

# Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet

– för ökad försörjningsberedskap

*Delbetänkande av Utredningen om  
näringslivets försörjningsberedskap*

*Stockholm 2023*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2023:11**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0560-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0561-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Klimat- och näringslivsdepartementet Ebba Busch

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 att tillsätta en utredning (dir. 2022:72) som skulle kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Ett delbetänkande skulle lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Genom ett tilläggsdirektiv (dir. 2022:139) förlängdes tiden för redovisning i denna del till senast den 30 april 2023.

Till särskild utredare förordnades från och med den 21 juli 2022 civilekonomen Pär Malmberg.

Som sakkunniga förordnades från och med den 13 oktober 2022 kanslirådet Åsa Källén, Förvarsdepartementet, kanslirådet Lotta Lewin Pihlblad, Näringsdepartementet, rättsakkunniga Stina Nordström, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Emma Sjöberg, Miljödepartementet, kanslirådet Helen Blomberg, Miljödepartementet och kanslirådet Anders Klahr, Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades från och med den 13 oktober 2022 rådgivaren Peter Kivikari, Försvarets materielverk, försvarsingenjören Nils-Olof Nilsson, Försvarmakten, samverkanskoordinatör Gunnar Hansson, Länsstyrelserna, utredaren Niklaz Kling, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, juristen Linda Sjöo, Naturvårdsverket, ansvarige för samhällskontakter Joakim Jakobsson, Research Institutes of Sweden, säkerhets- och försvarspolitiska rådgivaren Johan Sjöberg, Svenskt näringsliv, statsgeologen Mattias Göransson, Sveriges geologiska undersökning, upphandlingsstrategen Karin Peedu, Sveriges kommuner och regioner, forsknings- och innovationsexperten Teresa

Jonek, Teknikföretagen samt enhetschefen Monika Kväl, Tillväxtverket.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Från och med den 26 september 2022 har ämnesrådet Annika Holmberg arbetat som huvudsekreterare och förvaltningsrättsfiskalen Lovisa Sundqvist Bådagård som sekreterare i utredningen. Från och med den 18 november till den 15 december 2022 har miljöjuristen Erik Andersson, samt från och med den 1 januari 2023 kanslirådet Catarina Hedlund, arbetat som sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap, överlämnar härmed delbetänkandet *Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap* (SOU 2023:11). Deluppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2023

Pär Malmberg

/ Annika Holmberg  
Erik Andersson  
Lovisa Sundqvist Bådagård  
Catarina Hedlund

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>19</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.....	25
<b>2 Bakgrund och problembeskrivning</b> .....	<b>27</b>
2.1 Näringslivet roll i försörjningsberedskapen .....	27
2.2 Miljöbalken behöver anpassas för extrema situationer.....	29
2.2.1 Exemplet CEMENTA AB.....	30
<b>3 Relevant lagstiftning</b> .....	<b>33</b>
3.1 Tillståndsprövning enligt miljöbalken .....	33
3.1.1 Allmänt om tillstånd och dispens enligt miljöbalken .....	33
3.1.2 Specifika miljöbedömningar .....	34
3.1.3 Prövningsförfarandet .....	36
3.1.4 Tillståndets rättskraft, omprövning och ändring av tillstånd samt tidsbegränsade tillstånd m.m. ....	38
3.1.5 Regeringsprövning enligt miljöbalken .....	39
3.1.6 Tillsyn och tillsynsmyndighet .....	42
3.2 EU-rätt och internationell rätt.....	43
3.2.1 Århuskonventionen.....	43
3.2.2 MKB-direktivet.....	45

3.2.3	Industriutsläppsdirektivet (IED-direktivet) .....	47
3.2.4	Seveso III-direktivet .....	48
3.2.5	Naturvårdsdirektiven.....	50
3.2.6	Övrigt .....	51
<b>4</b>	<b>Utredningens förslag och bedömningar.....</b>	<b>55</b>
4.1	Regeringsprövning av miljötillstånd i undantagsfall.....	55
4.1.1	Regeringen ges en möjlighet att pröva miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet.....	55
4.1.2	Tillstånden ska tidsbegränsas till maximalt fem år.....	65
4.1.3	Prövningen ska inte vara begränsad till tidigare tillståndsprovade verksamheter.....	67
4.1.4	Förhållande till andra bestämmelser om prövningsmyndighet.....	69
4.1.5	Förhållande till andra prövningsprocesser.....	70
4.1.6	Regeringen ska kunna besluta om nödvändiga dispenser.....	73
4.1.7	Omprövning av tillstånd meddelade av regeringen.....	74
4.1.8	Regeringen ska kunna förlänga giltighetstiden av ett meddelat tillstånd .....	75
4.1.9	Alternativ ordning för regeringens tillståndsprövning.....	77
4.2	Krav på en ansökan om tillstånd.....	80
4.3	Krav på ett beslut om tillstånd.....	84
4.4	Särskilda villkor.....	86
4.5	Rättskraft .....	86
4.6	Ersättning till följd av skador från vattenverksamhet .....	87
4.7	Undantag från kraven på miljöbedömning .....	89
4.7.1	Regeringen ska kunna besluta om undantag från krav på miljöbedömningar i vissa fall .....	89
4.7.2	Sevesoverksamheter ska i stället anmälas till länsstyrelsen .....	94

4.8	Allmänhetens deltagande i tillståndsprocessen.....	95
4.8.1	Regeringen ska lämna viss information till allmänheten när en ansökan tas upp till prövning.....	96
4.8.2	Regeringen ska ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan.....	99
4.8.3	Allmänhetens rätt till deltagande säkerställs i övrigt på andra sätt.....	100
4.9	Ikraftträdande.....	102
<b>5</b>	<b>Konsekvenser av förslaget.....</b>	<b>103</b>
5.1	Noll-alternativet – effekter om regleringen inte kommer till stånd.....	103
5.1.1	Noll-alternativet – samhällskonsekvenser inom staten, regionerna och kommunerna.....	103
5.1.2	Noll-alternativet – konsekvenser för ekonomin och företagen.....	104
5.1.3	Noll-alternativet – konsekvenser för miljön.....	105
5.2	Konsekvenser av förslagen.....	106
5.2.1	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	106
5.2.2	Konsekvenser för företag och enskilda.....	107
5.2.3	Konsekvenser för regioner och kommuner.....	109
5.2.4	Konsekvenser för miljön.....	110
5.2.5	Övriga konsekvenser.....	111
5.3	Förslagets förenlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden.....	111
<b>6</b>	<b>Författningskommentar.....</b>	<b>113</b>
6.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	113
6.2	Förslaget till lag om ändring i förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.....	122

**Referenser..... 123****Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:72.....	129
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:139.....	139



# Sammanfattning

## **Vårt uppdrag – möjlighet för regeringen att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet**

Vårt uppdrag har varit att utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken och om undantag från MKB-direktivet<sup>1</sup> för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, när behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt samt lämna nödvändiga författningsförslag.

## **Bakgrund och problembeskrivning (kapitel 2)**

Oavsett i vilken situation en försörjningskris uppstår ansvarar staten för att skyddet av människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter upprätthålls. En förutsättning för att viss produktion ska kunna bedrivas är att verksamheten har ett giltigt tillstånd enligt miljöbalken. Det finns dock ett antal situationer när det kan uppstå problem i samband med tillståndsgivningen. Det kan handla om situationer då det saknas tillstånd för att bedriva en verksamhet, då ett tidsbegränsat tillstånd enligt miljöbalken har löpt ut eller kommer att löpa ut inom kort. Det kan också vara fråga om situationer där en verksamhet behöver utökas eller ändras på så sätt att ett nytt eller ändrat tillstånd behövs. Situationer kan också uppstå då säkerheten äventyras och helt nya verksamheter med kort varsel kan behöva komma till stånd; sådana situationer kan inträffa vid krig men också vid fredstida kriser

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering), ändrat genom direktiv 2014/52/EU Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Förkortningen MKB står för miljökonsekvensbeskrivning.

såsom pandemier, sabotage eller naturkatastrofer. Reglerna för tillståndsprövning i miljöbalken är normalt sett anpassade för att åstadkomma en väl underbyggd, samordnad och effektiv prövning. Vid extraordinära omständigheter kan dock den instansordning och de krav på underlag som prövningen innebär försvåra möjligheterna att avvärja en försörjningskris. Bland annat innehåller miljöbalken regler om specifika miljöbedömningar som grundar sig i MKB-direktivet och som innebär att ett relativt omfattande förarbete krävs inför en ansökan om tillstånd (se närmare i avsnitt 3.1.2). MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs (artikel 2.4). 17 kap. miljöbalken innehåller bestämmelser om regeringens tillåtlig-hetsprövning men omhändertar inte den typ av situationer där det är särskilt tidskritiskt att genomföra en prövning. Regeringen har därför funnit det nödvändigt att regelverket anpassas så att regeringen ges en generell möjlighet att hantera situationer där försörjningen av en samhällsviktig vara eller tjänst, som tillgodoser väsentliga allmänna intressen, riskeras om inte ett miljötillstånd erhålls.

### Relevant lagstiftning (kapitel 3)

För att reglera och kontrollera miljöpåverkan av verksamheter och åtgärder ställs det i miljöbalken krav på förprövning genom ett tillstånds- eller anmälningsförfarande. Många av kraven i den svenska lagstiftningen genomför tvingande EU-rättslig lagstiftning till skydd för miljön och människors hälsa.

Vid tillståndsprövningar avseende vissa verksamheter och åtgärder krävs det enligt bestämmelser i 6 kap. miljöbalken en specifik miljöbedömning. Det innebär att en särskild process ska följas för att identifiera, beskriva och bedöma miljöeffekterna av det planerade projektet med hjälp av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), som tas fram av verksamhetsutövaren och lämnas för bedömning till tillståndsmyndigheten.

Regler om att regeringen i vissa särskilda fall ska pröva om verksamheter kan tillåtas har en lång bakgrund i miljölagstiftningen. I dag finns bestämmelser om att regeringen ska pröva tillåtligheten av verksamheter av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet i 17 kap. miljöbalken. Det finns även bestämmelser i 2 kap. 9 § första

stycket och 10 § samt 7 kap. 29 § miljöbalken som anger att regeringen i vissa fall får tillåta verksamheter som annars skulle vara otillåtna. Reglerna om tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken motiveras av att regeringen bör kunna utöva en viss politisk styrning av beslut om sådana verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de generellt sett har en betydande miljöpåverkan. Denna styrning ska dock ske inom ramen för gällande rättsregler. Regeringen har bedömts ha de bästa förutsättningarna att göra de allmänna och samlade lämplighetsöverbäganden som krävs i dessa särskilda ärenden. Regeringen ska vid sin prövning tillämpa miljöbalkens hänsynsregler och övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning enligt balken. Samma miljökrav bör alltså ställas på en verksamhet som ska prövas av regeringen som på annan verksamhet.

Inom EU-rätten återfinns bestämmelser om miljöbedömningar i MKB-direktivet. MKB-direktivet innehåller vissa möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från dess bestämmelser. Enligt artikel 1.3 får medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften. Vidare får medlemsstaterna i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs i direktivet om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte, förutsatt att målen i direktivet uppfylls. Utöver MKB-direktivet har utredningen bland annat beaktat Århuskonventionen, Industriutsläppsdirektivet (IED-direktivet), Seveso III-direktivet, Naturvårdsdirektiven, Esbokonventionen, Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet samt Avfallsdirektivet. Dessa finns beskrivna i kapitel 3 och på vilket sätt utredningen har beaktat dessa vidare i kapitel 4.

## Utredningens förslag och bedömningar (kapitel 4)

### Regeringen ges en möjlighet att pröva miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet i undantagsfall (kap. 4.1.1)

Det ska införas en möjlighet för regeringen att pröva ansökningar om tidsbegränsat tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. och 11 kap. miljöbalken. Ansökan ska avse sådan verksamhet som är *samhällsviktig* och som behövs för att *tillgodose väsentliga allmänna intressen*. Det ska även finnas en *risk för allvarliga samhällskonsekvenser* och *behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt*.

### Tillstånden ska tidsbegränsas till maximalt fem år (kap. 4.1.2)

Regeringen ska kunna besluta om tidsbegränsade tillstånd för en viss verksamhet. Tillstånd ska kunna meddelas för en *maximal tid om fem år*.

### Prövningen ska inte vara begränsad till tidigare tillståndsprövade verksamheter (kap. 4.1.3)

Regeringens prövningsmöjlighet *ska inte inskränkas* till att endast omfatta sådana verksamheter som har eller har haft ett tillstånd.

### Förhållande till andra bestämmelser om prövningsmyndighet (kap. 4.1.4)

Bestämmelsen om regeringens prövning av tidsbegränsade tillstånd *ska gälla trots andra bestämmelser* enligt miljöbalken om att ansökan om tillstånd eller dispens ska prövas av en mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller kommun.

### **Förhållande till andra prövningsprocesser (kap. 4.1.5)**

Det *ska inte införas någon formell begränsning* i lagstiftningen som hindrar att en regeringsprövning kan ske samtidigt som det pågår en tillståndsprocess avseende samma verksamhet hos ordinarie prövningsmyndighet.

### **Regeringen ska kunna besluta om nödvändiga dispenser (kap. 4.1.6)**

Regeringen ska kunna besluta om sådan *dispens som krävs* för att meddela tidsbegränsade tillstånd.

### **Omprövning av tillstånd meddelade av regeringen (kap. 4.1.7)**

Möjligheten att begränsa tillstånd, förena tillstånd med ändrade eller nya villkor, eller återkalla tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet i 24 kap. miljöbalken *ska även gälla* för tillstånd meddelade av regeringen.

### **Regeringen ska kunna förlänga giltighetstiden av ett meddelat tillstånd (kap. 4.1.8)**

Regeringen ska efter ansökan *kunna förlänga giltighetstiden* för ett tillstånd som har meddelats enligt den föreslagna regeringen med *högst två år*. En sådan giltighetsförlängning ska kunna gälla utöver den borte tidsgränsen för regeringstillstånd om fem år.

En förlängning ska bara kunna ske om verksamheten har ett giltigt regeringstillstånd och om dess omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som bedrivs enligt det befintliga tillståndet. Det ska också krävas att det i övrigt är lämpligt att meddela en förlängning.

### **Alternativ ordning för regeringens tillståndsprövning (kap. 4.1.9)**

En alternativ ordning för regeringens tillståndsprövning har övervägts. Den skulle innebära att regeringsprövningen inordnas inom ramen för ordinarie tillståndsprövning. Utredningen har *dock* valt att inte utforma förslagen i enlighet med detta alternativ.

### **Krav på en ansökan om tillstånd (kap. 4.2)**

Det ska införas en bestämmelse om att en ansökan till regeringen om ett tidsbegränsat tillstånd ska vara skriftlig och ges in till regeringen. Vidare ska bestämmelsen innehålla krav på *vad en sådan ansökan ska innehålla*. Det ställs ytterligare krav på ansökans innehåll om den avser en industriutsläppsverksamhet, en verksamhet som omfattas av lagen (1998:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, eller sådana verksamheter som avses i 22 kap. 1 a–e §§ miljöbalken.

### **Krav på ett beslut om tillstånd (kap. 4.3)**

Det ska införas en bestämmelse om vad regeringens beslut om *tidsbegränsat tillstånd ska innehålla*.

### **Särskilda villkor (kap. 4.4)**

Det ska införas en bestämmelse som innebär att regeringen *får besluta om särskilda villkor* för att tillgodose allmänna intressen även vid tillämpningen av de nya bestämmelserna om regeringens tillståndsprövning.

### **Rättskraft (kap. 4.5)**

Miljöbalkens *bestämmelser om rättskraft ska gälla* även för ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen har meddelat enligt de nya bestämmelserna.

Det behövs en djupare analys av hur enskildas civilrättsliga och processuella rättigheter kan påverkas av förslaget.

## Ersättning till följd av skador från vattenverksamhet (kap. 4.6)

Miljöbalkens *bestämmelse om oförutsedda skador* från vattenverksamhet ska ändras så att den omfattar situationer där tillstånd för verksamheten har meddelats av regeringen. Förfarandet som gäller för oförutsedda skador från vattenverksamhet bör användas för det fall det skulle uppkomma yrkanden om skadestånd med anledning av en verksamhet som bedrivs med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen meddelat för samhällsviktig verksamhet.

## Regeringen ska kunna besluta om undantag från krav på miljöbedömningar i vissa fall (kap. 4.7.1)

Det ska införas en möjlighet för regeringen att i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt det föreslagna kapitlet *får undantas från miljöbalkens krav på en specifik miljöbedömning* eller liten miljökonsekvensbeskrivning, om

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte och
2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

Om regeringen beslutar att undantag får göras ska regeringen innan frågan om tillstånd prövas

1. göra beslutet om undantag tillsammans med skälen för detta tillgängligt för den berörda allmänheten,
2. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,
3. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd samt
4. informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 3.

### **Sevesoverksamheter ska i stället anmälas till länsstyrelsen (kap. 4.7.2)**

Om ett beslut om undantag från specifik miljöbedömning eller liten miljökonsekvensbeskrivning meddelas för en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska verksamheten *i stället anmälas till länsstyrelsen* enligt nämnda lag. Bestämmelser om detta införs i miljöbalken och i förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

### **Regeringen ska lämna viss information till allmänheten när en ansökan tas upp till prövning (kap. 4.8.1)**

Det ska införas en bestämmelse om att regeringen, om en ansökan om tidsbegränsat tillstånd tas upp till prövning, utan dröjsmål genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt *ska lämna viss information till allmänheten* om ansökan och prövningen.

### **Regeringen ska ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan (kap. 4.8.2)**

Regeringen ska på ett lämpligt sätt *ge allmänheten tillfälle att yttra sig* över ansökan innan beslut fattas i fråga om tillstånd. Regeringen ska vid prövningen av ansökan beakta de yttranden som inkommit.

### **Allmänhetens rätt till deltagande säkerställs i övrigt på andra sätt (kap. 4.8.3)**

*Inga övriga anpassningar* av regelverket behöver göras för att uppfylla kraven på allmänhetens rätt till deltagande enligt Århuskonventionen och IED-direktivet.

### **Ikraftträdande (kap. 4.9)**

Det föreslagna regelverket ska beslutas samlat och träda i kraft den *1 juli 2024*.



## Konsekvenser avseende kostnader för staten och miljön (kapitel 5)

Konsekvenserna med anledning av utredningens förslag är flera men utredningen redogör i denna sammanfattning endast för två av dessa, nämligen konsekvenser som rör statens kostnader och miljön. För fler konsekvenser med anledning av utredningens förslag, se avsnitt 5. Utredningens förslag innebär ett avsteg från bestämmelserna om vilken myndighet som prövar ansökan och den instansordning som har bedömts bäst tillgodose behovet av en samordnad effektiv handläggning av miljömål. Den direkta effekten av utredningens förslag är att prövningen av den kategori miljötillståndsansökningar det kan bli fråga om, sker hos regeringen i stället för hos mark- och miljödomstol. Det är dock svårt att förutse om och i så fall vilken situation som i framtiden skulle kunna föranleda en regeringsprövning om tidsbegränsat tillstånd och undantag från MKB-direktivet.

Det är därför svårt att på förhand bedöma resurs- och kompetensbehov och därtill kopplade kostnader för en eventuell regeringsprövning. Utredningen har även pekat på att regeringsprövning endast kommer att kunna aktualiseras under exceptionella förhållanden och förslaget bedöms därför kunna medföra ett stort men tillfälligt resursbehov på Regeringskansliet. Om fem personer med liknande kompetens som i Cementafallet skulle arbeta med ett regeringsprövningsärende under ett år, skulle en sammanlagd kostnad (lön, inkl. sociala avgifter) för dessa fem årsarbetskrafter (ÅAK) kunna uppgå till cirka 5 miljoner kronor.

Utredningens förslag syftar å ena sidan till att få till stånd en snabb tillståndsprövning i vissa fall. Å andra sidan har regeringen fortfarande att pröva en ansökan utifrån gällande miljökrav och övriga relevanta bestämmelser vilket kräver att ansökan innehåller ett adekvat underlag. Förslaget, förutom möjligheten att göra undantag från MKB-direktivet, innebär således inte några förändringar i de materiella bestämmelser som ska tillämpas vid prövningen. De lokala konsekvenserna för miljön av fortsatt verksamhet kommer därmed att bedömas inom ramen för regeringens prövning av en eventuell ansökan om tillstånd, enligt de nya bestämmelser som föreslås i betänkandet. Förslagen avser dessutom endast lösningar på kort sikt. Mot denna bakgrund och då regeringens prövningsmöjlighet endast ska kunna aktualiseras under exceptionella förhållanden bedöms ut-

redningens förslag i sig inte innebära några negativa konsekvenser för miljön. Ytterst blir det regeringen som i varje enskilt fall får ta ställning till om miljötillståndsprövningen kan genomföras på ett rättssäkert sätt, utan risk för allvarliga konsekvenser för människors hälsa och miljön.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

*dels* att det ska införas ett nytt kapitel 17 a kap. av följande lydelse,

*dels* att 24 kap. 1 och 18 §§ ska ha följande lydelse.

### 17 a kap. Regeringens tillståndsprövning

#### Tidsbegränsat tillstånd till samhällsviktig verksamhet

1 § Regeringen får pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. eller 11 kap. om

1. verksamheten är samhällsviktig,

2. verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen,

3. det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om den aktuella varan eller tjänsten inte tillgodoses, och

4. behovet av varan eller tjänsten inte kan tillhandahålls på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

Första stycket gäller trots vad som i övrigt framgår av 7 kap. 29 b §§, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 miljöbalken.

Tillstånd enligt första stycket får gälla under så lång tid som är nödvändig, dock längst fem år.

2 § Regeringen får, när den prövar en ansökan om tillstånd enligt 1 §, även pröva en ansökan om sådan dispens som krävs för att bedriva den verksamhet som avses i 1 § första stycket, även om ett ärende om sådan dispens annars skulle prövas av en domstol, förvaltningsmyndighet eller kommun.

3 § En ansökan enligt 1 § ska vara skriftlig och ges in till regeringen.  
Ansökan ska innehålla

1. de uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma om förutsättningarna för prövning enligt 1 § är uppfyllda,

2. de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs,

3. de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens

a) art,

b) omfattning,

c) miljöeffekter och

d) påverkan på närliggande fastigheter,

4. en översikt över de alternativ som har övervägts för verksamheten,

5. en icke-teknisk sammanfattning av 2–4,

6. övrigt underlag om verksamheten och om övriga förhållanden som behövs för att bedöma ansökan och hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. har följts och

7. i förekommande fall

a) skäl för att verksamheten ska få undantas från krav med stöd av 4 § första stycket, och

b) uppgifter om vilken annan bedömning som kan vara lämplig enligt 3 § tredje stycket 1.

Om ansökan avser en industriutsläppsverksamhet enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) ska ansökan dessutom innehålla

1. uppgifter om användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om förhållandena inom anläggningens område,

3. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

4. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

Om ansökan avser en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga

kemikalieolyckor ska den innehålla det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt 8 och 9 §§ den lagen.

Om ansökan avser sådana verksamheter som avses i 22 kap. 1 a–f §§ miljöbalken ska den innehålla de uppgifter som anges i dessa bestämmelser.

### Undantag från kraven på miljöbedömningar

**4 §** Regeringen får i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt detta kapitel får undantas från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§, om

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte och

2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras. Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

Om regeringen beslutar att undantag enligt första stycket får göras ska regeringen, innan frågan om tillstånd med stöd av 1 prövas,

1. göra beslutet om undantag tillsammans med skälen för det tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd,

2. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,

3. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd och

4. informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 3.

**5 §** Om ett beslut enligt 4 § meddelas för en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska verksamheten anmälas enligt 7 § i nämnda lag.

### Allmänhetens deltagande

**6 §** Regeringen ska, om en ansökan enligt 1 § tas upp till prövning, utan dröjsmål genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt informera allmänheten om

1. vad ansökan innebär i korthet och i mål om vattenverksamhet uppgifter om de fastigheter som kan beröras,

2. att det är regeringen som prövar ansökan,

3. vilken miljöinformation som finns tillgänglig i ärendet samt var denna information och andra handlingar i ärendet finns tillgängliga,
4. på vilket sätt och inom vilken tid synpunkter enligt 7 § kan lämnas och
5. hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig.

7 § Regeringen ska på lämpligt sätt ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan innan beslut fattas i fråga om tillstånd.

### **Innehållet i ett beslut om tillstånd**

8 § Ett beslut enligt 1 § som innebär att regeringen ger tillstånd till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla sådana bestämmelser som framgår av 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–14, andra, tredje och fjärde styckena samt 22 kap. 25 a–25 g §. Beslutet ska i förekommande fall också innehålla bestämmelser om skyldighet att utföra skadeförebyggande åtgärder.

9 § Bestämmelsen i 17 kap. 7 § första stycket om särskilda villkor ska gälla även vid tillämpning av detta kapitel.

### **Förlängning**

10 § Efter ansökan av tillståndshavaren får regeringen förlänga giltighetstiden för ett tillstånd som har meddelats enligt 1 § i upp till två år (giltighetsförlängning) om

1. begäran avser en befintlig verksamhet som innehar ett tillstånd enligt 1 §,
2. verksamhetens omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som har bedrivits enligt det befintliga tillståndet och
3. det i övrigt är lämpligt att meddela en sådan förlängning.

Giltighetsförlängning enligt första stycket får gälla utöver den bortre tidsgräns som anges i 1 § tredje stycket.

## 24 kap.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 1 §

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. *och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen med stöd av 17 a kap.* Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett

sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

## 18 §

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen *eller regeringen* när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.



## 1.2 Förslag till lag om ändring i förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor

Härigenom föreskrivs att 5 § förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska ha följande lydelse

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Anmälningsskyldighet enligt 7 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor gäller inte för verksamheter som omfattas av tillståndsskyldighet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.

5 §  
Anmälningsskyldighet enligt 7 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor gäller inte för verksamheter som omfattas av tillståndsskyldighet enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.  
*Anmälningsskyldighet gäller dock för en tillståndsskyldig verksamhet för det fall regeringen meddelar ett beslut enligt 17 a kap. 4 § miljöbalken.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2024.



## 2 Bakgrund och problembeskrivning

### 2.1 Näringslivet roll i försörjningsberedskapen

Efter de senaste årens händelser med en global pandemi, Rysslands krig mot Ukraina, effekter av klimatförändringarna och ekonomisk oro har fokus riktats mot samhällets kapacitet att hantera kriser, såväl i fredstid som vid krig. Sverige har även påbörjat upprustningen av totalförsvaret, däribland återuppbyggnaden av det civila försvaret. Under hösten 2022 trädde en ny struktur för samhällets krisberedskap och det civila försvaret i kraft, med beredskapsmyndigheter, sektorsansvariga myndigheter och civilområden på regional nivå.

Sveriges ekonomi är en styrka och den är direkt kopplad till vår försvarskraft och förmåga att hantera kriser. Vårt näringsliv är teknologiskt avancerat. Svenska företag, som också är globala, är en integrerad del av världshandeln. Den nordiska regionen rankas högt när det gäller näringsfrihet, kapitalbildning, innovation och konkurrenskraft. Den industriella basen är stark. Samtidigt har en rad ändrade förutsättningar i företagets inköp och leverantörskedjor visat att arbete återstår på detta område. Under senare år har det inträffat olika former av störningar såsom bristsituationer och fraktproblem. Dessa har inte bara varit orsakade av pandemin utan även extrema händelser så som grundstötningen av ett fartyg i Suezkanalen, naturkatastrofer och andra väderrelaterade störningar samt geopolitiska spänningar. Sammantaget har det visat på att det inte längre går att förlita sig på det så kallade just in time-samhället utan att vi i stället behöver tänka och agera samlat kring lagerhållning, försörjningskedjor och produktionsomställning. Arbetet sker inom ramen för försörjningsberedskapen som utgör en del av totalförsvaret.

