



Regeringskansliet Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

Er beteckning: M2022/01389

Sammanfattning

Att en översyn av det befintliga prövningssystemet görs med syfte att nå en mer modern och effektiv miljöprövning för en snabbare grön omställning är positivt och utredningen har lagt fram många bra förslag som kan underlätta att nå målet. Länsstyrelsen ser bland annat positivt på att större fokus läggs på samrådsprocessen, att det blir enklare att ändra villkor, att länsstyrelsernas samordnande roll för riksintressesystemet stärks och att möjligheten till avvisning av ansökningar där sökanden inte hör sammat synpunkterna från samrådet ökas.

Länsstyrelsen delar även utredningens inställning att förslagen behöver genomföras som en helhet då flera av de föreslagna ändringarna är beroende av att även andra ändringar genomförs för att prövningssystemet ska fungera optimalt. På detta sätt behöver till exempel de ökade möjligheterna att söka ändringstillstånd kombineras med krav på obligatorisk omprövning efter en viss tid.

Det är positivt att utredningen sett över hur omprövningen av verksamheter ska kunna utvecklas och utnyttjas i större utsträckning för att förse tillstånd med moderna villkor. Länsstyrelsen ser dock att incitamenten för sökanden att vara drivande i processen behöver ökas ytterligare för att ändringarna ska få önskad effekt.

Slutligen konstaterar Länsstyrelsen att flera av förslagen innebär utökad ansvar, utökade arbetsuppgifter och sannolikt ett större ärendeflöde för länsstyrelserna och miljöprövningsdelegationerna. För att förslagen ska få avsedd effekt i form av effektivare och mer förutsägbara processer är det därför av största vikt att länsstyrelsernas resurser förstärks. Resursförstärkning behövs även för övriga prövnings- och tillsynsmyndigheter för att utredningens förslag ska få full verkan.

Avsnitt 4 – Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men ser en risk att den föreslagna ändringen kan skapa situationer där det är otydligt vilka krav som gäller för en verksamhet. Genom att fler verksamheter prövas som ändringstillstånd bedömer Länsstyrelsen även att mer tid kommer behöva läggas på att avgränsa behovet av utredningar. Länsstyrelsen anser vidare att ändringen inte bör gälla verksamheter som bedrivs med stöd av ett grundtillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen.

Risk för otydlighet kring vilka krav som gäller för verksamheten

Förslaget kan sannolikt förkorta och förenkla handlägningsprocessen för vissa ansökningsärenden. Förslaget innebär dock att verksamheter i större utsträckning kommer att bedrivs med stöd av flera tillstånd. Av de förändringar gällande omprövning av verksamheter som också föreslås följer att vissa av dessa tillstånd kan komma att vara upp till 40 år gamla. Under en så pass lång tidsperiod är det naturligt att stora förändringar kommer att ske, så väl inom berörd verksamhet som i den aktuella branschen och samhället i övrigt. För en verksamhet som bedrivs med stöd av flera tillstånd, som tillkommit under en lång tidsperiod med varierade förutsättningar, finns risk att det kan bli otydligt vilka krav som faktiskt gäller för verksamheten. Efter flera genomförda ändringsansökningar kan en verksamhet ha ändrats i sådan utsträckning att det är mycket lite i verksamhetens grundtillstånd som fortfarande är aktuellt. För det fall förslaget genomförs är det viktigt att även förslaget om obligatorisk omprövning genomförs, vilket framhålls i utredningen. Vid en fullständig omprövning av verksamheten kan eventuella oklarheter enligt ovan elimineras. Därutöver är det viktigt att bestämmelsen i 22 kap. 1 d § miljöbalken, som anger att en ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd, behålls.

