



Länstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (8)

Datum
2022-10-21

Ärendebeteckning
551-8923-2022

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissen "Om prövning och omprövning" (SOU 2022:33)

Er beteckning: M2022/01389

Allmänt

Utredningen har lämnat ett antal förslag som var för sig medför små förändringar i befintligt regelverk, men sammantaget kan leda till effektivitetsvinster för prövningssystemet i sin helhet. Länstyrelsen bedömer att flera av de förslag som lämnas bör kunna bidra till en effektivare miljöprövning.

Länstyrelsen vill särskilt framhålla att detta särskilt gäller förslaget att ofullständiga ansökningar lättare ska kunna avvisas samt förslaget att ändringstillstånd ska vara huvudregeln vid ansökan om ändring av miljöfarlig verksamhet. Dock bedömer Länstyrelsen att om det finns alltför många ändringsbeslut för en verksamhet så kan det leda till att det blir svårt att överblicka vad som tillståndsmässigt gäller för en verksamhet. D v s, den problematik som uppstod under miljöskyddslagens tid kan återuppträffa. Därtill föreslås att det ska finnas större möjligheter att ändra villkor vilket Länstyrelsen bedömer kan bidra till att prövningen blir effektivare.

Vidare anser Länstyrelsen att väl genomförda samråd torde medföra mindre tidsåtgång vid handläggningen av den efterföljande ansökan och totalt sett leda till en effektivare prövningsprocess. Dock anser Länstyrelsen att de förslag till ändringar som har föreslagits för samrådsförfarandet endast bör genomföras delvis.

De förslag som lämnats beträffande ökade anslag och särskilda kompetenssatsningar kan förväntas medföra att prövningen blir effektivare.

Länstyrelsen anser att det är positivt att utredningen föreslår att gränsen mellan tillstånds- och anmälningsskydd bör tydliggöras samt att det bör införas en nedre gräns för anmälningsskydd.

För att de förslag som lämnas av utredningen ska nå avsedd effekt erfordras generella resursförstärkningar på alla nivåer som berörs av förslaget.

I nedanstående avsnitt kommenterar Länstyrelsen närmare delar av det förslag som har lagts av utredningen.

Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån (avsnitt 4)

Länsstyrelsen har utöver vad som anförts ovan följande synpunkter på det som anförts i avsnitt 4 i utredningen.

Gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt

Utredningen redovisar på s. 117 i betänkandet exempel på ändringar som inte skulle vara tillståndspliktiga utan endast kräva en anmälan. Det anförts att nya processteg eller produktionsmetoder i en tillståndsprövad verksamhet endast skulle kräva en anmälan. Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning i det hänseendet. Nya produktionsmetoder kan innebära att en verksamhets miljöpåverkan ändrar karaktär, exempel på detta är de planer som finns beträffande tillverkning av fossilfritt stål. En förutsättning för att exempelvis tillverkning av nytillkommande kemikalier ska kunna hanteras inom ramen för ett anmälningsärende är att förändringen inte innebär en ändrad miljöpåverkan som medför så stora konsekvenser att dessa bör tillståndsprövas. Länsstyrelsen anser att tillverkning av nya kemikalier generellt inte kan hanteras undantagslöst via ett anmälningsförfarande.

Begreppet ”betydande miljöpåverkan”

Utredningen föreslår att begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan. Vid bedömningen om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska de kriterier som föreskrivs i 10 – 13 §§ i miljöbedömningsförordningen (2017:966) tillämpas. Länsstyrelsen anser att kriterierna är vagt formulerade och att det följaktligen finns ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Enstaka kriterier har inte heller någon direkt koppling till en verksamhets eller åtgärds påverkan på människors hälsa eller miljön.

Länsstyrelserna har sedan miljöbalkens tillkomst med stöd av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken fattat beslut om betydande miljöpåverkan kan antas uppstå för verksamheter eller åtgärder inför framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning eller ett beslutsunderlag för dessa. Ovanstående beslut får enligt den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 27 § miljöbalken och motsvarande lagrum som har gällt tidigare inte överklagas särskilt. Följaktligen har det inte utvecklats någon praxis beträffande hur begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska tolkas.