Försörjningsberedskap kan beskrivas som förmågan att både upprätthålla samhällsviktiga funktioner och förse befolkningen med de

varor och tjänster som krävs för att upprätthålla liv och hälsa. I stor utsträckning äger och ansvarar privata aktörer för många av de viktigaste samhällsfunktionerna, bland annat produktion och transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen i kris och krig.

Staten har därför ett starkt intresse av att verksamheten kan upprätthållas. Regeringen anförde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och att näringslivet i ökad utsträckning bör involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Vidare bedömde regeringen att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig.

Samhällets beroende av näringslivet är ett faktum. Det är också så att marknaden inom flera viktiga försörjningsområden domineras av ett fåtal stora företag. I kraft av resurser och produktionskapacitet, har större företag i regel mer betydelse för försörjningsberedskapen än mindre företag. Det finns två undantag från denna huvudregel och de rör geografiska variationer och nischföretag. Många stora företag är verksamma i hela landet, men det finns branscher där förhållandevis små aktörer dominerar marknaden lokalt. Små företag kan också vara av avgörande betydelse om de besitter unik kunskap inom ett område. Därtill fungerar mindre företag ofta som underleverantörer till större företag vilket gör att även mindre verksamheter kan ha nationell betydelse för försörjningsberedskapen.

Under covidpandemin, inte minst, blev det tydligt att de komplexa försörjningskedjorna kan utgöra risker. Behovet av att säkerställa och differentiera leveranskedjor blev akut och förmågan att ställa om produktionen sattes på prov.

Störningar i försörjningskedjorna kan uppstå under normala omständigheter, fredstida kriser, förhöjd beredskap och ytterst krig. När det inträffar i samhällsviktig verksamhet är det centralt att inhemsk produktion kan upprätthållas eller förmås ställa om utan dröjsmål. I förekommande fall kan det även krävas att ny produktion, ytterst även nya verksamheter, kommer till stånd.

## 2.2 Miljöbalken behöver anpassas för extrema situationer

Oavsett i vilken situation en försörjningskris uppstår ansvarar staten för att skyddet av människors hälsa och miljön mot skador samt olägenheter upprätthålls. En förutsättning för att viss produktion ska kunna bedrivas är att verksamheten har ett giltigt tillstånd enligt miljöbalken. Fallet rörande Cementa AB (Cementa) har visat på att processen kring tillståndsgivningen exempelvis riskerar att medföra förseningar för samhällsviktiga aktörer som, vid extraordinära tillfällen, har behov av snabb försörjning av en viss vara eller tjänst. Det skulle kunna handla om situationer då det saknas tillstånd för att bedriva en verksamhet, då ett tidsbegränsat tillstånd enligt miljöbalken har löpt ut eller kommer att löpa ut inom kort. Det skulle också kunna vara fråga om en situation där en verksamhet behöver utökas eller ändras på så sätt att ett nytt eller ändrat tillstånd behövs. Det skulle även kunna röra sig om behov av att snabbt sätta upp helt nya verksamheter. Behovet kan uppstå vid förhöjd beredskap och ytterst krig men också vid fredstida kriser såsom sabotage, pandemier eller naturkatastrofer.

Reglerna för tillståndsprövning i miljöbalken är normalt sett anpassade för att åstadkomma en väl underbyggd, samordnad och effektiv prövning. Vid extraordinära omständigheter kan dock den instansordning och de krav på underlag som prövningen innebär försvåra möjligheterna att avvärja en försörjningskris. Miljöbalken innehåller bland annat regler om specifika miljöbedömningar som grundar sig i MKB-direktivet och som innebär att ett relativt omfattande förarbete krävs inför en ansökan om tillstånd (se avsnitt 3.1.2). MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs (artikel 2.4).

17 kap. miljöbalken innehåller bestämmelser om regeringens tillåtelseprövning men omhändertar inte den typ av situationer där det är särskilt tidskritiskt att genomföra en prövning. Regeringen har därför funnit det nödvändigt att regelverket anpassas så att regeringen ges en generell möjlighet att hantera situationer där försörjningen av en samhällsviktig vara eller tjänst som tillgodoser väsentliga allmänna intressen (se definition i avsnitt 4.1.1) riskeras om inte ett miljötillstånd erhålls. Fokus ligger helt och hållet på den funktion som

denna vara eller tjänst fyller, inte på verksamheten i sig (se vidare kap. 4). Det har därför inte någon betydelse i vilket stadie som verksamheten befinner sig vad gäller miljötillståndsprövningen.

Mot denna bakgrund har regeringen uppdragit åt utredningen att utreda en permanent möjlighet för regeringen att kunna besluta om undantag från MKB-direktivet samt om tillfälliga tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet i vissa fall. Utredningen förslag syftar således till att undvika de negativa konsekvenserna för samhället som ett avbrott i försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster skulle kunna medföra (se avsnitt 4). De föreslagna ändringarna innebär att regeringen ska kunna pröva en ansökan om ett tidsbegränsat tillstånd och besluta om undantag från MKB-direktivet. Utgångspunkten ska vara att regeringen vid sin prövning tillämpar samma miljökrav och materiella bestämmelser i övrigt, som den ordinarie prövningsmyndigheten.

### 2.2.1 Exemplet Cementa AB

Frågan om regeringens möjlighet att undantagsvis pröva verksamheter enligt miljöbalken aktualiserades i närtid när Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) den 6 juli 2021 undanröjde underinstansens dom och avvisade Cementas ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet och vattenverksamhet avseende två kalkstenstäkter i Slite på Gotland.<sup>1</sup> Cement spelar en avgörande roll för svenskt bostadsbyggande och infrastrukturprojekt samt vid underhåll och reparationer av infrastruktur. Tillverkningen i Slite står i dagsläget för cirka 60 procent av den cement som används i Sverige, utöver detta exporteras en viss del av produktionen. Import av cement står för cirka 10–15 procent av användningen. Ungefär hälften av allt byggande är idag direkt beroende av Slites fabrik. Cementa är det företag som äger och driver fabriken i Slite och har tillstånd till kalkstenbrytning där. En nedstängning av verksamheten bedömdes vid tidpunkten medföra betydande samhällsekonomiska konsekvenser för Sverige. Det bedömdes på kort sikt inte vara möjligt att ersätta vare sig kalkstenen eller cementproduktionen i Slite med import eller försörjning från andra inhemska anläggningar. En nedstängning ansågs därmed på kort sikt innebära en akut cementbrist med nega-

---

<sup>1</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom 2021-07-06 i mål nr M 1579-20.

tiva effekter för byggande i både privata och offentliga projekt, sysselsättning och BNP.

Regeringen lämnade i propositionen Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall<sup>2</sup> förslag till tillfälliga ändringar i miljöbalken som innebar att regeringen i vissa undantagsfall skulle pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva kalkstenstäkt och därmed sammanhängande anläggningar och anordningar. Riksdagen biföll propositionen den 29 september och lagändringarna trädde i kraft den 15 oktober 2021. Cementa ansökte den 21 september 2021 hos regeringen om ett tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken för att fortsatt bedriva täktverksamhet och vattenverksamhet i Slite. Cementa begärde också i sin ansökan att regeringen skulle besluta om undantag från kraven på specifik miljöbedömning i miljöbalken, vilket regeringen gjorde genom ett särskilt beslut den 3 november 2021. Regeringen beslutade sedan den 18 november 2021 att ge Cementa ett tidsbegränsat tillstånd för fortsatt täktverksamhet och vattenverksamhet vid Slite. Tillståndet kunde tas i anspråk omgående och var giltigt till och med 31 december 2022. Högsta förvaltningsdomstolen tog emot ett antal ansökningar om rättsprövning av regeringens beslut att ge Cementa ett tidsbegränsat tillstånd. Genom dom den 7 december 2022 förklarade Högsta förvaltningsdomstolen att regeringens beslut skulle stå fast.

I april 2022 lämnade Cementa in en ansökan om ett fyraårigt tillstånd. Mark- och miljödomstolen beslutade den 13 december 2022 att ge bolaget tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet.<sup>3</sup> Domen överklagades inte och har vunnit laga kraft. Bolaget uppger att det förbereder en ansökan om ett tillstånd för en längre tidsperiod vilket företaget planerar att ge in under 2023. De tillfälliga ändringarna i miljöbalken, som möjliggjorde regeringsprövning och undantag från krav på miljöbedömningar, upphörde att gälla den 1 januari 2022.

---

<sup>2</sup> Prop. 2021/22:15 *Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall*.

<sup>3</sup> Mark- och miljödomstolens dom 2022-12-13 i mål M 2724-22.





## 3 Relevant lagstiftning

### 3.1 Tillståndsprovning enligt miljöbalken

#### 3.1.1 Allmänt om tillstånd och dispens enligt miljöbalken

För att reglera och kontrollera miljöpåverkan av verksamheter och åtgärder ställs det i miljöbalken krav på förprovning genom tillstånds- eller anmälningsförfarande. Många av kraven i den svenska lagstiftningen genomför tvingande EU-rättslig lagstiftning till skydd för miljön och människors hälsa. Bestämmelser om tillståndskrav finns för miljöfarlig verksamhet i 9 kap., för vattenverksamhet i 11 kap. samt för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett så kallat Natura 2000-område i 7 kap. miljöbalken. Vidare finns en möjlighet i 12 kap. 12 § miljöbalken för regeringen att föreskriva om sådan tillståndsplikt för verksamheter eller åtgärder som kan krävas till följd av EU-medlemskapet.

När det gäller miljöfarliga verksamheter får regeringen meddela föreskrifter om tillstånds- eller anmälningsplikt (9 kap 6 § miljöbalken). Sådana föreskrifter har meddelats i miljöprövningsförordningen (2013:251) och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

I miljöprövningsförordningen är de miljöfarliga verksamheterna indelade i A-, B- och C-verksamheter. Syftet med uppdelningen är att anpassa kraven på verksamheterna efter verksamhetens omfattning och miljöpåverkan. En ansökan om tillstånd för en A-verksamhet prövas av mark- och miljödomstol som första instans, medan en ansökan om tillstånd för en B-verksamhet prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. C-verksamheterna är anmälningspliktiga och prövas av tillsynsmyndigheten. Miljöfarliga verksamheter som varken är tillstånds- eller anmälningspliktiga brukas kallas för U-verksamheter. Även om tillståndsplikt inte följer av regeringens föreskrifter får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare

att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § miljöbalken).

För vattenverksamhet gäller tillståndsplikt som utgångspunkt, och regeringen får för vissa verksamheter i stället föreskriva anmälningsplikt. Även om anmälningsplikt har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i vissa fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd (11 kap. 9 och 9 a §§ miljöbalken). En ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstol eller, när det gäller markavvattning, av länsstyrelsen (11 kap. 9 b § miljöbalken).

Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (7 kap. 28 a § miljöbalken). Frågor om sådant tillstånd prövas av länsstyrelsen. Om en åtgärd eller verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt både denna bestämmelse och enligt 9 kap. eller 11 kap. är det dock den myndighet som ska pröva det senare tillstånd som prövar båda tillståndsfrågorna.

För vissa verksamheter kan det utöver tillståndskrav aktualiseras förbud enligt bestämmelser i 7 kap. miljöbalken om skydd för områden, eller enligt artskyddsförordningen (2007:845). Tillståndsmyndigheten kan i sådana fall pröva frågan om tillstånd och frågor om dispens i ett sammanhang (21 kap. 3 § och 19 kap. 3 § miljöbalken).

I 22 kap. miljöbalken finns bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd som prövas av mark- och miljödomstol ska innehålla. Det finns dels en generellt tillämplig bestämmelse (1 §), dels några bestämmelser som är tillämpliga för vissa typer av verksamheter respektive prövningar (1 a–1 e §§). Bestämmelserna i 1, 1 d och 1 e §§ gäller även för ärenden som prövas av länsstyrelsen eller av en kommunal nämnd (19 kap. 5 § miljöbalken).

### 3.1.2 Specifika miljöbedömningar

Vid tillståndsprövningar avseende vissa verksamheter och åtgärder krävs det enligt bestämmelser i 6 kap. miljöbalken en specifik miljöbedömning. Det innebär att en särskild process ska följas för att identifiera, beskriva och bedöma miljöeffekterna av det planerade projektet med hjälp av en miljökonsekvensbeskrivning som tas fram av verksamhetsutövaren och lämnas för bedömning till tillstånds-

myndigheten. Med miljöeffekter avses direkta och indirekta effekter som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på

1. befolkning och människors hälsa,
2. djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap. miljöbalken och biologisk mångfald i övrigt,
3. mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö,
4. hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt,
5. annan hushållning med material, råvaror och energi, eller
6. andra delar av miljön (6 kap. 2 § miljöbalken).

Bestämmelserna om specifik miljöbedömning bygger till stor del på MKB-direktivet. Bestämmelserna syftar även till att genomföra annan EU-rätt, såsom Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (IED-direktivet).

En specifik miljöbedömning ska i regel göras vid tillståndsprövningar enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Det ska även göras vid prövningen av tillstånd enligt 9 kap. och 11 kap. samt av tillåtlighet enligt 17 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen har även föreskrivit att bestämmelserna ska tillämpas i vissa andra ärenden enligt balken, såsom dispensärenden enligt 7 kap.<sup>1</sup>

I miljöbedömningsförordningen (2017:966) finns bestämmelser om att vissa slag av verksamheter och åtgärder alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, och därmed omfattas av kravet på specifik miljöbedömning. Det finns även bestämmelser om när det kan antas inte föreligga en sådan miljöpåverkan. Om projektet i fråga inte omfattas av dessa bestämmelser, behöver det i regel undersökas från fall till fall om en betydande miljöpåverkan kan antas (6 kap. 22 § miljöbalken). För detta ändamål ska verksamhetsutövaren genomföra ett undersökningssamaråd tillsammans med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda (6 kap. 23–25 §§). Det är länsstyrelsen som sedan avgör om verk-

---

<sup>1</sup> Se 23 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och 8 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Det gäller även krav på specifik miljöbedömning enligt ett antal andra lagar, såsom väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

samheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 26 § miljöbalken).

Den specifika miljöbedömningen består av följande moment:

- Verksamhetsutövaren samråder om en hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas (avgränsningssamråd 6 kap. 28 §).
- Verksamhetsutövaren tar fram en MKB och ger in denna till tillståndsmyndigheten tillsammans med ansökan om tillstånd (6 kap. 28 §).
- Tillståndsmyndigheten kungör och ger tillfälle till synpunkter på MKB:n (6 kap. 39 §).
- Tillståndsmyndigheten slutför miljöbedömningen (6 kap. 28 § miljöbalken). Detta sker i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs (6 kap. 42 §).

6 kap. 25–28 §§ miljöbalken innehåller också bestämmelser om vad en MKB ska innehålla. Mer detaljerade bestämmelser finns i miljöbedömningsförordningen. Om projektet har en gränsöverskridande miljöpåverkan ska även de länder som påverkas bjudas in att delta i miljöbedömningen (33 §). När tillståndsfrågan är avgjord ska avgörandet slutligen göras tillgängligt för allmänheten (44 §).

För de verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska det ändå vara möjligt att kräva det underlag som behövs för bedömningen av miljöeffekterna i det enskilda fallet. Underlaget som ska tas fram för sådana verksamheter eller åtgärder kallas för en liten miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 47 §). De formella delarna av processen om en specifik miljöbedömning träffar inte denna typ av verksamhet eller åtgärd.

### 3.1.3 Prövningsförfarandet

En verksamhetsutövare som ska ansöka om tillstånd för verksamhet enligt miljöbalken ska upprätta sin tillståndsansökan enligt de krav som framgår av 22 kap. 1 § miljöbalken.<sup>2</sup> Till tillståndsansökan ska bland annat bifogas en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken, förslag till skyddsåtgärder eller andra för-

<sup>2</sup> Denna bestämmelse är tillämplig såväl när det gäller ansökningar till mark- och miljödomstol som när prövningen ska ske hos länsstyrelsen. Se hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken.

siktighetsmått och de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas. Särskilda krav på ansökans innehåll för vissa typer av tillståndsprövningar finns även i 22 kap. 1 a–e §§ miljöbalken.

Om det vid prövningen bedöms att ansökningshandlingarna är kompletta och kan ligga till grund för fortsatt handläggning ska en kungörelse av ansökan utfärdas och i förekommande fall även miljökonsekvensbeskrivningen (22 kap. 3 § miljöbalken). Ansökningshandlingarna och kungörelsen ska, om ansökan handläggs av mark- och miljödomstol, skickas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen samt den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Kungörelsen ska även sändas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan (22 kap. 4 § miljöbalken).

Om det är länsstyrelsen som är prövningsmyndighet ska meddelande om ansökan skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). I 19 kap. 4 § miljöbalken regleras länsstyrelsernas och kommunala nämnders skyldighet om kungörelser, samråd, sammanträde och underrättelser. Samråd ska genomföras med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen (22 kap. 6 § miljöbalken).

I 22 kap. 25–25 g § miljöbalken finns bestämmelser om vad en dom om tillstånd ska innehålla.<sup>3</sup> Uppräkningen är inte uttömmande, utan domens eller beslutets innehåll måste anpassas till ansökan och de frågor som är aktuella i varje enskilt mål.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Bestämmelserna gäller för domar som meddelar av domstol och även, med vissa undantag, för länsstyrelser eller kommunala nämnders beslut. Se hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken.

<sup>4</sup> Bengtsson, m.fl., *Miljöbalken* (1 juni 2022, JUNO), kommentaren till 22 kap. 25 §.

### 3.1.4 Tillståndets rättskraft, omprövning och ändring av tillstånd samt tidsbegränsade tillstånd m.m.

Med ett tillstånd följer ett rättskraftigt beslut som ger trygghet för verksamhetsutövaren och enskilda sakägare (fysiska och juridiska personer som berörs av verksamheten) enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Domen kan inte på ordinarie väg rivs upp på talan av någon enskild sakägare eller med avseende på allmänna intressen. Rättskraften för tillstånd innebär att både verksamhetsutövaren och sakägarna vet att villkoren i tillståndet gäller för verksamheten. Det innebär å andra sidan att villkoren inte kan ändras hur som helst.<sup>5</sup> I 24 kap. 5 § miljöbalken regleras tillståndsmyndighetens möjlighet att i vissa fall ompröva ett tillstånd i sak.

En ändring av en miljöfarlig verksamhet kräver tillståndsprövning om ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen, eller om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen). Prövningen av en ändring av en verksamhet kan ske i form av en ny prövning av hela verksamheten eller genom en prövning av själva ändringen, så kallat ändringstillstånd (16 kap. 2 a § miljöbalken).

Tillstånd enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid (16 kap. 2 § miljöbalken). När ett tidsbegränsat tillstånd löper ut kan verksamhetsutövaren ansöka om ett nytt tillstånd. I vissa fall följer tidsbegränsning av regerings- eller myndighetsföreskrifter.<sup>6</sup> I andra fall är det prövningsmyndigheten som i det enskilda fallet avgör om och för hur lång tid ett tillstånd ska tidsbegränsas. Möjligheten till tidsbegränsning har särskild betydelse vid olika former av miljöfarlig verksamhet. Tidsbegränsning av tillstånd sker i dag regelmässigt för bland annat täkter och vindkraftverk.<sup>7</sup>

Miljöbalken innehåller inte några regler om förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd. För att en verksamhet ska kunna fortsätta efter att ett tillstånds giltighetstid löpt ut krävs därför en ansökan om ett

<sup>5</sup> Se vidare i prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 251–253.

<sup>6</sup> Se 16 kap. 2 e § och 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken.

<sup>7</sup> SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, s. 242.

nytt tillstånd. Av praxis framgår att det inte är möjligt att genom ett ändringstillstånd förlänga ett tidsbegränsat tillstånd.<sup>8</sup>

Prövningen av en ny ansökan om att fortsätta en tidigare tillståndsgiven verksamhet kan i viss mån väntas bli mindre omfattande och betungande för verksamhetsutövaren. Detta dels genom befintligt underlag som tagits fram inför tidigare prövningar, dels genom de uppgifter om verksamheten och dess omgivningspåverkan som tagits fram löpande under driften av verksamheten inom ramen för verksamhetens egenkontroll. Lokaliseringsfrågan blir till exempel inte lika aktuell när det gäller frågan om en befintlig verksamhet. Lokaliseringsutredningen bör dock undersöka om det kan ha skett förändringar i omgivningen som verksamheten kan ha påverkan på eller påverkas av.

I Miljöprövningsutredningens betänkande Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33) presenteras ett antal förslag som gäller ändring och omprövning av tillstånd. Utredningen föreslår bland annat att prövningen av ändringar av verksamheter ska förenklas, exempelvis genom att ändringstillstånd ska gälla som huvudregel. Utredningen föreslår även en möjlighet till giltighetsförlängning av tidsbegränsade tillstånd, varvid det inte skulle krävas en förnyad specifik miljöbedömning.

I miljöbalken saknas regler om när ett tillstånd blir gällande gentemot verksamhetsutövaren. Enligt praxis är det verksamhetsutövaren som får avgöra om och när ett tillstånd ska tas i anspråk. Tillståndsmyndigheten får dock förordna att ett nytt tillstånd ska ersätta ett gammalt när verksamhetsutövaren har medgett detta (se MÖD 2014:44). Tillståndsmyndigheten får också besluta, när det gäller mark- och miljödomstol efter ansökan av vissa angivna myndigheter, att återkalla ett gammalt tillstånd om detta har ersatts av ett nytt (24 kap. 6 och 11 §§ miljöbalken).

### 3.1.5 Regeringsprövning enligt miljöbalken

Regler om att regeringen i vissa särskilda fall ska pröva om verksamheter kan tillåtas har en lång bakgrund i miljölagstiftningen. I dag finns bestämmelser om att regeringen ska pröva tillåtligheten av verksamheter av betydande omfattning eller ingripande beskaffenhet i

---

<sup>8</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-04-20 i mål M 2791-15.

17 kap. miljöbalken. Det finns även bestämmelser i 2 kap. 9 § första stycket och 10 § samt 7 kap. 29 § miljöbalken som anger att regeringen i vissa fall får tillåta verksamheter som annars skulle vara otillåtna. I förekommande fall ska tillståndsmyndigheten överlämna frågan till regeringen för prövning (18 kap. 2 §, 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken). En mark- och miljödomstol ska även i vissa ytterligare fall överlämna mål till regeringen för prövning (21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken).

Reglerna om tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken motiveras av att regeringen bör kunna utöva en viss politisk styrning av beslut om sådana verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de generellt sett har en betydande miljöpåverkan. Denna styrning ska dock ske inom ramen för gällande rättsregler. Regeringen har bedömts ha de bästa förutsättningarna att göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs i dessa särskilda ärenden.<sup>9</sup>

Regeringens tillåtlighetsprövning är i vissa fall obligatorisk (17 kap. 1 § miljöbalken). Regeringen får dock avstå från prövningen om det finns särskilda skäl (17 kap. 2 § miljöbalken). I andra fall får regeringen förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet. Detta kan ske efter begäran från en kommun eller på regeringens eget initiativ (17 kap. 3–4 a §§ miljöbalken). Regeringen ska för detta syfte underrättas om verksamheter, där tillåtlighetsprövning kan bli aktuellt, av myndigheter eller kommuner (17 kap. 5 § miljöbalken).

Regeringens tillåtlighetsprövning utgör ett led i den ordinarie tillståndsprövningen. Den domstol eller myndighet som ska pröva tillståndsfrågan ska lämna över frågan om tillåtlighet till regeringen för prövning. Efter regeringens prövning är det tillståndsmyndigheten som ska besluta i fråga om tillstånd eller motsvarande. Tillståndsmyndigheten är då bunden av regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan (18 kap. 2 § och 21 kap. 7 § första stycket andra meningen miljöbalken). Om regeringen beslutar att en verksamhet kan tillåtas får regeringen även besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen (17 kap. 7 § miljöbalken). Det kan röra bland annat närings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 435–437.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 222.



Regeringens prövning bör enligt förarbetena som utgångspunkt ske i ett tidigt skede av processen.<sup>11</sup> Det finns dock inga formella hinder mot att regeringen förbehåller sig prövningen i ett senare skede, inklusive vid överprövning i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Konstitutionsutskottet har i ett ärende uttalat att strävan måste vara att frågan om regeringsprövning ska väckas redan i första instans och att regeringen, bland annat mot bakgrund av principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, bör iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillåtighetsprövningen i ett sent skede.<sup>12</sup>

Regeringen ska vid sin prövning tillämpa miljöbalkens hänsynsregler och övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning enligt balken.<sup>13</sup> Samma miljökrav bör alltså ställas på en verksamhet som ska prövas av regeringen.<sup>14</sup>

I 2 kap. 9 § miljöbalken finns den så kallade stoppregeln. Bestämmelsen innebär att en verksamhet eller åtgärd som kan befaras leda till skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön även om skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas, får bedrivas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl. Vid tillämpning av bestämmelsen ska verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter beaktas. Av 2 kap. 9 § andra stycket och 2 kap. 10 § framgår vidare att regeringen får tillåta en verksamhet eller åtgärd även om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämrats avsevärt, dock inte om den kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet. För tillstånd i dessa fall krävs att verksamheten eller åtgärden enligt regeringens bedömning är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt.

Bestämmelserna i 2 kap. 9–10 §§ miljöbalken innebär att regeringen har ett större utrymme än andra prövningsmyndigheter att tillåta verksamheter som kan få stora konsekvenser för miljön och för människors hälsa. Regeringen kan då sätta olägenheterna i relation till verksamhetens samhällsnytta. Det ska kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. Med allmän synpunkt avses exempelvis

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 442.

<sup>12</sup> 2020/21:KU10 s. 175.

<sup>13</sup> Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*, s. 80.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 436.

sysselsättning.<sup>15</sup> Även vid tillämpning av nämnda bestämmelser måste regeringen ta hänsyn till vad som krävs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska Mark- och miljödomstolen överlämna ett mål till regeringen för prövning om det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt. Domstolen ska handlägga målet och överlämna det med ett eget yttrande. I förarbetena anges att det ska vara fråga om mål där miljöintresset står mot ett annat intresse. Utgångspunkten bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. Ett exempel är att miljöskydds krav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter. Frågor som rör försvaret ska alltid överlämnas till regeringen för prövning.<sup>16</sup>

Vid beredning av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter (7 kap. 2 § regeringsformen). Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. Regeringen är inte formellt bunden av förvaltningslagen (2017:900) men följer, i enlighet med den praxis som för närvarande tillämpas, lagen i så stor utsträckning som möjligt i tillämpliga delar vid ärendehandläggningen.<sup>17</sup>

### 3.1.6 Tillsyn och tillsynsmyndighet

Tillsynen ska säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken (26 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål, på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av reglerna och besluten och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga (26 kap. 1 § andra stycket). Ansvar för tillsyn framgår av miljöbalken (26 kap. 3 §). Den närmare fördelningen av ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning inom olika områden preciseras i miljötillsynsförordningen

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 27–28.

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2 s. 235.

<sup>17</sup> Se prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning*, s. 27.

(2011:13). Tillsynen utförs till övervägande del av länsstyrelser och kommuner. Eftersom tillsynsansvarets fördelning i miljötillsynsordningen utgår från bestämmelserna om tillståndsplikt förändras inte ansvaret för tillsynen, även om tillståndsmyndigheten skulle ändras.