Ökad arbetsinsats för att avgränsa utredningsbehovet

Förslaget riskerar att leda till avgränsningsproblematik vid bedömningen av vad som faktiskt har ett miljömässigt samband med ändringen och som därför behöver regleras i ett sammanhang, så att villkor som hör samman med ändringen kan prövas samtidigt. För produktionsökningar kan avgränsningen bli komplicerad då prövningen sannolikt behöver omfatta de flesta av villkoren i grundtillståndet. Den tidsvinst som utredningen ser med att det inte behöver göras någon lämplighetsbedömning av om en fråga kan prövas isolerad, som ett

ändringstillstånd, riskerar att i stället ätas upp av arbetet med att bedöma vad som är en lämplig avgränsning av ansökan. Utredningen menar att processen med att avgöra om en fråga kan prövas isolerat som ett ändringstillstånd med dagens lagstiftning är tidsödande och komplicerad. Länsstyrelsen vill dock framhålla att det finns kriterier att utgå ifrån vid denna bedömning. Vid en ansökan om ändringstillstånd enligt det förslag utredningen lagt fram måste avgränsning av utredningsbehovet bedömas helt och hållet utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

Olämpligt med ändringstillstånd för verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen

Länsstyrelsen anser att verksamheter som bedrivs med stöd av ett tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen inte bör omfattas av förslaget om att en ändring ska ske genom ett ändringstillstånd. En verksamhet som bedrivs med stöd av ett miljöskyddslagstillstånd kan inte anses ha moderna miljövillkor. Dessa verksamheter har inte prövats utifrån de allmänna hänsynsreglerna, och frågor som rör bland annat risker och energianvändning är ej prövade i samma utsträckning enligt miljöskyddslagen. En verksamhetsutövare som vill göra en ändring av en verksamhet som bedrivs med stöd av ett miljöskyddslagstillstånd bör därför göra detta i form av en fullständig omprövning av verksamheten.

Utredningen har övervägt att föreslå en bestämmelse om att befintliga verksamheter, som inte är tidsbegränsade och vars grundtillstånd meddelats med stöd av miljöskyddslagen, ska inkomma med en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för hela verksamheten före ett specifikt datum. Utredningen föreslår dock inte en sådan ändring. Länsstyrelsen delar bedömningen att en generell omprövning av alla dessa verksamheter före ett visst datum inte är en lämplig lösning, men när någon av dessa verksamheter av andra skäl behöver ansöka om en ändring anser Länsstyrelsen att hela verksamheten ska prövas om i ett sammanhang. Mot bakgrund av de svårigheter att avgränsa ansökan som annars skulle uppstå är det sannolikt mer effektivt att pröva hela verksamheten samlat i dessa fall, och samtidigt uppdatera verksamheten med moderna miljövillkor.

4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Vad som kan hanteras genom en anmälan och vad som utgör en tillståndspliktig ändring är frågor som är vanligt förekommande och som ofta leder till diskussion. Genom förtydliganden av detta kan sannolikt tid sparas för såväl prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter som för verksamhetsutövare.

4.1.3 Begreppet "betydande miljöpåverkan" ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen ser positivt på att enhetliga begrepp används i så stor utsträckning som möjligt.

När det gäller den föreslagna lydelsen för 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen anser Länsstyrelsen att det bör förtydligas vad som ska vägas in när det gäller att ändringen "har betydelse från störningssynpunkt". Av 9 kap. 3 § miljöbalken framgår att med olägenhet för människors hälsa avses störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Utifrån detta tolkar Länsstyrelsen begreppet störning som att det främst kopplar till människors hälsa. Länsstyrelsen anser dock att även annan form av störning bör vara aktuell att beakta vid bedömningen av anmälningsplikten enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen, till exempel störning för naturmiljön. Länsstyrelsen anser att detta bör förtydligas i förordningstexten.