Mot bakgrund av vad som har anförts tillstyrker inte Länsstyrelsen utredningens förslag att begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan.

Begränsning av tillstånd efter ansökan av verksamhetsutövaren

Utredningen föreslår att utrymmet för att ändra en verksamhet ska bli större. Länsstyrelsen har under de senaste åren noterat att verksamhetsutövare har begärt att den tillståndsgivna produktionsmängden eller tillståndsgivna omfattningen av verksamheten ska minskas. I de aktuella fallen skulle verksamheterna fortfarande vara tillståndspliktiga efter den begärda minskningen av tillståndets omfattning. Verksamhetsutövare har av olika anledningar önskat anpassa de tillstånd som finns för verksamheten utifrån det faktiska behovet. För närvarande finns det inte något sådant rekvisit i 24 kap. 13 § 1 p. miljöbalken. Länsstyrelsen föreslår därför att det görs ett tillägg till 24 kap. 13 § 1 p. miljöbalken där det framgår att tillåten produktionsmängd eller tillståndets omfattning delvis får upphävas efter begäran av tillståndshavaren.

Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor (avsnitt 5)

Länsstyrelsen har följande synpunkter på det som anförts i avsnitt 5 i utredningen.

Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen att det bör tas fram ett enhetligt förfarande för översyn och omprövning av villkor för befintliga miljöfarliga verksamheter som saknar tidsbegränsade tillstånd. Länsstyrelsen anser dock att det förslag som har lämnats av utredningen beträffande omprövning av villkor inte bör genomföras i dess nuvarande form. Skälen för detta framgår nedan.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten vart tionde år ska bedöma om det finns förutsättningar att ompröva tillståndet eller de därtill hörande villkoren för en miljöfarlig verksamhet. Tillsynsmyndigheten ska lämna in en skriftlig redovisning till av sin bedömning till verksamhetsutövaren. Länsstyrelsen konstaterar att såsom förslaget är utformat åligger det tillsynsmyndigheten att ta fram det underlag som ska ligga till grund för den bedömning som ska göra. Det innebär att det är tillsynsmyndigheten som får full utredningsskyldighet i frågan vilket går stick i stäv med den rådande principen i miljöbalken att det är verksamhetsutövaren som ska visa att verksamheten bedrivs i enlighet med de krav som följer av miljöbalken. Den enda rimliga ordningen är att bolaget åläggs att inkomma med ett underlag som gör det möjligt att bedöma om verksamheten bedrivs med moderna miljövillkor. En sådan redovisning kan exempelvis bifogas den årliga miljörapporten. Därtill borde det hållas ett samråd inför framtagandet av det underlag som ska ligga till grund för villkorsöversynen. Mot bakgrund av det resonemang som förs i betänkandet beträffande vikten av bättre samråd anser Länsstyrelsen att det vore konsekvent att det även hålls ett samråd inför framtagandet av det underlag som ska ges in inför villkorsöversynen.

Länsstyrelsen bedömer att tillsynsmyndigheterna generellt sett saknar resurser att initiera omprövning av villkor enligt 24 kap. 5 § om den översyn som föreslås göras vart tionde år indikerar att det krävs. Det framgår även av betänkandet att omprövning av villkor med stöd av 24 kap. 5 § är en tidskrävande och tungrodd process. Det faktum att omprövning av villkor endast har skett i begränsad omfattning sedan miljöbalken trädde i kraft och att det fortfarande finns ett stort antal tillstånd från miljöskyddslagens tid visar på svårigheterna att pröva om villkor och tillstånd med stöd av bestämmelserna i det befintliga regelverket. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att bestämmelsen i 24 kap. 5 § fortsättnings ska ligga till grund för omprövning av villkor finner Länsstyrelsen att det i praktiken blir svårt att uppnå målsättningen om det inte görs ett betydande tillskott av resurser till tillsynsmyndigheterna. Även om tillsynsmyndigheterna skulle få ett betydande tillskott av resurser är det enligt Länsstyrelsens mening tveksamt om målsättningen kan nås mot bakgrund av hur bestämmelsen i 24 kap. 5 § är utformad. En svaghet i det förslag som har lämnats är att det inte finns incitament för verksamhetsutövare att ta fram väl genomarbetade underlag inför en omprövning. Länsstyrelsens samlade bedömning är att utredningens förslag beträffande obligatorisk omprövning för moderna villkor inte är ett effektivt sätt att pröva om villkoren för en verksamhet.