## 3.2 EU-rätt och internationell rätt

### 3.2.1 Århuskonventionen

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århuskonventionen,<sup>18</sup> utarbetades inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) och trädde i kraft i oktober 2001. Sverige är part till konventionen sedan 2005.

Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

1. Allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter.
2. Allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön.
3. Allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är denna en del av unionens rättsordning.<sup>19</sup> Ett flertal rättsakter har antagits och anpassats för att genomföra Århuskonventionen inom unionsrätten, exempelvis miljöinformationsdirektivet<sup>20</sup> och direktiv 2003/35/EG som bland annat innebar ändringar i MKB-direktivet.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

<sup>19</sup> Se EU-domstolens dom Lesoochranárske zoskupenie, (den slovakiska brunbjörnen, C-240/09, EU:C2011:125, punkt 30).

<sup>20</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

<sup>21</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

I artikel 6 i Århuskonventionen regleras allmänhetens rätt till deltagande i beslutsprocesser som rör miljön. Artikeln ska tillämpas på tillståndsbeslut dels avseende sådana verksamheter som anges i bilaga I till konventionen (det obligatoriska tillämpningsområdet), dels avseende övriga verksamheter som kan ha en betydande påverkan på miljön. Parterna till konventionen ska för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten kan ha en sådan påverkan. Det finns en möjlighet att göra undantag från bestämmelserna i artikeln när det gäller verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften.

Århuskonventionen föreskriver i sig inga tillståndskrav, men när det gäller beslut om tillstånd som avser de verksamheter som omfattas av dess tillämpningsområde ska förpliktelseerna enligt artikel 6 uppfyllas. En bedömning av om en verksamhet har betydande miljöpåverkan, och därmed omfattas av tillämpningsområdet, ska göras på objektiva grunder och inte i syfte att undvika allmänhetens deltagande.<sup>22</sup>

Enligt artikel 6 ska den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium på ett effektivt sätt informeras bland annat om den föreslagna verksamheten, ansökan och om den tänkta beslutsprocessen. Allmänheten ska ges möjlighet att skriftligen eller vid en offentlig utfrågning eller offentligt möte lämna synpunkter på ansökan, vilka den beslutande myndigheten ska ta vederbörlig hänsyn till. Allmänheten ska också informeras om beslutet så snart det har fattats av myndigheten.

I EU-rätten har artikel 6 införlivats genom bestämmelser om allmänhetens deltagande bland annat i MKB-direktivet, IED-direktivet och Seveso III-direktivet. I miljöbalken uppfylls förpliktelseerna enligt artikeln bland annat genom bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap., som innebär att särskilt berörda involveras i processen på ett tidigt stadium genom samrådsförfaranden. När en ansökan kommit in till prövande myndighet eller domstol finns vidare regler i 19 kap. och 22 kap. miljöbalken om kungörelse samt om att allmänheten ska få lämna synpunkter inför beslut eller dom. Offentlighetsprincipen och principen om officialprövning innebär vidare att vem som helst kan yttra sig och ta del av handlingar i målet eller ärendet.

---

<sup>22</sup> United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, Second Edition 2014, s. 1032.

Allmänhetens rätt till deltagande enligt artikel 6 kombineras i konventionen med en rätt till överprövning av beslut,<sup>23</sup> handlingar och underlåtenheter som faller under artikel 6. Följer inte tillståndsmyndigheten reglerna i artikel 6 ska allmänheten med andra ord ha möjlighet att begära att dess agerande överprövas. Artikel 9.2 innebär också en rätt till prövning av den materiella giltigheten av ett tillståndsbeslut. Bestämmelsen har införlivats i EU genom bland annat MKB- och IED-direktiven, samt i svensk rätt genom regler om överklagande i 16 kap. miljöbalken. När det gäller regeringsbeslut har även anpassningar gjorts av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

### 3.2.2 MKB-direktivet

Inom EU-rätten återfinns bestämmelser om miljöbedömningar i MKB-direktivet. Direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. I svensk rätt har direktivet genomförts bland annat genom bestämmelserna om tillståndsplikt i 9 kap. miljöbalken, genom miljöprövningsförordningen och genom bestämmelserna om specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma, från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier, om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid bedömningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga 2 till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. Denna del kallas i svensk rätt för undersökning. De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken, dels sådana projekt som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, till exempel projekt som rör vägar och järnvägar. I fråga om de projekt för

---

<sup>23</sup> Enligt artikel 9.2.

vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en MKB, vars innehåll regleras i bilaga 4 till direktivet. Vilka krav som i det enskilda fallet ska ställas på en MKB avgörs från fall till fall (avgränsning). Processen innefattar även samråd, granskning, bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. Inom ramen för tillståndsprövningen ska den berörda allmänheten, i enlighet med Århuskonventionen, få rätt att ta del av viss information och få möjlighet att yttra sig innan beslut fattas. För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i vare sig bilaga 1 eller 2 ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

MKB-direktivet innehåller vissa möjligheter för medlemsstaterna att göra undantag från dess bestämmelser. Enligt artikel 1.3 får medlemsstaterna, efter bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret. Det gäller även projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om medlemsstaten bedömer att det skulle inverka negativt på direktivets syften. Enligt EU-domstolen ska undantagsbestämmelsen tolkas restriktivt, och får endast tillämpas för sådana projekt som i första hand avser de syften som anges i bestämmelsen.<sup>24</sup>

Vidare får medlemsstaterna i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs i direktivet om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte, förutsatt att målen i direktivet uppfylls (artikel 2.4). Undantag får inte göras från artikel 7 som gäller betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat. För att kunna undanta ett projekt från kraven som följer av direktivet ska medlemsstaten

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,
- b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslut att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten, och

---

<sup>24</sup> Se domstolens dom i Bozen C-435/98, EU:C:1999:418, punkterna 64–67.

- c) innan tillstånd ges, informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

När kommissionen tar emot information om tillämpningen av undantaget ska kommissionen genast vidarebefordra de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater. I praktiken sker det genom att kommissionen informerar de nationella experterna i gruppen för miljökonsekvensbedömning/strategisk miljöbedömning via e-post och meddelar medlemsstaternas ständiga representationer vid Europeiska unionen. Kommissionen ska årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av artikel 2.4.

Utrymmet för undantag från direktivets krav har använts av EU:s medlemsstater i mycket begränsad utsträckning. Närmare om denna tillämpning redogörs för i avsnitt 4.7.1.

### 3.2.3 Industriutsläppsdirektivet (IED-direktivet)

I IED-direktivet återfinns samlade bestämmelser om industriutsläpp och energiproduktion. Direktivet sammanför sju tidigare direktiv, däribland det så kallade IPPC-direktivet.<sup>25</sup>

IED-direktivet syftar till att säkerställa att EU:s medlemsländer inför system för att förebygga och begränsa föroreningar genom att anta en integrerad ansats vid reglering av miljöaspekter. Direktivet innehåller bland annat regler om tillståndsprövning av industriella verksamheter med hög föroreningsrisk.<sup>26</sup> De verksamheter som omfattas är industrier inom bland annat energisektorn, produktion och omvandling av metaller, mineralindustri, kemisk industri och avfallshantering.

De verksamheter som anges i bilaga I till direktivet regleras särskilt genom bestämmelser i kapitel 2. Artikel 12.1 innehåller krav på vad en ansökan om tillstånd till sådana verksamheter ska innehålla. Ansökan ska bland annat innehålla förslag till åtgärder som kan behövas för avfallshantering samt i förekommande fall en statusrapport. Vid tillståndsprövning av dessa verksamheter gäller vidare, i enlighet med Århuskonventionen, att allmänheten har rätt att delta

<sup>25</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

<sup>26</sup> IED-direktivets kapitel II–VI.

i förfarandet.<sup>27</sup> Även vid tillståndsprovning av avfallsförbrännings- och samförbränningsanläggningar ska allmänheten få möjlighet att yttra sig.<sup>28</sup> Direktivet innehåller vidare krav på vilken information som ska göras tillgänglig för allmänheten när ett beslut om tillstånd har fattats.<sup>29</sup>

Direktivet har genomförts i svensk rätt bland annat genom bestämmelserna om miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken och genom industriutsläppsförordningen (2013:50). Med industriutsläppsverksamhet avses, enligt 2 § industriutsläppsförordningen, en verksamhet som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprovningförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -i. I 22 kap. miljöbalken har bestämmelser om vad en tillståndsansökan ska innehålla samt vad en dom om tillstånd anpassats utifrån direktivets krav.

### 3.2.4 Seveso III-direktivet

I syfte att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor har det så kallade Seveso III-direktivet antagits.<sup>30</sup>

Direktivet ska tillämpas på alla verksamheter där farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i viss omfattning.<sup>31</sup> Vissa verksamheter såsom militär verksamhet och utvinning av mineraler är undantagna från direktivet tillämpningsområde. Direktivet innehåller skyldigheter för verksamhetsutövare och medlemsstaterna.

Verksamheterna som omfattas av direktivet är indelade i två kravnivåer beroende på vilka farliga ämnen som förekommer i verksamheten och i vilka mängder dessa förekommer. För samtliga verksamhetsutövare som omfattas av direktivet finns dels en anmälningsskyldighet,<sup>32</sup> dels ett krav på att utarbeta en säkerhetspolicy för att förebygga allvarliga olyckshändelser.<sup>33</sup> För de verksamheter som är på den högre kravnivån ställs dessutom ett krav på att säkerhetspolicyn ska ingå som en del av den säkerhetsrapport som dessa verksamheter är skyl-

---

<sup>27</sup> Artikel 24.1 och bilaga IV.

<sup>28</sup> Artikel 55.

<sup>29</sup> Artikel 24.2.

<sup>30</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.

<sup>31</sup> Artikel 2 och 3.1.

<sup>32</sup> Artikel 7.

<sup>33</sup> Artikel 8.



diga att lämna in till behöriga myndigheter.<sup>34</sup> För nya verksamheter gäller att säkerhetsrapporten ska lämnas in inom rimlig tid innan byggnadsarbeten påbörjas eller verksamheten tas i drift, eller innan vissa ändringar av verksamheten görs. Den behöriga myndigheten ska granska rapporten och meddela sina slutsatser samt kan, vid behov, förbjuda verksamheten.<sup>35</sup> Säkerhetsrapporten ska vidare ses över och uppdateras minst vart femte år. Vid vissa ändringar av verksamheter m.m. som får konsekvenser för faran för allvarliga olyckshändelser ska medlemsstaterna vidare se till att verksamhetsutövare ser över och uppdaterar bland annat säkerhetsrapporten och underlättar den behöriga myndigheten innan ändringen gjorts.<sup>36</sup>

Av direktivet följer vidare att medlemsstaterna ska beakta målen att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av dessa i sina strategier för markanvändning m.m. Medlemsstaterna ska kontrollera lokalisering av nya verksamheter, förändringar i befintliga verksamheter och nya projekt kring verksamheter, när lokaliseringen eller projektet kan öka risken för eller följderna av en allvarlig olyckshändelse.<sup>37</sup> Vid planeringen av sådana projekt ska allmänheten ha rätt att yttra sig.<sup>38</sup>

Sverige har genomfört direktivet bland annat genom lagen (1999:381) och förordningen (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor (Sevesolagen och Sevesoförordningen) och genom bestämmelser i miljöbalken. Bland de som omfattas av Sevesolagen (s.k. Sevesoverksamheter) finns bland annat verksamheter inom petroleum-, pappers- och stålindustrin samt inom industrin för kemisk tillverkning.

Sevesodirektivets krav på granskning av säkerhetsrapporter och kommunikeringen av resultatet av granskningen med verksamhetsutövaren har genomförts i Sverige genom att tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken har införts för Sevesoverksamheter på högre kravnivå. Detta har motiverats av att det är lämpligt med en integrerad miljö- och säkerhetsprövning, samt att miljöbalkens tillståndsprövning innehåller de moment av offentlighet som Sevesodirektivet kräver.<sup>39</sup> Det finns även en möjlighet för regeringen att föreskriva om

---

<sup>34</sup> Artikel 10.

<sup>35</sup> Artikel 19.

<sup>36</sup> Artikel 11.

<sup>37</sup> Artikel 13.

<sup>38</sup> Artikel 15.

<sup>39</sup> Se SOU 1998:13 *Säkrare kemikaliehantering*, s. 8–9 och *Säkrare kemikaliehantering*, s. 42.

tillståndsplikt för Sevesoverksamheter, även om detta inte skulle följa av miljöbalken (9 § Sevesolagen). En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet ska, när det gäller Sevesoverksamheter, innehålla det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt Sevesolagen (22 kap. 1 § 6 miljöbalken). Vidare ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå, vars syfte då även är att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna (se 6 kap. 29 § miljöbalken).

### 3.2.5 Naturvårdsdirektiven

Art- och habitatdirektivet,<sup>40</sup> som även kallas livsmiljödirektivet, och fågeldirektivet<sup>41</sup> benämns ofta gemensamt som naturvårdsdirektiven. De två direktivens syfte är framför allt att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter inom EU. Genom de båda naturvårdsdirektiven föreskrivs dels ett system för områdesskydd, dels ett system för skydd av arter. Det EU-omfattande nätverket av skyddade områden som kallas Natura 2000 har sin huvudsakliga rättsliga grund i art- och habitatdirektivet.

Av art- och habitatdirektivet följer att alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka ett skyddat område, som ingår i nätverket Natura 2000, på lämpligt sätt ska bedömas med avseende på konsekvenserna för bevarandesyftet med området. Prövningsmyndigheten ska godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om det är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.<sup>42</sup> EU-domstolen har konstaterat att det i direktivet inte föreskrivs att bedömningen ska gå till på något specifikt sätt. En bedömning förutsätter dock att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras med hjälp av bästa vetenskapliga kunskaper på området.<sup>43</sup>

Direktiven har huvudsakligen genomförts med bestämmelser i 7 och 8 kap. miljöbalken om skydd av områden och om skydd för den

<sup>40</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>41</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>42</sup> Artikel 6.3.

<sup>43</sup> Domstolens dom i Waddenzee C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 52–54.

biologiska mångfalden samt bestämmelser meddelade med stöd av bemyndiganden i de kapitlen. Tillståndsplikt för verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område följer av 7 kap. 28 a § miljöbalken. I 6 kap. 20 § 1 miljöbalken föreskrivs att en specifik miljöbedömning ska göras när en ansökan om ett sådant tillstånd ska prövas. I 6 kap. 36 § finns en bestämmelse om vad en MKB ska innehålla om verksamheten kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område.

### 3.2.6 Övrigt

#### Esbokonventionen

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbokonventionen,<sup>44</sup> har arbetats fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE). Protokoll om strategiska miljöbedömningar (SEA-protokollet) kompletterar Esbokonventionen. Sverige liksom EU har undertecknat och ratificerat konventionen samt protokollet.

Enligt Esbokonventionen ska alla lämpliga och effektiva åtgärder vidtas för att förebygga, minska och kontrollera betydande skadlig gränsöverskridande miljöpåverkan från planerade verksamheter.<sup>45</sup> Miljökonsekvensbedömningar ska göras för verksamheter som kan antas förorsaka skadlig gränsöverskridande påverkan innan något beslut om verksamheten fattas.<sup>46</sup>

De parter som kan utsättas för skadlig gränsöverskridande påverkan ska underrättas och ges möjlighet att delta i förfarandet med miljökonsekvensbedömningar.<sup>47</sup> I det slutliga beslutet om den föreslagna verksamheten ska vederbörlig hänsyn tas till allmänhetens kommentarer.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1).

<sup>45</sup> Artikel 1.1.

<sup>46</sup> Artikel 1.3.

<sup>47</sup> Artiklarna 3–5.

<sup>48</sup> Artikel 6.

## Ramdirektivet för vatten och grundvattendirektivet

Ramdirektivet för vatten<sup>49</sup> syftar till att bevara och förbättra vattenmiljön i grundvatten och ytvatten. Genom direktivet ställs krav på medlemsstaterna att utforma en förvaltning av sina vatten. Direktivet innehåller även krav på förhandsprövning för uttag av grund- och ytvatten (artikel 11.3 e). Direktivet kompletteras av bland annat grundvattendirektivet.<sup>50</sup>

Sverige har genomfört ramdirektivet för vatten och övriga direktiv med direkt relevans för vattenförvaltningen bland annat genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken och i vattenförvaltningsförordningen.<sup>51</sup> Regeringen får enligt 5 kap. 1 § miljöbalken för vissa geografiska områden eller för hela landet meddela föreskrifter om så kallade miljökvalitetsnormer. I 5 kap. miljöbalken finns också bestämmelser om bland annat förbud mot att tillåta försämring av vattenmiljön och äventyra möjligheten att uppnå rätt kvalitet (4 §), bemyndigande för regeringen att under vissa förutsättningar meddela föreskrifter om undantag från förbuden i nyss nämnda bestämmelse (6 §) samt krav på det underlag som ska finnas tillgängligt i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas (18 §). Direktivets krav på förhandsprövning för uttag av grund- och ytvatten har genomförts genom den tillstånds- och anmälningsplikt som följer av 11 kap. miljöbalken.

Ramvattendirektivets grundläggande miljömål är att uppnå god vattenstatus och förebygga en försämring i medlemsstaternas vattenförekomster. Direktivet innehåller dock möjligheter för medlemsstaterna att under särskilt angivna förutsättningar tillämpa undantag. I artikel 4.7 i direktivet regleras förutsättningarna för en medlemsstat att under vissa förutsättningar tillåta en verksamhet eller åtgärd genom att göra undantag från direktivets krav på att uppnå god grundvattenstatus, god ekologisk status eller, i förekommande fall, god ekologisk potential eller undantag från kravet att förebygga en försämring. Undantaget är genomfört i Sverige med 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen. Bestämmelserna är meddelade med stöd av 5 kap. 6 § miljöbalken.

<sup>49</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

<sup>50</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

<sup>51</sup> Vattenförvaltningsförordningen (2004:660).

## Avfallsdirektivet

Avfallsdirektivet<sup>52</sup> är ett ramdirektiv där det bland annat ställs krav på åtgärder för att avfall ska tas om hand utan fara för människors hälsa och miljön. Vidare ställs det krav på tillstånd för viss hantering av avfall.<sup>53</sup>

De huvudsakliga svenska bestämmelserna på området finns i 15 kap. miljöbalken och i avfallsförordningen,<sup>54</sup> där det bland annat föreskrivs om tillstånds- eller anmälningsplikt för viss hantering av avfall. Avfallsanläggningar och viss hantering av avfall kan också räknas som miljöfarlig verksamhet och omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. miljöbalken och miljöprövningsförordningen. I 22 kap. miljöbalken finns vidare regler om vad en tillståndsdöm som avser behandling av avfall ska innehålla.

---

<sup>52</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

<sup>53</sup> Artikel 23.

<sup>54</sup> Avfallsförordningen (2020:614).



## 4 Utredningens förslag och bedömningar

### 4.1 Regeringsprövning av miljötillstånd i undantagsfall

#### 4.1.1 Regeringen ges en möjlighet att pröva miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet

**Förslag:** Det ska införas en möjlighet för regeringen att pröva ansökningar om tidsbegränsat tillstånd enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. och 11 kap. miljöbalken. Ansökan ska avse sådan verksamhet som är samhällsviktig och som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Det ska även finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

### Skälen för utredningens förslag

#### *Översiktligt om bestämmelsen*

Genom tillfälliga ändringar av miljöbalken som infördes den 15 oktober 2021 genom lag (2021:875) om ändring av miljöbalken (fortsättningsvis kallad den tillfälliga lagen) gavs regeringen möjlighet att pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar i vissa fall.<sup>1</sup> Som förutsättningar gällde att verksam-

---

<sup>1</sup> Lagstiftningen tillämpades vid regeringens tillståndsprövning avseende Cementa AB, se vidare i avsnitt 2.2.1. Ändringarna upphörde att gälla den 1 januari 2022, se lag (2021:876) om ändring i miljöbalken.

heten skulle avse brytning av kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattades av ett gällande tillstånd. Vidare krävdes att verksamheten skulle behövas för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och att behovet av kalksten inte skulle kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Regeringen gavs också möjlighet att i enskilda fall besluta om undantag från krav på specifik miljöbedömning och liten miljökonsekvensbeskrivning (se vidare i avsnitt 4.7.1.)

Utredningens direktiv anger att regeringen behöver ges en permanent möjlighet att besluta om tillfälliga tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet i vissa fall. I dessa särskilt angelägna situationer kan en snabbare tillståndsprövning möjliggöras dels genom att prövningen inleds hos regeringen och att regeringens beslut endast kan överprövas genom en rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen, dels genom att det införs en möjlighet att under vissa omständigheter göra undantag från miljöbalkens krav på miljöbedömning.

Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså ett avsteg från bestämmelserna om vilken myndighet som prövar ansökan och den instansordning som har bedömts bäst tillgodose behovet av en samordnad effektiv handläggning av miljömål. Mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen har både lagfarna domare och tekniska råd. De tekniska råden är domare med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. Mark- och miljödomstolarna har även särskilda ledamöter med erfarenhet av relevanta sakfrågor. På grund av vikten av miljöbedömning och den nuvarande instansordningens fördelar bör det tydligt framgå att regeringens prövningsmöjlighet är begränsad till undantagsfall. Syftet är inte att regeringsprövning ska bli ett gängse alternativ till den ordinarie prövningsprocessen eller att en regering ska ges ett skönsmässigt utrymme att i stor utsträckning pröva verksamheter i annan ordning än vad som normalt sett gäller.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen avgränsas därför av flera rekvisit. För det första ska den verksamhet som ansökan avser bedömas vara samhällsviktig. För det andra ska verksamheten behövas för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse. Det ska vidare finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om detta behov inte tillgodoses och behovet ska inte kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Nedan redogörs närmare för nämnda rekvisit. Utredningens bedömning är att samtliga dessa rekvisit behövs



för att avgränsa möjligheten till regeringsprövning på ett lämpligt sätt. Sammantaget innebär de att regeringsprövning endast kommer att kunna användas under exceptionella förhållanden, vilket är i enlighet med lagstiftningens syfte.

Regeringens prövningsmöjlighet bör inte vara obligatorisk utan valfri, så kallat fakultativ. Detta framgår genom att det anges att regeringen *får* pröva en ansökan om tillfälligt tillstånd. Regeringen ska kunna avstå från prövning om den bedömer att de lagliga förutsättningarna inte är uppfyllda men även om den av andra skäl bedömer att en prövning inte är lämplig. Detta innebär visserligen att det från verksamhetsutövarens perspektiv kommer att vara svårt att förutse när reglerna kommer att tillämpas. Enligt utredningen är det dock nödvändigt att den typ av instrument som nu föreslås, där en avvikelse från den normala prövningsordningen får göras i särskilda undantagsfall utifrån bedömningar av bland annat politisk och samhällsekonomisk karaktär, innefattar ett stort mått av bedömningsutrymme för regeringen.

### *Prövningen ska avse samhällsviktig verksamhet*

Samhällsviktig verksamhet definieras i 6 kap. 2 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Definitionen av samhällsviktig verksamhet antogs efter förslag av Utredningen om civilt försvar.<sup>2</sup> Förslaget utgick i sin tur från ett beslut av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) om att uppdatera den tidigare definitionen av begreppet.<sup>3</sup>

Den tidigare definitionen av samhällsviktig verksamhet<sup>4</sup> användes i 17 § förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och

---

<sup>2</sup> SOU 2021:25, s. 288–289.

<sup>3</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, dnr 2020-11275.

<sup>4</sup> Med samhällsviktig verksamhet avses en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

1. ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarig kris inträffar i samhället,

2. verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Till de samhällsviktiga verksamheterna räknades bland annat industri av vikt för tillverkning av varor vilka är direkt nödvändiga för övrig samhällsviktig verksamhet. Som samhällsviktig verksamhet räknades även bland annat militärt försvar.<sup>5</sup>

Vid uppdateringen av definitionen samarbetade MSB med en rad aktörer inklusive Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Sveriges Kommuner och Regioner, Länsstyrelserna med flera. Syftet var bland annat att skifta fokus från verksamhetens roll vid ett bortfall eller hantering av en händelse, till verksamhetens roll att upprätthålla och säkerställa viktiga samhällsfunktioner såväl före, under och efter störningar. En tanke var också att den uppdaterade definitionen inte skulle innehålla skrivningar om tillstånd; såsom olycka, kris eller krig och därmed inte exkludera totalförsvarsperspektivet.<sup>6</sup> När definitionen sedan fördes in i förordningstext var syftet att skapa en ökad tydlighet och samsyn mellan aktörer i samhället kring vad samhällsviktig verksamhet är.<sup>7</sup>

Statliga myndigheter, kommuner och regioner har bland annat i uppdrag att inom sina respektive ansvarsområden identifiera samhällsviktig verksamhet.<sup>8</sup> MSB har även gett ut material som tjänar till vägledning vid identifiering av samhällsviktig verksamhet. Till de samhällsviktiga verksamheterna räknas bland annat tillverkning av sådana råvaror och produkter som är nödvändiga för andra samhällsviktiga verksamheter, såsom hälso- och sjukvård, infrastruktur och energiförsörjning.<sup>9</sup>

MSB:s vägledande material är främst inriktat mot det civila försvaret. Enligt utredningens bedömning är det dock tydligt att även sådan verksamhet som upprätthåller militärt försvar och som bedrivs av Försvarsmakten med flera omfattas av definitionen av samhällsviktig verksamhet. MSB bedömde att sådan verksamhet omfattas av den tidigare definitionen och det finns inget som tyder på att den nya definitionen innebär någon förändring i denna del. Snarare har

<sup>5</sup> Se MSB (2020), *MSBFS 2020:3 föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet*.

<sup>6</sup> MSB (2020), *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*. MSB 2020-11275.

<sup>7</sup> SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft*, s. 288–289.

<sup>8</sup> 7 § 1 förordningen om statliga myndigheters beredskap, 2 kap. 1 § lag [2006:544] om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och MSB (2015), *MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*.

<sup>9</sup> Se MSB (2021), *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*, MSB 1844, s. 6.

ett syfte med den nya definitionen varit att mer tydligt inkludera totalförsvarsperspektivet.

*Prövningen ska avse tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samt Natura 2000-tillstånd*

Enligt utredningens direktiv ska regeringen ges möjlighet att pröva tillstånd till verksamheter enligt miljöbalken. Bestämmelser om tillstånd som avser verksamheter finns i 9 kap. (miljöfarliga verksamheter) och 11 kap. miljöbalken (vattenverksamheter) samt i föreskrifter meddelade med stöd av dessa kapitel. För verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken (Natura 2000-områden) krävs tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Vid tillståndsprövningar för verksamhet i sådana naturområden krävs i många fall specifika miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Utredningen bedömer att det är lämpligt att regeringens prövningsmöjlighet omfattar både tillstånd för de specifika verksamheterna och verksamheter i Natura 2000-områden. I miljöbalken finns även bestämmelser om tillstånd för viss hantering av genetiskt modifierade organismer i 13 kap. samt av kemiska och biotekniska organismer i 14 kap. Detta är en annan typ av tillstånd som vanligtvis inte avser verksamheter i bemärkelsen anläggningar och åtgärder utan vissa metoder samt produkter. För detta ändamål finns särskilda krav avseende bland annat miljö- och hälsoutredning i ovan angivna kapitel.<sup>10</sup> Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det inte är lämpligt att möjligheten till regeringsprövning omfattar dessa typer av tillstånd.

Vidare finns bestämmelser om tillstånd för yrkesmässig drift av en producentansvarsorganisation samt för viss avfallshantering i 15 kap. miljöbalken. Även avfallsanläggningar och andra typer av avfallshantering kan vara miljöfarlig verksamhet och därmed kräva tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Enligt utredningens bedömning bör det vara tillräckligt att regeringens prövningsmöjlighet avser den slags avfallshantering som också utgör miljöfarlig verksamhet. Verksamheter med tillståndsplikt som endast följer av 15 kap. miljöbalken bör därför falla utanför regeringens prövningsmöjlighet.