4.1.5 Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

De rekvisit som med dagens lagstiftning behöver vara uppfyllda för att en villkorsändring ska vara möjlig riskerar att medföra att ansökningar om villkorsändringar behöver avvisas, trots att de är rimliga ur miljösynpunkt. Genom den föreslagna ändringen ges ökade möjligheter att göra relevanta ändringar av villkor. Viktigt att komma ihåg är dock att villkoren i ett tillstånd är prövade i ett sammanhang och att det därför inte alltid är lämpligt att ändra ett villkor i en avgränsad process. Detta kan dock vägas in i den bedömning av om ändringen alls är lämplig, som prövningsmyndigheten föreslås göra.

4.1.6 Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Innebörden av begreppet förenklat underlag behöver dock förtydligas.

Länsstyrelsen anser att det är positivt att begreppet liten miljökonsekvensbeskrivning utgår. Begreppet har skapat förvirring, och skillnaden mellan miljökonsekvensbeskrivning och liten miljökonsekvensbeskrivning är otydlig. Att införa begreppet förenklat underlag förtydligar att det ska vara en skillnad mot det underlag som krävs i en miljökonsekvensbeskrivning. Länsstyrelsen ser dock fortsatt att det är otydligt vilka krav som kan ställas på ett förenklat underlag och

ser därför positivt på förslaget att Naturvårdsverket ges i uppdrag att ta fram vägledning kring detta. Om inte så sker finns risk att begreppet kommer att tolkas olika. Länsstyrelsens roll vid undersökningssamrådet kan även behöva förtydligas, då det är i det skedet länsstyrelserna ger vägledning kring vilket underlag som bör tas fram för en ansökan som avser en verksamhet som inte kan anses medföra en betydande miljöpåverkan.

Avsnitt 5 – Obligatorisk omprövning för moderna villkor

5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att krav på obligatorisk omprövning införs. Länsstyrelsen anser dock att 40 år är en för lång tidsperiod för att säkerställa moderna miljövillkor. Vidare behövs tydligare incitament för sökanden att vara drivande vid en sådan omprövning.

För långt tidsintervall för att säkerställa moderna miljövillkor

Genom att blicka bakåt kan konstateras att den tekniska utveckling som skett under de senaste 40 åren varit mycket omfattande. Vidare konstateras att kunskapen om och synen på miljöfrågor har förändrats i stor utsträckning. Det finns inget som tyder på att den teknikutvecklingen eller kunskapsuppbyggnaden ska avta. Mot bakgrund av detta ser Länsstyrelsen att obligatorisk omprövning med ett intervall om 40 år inte är verkningfullt för att säkerställa att tillstånd för miljöfarliga verksamheter bedrivs med moderna miljövillkor. I kombination med denna bestämmelse föreslås tillsynsmyndigheten göra en obligatorisk översyn var tionde år. Länsstyrelsen anser att det förvisso är bra att tillsynsmyndigheternas roll förtydligas när det gäller att agera för att verksamheter bedrivs med miljötillstånd som är tidsenliga, men utifrån hur denna möjlighet har utnyttjats tidigare bedömer Länsstyrelsen att detta inte är tillräckligt för att ge önskad effekt.

Ytterligare incitament för verksamhetsutövaren att vara drivande i processen behövs

I utredningen konstateras att omprövningsprocesser hittills varit tunga att driva då det saknats incitament för verksamhetsutövaren att vara drivande i processen. Utredningen menar att de föreslagna ändringarna ger verksamhetsutövaren ett tydligare ansvar då omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Efter att ha initierat omprövningen fortsätter dock verksamhetsutövaren att bedriva sin verksamhet med stöd av befintligt tillstånd, i väntan på att omprövningen slutförs. Det finns

därför en uppenbar risk att även denna typ av omprövning kan bli lika svår att driva som med nuvarande förfarande.