Förlängd giltighetstid för tidsbegränsade tillstånd

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att giltighetstiden ska kunna förlängas med tre år för tidsbegränsade tillstånd efter begäran av verksamhetsutövaren. Det bör dock införas en möjlighet för tillståndsmyndigheten att ändra tidsgränser i det befintliga tillståndet om dessa löper ut under den förlängda giltighetstiden. Vidare bör det föreskrivas som krav att om det finns en ekonomisk säkerhet för det befintliga tillståndet så ska det mot bakgrund av att ekonomiska säkerheter är tidsbegränsade finnas en ekonomisk säkerhet som gäller under den förlängda giltighetstiden. Den ekonomiska säkerheten ska ha vunnit laga kraft innan dess att ett beslut om förlängd giltighetstid får tas i anspråk.

De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen (avsnitt 6)

Länsstyrelsen har utöver vad som anförts under rubriken ”allmänt” ovan följande synpunkter på det som anförts i avsnitt 4 i utredningen.

Utökade krav på samrådsredogörelsen

Länsstyrelsen har följande synpunkter beträffande det förslag som lämnas i avsnitt 6.1.2. Utredningen föreslår att Länsstyrelsen ska klarlägga de väsentliga miljöeffekterna. Begreppet miljöeffekt definieras i 6 kap. 2 § miljöbalken och torde avse de konsekvenser som verksamheten eller åtgärden kan med-

föra. Vidare föreslås att Länsstyrelsen ska redogöra för olika uppfattningar vad gäller väsentliga miljöeffekter och hur dessa har hanterats.

För att kunna klarlägga om en miljöeffekt är väsentlig eller inte finner Länsstyrelsen att detta förutsätter att verksamhetsutövaren ger in erforderliga utredningar och undersökningar så att en sådan bedömning kan göras. Såsom förslaget är utformat är det i praktiken upp till verksamhetsutövaren att avgöra vilket underlag som ska ges in i samrådet. Det finns inte någon bestämmelse i förslaget som ger Länsstyrelsen möjlighet att begära in kompletterande uppgifter under samrådsskedet. Hur pass konkret och tydlig bedömning som kan lämnas av Länsstyrelsen är således avhängigt samrådsunderlagets omfattning och detaljeringsgrad. Detta torde även gälla för övriga parter.

Vidare uppfattar vi att utredningen menar att Länsstyrelsen ska redovisa vilka uppfattningar olika parter har beträffande väsentliga miljöeffekter och hur dessa uppfattningar har hanterats i samrådsprocessen. Länsstyrelsen bedömer att kvalitén på de synpunkter som lämnas av parterna också torde vara beroende av det samrådsunderlag som har givits in i ärendet.

Länsstyrelsen har uppfattat att verksamhetsutövarna framför allt önskar att det under samrådsfasen klarläggs vilka utredningar och undersökningar som ska göras och vilken detaljeringsgrad dessa ska få inför upprättandet av ansökan och den därtill hörande miljökonsekvensbeskrivningen.

Det förslag som lämnas av utredningen förutsätter att verksamhetsutövaren lämnar in ett betydligt mer omfattande och mer detaljerat samrådsunderlag jämfört med vad som görs idag samt att parterna ges möjlighet att yttra sig över samrådsunderlaget varefter Länsstyrelsen ska redovisa de väsentliga miljöeffekterna och vilka olika uppfattningar som finns om de väsentliga miljöeffekterna samt vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Vi anser att det är tveksamt att Länsstyrelsen redan under samrådsfasen ska klarlägga vilka väsentliga miljöeffekter som uppstår. Detta förutsätter att det finns ett omfattande beslutsunderlag på plats redan under samrådsfasen. Vidare anser Länsstyrelsen att det kan diskuteras vad som kan anses vara en väsentlig miljöeffekt beroende på vilket perspektiv man utgår från.