---

<sup>10</sup> Jfr. prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 1, s. 279.

Regeringen får vidare med stöd av 12 kap. 12 § miljöbalken föreskriva om sådan tillståndsplikt för verksamheter som kan krävas till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. I motiven till bestämmelsen anges att bestämmelsen kan tillämpas för att föreskriva tillståndsplikt i fall som inte avser miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller annan verksamhet för vilken tillståndsplikt kan föreskrivas enligt annan bestämmelse i balken. Som exempel nämns krav på tillståndsplikt som kan följa av rådets direktiv (85/337/EEG) av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det vill säga föregångaren till MKB-direktivet.<sup>11</sup> Eftersom regeringens prövningsmöjlighet är särskilt avgränsad och det är svårt att förutse vilken typ av tillståndsplikt som regeringen kan komma att föreskriva om med stöd av denna bestämmelse, bedömer utredningen att regeringens prövningsmöjlighet inte bör omfatta denna typ av tillstånd.

Inte heller tillstånd till marinvetenskaplig forskning (7 kap. 23 § miljöbalken) eller tillstånd till vilthägn (12 kap. 11 §) avser enligt utredningens bedömning den typ av verksamhet som regeringen bör kunna pröva enligt den föreslagna regleringen.

Sammanfattningsvis anser utredningen att regeringens prövningsmöjlighet bör omfatta tillstånd som krävs enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. och 11 kap. miljöbalken samt enligt förordningar meddelade med stöd av dessa bestämmelser. Denna avgränsning är rimlig utifrån syftet med regeringsprövningen. Utredningsdirektivet omfattar inte, enligt utredningens bedömning, en analys av om prövningsmöjligheten även ska inkludera tillstånd enligt 13–15 kap. miljöbalken. För det fall regeringen önskar undersöka även denna fråga skulle detta kräva en mer omfattande analys utifrån gällande prövningsordning, tillämplig EU-rätt och så vidare. Övriga tillstånd enligt miljöbalken bedöms falla utanför denna del av utredningens uppdrag.

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk* del 2, s. 154–155.

*Verksamheten ska behövas för att tillgodose väsentliga allmänna intressen där det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses*

Enligt utredningens direktiv bör en förutsättning för tillfälligt tillstånd vara att ett sådant tillstånd behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen.

Begreppet väsentliga allmänna intressen förekom i den tillfälliga lagen. I propositionen anfördes då följande om begreppet:

Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen, regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Det innebär att det ska vara fråga om verksamhet av nationell betydelse. I denna bedömning ska hänsyn tas till det nationella behovet av kalksten och verksamhetens betydelse för arbetsmarknaden och sysselsättningen både i regionen och nationellt.<sup>12</sup>

I utredningens direktiv anges vidare att den verksamhet som ska omfattas av lagstiftningen ska vara av nationell betydelse. Med detta avses, som utredningen uppfattat direktiven, en verksamhet där det kan medföra allvarliga samhällskonsekvenser om den vara eller tjänst som verksamheten tillhandahåller inte tillgängliggörs, med betydande följder för exempelvis bostadsbyggande, underhåll, byggnation av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i övrigt.

En jämförelse kan göras mellan begreppet väsentliga allmänna intressen och andra begrepp i miljöbalken. Enligt 2 kap. 10 § kan regeringen i undantagsfall tillåta verksamheter eller åtgärder om de är av synnerlig betydelse från allmän synpunkt. Med allmän synpunkt avses exempelvis sysselsättningen.<sup>13</sup> Enligt 21 kap. 7 § 2 st. ska mark- och miljödomstolen lämna över ett mål till regeringen för prövning om det rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §. Ett exempel enligt förarbetena är att miljöskyddskrav ställs mot vittgående arbetsmarknadspolitiska effekter.<sup>14</sup>

Utredningen gör utifrån ovanstående följande bedömning. Begreppet väsentliga allmänna intressen bör i huvudsak förstås på motsvarande sätt som enligt den tillfälliga lagen. En given skillnad är dock att det inte är behovet av kalksten som beaktas, utan behovet av den vara eller tjänst som den aktuella samhällsviktiga verksamheten till-

<sup>12</sup> Prop. 2021/22:15 *Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall*, s. 51.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 27–28.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 235.

handahåller. Väsentliga allmänna intressen kan även avse nationell säkerhet och totalförsvarets intressen.

Mot bakgrund av hur begreppet allmänt intresse förstås enligt 21 kap. 7 § 2 st. kan det dock finnas en risk för att regeringens prövningens möjlighet i allt för hög grad fokuserar på de arbetsmarknads- mässiga konsekvenserna av att en verksamhet inte får tillstånd. Enligt utredningens mening är det den samhällsviktiga funktionen, inte verksamheten i sig, som ska kunna föranleda regeringsprövning. Risk för uppsägning av personal, även om uppsägningarna skulle resultera i en större påverkan på den lokala eller regionala arbetsmarknaden, är exempelvis inte skäl för en regeringsprövning. Fokus ska i stället ligga vid den samhällsfunktion som verksamheten upprätthåller genom produktion av en viss vara eller tjänst. Påverkan på denna samhällsfunktion skulle dock kunna medföra allvarliga följdverkningar på arbetsmarknaden i en bredare bemärkelse, vilket då borde kunna beaktas. Även risken för andra följdverkningar, såsom omfattande värdeförstörelse i andra verksamheter eller att samhällsviktiga funktioner äventyras, borde kunna vara relevanta att ta hänsyn till. Avsikten med förslaget är inte heller att regeringen ska kunna pröva ett tillfälligt tillstånd för att gynna en positiv utveckling hos en viss verksamhet, till exempel utvecklingen av en viss teknik som kan vara samhällsnyttig. I stället är det de betydande negativa följderna av att en verksamhet inte kommer till stånd eller kan fortsätta sin verksamhet som ska kunna undvikas genom regeringsprövningen.

För att ytterligare öka förutsebarheten och förståelsen för den föreslagna lagstiftningen är det viktigt att tillämpningsområdet framgår så tydligt som möjligt av lagtext. Utredningen föreslår därför att det, utöver att verksamheten ska behövas för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, ska krävas att det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses.

Allvarliga samhällskonsekvenser bör innefatta situationer som innebär en påtaglig störning eller en överhängande risk för en påtaglig störning av samhällsviktiga verksamheter. Följderna ska vara betydande och kan exempelvis avse bostadsbyggande, underhåll, byggnation av infrastruktur, energiförsörjning, den civila och militära försvarsförmågan samt arbetsmarknad och samhällsekonomi. Konsekvenserna ska i första hand påverka hela landet. Dock bör även särskilt allvarliga följder på regional eller lokal nivå kunna anses ha nationell betydelse.

*Behoven ska inte kunna tillgodoses på annat sätt*

Regeringsprövningen bör begränsas till de fall då behovet av att tillgodose väsentliga allmänna intressen inte kan tillgodoses på ett annat från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Detta innebär bland annat att i de fall det tidsmässigt är möjligt att få en ansökan om tillstånd prövad i enlighet med den vanliga prövningsordningen så bör bestämmelsen inte kunna tillämpas, eftersom det då inte kan anses stå klart att de aktuella behoven inte kan tillgodoses på ett annat sätt.

Regleringen kan tänkas bli tillämplig i situationer då det saknas tillstånd för att bedriva en verksamhet eller då ett tidsbegränsat tillstånd enligt miljöbalken har löpt ut eller kommer att löpa ut inom kort. Det kan också vara fråga om situationer där en verksamhet behöver utökas eller ändras på så sätt att ett nytt eller ändrat tillstånd behövs. Om det i en sådan situation står klart att det är utsiktslöst att få ett tillstånd prövat på ordinarie väg inom en sådan tid att risken för allvarliga samhällskonsekvenser kan undvikas, bör regeringens möjlighet till prövning kunna träda in. Eftersom syftet är att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse och undvika allvarliga samhällskonsekvenser bör det inte i sig påverka bedömningen om verksamhetsutövaren genom försumlighet eller på annat sätt orsakat eller bidragit till den uppkomna situationen, till exempel genom att inte söka tillstånd i tillräckligt god tid. Det är viktigt att understryka att utrymmet för regeringsprövning ska vara tydligt avgränsat och att möjligheten är fakultativ för regeringen. En verksamhetsutövare ska därmed inte kunna räkna med möjligheten till regeringsprövning. Det är av särskild vikt att ordinarie ansökningsprocess initieras i god tid för att i sig inte orsaka synnerlig brådska.

Vid prövningen måste det också övervägas om det finns alternativa sätt att tillgodose det aktuella behovet än genom den aktuella verksamheten. Det måste övervägas hur stort behovet av den aktuella varan eller tjänsten är, om den kan ersättas av en annan vara eller tjänst, om det finns flera verksamheter som kan tillhandahålla varan eller tjänsten, hur möjligheterna till import ser ut och så vidare. Det måste också göras en bedömning av hur lång tid det aktuella behovet kommer att kvarstå. Det som ska avgöras är om behovet kan tillgodoses på ett sätt som är tillfredsställande från allmän synpunkt. Detta är en bedömning som av nödvändighet är av politisk karaktär

och som kan innefatta överväganden av säkerhetspolitisk och samhällsekonomisk natur.

*Regeringen ska pröva ansökan enligt gällande rätt*

Vid prövningen av ansökan bör regeringen bedöma både om förutsättningarna för regeringsprövning och övriga relevanta krav i miljöbalken är uppfyllda. Regeringens beslut får förenas med villkor (16 kap. 2 § miljöbalken).

Liksom vid annan regeringsprövning enligt miljöbalken är utgångspunkten att regeringen ska tillämpa miljöbalkens hänsynsregler och övriga tillämpliga regler på samma sätt som ordinarie prövningsmyndighet. Enligt bestämmelserna i 2 kap. 9–10 §§ miljöbalken har regeringen dock ett något större utrymme än ordinarie prövningsmyndighet att tillåta verksamheter.

I de fall undantag görs från bestämmelser om miljöbedömning kommer underlaget för bedömningen att vara mer begränsat än vad som vanligtvis är fallet vid motsvarande tillståndsprövningar (se vidare i avsnitt 4.7.1). Detta är ett skäl till att tillämpa undantagsmöjligheten restriktivt. För att se till att regeringen i vart fall har tillräckligt med underlag för att kunna göra en adekvat bedömning av ansökan om tillstånd utifrån gällande rätt behöver det regleras vad en sådan ansökan ska innehålla (se vidare i avsnitt 4.2). Regeringen måste i sin beredning av ärendet även följa de förvaltningsrättsliga principer som gäller för kommunikation med parter (jfr 25 § förvaltningslagen). Det bör utredas vidare hur sakägar- och äganderättsförhållanden ska hanteras i en sådan process och vilka moment som även i regeringens prövning blir obligatoriska, bland annat med hänsyn till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.



#### 4.1.2 Tillstånden ska tidsbegränsas till maximalt fem år

**Förslag:** Regeringen ska kunna besluta om tidsbegränsade tillstånd enligt miljöbalken för en viss verksamhet. Tillstånd ska kunna meddelas för en maximal tid om fem år.

#### Skälen för utredningens förslag

Tillstånd som meddelas med stöd av den föreslagna regleringen ska vara tidsbegränsade. Tillfälliga tillstånd kan avse fall där behovet antingen endast är tillfälligt eller fall där det behövs ett tillfälligt tillstånd i avvaktan på ett ordinarie tillstånd. Hur lång tid ett tillstånd ska gälla får bestämmas från fall till fall av regeringen. De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att bestämmelsen ska vara tillämplig innebär i sig att tillståndet inte får avse en längre tid än vad som bedöms nödvändig. Regeringen bör därför, när giltighetstiden bestäms, uppskatta under hur lång tid rekvisiten fortsatt kan bedömas vara uppfyllda. Om bedömningen exempelvis är att behovet vid en viss tidpunkt kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt bör tillståndet inte utsträckas längre än till denna tidpunkt. Så är till exempel fallet när en ordinarie tillståndsprövning bedöms kunna vara genomförd. Det är av stor vikt att regeringens tillstånd inte får gälla under längre tid än vad som är nödvändigt eftersom regeringen kan ha beslutat om undantag från bestämmelser om specifik miljöbedömning (se vidare i avsnitt 4.7.1) och därmed inte haft det fulla underlag för sin bedömning som normalt sett skulle krävas.

Utredningen föreslår vidare att det ska gälla en absolut tidsgräns om fem år för regeringens tillstånd. Utredningen vill samtidigt understryka att förslaget avser en bortre tidsgräns och inte att fem år i allmänhet ska ses som en lämplig tidslängd för regeringstillstånd. Genom en bortre tidsgräns särskiljs regeringens tillstånd på ett tydligt sätt från ordinarie tillstånd, vilket enligt utredningens mening bör ha en pedagogisk funktion och öka lagstiftningens förutsebarhet. Det bör noteras att tidsbegränsade ordinarie tillstånd enligt miljöbalken kan omfatta långa tidsperioder om till exempel 30 år. Om ingen formell tidsbegränsning gäller ser utredningen att det kan skapas förväntningar på regeringen att besluta om längre tillstånd än vad som enligt utredningens mening vore lämpligt. Med en bortre tidsgräns blir det

tydligare för potentiella sökande och för allmänheten i stort att regeringstillstånd endast kan fungera som en tillfällig lösning. Det kan även minska risken för att regeringen får ta emot och hantera ett omotiverat stort antal ansökningar.

Som nämnts ovan är tanken att regeringens tillstånd endast ska gälla så länge som behoven i fråga inte kan tillgodoses på annat sätt, exempelvis genom en ordinarie tillståndsprövning. Inom fem år från regeringens tillståndsgivning bör normalt sett en ordinarie tillståndsprövning ha kunnat genomföras. Utredningen bedömer därför att en tidslängd om fem år för regeringens tillstånd i de flesta fall bör vara tillräcklig. Samtidigt är det svårt att förutse de situationer där den föreslagna regleringen kan bli tillämplig. Det innebär att det inte helt går att utesluta att det i vissa fall kan finnas behov av regeringstillstånd som gäller under längre tidsperioder än fem år. En nackdel med en bortre tidsgräns är dock att regeringens handlingsutrymme begränsas och att lagstiftningen därför i vissa fall kan bli mindre ändamålsenlig. Av de skäl som utredningen redogjort för ovan framgår dock att fördelarna med en tidsgräns överväger. Utredningen föreslår att behovet av längre tillstånd i vissa fall i stället får tillgodoses genom en möjlighet till förlängning av regeringstillstånd, vilket berörs i avsnitt 4.1.8.

En nackdel med relativt kortvariga regeringstillstånd, vilket maximalt fem år får betraktas som, är att det ger en sämre trygghet för verksamhetsutövaren. Det kan påverka ansökningsbenägenheten och investeringsviljan negativt, särskilt när det gäller förändring eller expanderingsverksamheter eller till och med uppstart av helt nya verksamheter (se avsnitt 4.1.3). Det finns en risk att verksamhetsutövare är tveksamma till att driva samhällsviktiga verksamheter med stöd av endast ett kortvarigt regeringstillstånd. Utredningens bedömning är dock att denna risk i viss mån måste accepteras. Återigen bör det understrykas att regeringens tillståndsprövning inte ska vara ett gängse alternativ till det ordinarie miljöprövningssystemet, utan i stället fungera som en tillfällig lösning i vissa särskilda situationer. Det bör också noteras att regeringen i varje enskilt fall ska bestämma tillståndets längd och att det med nödvändighet ligger ett mått av oförutsebarhet i denna bedömning. Avsaknad av en bortre tidsgräns, eller en alltför generös sådan, riskerar därför att skapa orealistiska förväntningar hos de sökande. När det gäller uppstart av nya verksamheter med stöd av ett regeringstillstånd framgår i avsnitt 4.1.8 att

detta i och för sig inte utesluts som en möjlighet, men att det enligt utredningens bedömning är mindre sannolikt att regeringstillstånd kommer att användas i detta syfte.

#### 4.1.3 Prövningen ska inte vara begränsad till tidigare tillståndsprövade verksamheter

**Bedömning:** Regeringens prövningsmöjlighet ska inte inskränkas till att endast omfatta sådana verksamheter som har eller har haft ett tillstånd.

#### Skälen för utredningens bedömning

Regeringens prövningsmöjlighet enligt den tillfälliga lagen var begränsad till sådan kalkstensbrytning som avsåg kalksten som vid tidpunkten för ansökan omfattades av ett gällande tillstånd, men vars brytning inte kunde slutföras på grund av tidsbegränsningen i det tillståndet.<sup>16</sup>

I de flesta fall där förutsättningarna för regeringsprövning kommer att vara uppfyllda är det sannolikt att det rör sig om verksamheter som är pågående och som har eller tidigare har haft ett miljötillstånd. Det kan vara fråga om en verksamhet med tidsbegränsat tillstånd som har löpt ut eller som löper ut inom kort. I vissa fall kan tillståndsprövningen då syfta till en ren tidsförlängning av en i stort sett oförändrad verksamhet – det vill säga en liknande situation som den tillfälliga lagen reglerade. I andra fall kan en verksamhet behöva utökas eller ändras på så sätt att ett nytt eller ändrat tillstånd behövs. Detta kan gälla både i fråga om tidsbegränsade och icke-tidsbegränsade tillstånd. Exempelvis kan en verksamhet snabbt behöva ställa om sin produktion, utöka den, eller förlägga verksamheten till en annan plats. Enligt utredningens bedömning bör regeringens prövningsmöjlighet även omfatta ändringar av verksamheter. Regeringens prövning enligt den nu föreslagna regleringen bör därmed, till skillnad från vad som gällde enligt den tillfälliga lagen, inte begränsas till vad ett tidigare meddelat tillstånd omfattar.

---

<sup>16</sup> Se prop. 2021/22:15 *Regeringsprövning av kalkstenstäkter i undantagsfall*, s. 50–51.

I de fall som verksamheten tidigare har tillståndsprövats bör prövningen av en ansökan kunna bli mindre omfattande och betungande både för sökanden och för regeringen. Verksamhetens effekter har då beskrivits och bedömts i den tidigare prövningen. Det bör vidare finnas underlag tillgängligt från driften av verksamheten, där verksamhetens hittillsvarande miljöeffekter framgår. Ju större skillnad i förhållande till tidigare tillstånd som den nya ansökan innebär, desto mer omfattande och betungande kan prövningen väntas bli.

Än större blir utmaningarna om regeringen ska pröva en verksamhet som inte alls varit föremål för tidigare tillståndsprövning. Kraven på att regeringen har rätt resurser och kompetens för att kunna genomföra prövningen utifrån samtliga relevanta rättsregler gör sig särskilt starkt gällande i en sådan situation. Om verksamheten inte har bedrivits tidigare finns inte heller något underlag från driften eller någon upparbetad kontakt med en tillsynsmyndighet som kan ge stöd till prövningen. Det har i ett sådant fall inte heller meddelats några villkor för verksamhetens utövande och det har inte utretts vilka som är sakägare. Det skulle också kunna innebära ett stort osäkerhetsmoment för en verksamhetsutövare att starta en ny verksamhet endast med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd meddelat av regeringen. För att verksamhetsutövare ska kunna känna sig trygga i att bland annat göra nödvändiga investeringar är det sannolikt att de snarare behöver ett mer långsiktigt tillstånd.

Trots vad som anförs ovan kan det inte helt uteslutas att det kan uppstå exceptionella situationer, där det finns ett tidskritiskt behov av att starta en ny verksamhet och där förutsättningarna för regeringsprövning är uppfyllda. Det kan röra sig om exceptionella och olyckliga händelser i normala situationer, fredstida kriser, höjd beredskap eller ytterst krig, då det plötsligt uppstår behov av nationell produktion av en viss vara eller tjänst.

Det har under utredningen framkommit skilda uppfattningar om huruvida regeringens prövningsmöjlighet bör kunna omfatta helt nya verksamheter. Sammantaget bedömer utredningen dock att en sådan möjlighet behöver finnas och konstaterar samtidigt att det är mycket svårt att förutsäga i vilka situationer en prövning av detta slag skulle kunna bli aktuell.

Den föreslagna regleringen syftar just till att skapa möjligheter till prövning i svårförutsedda situationer, där det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om situationen inte blir löst.

Om möjligheten skulle begränsas till pågående eller tidigare tillståndsprövade verksamheter kan detta också väcka svåra avgränsningsfrågor. Regeringen skulle i så fall behöva ta ställning till vad ett tidigare tillstånd omfattar. Det kan också uppstå frågor om hur man ska se på verksamheter, till exempel gruvor, som visserligen tidigare har haft tillstånd men som har varit nedlagda under en längre tid.

Även om regeringsprövning av en helt ny verksamhet skulle innebära utmaningar, blir en sådan prövning av de skäl som beskrivits ovan sannolikt bara aktuell under exceptionella förhållanden. Vid sin bedömning av om ansökan ska tas upp till prövning har regeringen även att ta ställning till om en sådan prövning är lämplig med hänsyn till de krav som EU-rätten uppställer samt de konsekvenser en sådan prövning får för sakägare och andra berörda. Genom att prövningsmöjligheten är fakultativ kan regeringen således välja att avstå från en prövning med hänsyn till EU-kraven men även om den bedöms bli för resurskrävande, svår att genomföra eller av andra skäl inte lämplig. Skälen för ett eventuellt avstående från prövningsmöjligheten ska dock i varje givet fall vägas mot de väsentliga allmänintressen som står på spel. Det blir ytterst en fråga för regeringen att bedöma. Utredningen föreslår därför att det inte införs en formell begränsning i lagtexten som innebär att verksamheten till någon del ska ha omfattats av ett tidigare tillstånd.

#### 4.1.4 Förhållande till andra bestämmelser om prövningsmyndighet

**Förslag:** Bestämmelsen om regeringens prövning av tidsbegränsade tillstånd ska gälla trots andra bestämmelser enligt miljöbalken om att ansökan om tillstånd eller dispens ska prövas av en mark- och miljödomstol, länsstyrelse eller kommun.

#### Skälen för utredningens förslag

I 7 kap. 29 b § miljöbalken finns bestämmelser om att frågor om Natura 2000-tillstånd som huvudregel prövas av länsstyrelsen i det län där det berörda området finns och i vissa fall av den myndighet som prövar frågan om tillstånd eller dispens enligt angivna kapitel.

I 9 kap. 8 § första stycket och 11 kap. 9 b § första stycket första meningen miljöbalken finns bestämmelser om att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet prövas av mark- och miljödomstolen. I 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 miljöbalken anges att mark- och miljödomstol som första instans bland annat prövar mål om miljöfarlig verksamhet som är ansökningsmål. Mark- och miljödomstolen prövar också mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar enligt 11 kap. samt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Undantaget är verksamheter som avser markavvattning, vilka ska prövas av länsstyrelsen och säkerhetsklassificering av dammar.

För att förtydliga hur den föreslagna bestämmelsen om regeringens prövning förhåller sig till dessa bestämmelser bör det anges särskilt. Det bör anges att regeringen prövar en ansökan som avses i bestämmelsen trots vad som framgår av 7 kap. 29 b §§, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b första stycket första meningen och 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 miljöbalken.

#### 4.1.5 Förhållande till andra prövningsprocesser

**Bedömning:** Det ska inte införas någon formell begränsning i lagstiftningen som hindrar att en regeringsprövning kan ske samtidigt som det pågår en tillståndsprocess avseende samma verksamhet hos ordinarie prövningsmyndighet.

#### Skälen för utredningens bedömning

En förutsättning för regeringsprövning ska vara att behoven inte kan tillgodoses på ett annat från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Utgångspunkten är alltså att ett tillstånd till en verksamhet i första hand ska sökas och prövas hos ordinarie prövningsmyndighet.

De situationer som den föreslagna regleringen är tänkt för präglas av oförutsebarhet. Fokus i dessa situationer är att tillgodose väsentliga allmänna intressen och att avvärja allvarliga samhällskonsekvenser. Det går därför att föreställa sig olika situationer, i förhållande till den ordinarie tillståndsprövningen, där förutsättningarna för regeringsprövning kan vara uppfyllda. Det kan handla om situationer där

en tillståndsprocess nyligen har avslutats men där verksamheten inte har beviljats ett tillstånd. Det kan även röra sig om fall där något förfarande hos ordinarie prövningsmyndighet ännu inte har inletts, men där det av olika skäl bedöms utsiktslöst att tillstånd kommer att meddelas. Det kan inte heller uteslutas att en sådan situation, till exempel på grund av oförutsedda händelser, skulle kunna uppstå efter att en tillståndsprocess hos ordinarie prövningsmyndighet har inletts. Utredningen har därför ställts inför frågan om parallella tillståndsprocesser kan och bör möjliggöras.

Att möjliggöra för parallella förfaranden, där regeringen skulle kunna pröva en ansökan om tillfälligt tillstånd parallellt med en pågående process i en annan instans, väcker processrättsliga, praktiska och principiella frågor.

Den processrättsliga principen *litis pendens* innebär, enkelt uttryckt, att en fråga som redan är föremål för prövning i ett mål inte får tas upp till prövning av en annan myndighet eller domstol i ett annat mål (se 13 kap. 6 § rättegångsbalken). Normalt sett leder en tillämpning av principen till att en senare väckt talan om samma sak avvisas. Principen förutsätter att frågorna som ska prövas i de två förfarandena är identiska. I motiven till rättegångsbalken har detta uttryckts som att yrkandet i den senare processen helt ska täckas av yrkandet i den förra, för att ett rättegångshinder ska gälla.<sup>17</sup> Vidare finns ett samband mellan *litis pendens* och den rättskraft som en dom eller ett beslut får.<sup>18</sup>

Den rättskraft som ett tillstånd vinner enligt 24 kap. 1 § miljöbalken hindrar inte en prövning av en ny tillståndsansökan. Vidare skulle regeringens prövning enligt den föreslagna regleringen skilja sig från ordinarie tillståndsmyndighets prövning på flera sätt. Regeringens prövning skulle utgå från delvis andra bedömningsgrunder då hänsyn till väsentliga allmänna intressen och risken för allvarliga samhällskonsekvenser skulle beaktas. Vidare skulle regeringen endast kunna besluta om ett tillfälligt tillstånd, som inte skulle utsträckas längre fram i tiden än vad som bedöms nödvändigt, allra längst i fem år i enlighet med utredningens förslag. Regeringens bedömning skulle inte vara bindande för ordinarie tillståndsmyndighet och vice versa.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att principen om *litis pendens* inte skulle hindra att en regeringsprövning kan

<sup>17</sup> Prop. 1942:5 med förslag till rättegångsbalk. Se även NJA II 1943 s. 168.

<sup>18</sup> Ekelöf, P.-O., Bylund, T./Edelstam, H. (2006) Rättegång. Häfte 3, 7 uppl., s. 270.

ske vid samma tidpunkt som en prövning hos ordinarie tillståndsmyndighet. Det måste dock noteras att innebörden av *litis pendens* i varje givet fall måste avgöras i rättstillämpningen.

Även om parallella processer hos regeringen och hos en annan myndighet formellt sett inte skulle hindras av principen om *litis pendens*, kan det finnas praktiska problem med en sådan ordning. Frågor kan uppstå hos ordinarie prövningsmyndighet om regeringens bedömning bör inväntas eller inte, eller om regeringsprövningen på annat sätt bör påverka myndighetens handläggning. Utgångspunkten bör dock enligt utredningens mening vara att handläggningen hos den ordinarie prövningsmyndigheten ska fortgå oavsett och utan närmare hänsyn till en regeringsprövning. Utredningen bedömer att situationen sällan bör vara sådan att prövningsmyndighetens avgörande är nära förestående när regeringen prövar en ansökan. I en sådan situation är det nämligen svårt att se att förutsättningarna för regeringsprövning skulle vara uppfyllda.