Många befintliga verksamheter bedrivs med stöd av tillstånd vars ram är så väl tilltagen att någon ny tillståndsprövning till följd av produktionsökning sannolikt aldrig kommer att behöva genomföras. För verksamhetsutövare som inte ser egna behov av att genomföra en omprövning saknas incitament för att göra omfattande investeringar i samband med en ”påtvingad” omprövning. Drivkraften att genomföra kostsamma utredningar, som förväntas leda till en skärpning av de krav som ställs på verksamheten, är sannolikt låg. I många fall krävs ett omfattande underlag för att bedöma vilka miljövillkor som är rimliga att föreskriva. Genom att vara passiv i processen kan verksamhetsutövaren omöjliggöra att vissa typer av relevant underlag kan inhämtas. Detta kan i sin tur leda till att det blir svårt att avgöra vad som är lämpliga och rimliga villkor för verksamheten. Det kan till exempel gälla sammanställningar av data för historiska utsläpp. För att ändringen ska leda till en effektiv process behöver omprövningen vara kopplad till tillståndets giltighet. Alternativt behöver det på annat sätt göras attraktiv för verksamhetsutövaren att genomföra omprövningen.

5.1.3 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men ser samtidigt ett behov av att förse pågående vattenverksamheter med moderna miljövillkor.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det finns svårigheter i att bedöma konsekvenserna av att införa obligatorisk omprövning av vattenverksamheter för moderna miljövillkor. Länsstyrelsen delar därför bedömningen att detta inte bör göras obligatoriskt. Länsstyrelsen ser dock ett behov av att förse pågående vattenverksamheter med moderna miljövillkor.

5.1.4 Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det behöver dock förtydligas i författningsändringarna vilket underlag som ska finnas vid en omprövning för moderna miljövillkor.

Av utredningens bedömning framgår att även om en miljökonsekvensbeskrivning inte krävs ska underlaget alltid innehålla den information som behövs för prövningen. Utifrån vad som i övrigt framförs gällande den föreslagna ändringen uppfattar Länsstyrelsen att detta kan krävas med stöd av 22 kap. 2 a § miljöbalken. I den föreslagna lydelsen för nämnda paragraf anges att den ska tillämpas vid frågor som

avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 och 13 a §§. Länsstyrelsen ser inte att någon av dessa paragrafer har koppling till den omprövning som ska ske enligt föreslagna 9 kap. 16 § miljöbalken. Av de föreslagna ändringarna i 19 kap. 5 § p 3 miljöbalken framgår dock att i ärenden som prövas av länsstyrelsen ska styrelsen tillämpa bestämmelserna i 22 kap. 2 a § om omprövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 10 och 13 §§. Länsstyrelsen konstaterar att den föreslagna 24 kap. 10 § har koppling till omprövning enligt 9 kap. 16 §. Länsstyrelsen föreslår därför att även 24 kap. 10 § förs in bland de paragrafer som listas i den föreslagna lydelsen för 22 kap. 2 a § miljöbalken.

5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men konstaterar samtidigt att detta kommer att ta resurser i anspråk för tillsynsmyndigheterna och att frågan riskerar att hanteras olika. Ökat antal omprövningar till följd av översynen kräver ökade resurser även till prövningsmyndigheterna.

Uppgiften medför ett större ansvar för tillsynsmyndigheten att göra iakttagelser inom den operativa tillsynen och ha en aktiv dialog med verksamhetsutövaren. Genom detta kan goda förutsättningar skapas för en effektiv prövning, när behov av detta bedöms föreligga. Detta förutsätter att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga resurser för uppgiften. Mot bakgrund av att det är ett stort antal tillsynsmyndigheter, med varierande förutsättningar, som ska hantera denna fråga behövs även vägledning för att bedömningarna av behovet av omprövningar inte ska divergera i för stor utsträckning.

Det ökade antal omprövningar som väntas bli följden av förslaget kräver även att mer resurser tillförs prövningsmyndigheterna. Även dessa omprövningar riskerar att bli resurskrävande då verksamhetsutövaren saknar incitament för att vara drivande i processen, i likhet med vad som framförs gällande den obligatoriska omprövning för moderna miljövillkor som behandlas under 5.1.2 ovan.