Länsstyrelsen menar mot bakgrund av vad som har anförts ovan att vad som får anses vara en väsentlig miljöeffekt ytterst är en fråga för tillståndsmyndigheten i den efterföljande tillståndsprövningen. Tillståndsmyndighetens bedömning beträffande vilka väsentliga miljöeffekter den sökta verksamheten eller åtgärden ger upphov till avgör i förlängningen om ansökan kan tillåtas, vilka villkor som bör föreskrivas samt om miljöeffekterna har belysts i tillräcklig grad i miljökonsekvensbeskrivningen. Det förslag som har lämnats av utredningen tenderar att bli en form av ”förprovning” där alla verktyg inte finns på plats för att genomföra en sådan. Därtill kommer detta sannolikt att

vara ett tidskrävande moment där det kan ifrågasättas om den arbetsinsats som krävs ger den nettovinst som eftersträvas.

Länsstyrelsen bör inte åläggas att under samrådsfasen klarlägga vilka väsentliga miljöeffekter som uppkommer samt att sammanfatta vilka olika uppfattningar som finns om de väsentliga miljöeffekterna.

Vår erfarenhet av mer komplexa prövningar är att utredningar sker stegvis. Det innebär att i vilken utsträckning och omfattning en fråga behöver utredas är avhängigt vad som fortlöpande framkommer under utredningsprocessen. Det innebär att vad som initialt bedöms kunna vara en väsentlig miljöeffekt kan ändras under ett ärendes gång i takt med att ny kunskap tillkommer eller att den planerade verksamhetens inriktning och utformning ändras.

Länsstyrelsen anser att syftet med samrådet primärt torde vara att verksamhetsutövaren får vägledning beträffande vilka utredningar och undersökningar som bör genomföras inför upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Vilka de väsentliga miljöeffekterna är och vilken avvägning som bör göras mellan olika uppfattningar är ytterst en fråga för tillståndsmyndigheten.

Beträffande det som anförs i författningskommentaren på s. 578 avseende § 32 a har Länsstyrelsen följande kommentar. Det är tveksamt om det är meningsfullt att redan under samrådsfasen ålägga parterna att ta ställning till vilken påverkan en verksamhet har innan dess att det finns ett fullständigt underlag i form av en slutlig ansökan och därtill hörande miljökonsekvensbeskrivning att ta ställning till. De yttranden som lämnas från parterna torde sannolikt komma att ta höjd utifrån de osäkerheter som föreligger i samrådsfasen, och svaren kan mot bakgrund av detta förväntas komma att utformas utifrån de förutsättningarna.

Annan lagstiftning påverkas

Det bör beaktas att de föreslagna ändringarna i 6 kap. 32 § miljöbalken inte enbart berör prövningar enligt 9 och 11 kap. miljöbalken utan även annan lagstiftning, exempelvis prövning av nätkoncessioner. Följaktligen erfordras även resursförstärkningar inom andra områden där det ska tas fram miljökonsekvensbeskrivningar som har bäring på den gröna omställningen.

Förenklat underlag

Det kan både för verksamhetsutövare och berörda myndigheter vara svårbedömt, vad som bör ingå i ett förenklat underlag jämfört med miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning. Det vore önskvärt att det tas fram vägledning angående detta eller att det preciseras på annat sätt.

Samordna riksintressen bättre

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att riksintressena bör samordnas bättre. Det kan dock vara utmanande att ta fram generella strategier- och planeringsunderlag, då förhållandena i de enskilda fallen vanligtvis skiljer sig åt.