Utöver de processrättsliga frågorna kan parallella processer medföra praktiska frågeställningar. Det kan till exempel innebära svårigheter för en verksamhetsutövare att förhålla sig till två samtidigt pågående tillståndsprocesser. Dessa svårigheter måste kanske i viss mån accepteras med hänsyn till syftet med en regeringsprövning. Eftersom tillståndsprövningarna kommer att vara likartade kan sannolikt till stor del samma underlag användas i båda processerna.

Parallella processer kan även ge upphov till mer principiella frågeställningar. I praktiken kan prövningarna vara mycket likartade och innefatta samma frågor. Det finns då en risk att en domstol eller myndighet skulle uppleva sig bunden av de bedömningar som regeringen gör, även om någon formell bundenhet inte skulle gälla. Detta aktualiserar principen om domstolars och myndigheters självständighet (11 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen). Denna fråga gör sig dock gällande även i fall där processerna inte är parallella. Regeringens tillstånd ska vara tillfälliga och kommer i de flesta fall fungera som överbryggande efter eller före ett meddelat tillstånd eller mellan två ordinarie tillstånd. Som huvudregel kommer alltså en ordinarie tillståndsprocess att ha föregått regeringsprövningen och/eller följa kort därefter. Frågan om domstolarnas och myndigheternas självständighet kan dock ställas på sin spets, särskilt i situationer då processerna pågår parallellt.



Det har under utredningsarbetet framkommit skilda uppfattningar om parallella tillståndprocesser bör tillåtas. Utredningen gör dock en samlad bedömning att en sådan möjlighet bör finnas. Om inte det skulle tillåtas är risken att en verksamhetsutövare, för att kunna ansöka om tillstånd hos regeringen, behöver återkalla en tidigare inlämnad ansökan hos ordinarie prövningsmyndighet. Detta skulle innebära tids- och arbetsförluster som inte är försvarbara utifrån syftet med lagstiftningen. Regeringen kan exempelvis behöva besluta om ett längre tillstånd för att ge verksamhetsutövaren skälig tid att inleda en ny ansökningsprocess på ordinarie väg.

Som nämnts ovan bedömer utredningen att de formella, praktiska och principiella problemen med parallella prövningar kan mildras av att regeringens prövning är begränsad till tillfälliga tillstånd samt att regeringen har att beakta delvis andra rekvisit vid sin prövning. Ovan nämnda problem ska dock inte underskattas. Regeringen, vars prövningsmöjlighet är fakultativ, bör möjligen iaktta en viss försiktighet med att pröva en ansökan när det pågår en parallell process om en motsvarande verksamhet, särskilt om ett avgörande i denna process är nära förestående. I sådana situationer bedömer utredningen dock, som tidigare nämnts, att det är troligt att förutsättningarna för regeringsprövning inte kan anses uppfyllda.

Utredningens förslag förutsätter att det görs en djupare analys av hur sakägare kan komma att påverkas under processen hos regeringen och i domstol. Det behövs en analys av hur enskilda sakägare ska kunna delta i regeringens prövning. Utredningen har dock bedömt att en sådan analys inte ryms inom ramen för denna utredning.

#### 4.1.6 Regeringen ska kunna besluta om nödvändiga dispenser

**Förslag:** Regeringen ska kunna besluta om sådan dispens som krävs för att meddela tidsbegränsade tillstånd.

#### Skälen för utredningens förslag

Tillstånd av de typer som regeringen enligt utredningens förslag ska kunna besluta om kan i vissa fall även kräva att dispens meddelas från skydd för naturområden och arter. Bestämmelser om sådan dispens

finns i 7 kap. avseende naturreservat (7 § andra stycket), biotopskyddsområden (11 § andra stycket), strandskyddsområden (18 a–b §§), miljöskyddsområden (20 §) och vattenskyddsområden (22 §). Bestämmelser finns även avseende nationalparker i 5 § nationalparksförordningen (1987:938)<sup>19</sup> samt avseende djur- och växtskyddsområden i 9 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd.<sup>20</sup>

När det gäller artskydd finns bestämmelser om dispens i 14 och 15 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Dessa har meddelats med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

Den domstol eller myndighet som prövar ett ärende om tillstånd har också möjlighet att pröva en sammanhängande fråga om dispens (21 kap. 3 § och 19 kap. 3 § miljöbalken). Utredningen föreslår att regeringen ska ha motsvarande möjlighet, vilket då behöver framgå av lagtexten.

#### 4.1.7 Omprövning av tillstånd meddelade av regeringen

**Bedömning:** Det ska vara möjligt att ompröva beslut om tillstånd som meddelats av regeringen. De begränsningar som anges i bestämmelsen 24 kap. miljöbalken ska därför även gälla för tillstånd meddelade av regeringen. Utredningen vill uppmärksamma att det bör analyseras vidare om bestämmelsen, eller delar därav, ska vara fakultativ vid prövning av regeringen. En närmare utredning av frågan har dock inte rymts inom ramen för utredningens uppdrag.

#### Skälen för utredningens bedömning

Möjligheten till omprövning är en viktig del av miljöbalkssystemet och bygger även till viss del på EU-rättsliga krav om omprövning under vissa förutsättningar. Möjligheten behöver därför finnas även för tillstånd meddelade av regeringen. Det är tänkbart att behovet kan uppstå även om det är fråga om tidsbegränsade tillstånd, särskilt då regeringsprövningen kan baseras på begränsat underlag, genomföras på kort tid och med begränsade möjligheter till överprövning.

<sup>19</sup> Meddelad med stöd av 7 kap. 3 § miljöbalken.

<sup>20</sup> Meddelad med stöd av 7 kap. 12 § miljöbalken.

Dessutom behöver det finnas en möjlighet även för andra myndigheter att initiera en omprövning eller återkallelse.

Utredningen anser därför att det är en lämplig ordning att de begränsningar som anges i bestämmelsen 24 kap. miljöbalken även ska gälla för tillstånd meddelade av regeringen. Det innebär bland annat att tillståndsmyndigheten, i det här fallet regeringen, har en möjlighet att återkalla tillståndet i enlighet med vad som anges i 24 kap. 3 § miljöbalken. För verksamhetsutövare finns enligt 24 kap. 13 § en möjlighet att ansöka om upphävande av tillstånd. Enligt 24 kap. finns även möjlighet för verksamhetsutövaren att under vissa förutsättningar ansöka om ändring av villkor. Tillståndsmyndigheten har även möjlighet att ompröva tillståndet i enlighet med de kriterier som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken.

Enligt 24 kap. 11 § miljöbalken gäller att en ansökan som avses i 3, 4, 5, 6, 7, 8 eller 9 § får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Utredningen vill uppmärksamma att det bör utredas vidare om bestämmelsen ska vara fakultativ vid prövning av regeringen. En närmare utredning av frågan har dock inte rymts inom ramen för utredningens uppdrag.

#### 4.1.8 Regeringen ska kunna förlänga giltighetstiden av ett meddelat tillstånd

**Förslag:** Regeringen ska efter ansökan kunna förlänga giltighetstiden med högst två år för ett tillstånd som har meddelats enligt den föreslagna regleringen. En sådan giltighetsförlängning ska kunna gälla utöver den bortre tidsgränsen för regeringstillstånd om fem år. En förlängning ska bara kunna ske om verksamheten har ett giltigt regeringstillstånd och om dess omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som bedrivs enligt det befintliga tillståndet. Det ska också krävas att det i övrigt är lämpligt att meddela en förlängning.

## Skälen för utredningens förslag

Det finns i skrivande stund inga möjligheter till ren giltighetsförlängning av tillstånd enligt miljöbalken. Miljöprövningsutredningen har i sitt betänkande *Om prövning och omprövning* – en del av den gröna omställningen föreslagit att en möjlighet till giltighetsförlängning i högst tre år ska införas genom en ny bestämmelse i 24 kap. miljöbalken.<sup>21</sup> Enligt förslaget, som har remissbehandlats, ska möjligheten till förlängning kunna användas en gång och endast för verksamheter som omfattas av befintliga, gällande tillstånd. Vidare ska en förlängning förutsätta att det finns en avsikt att bedriva verksamheten huvudsakligen i den omfattning som befintligt tillstånd medger samt att det i övrigt är lämpligt att meddela en förlängning. Förfarandet ska, enligt förslaget, inte kräva en miljökonsekvensbeskrivning.

Regeringstillstånd, enligt den reglering utredningen nu föreslår, ska endast meddelas för så lång tid som bedöms vara nödvändig och som längst för fem år. Det kan dock vara svårt för regeringen att på förhand avgöra under hur lång tid behovet av ett tillfälligt tillstånd kommer att kvarstå. Det kan till exempel tillkomma omständigheter efter tillståndsgivningen som gör att behovet av tillstånd kvarstår under en längre tid än vad som har kunnat förutses. Vidare kan det inte helt uteslutas att behovet kan kvarstå under en längre tid än fem år vilket är den bortre tidsgräns som utredningen föreslår ska gälla för regeringstillstånd. Mot denna bakgrund föreslår utredningen en möjlighet för regeringen att förlänga ett meddelat tillstånd. En förlängning bör vara begränsad i tid och utredningen bedömer att två år är en lämplig bortre tidsgräns.

Vidare anser utredningen att motsvarande förutsättningar för giltighetsförlängning som Miljöprövningsutredningen föreslagit bör gälla även vid förlängning av regeringstillstånd. Ansökan måste därmed gälla en befintlig verksamhet som har fått ett tillstånd meddelat av regeringen. Verksamhetens omfattning under förlängningstiden måste i huvudsak avses motsvara den verksamhet som har bedrivits enligt det befintliga tillståndet. Verksamheten är då prövad vid den föregående tillståndsprövningen, vilket är en förutsättning för att en förlängning ska vara förenlig med MKB-direktivet. Det måste även i övrigt vara lämpligt att förlänga giltighetstiden. I denna bedömning ligger, när det gäller regeringstillstånd, att de grundläggande förut-

---

<sup>21</sup> SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, s. 212–216.

sättningarna för att meddela ett sådant tillstånd fortfarande föreligger – det vill säga att verksamheten är samhällsviktig och behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, att det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses samt att behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Om inte dessa förutsättningar kan anses kvarstå kan det enligt utredningens mening inte anses motiverat med ett fortsatt regeringstillstånd. Vid bedömningen av om en förlängning är lämplig bör regeringen också beakta skälen för den tidsbegränsning som ursprungligen bestämdes. Det gäller även andra aspekter såsom att verksamhetens miljökonsekvenser kan ha blivit större än förutsett och hur en förlängning kan påverka eventuella sakägare.

Utredningen har även övervägt om det i likhet med Miljöprövningsutredningens förslag bör finnas en begränsning så att förlängning bara ska kunna ske en gång. Utredningen avstår dock från att lägga ett sådant förslag.

#### 4.1.9 Alternativ ordning för regeringens tillståndsprövning

**Bedömning:** En alternativ ordning för regeringens tillståndsprövning har övervägts. Den skulle innebära att regeringsprövningen inordnas inom ramen för ordinarie tillståndsprövning. Utredningen har dock valt att inte utforma förslagen i enlighet med detta alternativ.

#### Skälen för regeringens bedömning

De förslag som utredningen lämnar i detta betänkande innebär att en tillståndsprocess hos regeringen i princip ska fungera separat från och oberoende av en ordinarie tillståndsprocess hos domstol eller myndighet. Ovan redogörs för utredningens överväganden när det gäller frågan om att ansökningar ges in direkt till regeringen och att parallella processer möjliggörs. En alternativ ordning för regeringsprövning, inom ramen för det ordinarie förfarandet för tillståndsprövning, har också övervägts. Nedan redogör utredningen översiktligt för hur en sådan ordning skulle kunna se ut och varför utredningen valt att inte utforma förslagen i enlighet med detta alternativ.

I 17 kap. miljöbalken finns regler om att en verksamhet i vissa fall ska tillåtlighetsprövas av regeringen. En tillåtlighetsprövning är ett led i den ordinarie tillståndsprövningen (se avsnitt 4.4). Det kan övervägas om regeringen på liknande sätt skulle kunna pröva en fråga om tillfälligt tillstånd, av det slag som utredningen nu föreslår, inom ramen för en pågående tillståndsprocess hos domstol eller myndighet.

Frågan om en sådan regeringsprövning skulle, likt en tillåtlighetsprövning, kunna väckas genom underrättelse till regeringen (jfr 17 kap. 5 § miljöbalken). Den skulle också kunna väckas genom att sökanden framställer en begäran (ett yrkande) om att regeringen ska pröva frågan om tillfälligt tillstånd. Prövningsmyndigheten skulle då underrätta regeringen om yrkandet varpå regeringen får avgöra om den vill pröva frågan om tillfälligt tillstånd. Det skulle även kunna övervägas om prövningsmyndigheten dessförinnan skulle vidta några beredningsåtgärder.

Oavsett om regeringen skulle välja att bifalla, avslå eller avstå från att pröva ett yrkande om tillfälligt tillstånd skulle tillståndsprocessen därefter i princip fortgå hos den ordinarie prövningsmyndigheten. Det ligger då närmast till hands att ett tillstånd meddelat av regeringen bara skulle gälla till dess att frågan om tillstånd är slutligt avgjord av prövningsmyndigheten, det vill säga som en slags interimistiskt tillstånd. Möjligen går det också att tänka sig att regeringens tillstånd endast skulle upphöra att gälla om ordinarie myndighet också meddelar tillstånd, att det vid beslut om avslag/avvisning från denna myndighet skulle fortsätta att gälla enligt sin giltighetstid.

Sannolikt skulle dock sökanden i de flesta fall, efter en eventuell regeringsprövning, behöva längre tid på sig för att kunna fullfölja processen hos ordinarie myndighet. En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) i de fall detta krävs enligt 6 kap. miljöbalken (22 kap. 1 § miljöbalken). Framtagandet av en MKB ska föregås av samråd. Enligt utredningens förslag ska dock regeringen kunna besluta om undantag från krav på MKB enligt 6 kap. miljöbalken, en möjlighet som ordinarie prövningsmyndighet inte har. Sökanden skulle därför, för att fullfölja en ordinarie prövningsprocess, i många fall behöva ansöka om ett längre anstånd för att ta fram och komplettera ansökan med en MKB. Alternativt skulle sökanden behöva återkalla sin ansökan hos ordinarie myndighet för att kunna förbereda en mer fullständig ansökan.

Det går också att tänka sig fall där det inte finns ett syfte med att fullfölja en tillståndsprocess hos ordinarie myndighet. Det kan röra sig om en verksamhet som ska avvecklas men som behöver fortsätta under en kortare tid för att tillgodose behovet av en viss vara eller tjänst till dess att detta behov kan tillgodoses på annan väg.

Utredningen ser några fördelar med en sådan alternativ ordning som beskrivs ovan. Den skulle delvis lösa problematiken som kan uppstå vid parallella processer (se avsnitt 4.1.4) eftersom processerna tydligt skulle samordnas. Den alternativa ordningen skulle också markera att regeringsprövning inte ska ses som ett alternativ till den ordinarie prövningen, eller som en slags överprövning, utan endast som ett komplement i vissa särskilda situationer. Samtidigt ser utredningen att en sådan ordning skulle kunna motverka syftet med regeringsprövning. Regeringsprövning är tänkt som en extraordinär möjlighet för att förhindra allvarliga situationer. Regeringen bör i dessa lägen ha utrymme att dels snabbt ta upp ett ärende till prövning, dels avgöra för hur lång tid ett sådant tillstånd behövs. En annan aspekt är att regeringens tillstånd inte kan överprövas annat än genom rättsprövning. Utredningen ser en risk att regeringens handlingsutrymme minskar med den alternativa ordning som nu beskrivits.

Utredningen ser också en risk för att det i många fall, av de skäl som beskrivits ovan, skulle vara svårt att fullfölja en process hos ordinarie prövningsmyndighet efter regeringens prövning. I vart fall skulle det sannolikt krävas ett längre avbrott i processen för att sökanden ska kunna komplettera sin ansökan. Risken är då att ordinarie prövningsmyndighet främst får funktionen av en "brevlåda" som utan vidare beredningsåtgärder snabbt ska vidarebefordra en inkommen ansökan till regeringen. Vidare ser utredningen att tröskeln skulle vara lägre för en sökande att yrka om regeringsprövning inom ramen för en pågående process än för att lämna in en separat ansökan till regeringen. Risken är därmed att ett större antal ärenden skulle kunna komma in till regeringen för vilka regeringen skulle behöva överväga om prövning ska ske eller ej.

Sammantaget bedömer utredningen att en sådan lösning som nu beskrivits skulle vara mindre ändamålsenlig utifrån vad som efterfrågas i utredningens direktiv. Utredningen har därför valt att inte utforma förslagen i enlighet med den redovisade alternativa ordningen.

## 4.2 Krav på en ansökan om tillstånd

**Förslag:** Det ska införas en bestämmelse om att en ansökan till regeringen om ett tidsbegränsat tillstånd ska vara skriftlig och ges in till regeringen. Vidare ska bestämmelsen innehålla krav på vad en sådan ansökan ska innehålla. Det ställs ytterligare krav på ansökans innehåll om den avser en industriutsläppsverksamhet, en verksamhet som omfattas av lagen (1998:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor eller sådana verksamheter som avses i 22 kap. 1 a–e §§ miljöbalken.

### Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningen är det rimligt att ett ärende om tillfälligt tillstånd, liksom andra tillståndsärenden, väcks på initiativ av den som vill bedriva verksamheten genom att en ansökan lämnas in. Utredningen har övervägt huruvida ansökan bör ges in direkt till regeringen eller om den som ett första steg bör ges in till någon annan myndighet. Utredningen har i detta sammanhang övervägt ett alternativ som innebär att ansökan ges in till den ordinarie prövningsmyndigheten och att regeringsprövningen inordnas inom ramen för processen hos denna myndighet. Utredningen redogör för resonemanget kring ett sådant alternativ, inklusive varför utredningen har valt att inte föreslå en sådan lösning, i avsnitt 4.1.9. Utredningen bedömer inte heller att det i övrigt finns tillräckligt goda skäl att låta ansökan lämnas in till en annan instans än regeringen, särskilt då detta sannolikt skulle innebära tids- och effektivitetsförluster.

Det bör anges att en ansökan om tillstånd enligt den föreslagna regleringen ska vara skriftlig. Vidare bör det införas krav på vad en sådan ansökan ska innehålla.

Ansökan behöver innehålla uppgifter som gör det möjligt att avgöra om förutsättningarna för regeringsprövning är uppfyllda. Det behövs alltså underlag som möjliggör en bedömning av om verksamheten är samhällsviktig, om tillstånd behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, om det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses och om behovet kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Det är rimligt att sådana uppgifter i första hand tillhandahålls av sök-



anden, även om det också är lämpligt att regeringen inhämtar ytterligare uppgifter, till exempel om andra möjliga sätt att tillgodose de väsentliga allmänna intressen som aktualiseras.

I 22 kap. 1–1 e §§ miljöbalken finns regler om vad en ansökan om tillstånd i ett ansökningsmål ska innehålla. För förvaltningsmyndigheter och kommuner gäller 19 kap. 5 § miljöbalken, vilken hänvisar till vissa av bestämmelserna i 22 kap. I 22 kap. 1 § miljöbalken anges generella krav på en tillståndsansökan. Bestämmelsen är relativt detaljerad som en följd av anpassning till Industriutsläppsdirektivet<sup>22</sup> och dessförinnan till dess föregångare IPPC-direktivet.<sup>23</sup>

Syftet med utredningens förslag är att möjliggöra en snabb tillståndsprovning i särskilda fall där detta är tidskritiskt. Alltför detaljerade lagstadgade krav på ansökans innehåll riskerar i en sådan situation att bli onödigt betungande och tidskrävande för verksamhetsutövaren, i de fall detta inte krävs enligt EU-rätten. Samtidigt ska regeringen pröva en ansökan utifrån gällande miljökrav och övriga relevanta bestämmelser vilket kräver att ansökan innehåller ett adekvat underlag.

Utredningen föreslår därför att krav ställs på att ansökan ska innehålla de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs. Utöver detta uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter samt påverkan på närliggande fastigheter. Vidare föreslår utredningen att ansökan ska innehålla övrigt underlag om verksamheten och om övriga förhållanden som behövs för provningen. Det kan exempelvis röra sig om sådant underlag som krävs för att regeringen ska kunna bedöma verksamhetens påverkan på ett Natura 2000-område enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Ansökans innehåll måste i varje givet fall anpassas efter verksamhetens art och omfattning. I den utsträckning regeringen inte är tillfreds med innehållet i en ansökan är det möjligt att begära kompletteringar.

Artikel 6.6 i Århuskonventionen ställer krav på att viss information ska hållas tillgänglig för den berörda allmänheten inom ramen för en tillståndsprocess. För industriutsläppsverksamheter följer motsvarande krav av Industriutsläppsdirektivet (IED-direktivet<sup>24</sup> artikel 24

<sup>22</sup> Se prop. 2001/02:65 *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*, s. 51–52.

<sup>23</sup> Se prop. 2012/13:35 *Nya regler för industriutsläpp*, s. 44–46.

<sup>24</sup> Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (Industriutsläppsdirektivet/IED-direktivet), (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

och bilaga IV, punkt 1). En myndighet ska enligt Århuskonventionen på begäran kostnadsfritt hålla all relevant information om projektet tillgänglig. Den information som minst ska hållas tillgänglig räknas upp i konventionens artikel 6.6 a–f. Informationen avser bland annat en beskrivning av verksamheten inklusive uppskattad grad av utsläpp, förväntad miljöpåverkan, åtgärder för att förhindra eller minska miljöpåverkan, en översikt över de huvudalternativ som sökanden överväger samt en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna. Utredningen bedömer att de krav på ansökans innehåll som nu föreslås i huvudsak innebär att tillräcklig information om projektet kommer att finnas tillgänglig i enlighet med konventionen. Det behöver dock särskilt anges att ansökan ska innehålla en översikt över de alternativ som har övervägts för verksamheten och en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna om verksamheten.

För att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt IED-direktivet krävs att mer detaljerade krav ställs på ansökningar om tillstånd som avser industriutsläppsverksamheter. I dessa fall behöver ansökan innehålla uppgifter om användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen samt energianvändning. Även uppgifter om förhållandena inom anläggningens område, om utsläppskällor samt arten och mängden av alla förutsebara utsläpp behöver redovisas. Ansökan behöver även innehålla förslag till åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till. Ansökan behöver även innehålla en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna. Dessutom en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5 miljöbalken.

Vidare finns i 22 kap. 1 a–e §§ krav på innehållet i ansökningar för särskilt angivna situationer. För ansökningar om tillstånd till vattenverksamhet ska uppgifter lämnas som är av betydelse för att avgöra om och i så fall vilka som är sakägare (1 a §). Särskilda krav gäller även för ansökningar om tillstånd till geologisk lagring av koldioxid (1 b §) till vissa förbränningsanläggningar (1 c §).<sup>25</sup> En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för gällande tillståndsbestämmelser och villkor samt,

<sup>25</sup> Dessa krav följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/21 av den 23 april 2009 om geologisk koldioxid och om ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (CCS-direktivet).

i förekommande fall, uppgifter som behövs för att bedöma om ett ändringstillstånd är lämpligt (1 d §). Särskilda krav ställs också för ansökningar om tillstånd för sådana anläggningar där en kostnadsnyttoanalys ska utföras enligt lagen (2014:268) om vissa kostnadsnyttoanalyser på energiområdet (1 e §).<sup>26</sup> Från och med den 1 juli 2023 ska en ansökan om tillstånd till en verksamhet som omfattas av krav på säkerhet enligt 9 kap. 6 e § eller 15 kap. 35, 36 a eller 37 §§ miljöbalken innehålla en beräkning av vilket belopp säkerheten bör uppgå till och ett underlag för denna beräkning.<sup>27</sup> Utredningen bedömer, när det gäller sådana ansökningar som avses i nu angivna bestämmelser, att samma krav behöver ställas inom ramen för en regeringsprövning.

Vad gäller ansökningar om tillstånd till ändring av verksamheter kan särskilt noteras att de uppgifter som anges i 22 kap. 1 § miljöbalken endast behöver redovisas om de skiljer sig från vad som redovisats i samband med det gällande tillståndet.<sup>28</sup> Motsvarande bör givetvis gälla för de krav på ansökans innehåll som utredningen nu föreslår.

Om verksamheten omfattas av den så kallade Sevesolagen (lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor) behöver ansökan innehålla ett handlingsprogram och en säkerhetsrapport för att regeringen ska ha möjlighet att göra en säkerhetsprövning. En säkerhetsprövning kommer att behöva göras av regeringen i de fall en regeringsprövning görs utan att regeringen meddelar ett beslut enligt föreslagna 3 § om undantag från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§. Om ett sådant beslut om ett tidsbegränsat tillstånd tas av regeringen gäller i stället anmälningsplikt för den del av verksamheten som omfattas av Sevesolagen (se avsnitt 3.2.4).

Slutligen behöver det ställas krav på att det i förekommande fall framgår av ansökan vilka skäl som finns för att verksamheten ska undantas från krav på miljöbedömning, liksom uppgifter om vilken annan bedömning av verksamheten som kan vara lämplig. Ett sådant underlag behövs för att regeringen ska kunna bedöma om undantag ska göras från kraven på miljöbedömning och om verksamheten omfattas av Sevesolagen.

<sup>26</sup> Detta följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU samt om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (energieffektivitetsdirektivet).

<sup>27</sup> Lag (2022:1100) om ändring av miljöbalken.

<sup>28</sup> Prop. 2012/13:35 *Nya regler för industriutsläpp*, s. 72.

### 4.3 Krav på ett beslut om tillstånd

**Förslag:** Det ska införas en bestämmelse om vad regeringens beslut om tidsbegränsat tillstånd ska innehålla.

#### Skälen för utredningens förslag

I 22 kap. 25–25 g §§ miljöbalken finns regler om vad en dom, som innebär att tillstånd ges till en verksamhet, ska innehålla. För beslut fattade av förvaltningsmyndigheter och kommuner gäller 19 kap. 5 § miljöbalken, vilken hänvisar till vissa av dessa bestämmelser.

I 22 kap. 25 § miljöbalken anges generella krav på en tillståndsdom. Specialbestämmelser för domar som avser vissa typer av verksamheter finns i 22 kap. 25 a–25 e §§ miljöbalken. Bestämmelserna är inte avsedda att på ett uttömmande sätt precisera de krav som ställs på ett tillstånd, utan kan ses som en form av minneslista.<sup>29</sup> Vad domen ska innehålla i varje enskilt mål måste, förutom det som följer av minimikraven, anpassas till ansökan och de frågor som aktualiseras i målet.<sup>30</sup>

Preciseringar har gjorts i 22 kap. 25 § med beaktande av IED-direktivet<sup>31</sup> och dessförinnan IPPC-direktivet.<sup>32</sup> IED-direktivets krav på vad ett tillstånd ska innehålla behöver komma till uttryck genom rättsligt bindande krav. På grund av IED-direktivets breda tillämpningsområde har de nödvändiga preciseringarna gjorts i 22 kap. 25 § miljöbalken.

Av 22 kap. 25 § andra stycket följer att det för vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter ska anges inom vilken tid arbetena ska vara utförda respektive inom vilken tid verksamheten ska ha satts i gång. Av tredje stycket samma bestämmelse framgår att mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse. I fjärde stycket samma bestämmelser hänvisas till särskilda krav på innehållet i en dom i ett mål om vattenverksamhet som följer av lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

<sup>29</sup> Se prop. 2001/02:65 *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*, s. 58 och prop. 2012/13:35 *Nya regler för industriutsläpp*, s. 49.