5.1.8 Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen anser dock att en förutsättning för att ansöka om ett förlängt tillstånd ska vara att en ansökan om nytt tillstånd för verksamheten har lämnats in till prövningsmyndigheten.

Länsstyrelsen ser positivt på möjligheten att under vissa förutsättningar förlänga ett tidsbegränsat tillstånd. Länsstyrelsen delar utredningens bild av att det kan uppstå situationer där verksamheter med tidsbegränsade tillstånd inte hinner få ett nytt tillstånd innan det befintliga tillståndet

löper ut, även i fall där det är lämpligt att verksamheten drivs vidare. Den föreslagna bestämmelsen skulle minska risken för att verksamhetsutövaren drabbas allvarligt av en utdragen prövningsprocess som de inte ensamt kan avgöra tidsutdräkten för. Länsstyrelsen anser dock att bestämmelsen endast bör vara tillämplig i sådana situationer. En förutsättning för att tillåta detta bör därför vara att verksamhetsutövaren har för avsikt att fortsätta att bedriva verksamhet på platsen och att detta styrkts genom att en ansökan om ett fortsatt tillstånd har lämnat in till prövningsmyndigheten. Om inte ett sådant krav införs finns risk att verksamhetsutövare utnyttjar denna möjlighet på ett sätt som inte bör vara avsikten, och avstår från att påbörja en ansökningsprocess för ett nytt tillstånd i rimlig tid innan befintligt tillstånd löper ut. Det finns då risk att en omotiverad prövning av tillfällig förlängning genomförs i situationer där i stället en prövning av en ansökan om ett mer långsiktigt, nytt tillstånd borde göras. En konsekvens av detta skulle vara att prövningsmyndighetens resurser inte tas tillvara på ett effektivt sätt.

I utredningen föreslås att bestämmelsen även ska kunna tillämpas för till exempel täktverksamheter där verksamhetsutövaren inte hunnit bryta ut den mängd material som tillståndet medger, eller ett vindkraftverk som kan stå kvar ytterligare några år innan det tas ned eller byts ut. Länsstyrelsen anser att det inte är lämpligt att tillämpa bestämmelsen för sådana situationer. Vid sådana situationer bör i stället verksamhetsutövaren ta ställning till om verksamheten ska bedrivas vidare eller inte. Om verksamheten ska drivas vidare bör en ansökan om nytt tillstånd för detta lämnas in. Att möjliggöra en förlängning om högst tre år förefaller godtycklig i ett sådant sammanhang och det finns risk att bestämmelsen snarare används för att skjuta upp en ansökan om nytt tillstånd, trots att detta är avsikten. Om tekniska förutsättningar endast möjliggör att verksamheten bedrivs under en kort period, och då med samma förutsättningar som är prövade sedan tidigare, kan i stället de krav som ställs på underlaget i tillståndsprövningen anpassas utifrån dessa förutsättningar.

Länsstyrelsen konstaterar att 24 kap. 13 a §§ miljöbalken inte nämns specifikt bland de paragrafer som enligt den föreslagna lydelsen för 19 kap. 5 § p 3 ska innebära att bestämmelserna i 22 kap. 2 a § ska tillämpas i ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd. I den föreslagna lydelsen för 22 kap. 2 a § nämns dock såväl 24 kap. 13 som 13 a §§. Mot bakgrund av detta anser Länsstyrelsen att det bör förtydligas i 19 kap. 5 § p 3 att även 13 a § ska omfattas.

Avsnitt 6 – De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart

Länsstyrelsen ser positivt på att större fokus läggs på samrådsfasen och att länsstyrelsernas roll i samrådet utvecklas. Det är dock viktigt att det blir tydligt att det fortfarande är verksamhetsutövarna som har huvudansvaret för samrådsprocessen. Vidare delar Länsstyrelsen utredningens bedömning att en förutsättning för att förslaget ska ge önskad effekt är att länsstyrelsernas resurser förstärks.