Länsstyrelsen bedömer att det förslag som har lämnats beträffande bättre samordning inte kommer att leda till att målet nås. Länsstyrelsen menar att hantering av målkonflikter erfordrar tydliga direktiv till berörda riksintressemyndigheter från den politiska nivån eller att politiken formulerar vägledande mål som de berörda riksintressemyndigheterna har att förhålla sig till vid samordning av riksintressena.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning (avsnitt 7)

Flera av de förslag som föreslås i kap. 7 torde var för sig inte öka effektiviteten i någon nämnvärd uppfattning men tillsammans bidra till att effektivisera provningssystemet.

Det torde vara allmänt känt att det i Norrbottens län för närvarande pågår stora projekt och även planeras för nya projekt som kan ge ett betydelsefullt bidrag till den ”gröna omställningen”. Det är dock många bitar som måste falla på plats för att projekten ska kunna realiseras. En väsentlig beståndsdel är att den miljöprovning som görs av en verksamhet är effektiv.

I betänkandet framgår det på s. 363 - 365 att Mark- och miljödomstolarna har en omfattande utredningsskyldighet i miljömål enligt förarbetsuttalanden och att detta även har utvecklats i rättspraxis. Länsstyrelsen erfarenhet är att det förekommer mål som snarare hanteras som tvistemål. Det medför att delar av den processledning som åligger den tillståndsprovande instansen läggs över på parterna vilket medför en lägre effektivitet i handläggningen av målet. Länsstyrelsen anser att det bör kodifieras i lagtext att den tillståndsprovande instansen har full utredningsskyldighet.

I betänkandet framgår att en förhandling ofta fyller funktionen att reda ut oklarheter som kvarstår efter skriftväxling. Länsstyrelsen anser att en alltför stor del av tiden vid en huvudförhandling används till att återupprepa det som redan framgår av den ansökan som har givits in i ärendet samt att det även förekommer att oklarheter som har framkommit under skriftväxlingen inte utreds vid huvudförhandlingen. Länsstyrelsen anser att det kan ställas tydligare krav i miljöbalken att den tillståndsprovande instansen ska vara aktiv i sin processledning när ett ärende eller mål prövas samt att fokus vid huvudförhandlingarna ska vara att reda ut de oklarheter som kvarstår efter skriftväxling.

Miljöprövningsdelegationerna föreslås få rätt att pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har ett samband med ett ärende som tillståndsprövas. De tillståndsbeslut som fattas av miljöprövningsdelegationen får en rättskraft enligt vad som följer av 24 kap. 1 § miljöbalken. Beslut avseende anmälningspliktig verksamhet omfattas inte av bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken. Utredningen har inte utvecklat vilken rättsverkan ett tillståndsbeslut fattat av miljöprövningsdelegationen får för anmälningspliktig vattenverksamhet om sådan har prövats av delegationen. Mot bakgrund av att regelverken för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet skiljer sig åt bör det vara klarlagt vilka konsekvenser som kan uppkomma om en anmälningspliktig vattenverksamhet får en rättskraft enligt vad som följer av 24 kap. 1 § miljöbalken.

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att det inte är ändamålsenligt att ytterligare koncentrera prövningen hos miljöprövningsdelegationerna.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt (avsnitt 8)

Den personal som ingår i den klimatstyrka som föreslås bör inte vara knuten fysiskt till den eller de länsstyrelser som ansvarar för en klimatstyrka eller motsvarande. Hela landet bör utgöra rekryteringsbas. I utredningen framgår att den klimatdrivna omställningen kommer att ske ojämnt i olika delar av landet och att fördjupad kunskap om omställningen torde följa samma mönster. Det är därför svårt att förutspå var erforderlig kompetens kommer att vara lättast att rekrytera.

De som medverkat i yttrandet

Beslut om detta yttrande har fattats av landshövding Lotta Finstorp med handläggare Kenneth Fors som föredragande. I ärendet har även enhetschef Anna-Carin Ohlsson deltagit. Därtill har naturmiljöenheten, enheten för mark- och vattenskydd samt naturresurs- och rennäringsenheten medverkat i ärendet.