<sup>30</sup> Se prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 246.

<sup>31</sup> Se prop. 2012/13:35 *Nya regler för industriutsläpp* s. 47–49.

<sup>32</sup> Se prop. 2001/02:65 *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*, s. 56–59.

Särskilda krav på vad en tillståndsdom ska innehålla gäller enligt bestämmelser i 22 kap. för verksamheter som avser avfallsbehandling (25 a §),<sup>33</sup> förbränning av avfall (25 b §),<sup>34</sup> deponering av avfall (25 c §),<sup>35</sup> geologisk lagring av koldioxid (25 d §), vissa förbränningsanläggningar (25 d–e §§)<sup>36</sup> och sådana anläggningar där det ska genomföras en kostnads-nyttoanalys (25 g §).<sup>37</sup>

Enligt utredningens bedömning bör ett beslut om tillstånd som regeringen fattar i förekommande fall innehålla de uppgifter som framgår i ovannämnda bestämmelser i 22 kap. miljöbalken. Utredningen vill särskilt betona vikten av att erforderliga villkor föreskrivs i tillståndet. Villkoren ska ge uttryck för vad som krävs enligt bland annat de allmänna hänsynsreglerna i det enskilda fallet. Det är viktigt eftersom tillsynsmyndigheten, inom ramen för sin tillsyn, sedan inte kan ställa ytterligare krav vad gäller de frågor som prövats i beslutet.

Vid regeringens prövning kommer det dock inte att gälla någon rätt till ersättning för rättegångskostnader (se 22 kap. 25 § första stycket 16). Utredningen föreslår också att frågor om ersättning för skador på grund av vattenverksamheter bör hanteras genom förfarandet som gäller oförutsedda skador (se vidare i avsnitt 4.6). Ett tillståndsbeslut bör därför inte innehålla sådana bestämmelser.

---

<sup>33</sup> Detta genomför krav enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

<sup>34</sup> Detta genomför krav enligt IED-direktivet.

<sup>35</sup> Detta genomför krav enligt rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponeringsdirektivet).

<sup>36</sup> 22 kap. 25 f § genomför krav enligt IED-direktivet.

<sup>37</sup> Detta genomför krav enligt energieffektiviseringsdirektivet.

## 4.4 Särskilda villkor

**Förslag:** Det ska införas en bestämmelse som innebär att regeringen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen även vid tillämpningen av de nya bestämmelserna om regeringens tillståndsprövning.

### Skälen för utredningens förslag

I miljöbalken finns en bestämmelse om att regeringen får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen (17 kap. 7 § första stycket). Denna bestämmelse är endast tillämplig när regeringen finner att en verksamhet får komma till stånd enligt 17 kap., det vill säga i samband med regeringens tillåtlighetsprövning. En motsvarande möjlighet att besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen bör finnas även vid regeringens tillståndsprövning. Motsvarande ordning gällde enligt den tillfälliga lagen. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse som innebär att bestämmelsen i 17 kap. 7 § första stycket ska gälla även vid tillämpning av det nya kapitlet.

## 4.5 Rättskraft

**Förslag:** Miljöbalkens bestämmelser om rättskraft ska gälla även för ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen har meddelat enligt de nya bestämmelserna.

### Skälen för utredningens förslag

Enligt miljöbalken gäller en dom som fått laga kraft i ett ansökningsmål mot alla såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet (24 kap. 1 §). I bestämmelsen finns dock inskränkningar i domens rättskraft. Vad som avses med tillstånds rättskraft har berörts i avsnitt 4.1.5.

Ett ansökningsmål är bland annat mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken som inte ska prövas

av en länsstyrelse eller en kommun enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 8 § miljöbalken och mål om tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. 9 § miljöbalken som inte ska prövas av en länsstyrelse (21 kap. 1 a § miljöbalken). Bestämmelsen fanns tidigare i 21 kap. 1 § miljöbalken. Av författningskommentaren framgår att det handlar om mål som prövas av mark- och miljödomstolen som första instans. Denna begränsning framgår dock inte av paragrafen.

Rättskraften för dessa tillstånd bör regleras på samma sätt som för domar och beslut som meddelats i ansökningsmål. Regeringen handlägger inte mål. För att tydliggöra att även sådana tidsbegränsade tillstånd som regeringen enligt utredningens förslag får meddela ska ha rättskraft, bör detta uttryckligen framgå av bestämmelsen om rättskraft. Förslaget överensstämmer med vad som tidigare gällde enligt den tillfälliga lagen.

#### 4.6 Ersättning till följd av skador från vattenverksamhet

**Förslag:** Miljöbalkens bestämmelse om oförutsedda skador från vattenverksamhet ska ändras så att den omfattar situationer där tillstånd för verksamheten har meddelats av regeringen. Förfarandet som gäller för oförutsedda skador från vattenverksamhet bör användas för det fall det skulle uppkomma yrkanden om skadestånd med anledning av en verksamhet som bedrivs med stöd av ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen meddelat för samhällsviktig verksamhet.

#### Skälen för utredningens förslag

I miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet finns särskilda bestämmelser om ersättning till följd av vattenverksamhet. Yrkande om ersättning ska enligt 22 kap. 19 § miljöbalken framställas senast vid huvudförhandlingen och prövas då av domstolen inom ramen för tillståndsprocessen. Tillståndsdomen ska i sådana fall innehålla bestämmelser om skyldighet att betala ersättning (22 kap. 25 § första stycket 4 miljöbalken). När verkningarna av en verksamhet inte kan förutses med tillräcklig säkerhet

får tillståndsmyndigheten skjuta upp frågan om ersättning eller andra villkor till dess erfarenhet har vunnits av verksamhetens inverkan (22 kap. 27 § miljöbalken). Under en sådan så kallad provotid ska provisoriska föreskrifter i stället meddelas.

I många fall är det dock inte möjligt att i förväg förutse skador och uppskatta behov av ersättning. Enligt 22 kap. 25 § första stycket 14 miljöbalken ska en tillståndsdom i förekommande fall innehålla bestämmelser om den tid inom vilken anspråk med anledning av oförutsedda skador får framställas.

Om en vattenverksamhet som har utförts i enlighet med ett tillstånd medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap. miljöbalken. Sådana anspråk ska, för att få tas upp till prövning, framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda (24 kap. 18 § miljöbalken).

I bestämmelsens nuvarande lydelse preciseras att tillståndet ska ha meddelats av mark- och miljödomstolen. För att undvika tveksamheter om bestämmelsens tillämplighet på sådan vattenverksamhet där tillstånd meddelats av regeringen bör bestämmelsen ändras. Möjligheten att i efterhand begära ersättning för skador kommer därmed att vara densamma, oavsett om vattenverksamheten har prövats av regeringen eller av mark- och miljödomstol.

Syftet med utredningens förslag är att snabbt få till stånd en prövning av en ansökan om ett tidsbegränsat tillstånd för samhällsviktig verksamhet i särskilda fall. Det finns en risk att verksamheten medför skador som inte fullt ut kan förutses när tillståndet meddelas. För att inte motverka syftet med den föreslagna regleringen är det rimligt att, om det uppkommer yrkanden om skadestånd, hänvisa den skadelidande till det förfarande som gäller för oförutsedda skador från en vattenverksamhet. På detta sätt behöver inte heller ett särskilt lagstöd skapas för regeringen att pröva rättstvister mellan enskilda vilket annars skulle krävas enligt 11 kap. 5 § regeringsformen.

Förslaget överensstämmer även i denna del med vad som tidigare gällde enligt den tillfälliga lagen.

Utredningens förslag förutsätter att det görs en djupare analys av hur sakägare kan komma att påverkas under processen hos regeringen



och i domstol. Utredningen har dock bedömt att en sådan analys inte ryms inom ramen för denna utredning.

## 4.7 Undantag från kraven på miljöbedömning

### 4.7.1 Regeringen ska kunna besluta om undantag från krav på miljöbedömningar i vissa fall

**Förslag:** Det ska införas en möjlighet för regeringen att i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt det föreslagna kapitlet får undantas från miljöbalkens krav på en specifik miljöbedömning eller liten miljökonsekvensbeskrivning, om

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte och
2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

Om regeringen beslutar att undantag får göras ska regeringen innan frågan om tillstånd prövas

1. göra beslutet om undantag tillsammans med skälen för detta tillgängligt för den berörda allmänheten,
2. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,
3. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd samt
4. informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 3.

## Skälen för utredningens förslag

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljöbedömningar. Genom bestämmelserna genomförs krav i bland andra MKB-, IED- och Seveso-direktiven.

I MKB-direktivet framhålls att det i undantagsfall kan vara lämpligt att för ett visst projekt låta bli att tillämpa de bedömningsförfaran-

den som föreskrivs i direktivet, under förutsättning att kommissionen och den berörda allmänheten underrättas på ett lämpligt sätt (skäl 23).

I MKB-direktivet har det därför införts en möjlighet att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs i direktivet, om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte (artikel 2.4 första stycket). Detta förutsätter att målen i direktiven uppfylls. Undantag får inte göras från artikel 7 som gäller betydande inverkan på miljön i en annan medlemsstat. I direktivet anges under vilka förutsättningar undantaget får tillämpas. Medlemsstaterna ska

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,
- b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslut att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten och,
- c) innan tillstånd ges, informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Kommissionen har den 14 november 2019, i ett tillkännagivande i Europeiska unionens officiella tidning, publicerat Vägledning om tillämpningen av undantag enligt direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB-direktivet).<sup>38</sup> I vägledningen framhålls att bestämmelsen om undantag är avsedd att tillämpas efter en bedömning i enskilda fall och det är inte tillåtet att undanta en projektkategori. Medlemsstaterna har en möjlighet att införliva bestämmelsen i nationell lagstiftning. Om denna möjlighet utnyttjas ska ordalydelsen vid införlivandet följa direktivet i så hög utsträckning som möjligt för att undvika avsteg från direktivets krav.

Enligt den engelska versionen får undantag göras i ”exceptional cases” (”i undantagsfall” enligt den svenska versionen av direktivet). Uttrycket bör enligt vägledningen tolkas restriktivt. Av direktivets ordalydelse framgår att bara för att ett fall är ”exceptional” innebär

---

<sup>38</sup> Europeiska kommissionen (2021: *Kommissionens Tillkännagivande om tillämpningen av direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU) på ändringar och utvidgningar av projekt enligt punkt 24 i bilaga I och punkt 13 a i bilaga II, inbegripet huvudbegrepp och huvudprinciper anknutna till dessa.* 2021/C 486/01. 3 december 2021.

inte det att det är möjligt att göra undantag. Enligt vägledningen krävs även att det är omöjligt eller ogenomförbart att uppfylla de fullständiga kraven i direktivet utan att syftet med projektet äventyras.

EU-domstolen har bedömt att en medlemsstats behov av att trygga sin elförsörjning kan betecknas som ett undantagsfall, i den mening som avses i direktivet.<sup>39</sup> I andra fall där undantaget har ansetts tillämpligt har det bland annat handlat om säkerställande av tillgången till gas respektive att tillgodose strategiska intressen av förnybar energi. Under år 2022 har undantaget bland annat använts av ett par EU-länder för att snabbt kunna ge tillstånd till gasförsörjningsledningar med mera för att undanröja risken för en akut brist på gas.

För att undantagsbestämmelsen i MKB-direktivet ska kunna tillämpas måste omständigheterna vara sådana att det är omöjligt eller kontraproduktivt att uppfylla direktivets krav. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det finnas behov av att genomföra projekten skyndsamt. I de fall där bestämmelsen har ansetts tillämplig bedömdes det vara till nackdel för allmänhetens intresse att uppfylla direktivets krav eftersom det skulle ha hotat den politiska, administrativa eller ekonomiska stabiliteten och säkerheten. Så kan till exempel vara fallet om ett projekt behöver godkännas och komma till stånd så snabbt att det inte finns tillräcklig tid att uppfylla direktivets krav på att förbereda all information eller att genomföra ett offentligt samråd.

Det aktuella undantaget i MKB-direktivet införlivades i svensk rätt genom den tillfälliga lagen. Regeringen tillämpade också undantaget vid prövningen av tillståndsansökan från Cementa AB (se avsnitt 2.2.1) och underrättade då kommissionen. Med anledning av underrättelsen begärde kommissionen i december 2021 vissa förtydliganden om hur Sverige hade tillämpat bestämmelsen i artikel 2.4 och följt kommissionens vägledning. Bland annat ombads regeringen förtydliga varför det rörde sig om ett undantagsfall ("exceptional case") och varför omständigheterna var sådana att det var omöjligt eller ogenomförbart att uppfylla alla krav i direktivet. Regeringen ombads även förtydliga vilken annan typ av bedömning som hade gjorts och hur annan tillämplig EU-rätt (art- och habitatdirektivet samt ramdirektivet för vatten) därvid hade beaktats. Regeringen besvarade kommissionens frågor och kommissionen har till dags dato inte vidtagit någon vidare åtgärd med anledning av Sveriges tillämpning av undantaget.

---

<sup>39</sup> Se Mål C-411/17 *Doel*, ECLI:EU:C:2019:622, punkterna 97 och 101.

Sedan den tillfälliga lagen upphävdes finns ingen bestämmelse i svensk rätt som motsvarar artikel 2.4 i MKB-direktivet. I direktiven till denna utredning har bedömningen gjorts att det behöver införas en permanent och mer generell sådan undantagsmöjlighet. Detta för att det ska vara möjligt för regeringen att i undantagsfall göra en snabb tillståndsprövning för en samhällsviktig verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Undantag från direktivets krav kan behöva göras i en sådan situation där samtliga förutsättningar för regeringsprövning är uppfyllda. För att det ska vara möjligt att göra undantag från de krav som finns i svensk rätt behöver en bestämmelse om undantag införas.

Bestämmelser om krav på miljöbedömning finns i 6 kap. miljöbalken. Bestämmelser om specifik miljöbedömning, det vill säga miljöbedömning i fråga om en verksamhet eller åtgärd, finns i 20–47 §§ i detta kapitel.

Bestämmelser om samråd med andra länder i den specifika miljöbedömningen finns i 6 kap. 33 och 34 §§ miljöbalken. Det finns ingen möjlighet enligt direktivet att göra undantag från skyldighet att samråda med andra medlemsstater som kan komma att påverkas.<sup>40</sup> Regleringen innebär en anpassning till Esbokonventionen och även IED-direktivet innehåller liknande bestämmelser (artikel 26). Vidare gäller mellan Sverige och våra närmaste grannländer Danmark, Norge och Finland en miljöskyddskonvention som föreskriver om samråd vid gränsöverskridande störningar.<sup>41</sup> Det saknas därmed möjlighet att, med stöd av artikel 2.4. i MKB-direktivet, göra undantag från bestämmelserna om samråd i 6 kap. 33 och 34 §§ miljöbalken.

Det är dock möjligt att göra undantag från övriga bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Vilka av kraven i 6 kap. som inte ska tillämpas bör avgöras efter en bedömning i det enskilda fallet. På motsvarande sätt som i direktivet bör undantaget begränsas till situationer där tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte. Regeringen får endast besluta om undantag enligt direktivet om målen i direktivet kan uppfyllas trots undantaget. Enligt kommissionens vägledning beskrivs målet med direktivet i artikel 2.1, det vill säga att projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska omfattas av ett krav på tillstånd och en

<sup>40</sup> Jfr EU-domstolens beslut från 21 maj 2021 mål C-121/21R: *Republiken Tjeckien mot Republiken Polen*, ECLI:EU:C:2021:420.

<sup>41</sup> Se lag [1974:268] med anledning av miljöskyddskonventionen den 19 februari 1974 mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.

bedömning av deras miljöpåverkan. För att säkerställa att målen i direktivet uppfylls trots att undantag utnyttjas bör det införas en bestämmelse som tydliggör att ett undantag förutsätter att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Om undantag görs bör det (för att uppfylla kraven i artikel 2.4) införas en skyldighet för regeringen att, innan frågan om tillstånd prövas,

1. informera den berörda allmänheten om beslutet om undantag samt skälen för detta,
2. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,
3. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd samt
4. informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som avses i 3.

En annan typ av bedömning är naturligtvis endast nödvändig under förutsättning att undantag från kraven på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken aktualiseras. Kommissionen anger i sin vägledning att bedömningar kan göras i en rad olika former och nämner att ett exempel kan vara när det uppstår ett akut och oförutsett behov av att bortskaffa farligt avfall. Det kan vara så att den lämpligaste bland ett stort antal potentiella deponier måste identifieras snabbt men det finns inte tillräckligt med tid för att göra en fullständig bedömning av var och en av dem. Miljökonsekvensbeskrivningen ska i så stor utsträckning som möjligt genomföras men i ett sådant fall kan det enligt kommissionen vara lämpligt med en bedömning av de mest angelägna miljöaspekterna på varje plats.

#### 4.7.2 Sevesoverksamheter ska i stället anmälas till länsstyrelsen

**Förslag:** Om ett beslut om undantag från specifik miljöbedömning eller liten miljökonsekvensbeskrivning meddelas för en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska verksamheten i stället anmälas till länsstyrelsen enligt nämnda lag. Bestämmelser om detta införs i miljöbalken och i förordningen (1999:382) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

#### Skälen för utredningens förslag

Som beskrivits i avsnitt 3.2.4 fyller miljökonsekvensbeskrivningen en särskild funktion när det gäller Sevesoverksamheter, nämligen att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten. Det har vid det svenska genomförandet av Seveso III-direktivet ansetts mest lämpligt att integrera den prövning av säkerhetsrapporter som krävs enligt direktivet med tillståndsprövning enligt miljöbalken, där den specifika miljöbedömningen är en viktig del. Om undantag från kraven på miljöbedömning skulle göras för verksamheter som också omfattas av den högre kravnivån enligt Seveso III-direktivet, skulle säkerhetsprövning av dessa verksamheter behöva ske i annan ordning. En möjlighet är då att låta verksamheten i fråga, likt Sevesoverksamheter på den lägre kravnivån, bli anmälningspliktig enligt 7 § Sevesolagen.

Utredningen En effektiv Sevesolagstiftning har tidigare undersökt om de Sevesoverksamheter på högre kravnivå, som inte samtidigt genom sin miljöpåverkan motiverar en tillståndsplikt enligt miljöbalken (C och s.k. U-verksamheter), borde kunna omfattas av anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt enligt miljöbalken.<sup>42</sup> Utredningen valde att inte lämna något sådant förslag. Utredningen konstaterade bland annat att just MKB fyller en särskild funktion för Sevesoverksamheter och att en borttagen tillståndsplikt skulle kunna leda

<sup>42</sup> SOU 2013:14 *En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor*, s. 74–80.

till att även anmälningspliktiga Sevesoverksamheter behöver åläggas att upprätta en sådan.

Utifrån ovanstående resonemang kan det ifrågasättas om det är lämpligt att möjliggöra undantag från specifika miljöbedömningar för Sevesoverksamheter på den högre kravnivån. En samlad miljö- och säkerhetsprövning har ansetts vara det mest ändamålsenliga sättet att uppnå syftet med Sevesolagstiftningen. Den föreslagna möjligheten till undantag är dock tänkt endast för särskilda undantagsfall och endast i samband med en prövning av ett tillfälligt tillstånd. För att en Sevesoverksamhet på den högre kravnivån ska kunna få ett mer långsiktigt tillstånd kommer det fortsatt att behövas en fullständig MKB. Utredningen bedömer vidare att Sevesoverksamheterna på den högre kravnivån kan vara sådana samhällsviktiga verksamheter där behovet av en regeringsprövning kan uppstå i särskilda fall.

Mot denna bakgrund anser utredningen att undantag från specifika miljöbedömningar bör kunna göras även för Sevesoverksamheter på den högre kravnivån. Om ett beslut om undantag från specifika miljöbedömningar för en Sevesoverksamhet fattas innebär det att regeringen inte kommer att kunna göra en säkerhetsprövning av den verksamheten. För att en säkerhetsprövning fortfarande ska göras förutsätter detta dock att verksamheterna i stället anmäls till behörig myndighet i enlighet med 7 § Sevesolagen. Bestämmelser om detta bör därför införas i såväl miljöbalken som i Sevesoförordningen.

## 4.8 Allmänhetens deltagande i tillståndsprocessen

Av artikel 6 i Århuskonventionen följer en rätt för allmänheten att delta i vissa beslutsprocesser som har påverkan på miljön. Århuskonventionen är bindande både för Sverige och för EU. Bestämmelser om allmänhetens deltagande i enlighet med artikel 6 i Århuskonventionen har införts av EU i MKB-direktivet, även i till exempel IED-direktivet (artikel 24).

Utredningens bedömning är att bestämmelserna i artikel 6 i Århuskonventionen kan bli tillämpliga för den tillståndsprövning hos regeringen som utredningen nu föreslår. Prövningen kan komma att gälla dels verksamheter inom konventionens obligatoriska tillämpningsområde, dels verksamheter som otvetydigt har en betydande miljöpåverkan. Även sådana verksamheter som omfattas av IED-direk-

tivet kan komma att bli föremål för regeringsprövning. Även vid tillståndsprövningar som följer av art- och habitatdirektivet, nämligen prövningar enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, ska allmänhetens åsikt höras om det är lämpligt (artikel 6.3).

Genom att göra undantag från bestämmelser i 6 kap. miljöbalken om specifik miljöbedömning, samt genom att byta prövningsinstans från domstol/myndighet till regeringen, undantas de bestämmelser som ska garantera allmänhetens deltagande i beslutsprocessen enligt Århuskonventionen och IED-direktivet. Vid beredningen av regeringsärenden gäller att sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs (7 kap. 2 § regeringsformen).

För att säkerställa att förpliktelser enligt såväl tillämplig EU-rätt som enligt Århuskonventionen följs vid regeringens prövning bör det enligt utredningens bedömning införas särskilda bestämmelser om allmänhetens deltagande vid prövningen av ett tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken. Dessa bestämmelser bör uppfylla de grundläggande krav som Århuskonventionen och IED-direktivet ställer. Genom bestämmelserna bör också enligt utredningen bestämmelsen i artikel 6.3 art- och habitatdirektivet anses vara uppfylld.

#### 4.8.1 Regeringen ska lämna viss information till allmänheten när en ansökan tas upp till prövning

**Förslag:** Det ska införas en bestämmelse om att regeringen, om en ansökan om tidsbegränsat tillstånd tas upp till prövning, utan dröjsmål genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt ska lämna viss information till allmänheten om ansökan och prövningen.

#### Skälen för utredningens förslag

Enligt Århuskonventionen ska den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt. Detta ska ske antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt. Allmänheten ska informeras om

- a) den föreslagna verksamheten och den ansökan om vilken beslut ska fattas,



- b) vilka slags beslut som kan komma att fattas eller om förslaget till beslut,
- c) vilken myndighet som ansvarar för beslutet,
- d) den tänkta beslutsprocessen inbegripet, om sådan information kan lämnas, information om
  - di) när beslutsprocessen påbörjas,
  - dii) allmänhetens möjligheter att delta,
  - diii) tid och plats för planerad offentlig utfrågning,
  - div) till vilken myndighet man kan vända sig för att få relevant information om var sådan information finns tillgänglig för allmänhetens granskning,
  - dv) vilken berörd myndighet eller annat offentligt organ som tar emot synpunkter eller frågor samt inom vilken tid synpunkterna eller frågorna tas emot,
  - dvi) vilken miljöinformation av betydelse om den föreslagna verksamheten som finns tillgänglig
- e) huruvida verksamheten är föremål för en nationell eller gränsöverskridande miljökonsekvensbeskrivning.

Även IED-direktivet (och MKB-direktivet) innehåller krav på att information ska lämnas när beslutsprocessen initieras. En skillnad är dock att informationen enligt konventionen ska lämnas till den ”berörda allmänheten”, medan direktiven säger att ”allmänheten” ska få den informationen. Direktiven innebär alltså att en större grupp ska informeras (hela allmänheten) än vad konventionen kräver (den berörda allmänheten).

Vad gäller innehållet i den information som ska lämnas överensstämmer IED-direktivets krav i stort med konventionens. Dock ska informationen enligt direktivet även inkludera (1) förslag om uppdatering av tillstånd eller tillståndsvillkor och (2) uppgift om samråd har skett med annan medlemsstat vid gränsöverskridande verkningar (IED-direktivets bilaga IV, punkt 1).

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en bestämmelse om att regeringen ska lämna viss initial information till allmänheten. Genom att det anges att informationen ska lämnas utan

dröjsmål när en ansökan om tillfälligt tillstånd tas upp till prövning bör kraven på att informationen ska lämnas på ett tidigt och lämpligt stadium kunna uppfyllas. Informationen kan lämpligen lämnas genom kungörelse men det bör även finnas en möjlighet för regeringen att informera på annat lämpligt sätt (jfr. 22 kap. 3 § och 19 kap. 4 § miljöbalken). Informationen bör avse 1) vad ansökan innebär i korthet, i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras, 2) att det är regeringen som prövar ansökan, 3) vilken miljöinformation som finns tillgänglig i ärendet samt var denna information och andra handlingar i ärendet finns tillgängliga, 4) på vilket sätt och inom vilken tid synpunkter på ansökan kan lämnas och 5) hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig.

Genom informationen om vad ansökan innebär kommer det att framgå vilken verksamhet som avses och vilket beslut som sökanden önskar. Om det är fråga om ändring av tillstånd kommer detta att framgå. Det är därför enligt utredningens mening inte nödvändigt att uttryckligen kräva att sådana uppgifter lämnas.<sup>43</sup> Utredningen bedömer inte heller att det är nödvändigt att särskilt ange när beslutsprocessen inleds, eftersom utgångspunkten bör vara att detta har skett genom att ansökan lämnats in och tagits upp till prövning. I informationen om ansökan bör också ingå att ange om det finns en MKB och att gränsöverskridande samråd har skett om så är fallet. För det fall att regeringen beslutar om undantag från bestämmelserna om specifik miljöbedömning kommer den berörda allmänheten att informeras även om detta (se avsnitt 4.7).

---

<sup>43</sup> Jfr. 22 kap. 3 § miljöbalken och prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen*, s. 64.

#### 4.8.2 Regeringen ska ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan

**Förslag:** Regeringen ska på ett lämpligt sätt ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan innan beslut fattas i fråga om tillstånd. Regeringen ska vid prövningen av ansökan beakta de yttranden som inkommit.

#### Skälen för utredningens förslag

Enligt Århuskonventionen och IED-direktivet ska den berörda allmänheten inte bara informeras och ha tillgång till information utan också ha möjlighet att delta aktivt i processen.

Allmänhetens deltagande ska enligt konventionen påbörjas i så god tid att alla alternativ är öppna och den berörda allmänheten kan utöva ett verkligt inflytande (artikel 6.4). Av IED-direktivet följer att medlemsstaterna ska se till att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ges tillfälle att på ett effektivt sätt delta i förfarandet.

Allmänhetens deltagande ska vidare enligt konventionen innefatta en möjlighet att skriftligen eller, i förekommande fall, vid en offentlig utfrågning eller ett offentligt möte med sökanden lämna alla synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter som den anser vara av betydelse för den föreslagna verksamheten (artikel 6.7). Enligt IED-direktivet ska den berörda allmänheten ha rätt att yttra sig till den behöriga myndigheten innan beslut fattas (bilaga IV, punkt 3). Vid beslutsfattande ska, enligt både konventionen och direktivet, vederbörlig hänsyn tas till det som har framkommit vid allmänhetens deltagande (artikel 6.8 i konventionen och bilaga IV, punkt 4 till direktivet). Vidare ska hela förfarandet enligt konventionen och direktivet innebära att rimliga tidsramar ges för de olika etapperna i processen så att den berörda allmänheten ges möjlighet att förbereda sig och delta på ett effektivt sätt (artikel 6.3 i konventionen och bilaga IV, punkt 5 till direktivet).