Samrådsprocessen viktig för en effektiv tillståndsprocess

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att ett väl genomfört samråd ökar förutsättningarna för att den efterföljande tillståndsprövningen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt. Genom att utnyttja de möjligheter till dialog som finns genom samrådet skapas förutsättningar att undvika missförstånd kring vilket underlag som behöver redovisas av sökanden i samband med prövningen. Den typen av dialog blir svårare att föra senare under tillståndsprocessen, då processen för tillståndsprövningen är mer styrd och oftast kräver att alla berörda parter bjuds in till dialogen.

Huvudansvaret för samrådsprocessen bör fortsatt ligga på sökanden

En viktig förutsättning för ett ändamålsenligt samråd är att det samrådsunderlag som presenteras av sökanden innehåller den information som behövs för att länsstyrelsen ska kunna bedöma vilka statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt och vilket behov av utredningar som föreligger. Mot bakgrund av detta och att samråd inte enbart ska ske med statliga myndigheter anser Länsstyrelsen att det bör förtydligas att sökanden fortfarande har huvudansvaret för samrådsprocessen.

Utökat ansvar kräver utökade resurser

För att fullgöra den utökade roll som länsstyrelserna föreslås få i samrådet krävs att länsstyrelserna har de resursmässiga förutsättningarna för detta. Det är därför av största vikt att den resursförstärkning som föreslås i utredningen genomförs.

6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelserna ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är lämpligt att bedömningen fortsatt inte ska vara bindande. Länsstyrelsen

anser dock att huvudansvaret för att identifiera de väsentliga miljöeffekterna bör ligga på verksamhetsutövaren.

Bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

Att tydligare dokumentera de rekommendationer länsstyrelserna ger vid samrådet kring vilka utredningar en kommande miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla är positivt och ökar tydligheten för verksamhetsutövaren. Redogörelsen är även värdefull för prövningsmyndigheten. Detta särskilt med de ökade möjligheter till avvísning av ansökningar som föreslås. Vid tillståndsprövning av nya typer av verksamheter, som använder ny teknik, är det dock svårt att i samrådsskedet ge en detaljerad bild av vilket underlag som kan komma att krävas. Till stöd för sin bedömning av vilket underlag som bör krävas har länsstyrelserna endast verksamhetsutövarens samrådsunderlag samt sina egna erfarenheter av den aktuella branschen. Det är även vanligt att utfallet av utredningar som genomförs visar på behov av ytterligare utredningar för att kunna bedöma tillåtligheten eller föreskriva relevanta villkor. Det är därför viktigt att redovisningen inte görs bindande.

Bedömning av de väsentliga miljöeffekterna

Det är verksamhetsutövaren som har bäst kunskap om vilka åtgärder som planeras och hur de avser genomföra dem. Utifrån detta är det också verksamhetsutövaren som har bäst förutsättningar att bedöma vilka väsentliga miljöeffekter som de planerade åtgärderna väntas ge upphov till. Ansvaret för att identifiera dessa bör därför i första hand ligga på verksamhetsutövaren. Länsstyrelsens roll bör vara att stötta verksamhetsutövaren i sin bedömning och utifrån vad som redovisas av denne bedöma vilka utredningar som kommer att behöva genomföras.

Även detta utökade uppdrag medför behov av resursförstärkning för att genomförande av förslaget ska få avsedd effekt.

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen delar bilden av att komplexiteten i samhällsplaneringen har ökat och att oförenliga riksintresseanspråk ibland innebär utmaningar i prövningen som riskerar att fördröja tillståndsprocessen. Många riksintressebeskrivningar är därtill gamla och avgränsningen av dem otydliga. Mot bakgrund av detta är det positivt att länsstyrelsens samordnande roll stärks och att krav kan komma att ställas på myndigheterna att uppdatera sina riskintresseanspråk samt förbättra vägledningen kring om riksintressesystemet. Länsstyrelsen ser även positivt på förslaget att regeringen bör ge berörda riksintressemyndigheter i uppdrag att ta fram strategier och

planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning. Länsstyrelserna har redan påbörjat ett sådant arbete på nationell nivå. Exempelvis har målkonflikter mellan biologisk mångfald och klimatpåverkan utretts och i ett nästa steg kommer målkonflikter inom havsbaserad vindkraft att utredas. Ett tydligare uppdrag och finansiering för detta arbete är en förutsättning för att utveckla och arbeta mer med frågorna.