För att uppfylla dessa krav föreslår utredningen att det införs en bestämmelse om att regeringen på ett lämpligt sätt ska ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan innan beslut i fråga om tillstånd fattas. Det närmare tillvägagångssättet för att inhämta synpunkter, inklusive vilka tidsfrister som ska gälla, bör lämpligen avgöras av re-

geringen. Utgångspunkten är att allmänhetens deltagande ska ske på ett så tidigt stadium av tillståndsprocessen som möjligt, att de alternativ som kan övervägas ska presenteras samt att tidsfristerna för deltagande ska vara rimliga. Möjligheterna till deltagande måste dock kunna påverkas av vilken typ av beslutsfattande det är fråga om. Regeringsprövning kommer endast att kunna ske i tidskritiska situationer. Det bör därför lämnas upp till regeringen att i varje givet fall avgöra vilka förutsättningar som kan ges för allmänhetens deltagande.

Det bör vidare föreskrivas att regeringen ska beakta de synpunkter som lämnas av allmänheten. Att synpunkter ska beaktas innebär inte att de måste accepteras eller läggas till grund för prövningen men att de inte helt kan bortses ifrån vid de överväganden som regeringen gör.

#### 4.8.3 Allmänhetens rätt till deltagande säkerställs i övrigt på andra sätt

**Bedömning:** Inga övriga anpassningar av regelverket behöver göras för att uppfylla kraven på allmänhetens rätt till deltagande enligt Århuskonventionen och IED-direktivet.

#### Skälen för utredningens bedömning

I avsnitt 4.2 har utredningen lämnat förslag om vad en ansökan till regeringen om tidsbegränsat tillstånd ska innehålla. Bestämmelsen har utformats bland annat för att uppfylla Århuskonventionens och IED-direktivets krav på vilken information som minst ska finnas tillgänglig för den berörda allmänheten. Av dessa krav följer även att den berörda allmänheten bland annat ska få tillgång till de viktigaste rapporter och utlåtanden som ingivits i ärendet (artikel 6.6 f i konventionen och bilaga IV, punkt 1 till IED-direktivet). Var och en ska, med stöd av offentlighetsprincipen, ha rätt att ta del av sådana handlingar och sådan information.

Enligt konventionen ska potentiella sökande, innan ansökan ges in, i förekommande fall uppmantras att identifiera vilka som kan beröras av projektet, inleda diskussioner och tillhandahålla information om syftet med ansökan (konventionens artikel 6.5). Enligt miljöbalken

gäller normalt sett krav på samråd med den berörda allmänheten inom ramen för den specifika miljöbedömningen (6 kap. 24 och 28–31 §§). Enligt det förslag som utredningen nu lämnar kommer regeringen att ha möjlighet att i vissa fall göra undantag från kraven på specifik miljöbedömning. Det rör sig dock om undantagsfall där det inte bedöms vara möjligt eller genomförbart med en sådan process. En sådan möjlighet innebär inte, enligt utredningens mening, någon avvikelse från vad som krävs enligt konventionen.

Konventionen slår vidare fast att, när myndigheten fattat ett beslut, ska allmänheten informeras om detta på föreskrivet sätt. Beslutet ska vara tillgängligt i skriftlig form och även innehålla de skäl som lagts till grund för beslutet och de överväganden som gjorts (artikel 6.9). I IED-direktivet finns också en bestämmelse om att beslutet ska göras tillgängligt och mer detaljerade krav på vad beslutet ska innehålla (artikel 24.2, se avsnitt 3.2.3).

Regeringen är inte formellt bunden av förvaltningslagen (2017:900) men följer, i enlighet med den praxis som för närvarande tillämpas, lagen i så stor utsträckning som möjligt i tillämpliga delar vid ärendehandläggningen.<sup>44</sup> Enligt förvaltningslagen ska en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt (33 § första stycket). Enligt utredningen kan det tas för givet att regeringen kommer att underrätta berörda parter om sitt beslut i fråga om tillstånd. Offentlighetsprincipen innebär vidare att beslutstexten är tillgänglig för allmänheten. Vid det svenska införlivandet av konventionen har det bedömts att konventionen inte i och för sig anses innebära ett krav på kungörelse av samtliga domar eller beslut.<sup>45</sup> Utredningen bedömer därför att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om att regeringens beslut ska offentliggöras.

---

<sup>44</sup> Se prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 27.

<sup>45</sup> Prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen*, s. 67.

## 4.9 Ikraftträdande

**Förslag:** Det föreslagna regelverket ska beslutas samlat och träda i kraft den 1 juli 2024.

### Skälen för utredningens förslag

Utredningen har uppmärksammat behovet av vidare analys inom ett par områden med anledning av utredningens förslag. Med det datum som här föreslås bör remittering och ytterligare analys ges den tid som erfordras. Samtidigt finns det, som utredningen ser det, möjlighet att korta ner tiden till ikraftträdande något om en situation skulle uppstå där lagen blir tillämplig.

## 5 Konsekvenser av förslaget

### 5.1 Noll-alternativet – effekter om regleringen inte kommer till stånd

#### 5.1.1 Noll-alternativet – samhällskonsekvenser inom staten, regionerna och kommunerna

På övergripande nivå syftar förslag till att samhällets kapacitet att hantera kriser ska vara god, såväl i fredstid som vid höjd beredskap och ytterst krig. Försörjningsberedskapen är central för att det civila försvaret och krisberedskapen ska kunna fungera. I regeringens förslag om totalförsvaret under 2021–2025<sup>1</sup> anges att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig.

En förutsättning för att viss produktion ska kunna bedrivas är att verksamheten har ett giltigt tillstånd enligt miljöbalken. Det har dock visat sig att processen kring tillståndsgivningen kan medföra bland annat förseningar vid tillfällen där samhällsviktiga aktörer har behov av snabb försörjning av en viss vara eller tjänst.

Utredningens förslag syftar till att säkerställa samhällsviktig verksamhet och flöden i varukedjor som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen i staten, regionerna och kommunerna. Till de samhällsviktiga verksamheterna räknas bland annat tillverkning av sådana råvaror och produkter som är nödvändiga för andra samhällsviktiga verksamheter, såsom exempelvis hälso- och sjukvård, transport och energiförsörjning. Om utredningens förslag till reglering inte kommer till stånd kommer berörda samhällsviktiga verksamheter att även i fortsättningen prövas av enbart domstolar. Den instansordning och de krav på underlag som denna prövning innebär kan vid extraordinära omständigheter försvåra möjligheterna att avvärja en för-

---

<sup>1</sup> Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret.

sörjningskris. Detta medför i sin tur en risk för avbrott i samhällsviktig verksamhet på grund av att denna saknar tillstånd enligt miljöbalken och inte kan förväntas få det inom sådan tid att avbrott kan undvikas. I noll-alternativet finns därmed en risk för allvarliga samhällskonsekvenser.

I fallet Cementa bedömdes till exempel att ett uteblivet miljötillstånd hade kunnat leda till en akut cementbrist med efterföljande fördyring och försening av infrastrukturinvesteringar (särskilt broar, tunnlar och liknande anläggningar) samt investeringar i fastigheter där staten bedriver verksamhet så som rättsväsende, utbildning och försvar. Eftersom cement är en viktig insatsvara i många branscher skulle en akut cementbrist även ha påverkat gruvnäringen vilket skulle ha påverkat ståltillverkningen, som i sin tur skulle ha påverkat fordonsindustrin.

Utredningens förslag skulle även kunna bidra till att kompetens och kapacitet behålls i Sverige och bidrar till en fungerande försörjning i händelse av kris eller krig. På motsvarande sätt skulle således ett noll-alternativ kunna innebära att kompetens och kapacitet på berörda områden försvinner från Sverige. Detta skulle även kunna innebära att den inhemska försörjningsförmågan försämras, det vill säga det säkerhets- och försvarspolitiska oberoendet i förhållande till omvärlden. Sammanfattningsvis kan – om en reglering inte kommer till stånd – det medföra negativa konsekvenser för förmågan och uppbyggnaden av Sveriges totalförsvar och på så sätt minska Sveriges kapacitet att hantera kriser såväl i fredstid som vid krig.

### **5.1.2 Noll-alternativet – konsekvenser för ekonomin och företagen**

Vid noll-alternativet riskeras även negativa ekonomiska effekter för staten, regionerna och kommunerna såväl som för svenska företag genom fördyring eller förseningar av samhällsviktiga varor och tjänster. Om regleringen inte kommer till stånd kan det i det korta perspektivet till exempel leda till att staten, regionerna och kommunerna behöver importera berörda varor och tjänster. Det kan också medföra uteblivna investeringar i underhåll av såväl anläggningar som infrastruktur. Den ekonomiska effekten i form av en fördyring kommer i så fall att belasta statsbudgeten.



Om regleringen inte kommer till stånd och det i sin tur skulle medföra ett produktionsstopp inom en verksamhet, skulle det på kort sikt även riskera att medföra följdkonsekvenser för andra verksamheter eller branscher. Det skulle kunna medföra negativa effekter för sysselsättning, leda till ökad arbetslöshet och i längden påverka Sveriges BNP. Om ett produktionsstopp skulle ske inom en verksamhet som bidrar med en viktig insatsvara för många branscher och det därför finns en risk för kedjeeffekter, skulle naturligtvis nyss nämnda konsekvenser bli än allvarigare. På längre sikt skulle berörda branscher sannolikt anpassa sig genom till exempel ökad import eller ökad användning av alternativa varor och tjänster.

Utredningens förslag bidrar dessutom till att staten, regionerna och kommunerna på ett mer resurseffektivt sätt har möjlighet att genom verksamhet i Sverige tillgodose allmänna intressen. Alternativet är mer kostsamma åtgärder, så som ökad lagerhållning.

### 5.1.3 Noll-alternativet – konsekvenser för miljön

De lokala miljökonsekvenserna är beroende av typen av verksamhet, vilka miljökrav som ställs på verksamheten och lokala förhållanden kring verksamheten. Om noll-alternativet innebär att berörd verksamhet stannar av eller läggs ned kommer detta att medföra att lokal miljöpåverkan upphör. Om noll-alternativet i stället medför en ökad import från länder utanför EU kan detta, beroende på verksamhet, innebära ökad lokal miljöpåverkan till följd av lägre miljökrav i producentländerna, dock med stora variationer mellan olika tänkbara producenter och producentländer. Ett produktionsstopp i Sverige skulle kunna innebära minskade koldioxidutsläpp i landet medan den totala klimatpåverkan ökar, det vill säga ett så kallat koldioxidläckage. Ett stopp skulle samtidigt kunna innebära att projekt och åtgärder som är viktiga för klimatomställning och klimatanpassning i berörda sektorer försenas. Sverige genomgår en historisk omställning där målet är att landet ska bli klimatneutralt till 2045. Ett antal branscher deltar i arbetet och deras förmåga att ställa om verksamheter i enlighet med klimat- och hållbarhetsmål<sup>2</sup> skulle kunna påverkas

---

<sup>2</sup> Se bland annat arbetet som redovisas inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige – *Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft, uppföljning 2022* – där i nuläget 22 olika branscher (till exempel fordonsindustrin, gruv- och mineralindustrin, bygg- och anläggningssektorn samt

negativt om den inhemska tillgången till varor, därmed företagens kontroll över miljö- och klimatprestandan, försämras. Det svenska näringslivet bygger i huvudsak på god tillgång till energi med låg klimatpåverkan. Om den inhemska produktionen av viktiga insatsvaror upphör finns en risk att omställning till produktion med låga utsläpp försvåras.

## 5.2 Konsekvenser av förslagen

### 5.2.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Utredningens förslag innebär ett avsteg från bestämmelserna om vilken myndighet som prövar ansökan och den instansordning som har bedömts bäst tillgodose behovet av en samordnad effektiv handläggning av miljömål. Den direkta effekten av utredningens förslag är att prövningen av den kategori miljötillståndsansökningar det kan bli fråga om, kan ske hos både regeringen och hos mark- och miljödomstol.

Mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen har både lagfarna domare och tekniska råd. De tekniska råden är domare med teknisk eller naturvetenskaplig utbildning och erfarenhet av sådana sakfrågor som domstolen prövar. Mark- och miljödomstolarna har även särskilda ledamöter med erfarenhet av relevanta sakfrågor.

Det är osäkert när en eventuell regeringsprövning kan komma i fråga och i så fall vilken karaktär ett sådant tillståndsärende skulle ha. Det är därför svårt att på förhand bedöma resurs- och kompetensbehov och därtill kopplade kostnader för en eventuell regeringsprövning. En jämförelse skulle i teorin kunna göras med Cementas miljötillståndsansökan där fem personer (juristdomare, tekniskt råd, notarie, beredningsjurist och domstolshandläggare) under ett antal år<sup>3</sup> var involverade i handläggningen av ärendet hos Mark- och miljödomstolen. Domstolsarbetet innebär dock generellt att fler ärenden handläggs parallellt och det är därför inte möjligt att avgöra exakta

---

petroleum och biodrivmedelsbranschen) har tagit fram färdplaner för att stärka sin konkurrenskraft genom att bli fossilfria eller klimatneutrala.

<sup>3</sup> Cementa AB ansökte den 28 december 2017 om ett 4-årigt tillstånd enligt miljöbalken och dom meddelades i januari 2020. Mark- och miljödomstolens dom överklagades till Mark- och miljööverdomstolen, som undanröjde domen och avvisade ansökan. Mark- och miljödomstolen prövade sedan en reviderad ansökan från Cementa mellan april och december 2022.

resursbehov eller kostnader för handläggningen av det specifika ärendet. En bedömning är dock att, om fem personer med liknande kompetens som i Cementafallet skulle arbeta med ett regeringsprövningsärende under ett år, skulle en sammanlagd kostnad (lön, inkl. sociala avgifter) för dessa fem ÅAK kunna uppgå till cirka 5 miljoner kronor.

Utredningen har tidigare pekat på att regeringsprövning endast kommer att kunna aktualiseras under exceptionella förhållanden och förslaget bedöms därför kunna medföra ett stort men tillfälligt resursbehov på Regeringskansliet. Det kan dock förutses att regeringen med relativ regelbundenhet kommer få ansökningar om regeringsprövning som den behöver ta ställning till, även om inte alla kommer tas upp till prövning. Ett visst ökat inflöde av ärenden till regeringen kan därför förväntas. Vilken kompetens, samt hur mycket resurser som kan komma att krävas, är dock som nämnts ovan svårt att förutse och planera för. Till dess att regeringen har fått kunskap om antalet ärenden rörande regeringsprövning och därtill hörande resursbehov bör kostnaderna kunna rymmas inom ordinarie anslag. Finansiering kan sedan ske från anslaget 2:4 Krisberedskap inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap. På längre sikt är dock bedömningen att förslaget kommer att föra med sig försumbara kostnader.

### 5.2.2 Konsekvenser för företag och enskilda

Regeringens prövningsmöjlighet föreslås vara fakultativ. Regeringen ska därmed kunna avstå från prövning om den bedömer att de lagliga förutsättningarna inte är uppfyllda, men även om den av andra skäl bedömer att en prövning inte är lämplig. Detta innebär att det från verksamhetsutövares och andra aktörers perspektiv kommer vara svårt att förutse när reglerna kommer att tillämpas. Utredningen har dock konstaterat (se avsnitt 4.1.) att det är nödvändigt att den typ av instrument som nu föreslås, där en avvikelse från den normala prövningsordningen får göras i särskilda undantagsfall utifrån bedömningar av bland annat politisk och samhällsekonomisk karaktär, innefattar ett stort mått av bedömningsutrymme för regeringen.

När det gäller frågan om eventuellt parallella processer hos regeringen och ordinarie prövningsmyndighet har utredningen konstaterat (se avsnitt 4.1.5) att sådana formellt sett inte skulle hindras av prin-

cipen om *litis pendens* men att det kan finnas praktiska problem med en sådan ordning. Det kan till exempel innebära svårigheter för en verksamhetsutövare att förhålla sig till två samtidigt pågående tillståndsprocesser. Det kan medföra oklarheter och osäkerheter för de enskilda sakägare, fysiska som juridiska personer, som får sin rätt som parter prövade av olika instanser. Dessa svårigheter måste kanske i viss mån accepteras med hänsyn till syftet med en regeringsprövning. Eftersom tillståndsprövningarna kommer att vara likartade men inte identiska är det dock utredningens bedömning att i stort sett samma underlag sannolikt kan användas i båda processerna.

Möjligheten för regeringen att under vissa förutsättningar besluta om undantag från förfarandet i 6 kap. miljöbalken medför att prövningen kan gå snabbt. Det är ändå nödvändigt att garantera allmänhetens, myndigheters, sakägares och organisationers deltagande i beslutsprocessen samt därigenom även säkerställa att förpliktelser följs enligt såväl tillämplig EU-rätt som enligt Århuskonventionen. Utredningen har därför, som nämnts i tidigare avsnitt (se avsnitt 4.8.), bedömt att det bör införas särskilda bestämmelser om allmänhetens deltagande vid regeringens prövning av ett tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken. Dessa bestämmelser ska uppfylla de grundläggande krav som Århuskonventionen och IED-direktivet ställer. Det bör också kunna innebära att artikel 6.3 art- och habitatdirektivet kan anses uppfyllt.

Vad gäller enskilda sakägares processuella och civilrättsliga rättigheter krävs dock vidare analys.

Det föreslagna regelverket är som sagts ovan avsett att tillämpas vid exceptionella förhållanden då ett antal rekvisit ska vara uppfyllda. Tillstånden som kan beslutas av regeringen ska dessutom vara tidsbegränsade till fem år med möjlighet till förlängning med två år. Med dessa föreslagna villkor anser utredningen att det inte finns risk för att företagen ser detta som ett alternativ till den ordinarie tillståndsprocessen utan som en sista utväg då övriga alternativ är uttömda.

Utredningens förslag kan ses som ett samhällets yttersta försäkran om att, oavsett orsak till att ett miljötillstånd har uteblivit, det kan finnas ytterligare en möjlighet att få saken prövad. Sverige behöver attrahera investeringar i de verksamheter som bidrar till landets försörjningsberedskap. För att minska risken och öka förutsebarheten i regelverket ges genom utredningens förslag regeringen en möjlighet att göra politiska och samhällsekonomiska avvägningar, utan att

göra avkall på materiella bestämmelser, i de fall som avser samhälls-  
viktig verksamhet.

Förslaget (17 a kap. 1 § fjärde punkten) innehåller även ett krav på att behovet av den berörda varan eller tjänsten inte ska kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Om behovet vid en viss tidpunkt bedöms kunna tillgodoses på annat sätt bör tillståndet inte utsträckas längre än till denna tidpunkt. Bedömningen är således att förslaget, inklusive nyss nämnda men även övriga rekvisit som avgränsar lagens tillämpningsområde, inte heller kommer att medföra effekter för konkurrensen på berörda marknader.

### 5.2.3 Konsekvenser för regioner och kommuner

Det skulle kunna uppstå situationer då den lokala eller regionala försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster äventyras om inte ett miljötillstånd med kort varsel kan erhållas. Det skulle exempelvis kunna handla om naturkatastrofer eller sabotage där dricksvattenförsörjningen slås ut och en ny anläggning behöver komma på plats. Det föreslagna regelverket ska i sådana situationer säkerställa fortsatt samhällsviktig verksamhet och flöden i varukedjor som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen i regionerna och kommunerna.

Det är svårt att förutse om och i så fall vilken situation som i framtiden skulle kunna föranleda en regeringsprövning om tidsbegränsat tillstånd och undantag från MKB-direktivet. Regeringens prövningsmöjlighet ska, som framgått ovan, vara begränsad till exceptionella fall och undantag från MKB-direktivets krav kan endast bli aktuellt i en situation där samtliga rekvisit för en regeringsprövning är uppfyllda. Vidare är inte syftet att regeringsprövning ska bli ett gängse alternativ till den ordinarie prövningsprocessen eller att en regering ska ges ett skönsmässigt utrymme att i stor utsträckning pröva verksamheter i annan ordning än vad som normalt sett gäller. Mot denna bakgrund är det svårt att i det specifika fallet bedöma effekten av förslaget för regioner och kommuner.

När det gäller *litis pendens*, se ovan under avsnittet om konsekvenser för företag och enskilda.

## 5.2.4 Konsekvenser för miljön

Som framgått av bland annat avsnitt 4.1. och 4.2. är syftet med utredningens förslag att få till stånd en snabb tillståndsprövning i vissa fall, där det är tidskritiskt. Samtidigt ska regeringen pröva en ansökan utifrån gällande miljökrav och övriga relevanta bestämmelser vilket kräver att ansökan innehåller ett adekvat underlag. Utredningen vill understryka att förslaget, förutom möjligheten att göra undantag från MKB-direktivet, inte innebär några förändringar i de materiella bestämmelser som ska tillämpas vid prövningen. De lokala konsekvenserna för miljön av fortsatt verksamhet kommer att bedömas inom ramen för regeringens prövning av en eventuell ansökan om tillstånd enligt de nya bestämmelser som föreslås i betänkandet. Utredningens bedömning är vidare att fördelarna med förslaget överväger eventuella framtida nackdelar och att det finns behov av en ändring i enlighet med förslaget för att ha möjlighet att pröva frågor om tidsbegränsade tillstånd. Förslaget kan på detta sätt bidra till att regeringen, genom ökad förmåga att både upprätthålla samhällsviktiga funktioner och att förse befolkningen med de varor och tjänster som krävs för att upprätthålla liv och hälsa, undviker allvarliga samhällskonsekvenser. Förslagen i detta betänkande avser dock endast lösningar på kort sikt. Med hänsyn till ovanstående samt att regeringens prövningsmöjlighet endast ska kunna aktualiseras under exceptionella förhållanden bedöms utredningens förslag i sig inte innebära negativa konsekvenser för miljön. Det finns dessutom fler aspekter som måste vägas in. Alternativ försörjning av en efterfrågad vara eller tjänst som är nödvändig för samhällsviktig verksamhet skulle exempelvis kunna orsaka större lokala miljökonsekvenser. Det finns också en risk att import av samma vara eller tjänst skulle kunna leda till ökad negativ klimatpåverkan. Även det motsatta kan givetvis gälla. Möjligheten att tillgodose behovet av en vara eller tjänst på ett ur allmän synpunkt tillfredsställande sätt är ett av rekvisiten i utredningens förslag. Regeringen har att avgöra om effekten på miljön och klimatet för att verksamheten inte skulle kunna fortsätta skulle vara godtagbar eller ej, när en bedömning görs om rekvisiten är uppfyllda.

### 5.2.5 Övriga konsekvenser

Utredningen gör bedömningen att förslaget inte påverkar kostnaderna eller intäkterna för kommuner och regioner. Förslaget förväntas inte få betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, den kommunala självstyrelsen och offentlig service i olika delar av landet. Förslaget påverkar inte heller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller jämställdheten mellan män och kvinnor. Det är vidare utredningens bedömning att förslaget som sådant inte påverkar sysselsättningen i olika delar av landet.

## 5.3 Förslagets förenlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden

Förslaget genomför undantagsmöjligheten i artikel 2.4 i MKB-direktivet genom vilket medlemsstaterna har en möjlighet att införliva bestämmelsen i nationell lagstiftning. Utredningens bedömning är att förslagen i detta betänkande är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Förslaget bedöms även vara förenligt med EU:s regler om statligt stöd.





## 6 Författningskommentar

### 6.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

#### 17 a kap.

Samtliga paragrafer som föreslås i detta kapitel är nya.

#### 1 §

*Regeringen får pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. eller 11 kap. om*

- 1. verksamheten är samhällsviktig,*
- 2. verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen,*
- 3. det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om den aktuella varan eller tjänsten inte tillgodoses, och*
- 4. behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.*

*Första stycket gäller trots vad som i övrigt framgår av 7 kap. 29 b §§, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 miljöbalken.*

*Tillstånd enligt första stycket får gälla under så lång tid som är nödvändig, dock längst fem år.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen under vissa förutsättningar får pröva en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 28 a §, 9 kap. eller 11 kap. miljöbalken. För att regeringen ska få pröva ansökan krävs att de förutsättningar som listas i punkterna 1–4 är uppfyllda.

I första punkten anges att det ska röra sig om samhällsviktig verksamhet. Samhällsviktig verksamhet definieras som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Vid bedömningen av vad som utgör samhällsviktig verk-

samhet bör särskild vikt läggas vid omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt *andra punkten* krävs att den verksamhet som ansökan omfattar behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen. Med väsentliga allmänna intressen avses intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen eller som avser regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska intressen. Detta innebär att det ska vara fråga om en verksamhet av nationell betydelse eller verksamhet av särskild regional betydelse. Bedömningen av det allmännas behov av verksamheten ska utgå från den vara eller tjänst som verksamheten producerar och inte till exempel verksamhetens sysselsättningspolitiska värde i sig. För att bestämmelsen ska få tillämpas måste fördelarna för de väsentliga allmänna intressena klart överväga olägenheterna som verksamheten kan ge upphov till.

I *tredje punkten* anges att det ska finnas en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om behovet inte tillgodoses. I denna bedömning ska hänsyn tas till risken för en störning av samhällsviktiga funktioner om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Giltighetstiden för ett tillstånd bör inte vara längre än vad som bedöms nödvändigt med tanke på risken för allvarliga samhällskonsekvenser.

Enligt *fjärde punkten* krävs att behovet inte ska kunna tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Vid bedömningen ska andra sätt att tillgodose det allmänna behovet övervägas. Om bedömningen är att varan eller tjänsten behövs och att förutsättningarna i övrigt är uppfyllda bör en bedömning göras av hur lång tid ett sådant behov finns och hur lång tid samtliga förutsättningar kontinuerligt kan anses uppfyllda. Om behovet vid en viss tidpunkt bedöms kunna tillgodoses på annat sätt bör tillståndet inte utsträckas längre än till denna tidpunkt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.1.

## 2 §

*Regeringen får, när den prövar en ansökan om tillstånd enligt 1 §, även pröva en ansökan om sådan dispens som krävs för att bedriva den verksamhet som avses i 1 § första stycket, även om ett ärende om sådan dispens annars skulle prövas av en domstol, förvaltningsmyndighet eller kommun.*

Paragrafen reglerar att regeringen i vissa fall får pröva an ansökan om dispens enligt miljöbalken.

I *första stycket* anges att regeringen i samband med en prövning enligt 1 § får pröva de dispenser som krävs för att bedriva den ansökta verksamheten. För att regeringen ska få pröva dispensen krävs således att verksamheten inte kan komma till stånd utan sådan dispens.

I *andra stycket* anges att första stycket gäller trots vad som framgår av 7 kap. 7 § andra stycket, 11 § andra stycket, 18 a–b, 20, 22 och 29 b §§, 9 kap. 8 § första stycket, 11 kap. 9 b första stycket första meningen, 21 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3 och 12 §§ och 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.6.

### 3 §

*En ansökan enligt 1 § ska vara skriftlig och ges in till regeringen.*

*Ansökan ska innehålla*

1. de uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma om förutsättningarna för prövning enligt 1 § är uppfyllda,
2. de förslag till skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som behövs,
3. de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens

a) art,

b) omfattning,

c) miljöeffekter och

d) påverkan på närliggande fastigheter,

4. en översikt över de alternativ som har övervägts för verksamheten,

5. en icke-teknisk sammanfattning av 2–4,

6. övrigt underlag om verksamheten och om övriga förhållanden som behövs för att bedöma ansökan och hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. har följts och

7. i förekommande fall

a) skäl för att verksamheten ska få undantas från krav med stöd av 4 § första stycket och

b) uppgifter om vilken annan bedömning som kan vara lämplig enligt 3 § tredje stycket 1.

*Om ansökan avser en industriutsläppsverksamhet enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) ska ansökan dessutom innehålla*

1. uppgifter om användning av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,

2. uppgifter om förhållandena inom anläggningens område,

3. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga upp-

komsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

4. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5 och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–5.

Om ansökan avser en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska den innehålla det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt 8 och 9 §§ den lagen. Om ansökan avser sådana verksamheter som avses i 22 kap. 1 a–f §§ miljöbalken ska den innehålla de uppgifter som anges i dessa bestämmelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på en ansökan om tidsbegränsat tillstånd till en samhällsviktig verksamhet enligt 1 §.

I första stycket anges att en ansökan ska vara skriftlig och ges in till regeringen.

I andra stycket framgår ett antal krav på ansökans innehåll. Det underlag som behövs för regeringens prövning behöver möjliggöra en bedömning av om verksamheten är samhällsviktig och om förutsättningarna för prövning enligt 1 § i övrigt är uppfyllda. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det även behövas annat underlag. Om ansökan avser en industriutsläppsverksamhet behöver mer underlag lämnas in.

Ytterligare krav på underlag finns för verksamheter som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor samt för verksamheter som avses i 22 kap. 1 a–e §§ miljöbalken. Bedömningen av vilka uppgifter som krävs ska göras med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och miljöeffekter samt med tillbörlig hänsyn till vilka väsentliga allmänna intressen som aktualiseras i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

#### 4 §

Regeringen får i enskilda fall meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som prövas enligt detta kapitel får undantas från kraven i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§, om

1. tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte och

2. en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå kan göras.

Av beslutet ska skälen för beslutet framgå.

*Om regeringen beslutar att undantag enligt första stycket får göras ska regeringen, innan frågan om tillstånd med stöd av 1 prövas,*

*1. göra beslutet om undantag tillsammans med skälen för det tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd,*

*2. undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig,*

*3. se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd och*

*4. informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt 3.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen i enskilda fall får meddela ett särskilt beslut som innebär att en verksamhet som avses i 1 § under vissa förutsättningar får undantas från krav på miljöbedömning.

I *första stycket* framgår att möjligheten att besluta om undantag endast gäller beslut som prövas enligt 1 §. Om förutsättningarna att göra undantag är uppfyllda ska regeringen meddela ett särskilt beslut. Med detta avses ett beslut som meddelas innan tillståndsfrågan avgörs. Vilka krav det finns anledning att göra undantag från måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om det exempelvis finns ett allmänt behov av att ta fram ett särskilt underlag skyndsamt kan det finnas anledning att göra undantag från vissa krav på samråd.

I *första stycket första punkten* framgår att undantag från kraven endast får göras om tillämpningen av dessa bestämmelser skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens syfte. Detta innebär att bestämmelsen endast är tillämplig om omständigheterna är sådana att det är praktiskt omöjligt att uppfylla de ordinarie kraven på miljöbedömning utan att äventyra de väsentliga allmänna intressen som nämns i 1 §. För att undantag ska kunna göras måste fördelarna med hänsyn till det allmänna intresset klart överväga nackdelarna.

I *andra punkten* anges att en förutsättning för beslut om undantag är att en bedömning av verksamhetens miljöpåverkan ändå ska kunna göras. Om regeringen beslutar om undantag måste regeringen samtidigt säkerställa att tillräckligt med underlag finns för att kunna bedöma verksamhetens miljöpåverkan och förenlighet med miljöbalkens materiella krav. Vid bedömningen ska hänsyn särskilt tas till verksamhetens art och eventuella tidigare tillstånd.

I *andra punkten andra stycket* anges att skälen för regeringens beslut ska framgå i beslutet.

I *tredje stycket* anges vad regeringen ska göra innan frågan om tillstånd prövas, om regeringen beslutar om undantag.

I *tredje stycket första punkten* anges att regeringen ska se till att beslutet och skälen för beslutet görs tillgängligt för den allmänhet som kan antas bli berörd. Hur detta ska tillgängliggöras får avgöras i det enskilda fallet. Även vilka som ska ingå i den berörda allmänheten får bedömas i det enskilda fallet mot bakgrund av verksamhetens miljöeffekter och övriga omständigheter i fallet.

I *tredje stycket andra punkten* anges att regeringen ska undersöka om någon annan form av bedömning är lämplig. Med detta avses en annan form av bedömning än en sådan specifik miljöbedömning som ska göras enligt 6 kap. miljöbalken.

I *tredje stycket tredje punkten* anges att regeringen ska se till att det underlag som getts in görs tillgängligt för den allmänhet som kan tänkas bli berörd. Likt första punkten ska det i det enskilda fallet avgöras hur tillgängliggörandet ska ske och vilka som ska anses ingå i den berörda allmänheten.

I *tredje stycket fjärde punkten* anges att regeringen ska informera Europeiska kommissionen om skälen för undantaget och bifoga det underlag som getts in enligt tredje punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

## 5 §

*Om ett beslut enligt 4 § meddelas för en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska verksamheten anmälas enligt 7 § i nämnda lag.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse som anger att om regeringen beslutar om undantag enligt 4 § för en verksamhet som omfattas av den så kallade Seveso-lagen så ska verksamheten genomgå ett anmälningsförfarande i stället för ett ordinarie tillståndsförfarande.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

## 6 §

*Regeringen ska, om en ansökan enligt 1 § tas upp till prövning, utan dröjsmål genom kungörelse eller på annat lämpligt sätt informera allmänheten om*

- 1. vad ansökan innebär i korthet och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,*
- 2. att det är regeringen som prövar ansökan,*
- 3. vilken miljöinformation som finns tillgänglig i ärendet samt var denna information och andra handlingar i ärendet finns tillgängliga,*
- 4. på vilket sätt och inom vilken tid synpunkter enligt 7 § kan lämnas, och*
- 5. hur ny information i ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande.

I första stycket anges att regeringen om den tar upp en ansökan till prövning utan dröjsmål ska informera allmänheten om detta. Vilket sätt som är lämpligt i det enskilda fallet får bedömas mot bakgrund av verksamhetens miljöeffekter och de allmänna behov som föranleder regeringens prövning.

I punkt 1–5 anges vilken information som regeringen ska delge till allmänheten.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.1.

## 7 §

*Regeringen ska på lämpligt sätt ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan innan beslut fattas i fråga om tillstånd.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse med krav på att regeringen på lämpligt sätt ska ge allmänheten tillfälle att yttra sig över ansökan innan beslut om tillstånd fattas. Utgångspunkten ska vara att inhämta synpunkter i ett så tidigt skede som möjligt. Vid bedömningen av lämpligt format och lämpliga tidsfrister för att inhämta allmänhetens yttranden bör stor hänsyn dock tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Att regeringen ska beakta allmänhetens synpunkter innebär att regeringen, om den beslutar i en riktning som kan anses gå emot vissa synpunkter, kan behöva motivera varför regeringen bedömer annorlunda än synpunkterna. I bedömningen av omfattningen av regeringens skäl för beslut bör hänsyn tas till verksamhetens miljöeffekter och övriga omständigheter i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.2.

## 8 §

*Ett beslut enligt 1 § som innebär att regeringen ger tillstånd till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla sådana bestämmelser som framgår av 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–14, andra, tredje och fjärde styckena, 22 kap. 25 a–25 g §. Beslutet ska i förekommande fall också innehålla bestämmelser om skyldighet att utföra skadeförebyggande åtgärder.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en dom, som innebär att tillstånd till en verksamhet beslutas enligt 1 §, ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

## 9 §

*Bestämmelsen i 17 kap. 7 § första stycket om särskilda villkor ska gälla även vid tillämpning av detta kapitel.*

Paragrafen innebär att bestämmelserna i 17 kap. 7 § miljöbalken ska gälla för tillstånd beslutade av regeringen enligt 1 §. Det innebär att om en verksamhet får komma till stånd enligt dessa bestämmelser, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Om verksamheten avser geologisk lagring av koldioxid, får regeringen även besluta om villkor som behövs med hänsyn till synpunkter som Europeiska kommissionen har lämnat i samband med tillåtlighetsprövningen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

## 10 §

*Efter ansökan av tillståndshavaren får regeringen förlänga giltighetstiden för ett tillstånd som har meddelats enligt 1 § i upp till två år (giltighetsförlängning) om*

- 1. Begäran avser en befintlig verksamhet som innehar ett tillstånd enligt 1 §,*
- 2. verksamhetens omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som har bedrivits enligt det befintliga tillståndet och*
- 3. det i övrigt är lämpligt att meddela en sådan förlängning.*

*Giltighetsförlängning enligt första stycket får gälla utöver den bortre tidsgräns som anges i 1 § tredje stycket.*



Paragrafen innehåller en bestämmelse om att regeringen får besluta om att förlänga giltighetstiden för tillstånd som har meddelats enligt 1 § med upp till två år, på begäran av tillståndshavaren.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.8.

## 24 kap.

### 1 §

*Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har fått laga kraft, gäller tillståndet mot alla, vad avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. och beslut om tillstånd som har meddelats av regeringen med stöd av 17 a kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket. Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.*

*En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.*

Paragrafen ändras så att bestämmelserna om rättskraft ska gälla även för ett tidsbegränsat tillstånd som regeringen har meddelat enligt de nya bestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

### 18 §

*Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen eller regeringen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap. Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller*

vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olägenheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

Paragrafen ändras så att anspråk på skadestånd på grund av vattenverksamhet eller en vattenanläggning även omfattas av tillstånd lämnade av regeringen med stöd av 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

## **6.2 Förslaget till lag om ändring i förordning (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor**

### **5 §**

*Anmälningsplikten enligt 7 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor gäller inte för verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken. Anmälningsplikten gäller dock för en tillståndspliktig verksamhet, för det fall regeringen meddelar ett beslut enligt 17 a kap. 4 § miljöbalken.*

Paragrafen ändras så att anmälningsplikten enligt 7 § lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor även ska gälla för en tillståndspliktig verksamhet, för det fall regeringen meddelar ett beslut enligt 17 a kap. 4 § miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.2.

# Referenser

## Offentligt tryck

- Dir. 2022:72 *Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin.*
- Dir. 2022:139 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin.*
- Prop. 1942:5 *med förslag till rättegångsbalk.*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk.*
- Prop. 1998/99:64 *Säkrare kemikaliehantering.*
- Prop. 2001/02:65 *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*
- Prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen.*
- Prop. 2012/13:35 *Nya regler för industriutsläpp.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2021/22:15 *Regeringsprövning av kalkstenstäcker i undantagsfall.*
- SOU 1998:13 *Säkrare kemikaliehantering.*
- SOU 2013:14 *En översyn inom Sevesoområdet – förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.* Betänkande av utredningen En effektiv Sevesolagstiftning.
- SOU 2021:25 *Struktur för ökad motståndskraft.* Slutbetänkande av Utredningen om civilt försvar.
- SOU 2022:33 *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen.* Betänkande av Miljöprövningsutredningen.

## Rättsfall

Högsta domstolens avgörande, NJA II 1943 s. 168.

Mark- och miljööverdomstolens dom 2021-07-06 i mål nr M 1579-20.

Mark- och miljödomstolens dom 2022-12-13 i mål M 2724-22.

## EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/21 av den 23 april 2009 om geologisk koldioxid och om ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådet direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (CCS-direktivet).

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (Industriutsläppsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering), ändrat genom direktiv 2014/52/EU Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (energieffektivitetsdirektivet).
- Europeiska kommissionen (2021: *Kommissionens Tillkännagivande om tillämpningen av direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU) på ändringar och utvidgningar av projekt enligt punkt 24 i bilaga I och punkt 13 a i bilaga II, inbegripet huvudbegrepp och huvudprinciper anknutna till dessa*. 2021/C 486/01. 3 december 2021.
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (deponeringsdirektivet).

## Rättsfall från EU-domstolen

Mål C-435/98, *Bozen* ECLI:EU:C:1999:418

Mål C-127/02, *Waddenzee* ECLI:EU:C:2004:482,

Mål C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen* ECLI:EU:C2011:125, punkt 30).

Mål C-411/17 *Doel*, ECLI:EU:C:2019:622.

Mål C-121/21 R: *Republiken Tjeckien mot Republiken Polen*, ECLI:EU:C:2021:420.

## Internationella konventioner

Konventionen den 25 juni 1998 om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1).

## Litteratur

Bengtsson, m.fl., *Miljöbalken* (1 juni 2022, JUNO), kommentaren till 22 kap. 25 §.

Ekelöf, P-O., Bylund, T., Edelstam, H. (2006). *Rättegång*. Häfte 3, 7 uppl.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner*, MSB 1844.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), *Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet*, dnr 2020-11275.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020), *MSBFS 2020:3 föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet*.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015), *MSBFS 2015:5 föreskrifter och allmänna råd om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser*.

United Nations Economic Commission for Europe (2014), *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, Second Edition 2014, s. 1032.





# Kommittédirektiv 2022:72

## Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

### Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs.

Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter,
- föreslå utökad samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering,
- utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

## Återuppbyggnad av det civila försvaret har påbörjats

Som en följd av försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och då ytterst krig. I stället lades fokus framför allt på att utveckla en beredskap för fredstida kriser. Den organisationsstruktur och de åtgärder som fanns i det tidigare totalförsvaret med bl.a. samordning av den nationella försörjningsberedskapen, beredskapslagring och administrativa förberedelser för att säkerställa varuförsörjningen, har i stora delar avvecklats. Många författningar finns emellertid kvar och gäller fortfarande.

Till följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget har en återuppbyggnad av det civila försvaret påbörjats. Riksdagen har beslutat att målet för det civila försvaret bl.a. innefattar att ha förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135). Regeringen anförde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 att den svenska försörjningsberedskapen bör utvecklas och att näringslivet i ökad utsträckning bör involveras i arbetet med att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. I händelse av krigsfara eller krig kommer det civila försvarets verksamhet bl.a. omfatta att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inklusive nödvändig försörjning, värna civilbefolkningen samt ge stöd till det militära försvaret. I stor utsträckning äger och ansvarar privata aktörer för många viktiga samhällsfunktioner, som bl.a. handlar om produktion och transporter av nödvändiga varor och tjänster. Näringslivet är därmed av central betydelse för totalförsvaret och för försörjningsberedskapen. Regeringen anförde i samma proposition att involveringen av det privata näringslivet i planeringsarbetet bör öka. Offentliga aktörer bör, i nära dialog med privata aktörer, bedöma behovet av förberedelser för att säkerställa en rimlig beredskap. Det kan avse bl.a. prioritering och fördelning av resurser samt andra nödvändiga åtgärder såsom att framställa eller lagra produkter och materiel inom t.ex. hälso- och sjukvården och i livsmedelskedjan. Vidare bedömde regeringen att försörjningsberedskapen så långt som möjligt ska kunna säkerställa flödena i varukedjorna under fredstida kriser, höjd beredskap och då ytterst krig. Frågor om ansvar och metoder för att uppnå försörjningstrygghet såsom lagerhållning i statlig eller privat regi och tillverkningsberedskap är angelägna och komplicerade frågor som behöver analyseras och utredas närmare under kommande år (prop. 2020/21:30 s. 130–131).

Näringslivets skyldigheter och åtaganden anges i flera olika författningar. Exempelvis har näringslivet en skyldighet att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer delta i totalförsvarsplaneringen enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Vid höjd beredskap regleras näringslivets deltagande bl.a. genom att lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap anger att företag samt enskilda organisationer som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig ska vidta åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten. Staten ges genom förfogandelagen (1978:262) möjlighet att förfoga över privat egendom, nyttjanderätter och tjänster i syfte att tillgodose totalförsvarets behov av exempelvis försörjning. Vidare kan staten begära att näringslivet upplåter lagringsutrymme för varor enligt lagen (1976:295) om skyldighet för näringsidkare att medverka vid lagring för försörjningsberedskap.

Utredningen om civilt försvar lämnade sitt slutbetänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) den 1 mars 2021. På grundval av utredningens förslag har regeringen beslutat om en ny beredskapsstruktur för statliga myndigheter med beredskapsmyndigheter, beredskapssektorer och sektorsansvariga myndigheter, som regleras i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Vidare har geografiskt avgränsade civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser införts genom förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser. Därutöver har regeringen bl.a. beslutat vissa ändringar i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. analysera och föreslå en funktion med ansvar för nationell samordning av försörjningsberedskapen samt att utreda principer för finansiering av samhällets försörjningsberedskap respektive för fördelning av ansvar mellan det allmänna och näringslivet (Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, Ju 2021:10). Sektorsspecifika analyser och förslag om exempelvis vilka varor som Sverige bör ha en försörjningsberedskap för samt vilka prioriteringar som bör göras inom en viss samhällssektor faller dock inte inom ramen för utredarens uppdrag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023. Regeringen har beslutat att tillsätta ett tvärasektoriellt näringslivsråd för totalförsvaret och krisberedskap, som ska vara en del av Regerings-

kansliet (Ju2022/01776). Det tvärssektoriella näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap ska vara ett forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationer och staten om totalförsvar och krisberedskap. Rådets syfte är att öka kunskapen hos deltagarna i rådet om tvärssektoriella frågor avseende de olika perspektiv och förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten.

Även inom EU-samarbetet pågår ett arbete för att trygga tillgången på kritiska råvaror och insatsvaror samt att kartlägga s.k. strategiska beroenden av vikt för varuförsörjningen. En ny industristrategi för EU (COM(2020) 102 final av den 3 oktober 2020), siktar mot målet att EU fortsatt ska vara en framträdande industriregion. Strategin pekar på flera initiativ som ska möjliggöra detta. Det handlar bl.a. om grön omställning, satsningar på forskning och innovation, kompetensförsörjning och en målsättning att stärka EU:s industriella och strategiska oberoende. Inriktningen att stärka det industriella och strategiska oberoendet handlar om att säkerställa tillgången till viktiga material och tekniker, livsmedel och infrastruktur genom att utveckla den inre marknaden på dessa områden. Industristrategin pekar ut flera medel för att uppnå detta mål. Det handlar t.ex. om granskning av utländska direktinvesteringar, att bygga upp en strategisk digital infrastruktur, att utveckla den europeiska försvarsindustrin, diversifiera råvaruförsörjningen och att ta fram en strategi för försörjningen av läkemedel. Åtgärderna ska bl.a. ge försörjningstrygghet för el och råvaror.

### **Uppdraget att kartlägga och föreslå åtgärder som ökar försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster från industrin**

Försörjningskedjor kan se mycket olika ut och påverkas i olika utsträckning beroende på krissituation, vilket gör det svårt att på förhand skapa en enhetlig strategi eller modell för all försörjningsberedskap. Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden. Produktionen av samhällsviktiga varor och tjänster måste dock kunna upprätthållas även vid avbrott eller stora störningar i de internationella handelsflödena. Ambitionsnivån för denna produktion kommer då som regel vara lägre än i ett fredstida normalläge.

Med samhällsviktig verksamhet avses enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Av intresse i detta sammanhang är varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Detta gäller t.ex. järn-, stål-, kalk- och fordonsindustrin samt högteknologiska produkter såsom halvledare, men även andra varor och tjänster. Industrin är beroende av energiförsörjning.

Regeringen har som en del i arbetet med att genomföra det klimatpolitiska ramverket i propositionen Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer (prop. 2021/22:150) föreslagit att det införs ett förbud mot att utvinna kol, olja och naturgas i Sverige. Förslaget har godtagits av riksdagen och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2022 (bet. 2021/22: NU23, rskr. 2021/22:329). Det bör utredas vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid fredstida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering.

Nato har identifierat sju civila förmågor (Baseline requirements for national resilience) som ska bidra till säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och upprätthålla alliansens kollektiva försvarsförmåga. Dessa förmågor är särskilt prioriterade områden för att stärka den civila motståndskraften och utgör en central utgångspunkt i det svenska nationella arbetet med att utveckla krisberedskapen och det civila försvaret. Detta är ett viktigt ingångsvärde i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet. Förmågorna överensstämmer också i stort med ett antal prioriterade områden som är särskilt utpekade för utvecklingen av det svenska civila försvaret.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs och

föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster,

- kartlägga och översiktligt analysera hur ett relevant urval av andra länder, t.ex. Finland och Schweiz, har organiserat försörjningsberedskapen avseende dessa varor och tjänster,
- utreda vilka de inhemska tillgångarna på kol, olja och naturgas är, och vilka förutsättningar som skulle krävas för att nyttja dessa vid framtida kris eller höjd beredskap, inklusive finansiering,
- analysera hur Natos arbete med att utveckla resiliensen genom de av Nato identifierade sju civila förmågorna, s.k. National baseline requirements for national resilience, påverkar försörjningsberedskapen avseende ovannämnda varor och tjänster, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### Uppdraget att analysera ansvarsfördelningen mellan myndigheter

Flera myndigheter är utpekade som beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Det finns tio beredskapssektorer där det i varje beredskapssektor finns en sektorsansvarig myndighet som ansvarar för att leda samordningen av sektorns arbete.

Beredskapsmyndigheterna ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid framtida krissituationer och höjd beredskap. Vissa myndigheter har, genom sin instruktion, ett utökat ansvar utöver den egna verksamheten.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) ansvarar enligt förordningen (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning för berg, jord och grundvatten och har ett främjande ansvar för gruv- och mineralnäringen. I händelse av torka eller översvämningar kan effekter visa sig på såväl grundvattnets kvalitet som kvantitet. Tillgång till grundvatten i tillräcklig mängd och av god kvalitet är av vikt för exempelvis dricksvattenproduktion, areella näringar och industri.

Tillväxtverket har enligt förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket i uppdrag att bl.a. främja hållbar näringslivs-

utveckling och regional tillväxt samt att genomföra strukturfondsprogram. Vissa insatser är riktade direkt till företag eller blivande företagare. Andra insatser syftar till att utveckla förutsättningar och villkor som påverkar företagandet.

SGU och Tillväxtverket saknar i sina respektive instruktionsenliga uppdrag särskilt utpekade beredskapsansvar inom sina områden. Det behöver analyseras om sådant ansvar bör införas. I samband med det bör också övervägas om myndigheterna, med hänsyn till de eventuellt tillkommande uppgifterna, bör utses som beredskapsmyndigheter enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap och, om så är fallet, om det finns skäl att göra några justeringar av beredskapssektorerna enligt samma förordning.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall hur, det ansvar Tillväxtverket och SGU har i dag behöver förändras för att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd för att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster i kris eller höjd beredskap,
- överväga om Tillväxtverket och/eller SGU bör utses till beredskapsmyndigheter enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap,
- om så är fallet, överväga om det finns skäl att göra ändringar i beredskapssektorerna enligt förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att föreslå utökat samhällsuppdrag avseende industriforskning, provning och certifiering**

Covid-19-pandemin har visat att det kan finnas behov av att planera för omställning av produktion och certifiering av nya produkter i syfte att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor i krissituationer. I betänkandet En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården (SOU 2021:19) föreslår Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap bl.a. att det statligt ägda bolaget RISE Research Institutes of Sweden AB ska få i uppdrag att stödja industrins omställning i kris och krig samt att bolaget ska upprätthålla sådan förmåga som krävs för att certifiera sjukvårdsprodukter. Det kan dock vara svårt att på förhand identifiera vilken produktion som behöver ställas om

och på vilket sätt, beroende på typ av krissituation. RISE Research Institutes of Sweden AB bedriver i sin ordinarie verksamhet industriforskning, provning och certifiering. Det behöver analyseras hur tillgång till dessa kompetenser kan säkerställas vid kris eller höjd beredskap, i syfte att stärka förutsättningarna för näringslivet att ställa om sin produktion till samhällsviktiga varor.

Utredaren ska därför

- analysera huruvida ett ytterligare samhällsuppdrag för RISE Research Institutes of Sweden AB med målsättning att säkerställa att bolagets verksamhet inom industriforskning, provning och certifiering kan upprätthållas under kris eller höjd beredskap, är en kostnadseffektiv och ändamålsenlig åtgärd för att förstärka Sveriges försörjningsberedskap,
- om utredaren bedömer att ett sådant samhällsuppdrag är en ändamålsenlig och kostnadseffektiv åtgärd, föreslå hur ett sådant uppdrag ska utformas, inklusive bedöma kostnaderna för ett sådant samhällsuppdrag och föreslå finansiering i form av utgiftsminskningar på statens budget.

### **Uppdraget att utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet**

Inom EU-rätten finns bestämmelser om miljöbedömningar 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 (MKB-direktivet). Direktivet innehåller bestämmelser som ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av ett projekts miljöpåverkan innan tillstånd ges. MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs (artikel 2.4). Den 15 oktober 2021 genomfördes ändringar i miljöbalken som möjliggjorde för regeringen dels att i enskilda fall få meddela ett särskilt beslut som innebär att en kalkstenverksamhet får undantas från kraven om miljöbedömningar i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken, dels att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalk-



sten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar, om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Bestämmelserna upphörde att gälla den 1 januari 2022.

Regeringen behöver ges en permanent möjlighet att kunna besluta om undantag från MKB-direktivet samt om tillfälliga tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet i vissa fall.

En avgränsning av tillämpningsområdet är alltså att det som huvudregel ska gälla tillståndsprövningar avseende samhällsviktig verksamhet. En annan avgränsning bör vara att ett tillfälligt tillstånd behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt.

En förutsättning för att undantag från kraven i MKB-direktivet ska kunna göras är också att det är tidskritiskt att tillgodose sådana väsentliga allmänna intressen och att det således saknas förutsättningar att genomföra en ordinarie tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Den verksamhet som omfattas ska vara av nationell betydelse. Med detta avses en produktionsverksamhet där det kan medföra allvarliga samhällskonsekvenser om den vara som produceras inte tillgängliggörs, med betydande följder för t.ex. bostadsbyggande, underhåll, byggnation av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. Syftet är att upprätthålla verksamhet som är av vikt för landets sociala och ekonomiska stabilitet.

Utredaren ska därför

- utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om undantag från MKB-direktivet och om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk, för att tillgodose väsentliga allmänna intressen när behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## Konsekvensbeskrivningar

Effekter för konkurrensen på berörda marknader ska belysas liksom förslagets förenlighet med EU:s regler om statsstöd. De samhälls-ekonomiska effekterna av olika alternativ ska analyseras och beaktas

i de förslag som lämnas. Om förslagen påverkar kostnader och intäkter för bl.a. verksamhetsutövare, små och medelstora företag, branscher, staten, kommuner, regioner, myndigheter, konsumenter och andra berörda aktörer ska dessa konsekvenser beräknas. Om förslagen innebär ökade offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, för svenska företags konkurrenskraft, klimat- och miljö samt jämställdhet ska beskrivas och analyseras.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från relevanta statliga myndigheter, kommuner och regioner, Sveriges Kommuner och Regioner, branschorganisationer och företag inom näringslivet samt övriga relevanta aktörer.

Utredaren ska beakta relevant arbete som har genomförts eller som pågår inom Regeringskansliet och inom kommittéväsendet, särskilt Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen (Ju 2021:10).

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

(Näringsdepartementet)

# Kommittédirektiv 2022:139

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (N 2022:08)**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 december 2022

### **Förlängd tid för en del av uppdraget**

Regeringen beslutade den 7 juni 2022 kommittédirektiv om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin (dir. 2022:72).

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget, i den del som avser att utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet, redovisas senast den 30 december 2022.

Utredningstiden för den delen av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 30 april 2023. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 31 oktober 2024.

(Näringsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2023

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten.  
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben.  
Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans.  
Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.

# Statens offentliga utredningar 2023

---

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

### Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

### Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

### Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]