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att nya omständigheter som uppmärksammas i samband med en omprövning kan beaktas i ett överklagande.

Avsnitt 7 – Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget såväl vad gäller muntlig förberedelse som användande av tidsplaner.

Muntlig förberedelse

Länsstyrelsen instämmer i att muntlig förberedelse kan vara ett effektivt verktyg för att klargöra till exempel behovet av underlag i samband med tillståndsprövning och därigenom minska tidsförluster på grund av omfattande och upprepade kompletteringsförelägganden. För att redskapet ska vara verkningsfullt är det viktigt att muntlig förberedelse kan genomföras på ett enkelt sätt och inte omfattas av krav på till exempel kungörelse.

Tidsplaner

Länsstyrelsen anser att det är ett rimligt krav att en verksamhetsutövare ska kunna få en tidsplan för sitt ärende, så att denne har rimliga förväntningar på handläggningstiden och kan planera utifrån detta. Utredningen konstaterar dock att miljöprövningar är komplexa och att handläggningstiden påverkas av en rad olika faktorer som är svåra att påverka. Att prövningarna är komplexa innebär även att det ställs stora krav på de handläggare som bereder denna typ av ärenden. Utöver de tillståndsprövningar som sker vid miljöprövningsdelegationen handlägger länsstyrelserna även ärenden gällande bland annat ansökningsmål för miljöfarlig verksamhet som prövas av mark- och miljödomstol samt överprövning av miljöprövningsdelegationens beslut.

Dessa arbetsuppgifter kan tidvis vara omfattande och tidsplanerna för dessa ärenden sätts av domstolarna. Utöver detta behöver frågor som berör miljöprövning även beaktas i yttranden över de remisser från bland annat Regeringskansliet samt andra myndigheter och organisationer som länsstyrelserna berörs av. Även i sådana ärenden sätts tidsplanen av avsändaren.

Mot bakgrund av att frågor som berör miljöprövning ofta är komplexa behöver dessa ärenden fördelas inom en avgränsad grupp av handläggare som har relevant kompetens. Hur stor den gruppen kan vara styrs av hur provningssystemet är finansierat. Möjligheten till omfördelning av resurser inom myndigheten är begränsad. Då Länsstyrelsen endast har möjlighet att påverka tidsplanerna för delar av de arbetsuppgifter som behöver hanteras av denna grupp är det ofta nödvändigt att göra omprioriteringar. Utifrån dessa omständigheter är det svårt för Länsstyrelsen att sätta upp rimliga tidsplaner för tillståndsprövningar, som med någon säkerhet ska kunna följas. Av den anledningen är det positivt att utredningen inte föreslår att några sanktioner ska införas för det fall tidsplanen inte hålls. Länsstyrelsen vill även framhålla vikten av att prövningsmyndigheten inte heller avkrävs administrativt betungande motiveringar i de fall tidsplaner inte följs. För varje administrativ pålaga som tillförs provningssystemet minskar resursen för den faktiska handläggningen av ärendena.

7.1.2 Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

För att få full effekt av de ökade satsningar på samrådsprocessen som föreslås bör dessa kombineras med en ökad möjligheten att avvisa ansökningar där verksamhetsutövaren inte beaktat det som framkommit under samrådet. Detta bör kunna medföra att frågan om kompletteringsbehov minskar i betydelse och att prövningen därmed i större utsträckning kan fokusera på de avvägningar som behöver göras i sak.

7.1.5 Ordföranden och miljöskunnig i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning när det gäller vinsterna med att införa generella förordnanden av ordföranden och miljöskunniga i miljöprövningsdelegationerna och ser därför positivt på den föreslagna ändringen.

7.1.8 Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Utredningen konstaterar att miljöprövningar är komplexa och att handläggningstiden påverkas av en rad olika faktorer som är svåra att påverka. Utöver detta påverkas handläggningstiden av att den handläggares resurs inom Länsstyrelsen som arbetar med miljöprövningsfrågor även hanterar ett stort antal ärendetyper för vilka myndigheten inte har möjlighet att styra tidsplanen. Exempel på sådana arbetsuppgifter framgår av redogörelsen kring ökad användning av tidsplaner ovan (se 7.1.1). Detta gör att Länsstyrelsen ständigt behöver göra nya prioriteringar och omfördelningar av resurser. Mot bakgrund av detta skulle det sannolikt uppstå situationer där lagstadgade handläggningsfrister skulle överskridas. Länsstyrelsen instämmer även i den bedömning utredningen gör att lagstadgade tidsfrister skulle riskera att medföra att prövningen genomförs med sämre kvalitet och att rättssäkerheten därmed minskar. Länsstyrelsen delar därför utredningens bedömning att lagstadgade handläggningsfrister inte gynnar en effektiv prövningsprocess.

Avsnitt 8 – Ett särskilt stöd till klimatprojekt

8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget vad gäller inrättande av en klimatstyrka, men anser att denna inte bör knytas till en specifik länsstyrelse.

Att inrätta en klimatstyrka som stöd till nya eller ändrade miljötillstånd är positivt då det bidrar till ökad kunskap om klimatmålen samt bidrar till att miljötillstånden är i linje med dem. Förslaget att införa ett kunskapscentrum på nationell nivå bidrar även det till en logisk struktur för att stötta länsstyrelserna. Dock är det viktigt att tydliggöra rollerna för dessa olika funktioner då de båda agerar på en nationell nivå. Vidare finns det redan idag ett uppbyggt samverkansnätverk genom LEKS (Länsstyrelsernas Energi- och KlimatSamverkan) som skulle kunna hantera uppdraget som klimatstyrka i samverkan med prövningsfunktioner på länsstyrelserna. Av den anledningen ser vi att klimatstyrkan inte bör knytas till en specifik länsstyrelse. I stället bör man ta vara på de nätverk som redan finns och nyttja dem för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

8.1.3 Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen delar den bild utredningen ger när det gäller utmaningarna med ett sådant förfarande och stödjer därför utredningens ställningstagande att inte gå vidare med ett sådant förslag.

Avsnitt 9 – Andra förslag för en mer effektiv miljöprovning

9.2 Ökad användning av generella föreskrifter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men bedömer att det endast kommer att kunna tillämpas inom ett fåtal områden.

Som framhålls i utredningen är tillståndsprövningen enligt miljöbalken en individuell provning där villkor ofta behöver anpassas till förutsättningarna för en specifik verksamhet på en specifik plats. Flera försök har gjorts att hitta områden där föreskrifter skulle kunna ersätta en individuell provning, men detta har inte resulterat i att användandet av föreskrifter kunnat öka i någon större utsträckning. Som parallell kan nämnas BAT-slutsatserna, vilka ofta föreskrivs som ett intervall för att kunna anpassas för ett stort antal verksamheter med varierade förutsättningar. Länsstyrelsen ser därför att det inte är sannolikt att användandet av generella föreskrifter kommer att kunna ersätta föreskrivandet av villkor i någon större utsträckning. Där det är möjligt kan dock införande av generella föreskrifter vara resursbesparande.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Ann Holmlid med miljöskyddshandläggare Karl-Martin Axelsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har även länsjurist Linnea Hjorter, vattenhandläggare Johanna Karlsson, enhetschef Kristina Nyhlén, länsarkitekt Jan Persson samt energi- och klimatstrateg Joakim Svensson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se