



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-11-11

Ärendenummer
NV-06558-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2022:33 - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (M2022/01389)

Sammanfattning

- Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Naturvårdsverket ser positivt på ett system där samtliga villkor omprövas regelbundet på verksamhetsutövarens initiativ. (Se avsnitt 2.2.1 nedan)
- Naturvårdsverket motsätter sig dock förslaget att yttersta gräns för obligatorisk omprövning sätts till 40 år. Detta eftersom 40 år är en alltför lång tid för att villkoren ska kunna sägas motsvara moderna krav (se avsnitt 2.2.2 nedan). Naturvårdsverket föreslår att yttersta gräns för omprövning sätts till 20 år. (Se avsnitt 2.2.3 nedan)
- Naturvårdsverket anser att det behöver införas en regel om samråd inför en obligatorisk omprövning av tillståndsvillkoren. (Se avsnitt 2.3.1 nedan)
- Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att ändringsprövning ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra en miljöfarlig verksamhet (se avsnitt 1.1 nedan), dock under förutsättning att krav på obligatorisk omprövning införs och att tiden för denna omprövning sätts till en kortare än vart 40:e år.
- Vid ett omprövningsintervall på 30–40 år instämmer Naturvårdsverket i förslaget att tillsynsmyndigheterna ska göra en formaliserad översyn av tillstånden vart 10:e år. Vid ett kortare omprövningsintervall kan troligen ett bättre och resurseffektivare resultat åstadkommas genom förstärkt vägledning kring tillsynsuppdraget enligt 26 kap. 1 § andra stycket 3 miljöbalken. (Se avsnitt 2.4 nedan)
- Naturvårdsverket föreslår att ett tillägg i 9 kap. 6 a § miljöbalken övervägs, innebärande att tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd till följd av en ändring om så krävs enligt EU-rättsliga bestämmelser. (Se avsnitt 1.3 nedan)
- Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag att utfallet av avgränsningssamrådet bör förtydligas och formaliseras. Naturvårdsverket

motsätter sig dock det föreslagna tillägget i 6 kap. 32 § första stycket 2 miljöbalken varigenom länsstyrelsen åläggs att samordna och sammanfatta andra aktörers samrådssynpunkter. (Se avsnitt 3.2 nedan).

- Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag med krav på att myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet vid uppmaning ska bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande. Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen är olämplig av flera skäl, bland annat eftersom den hindrar myndigheter med partsroll från att prioritera resurser till att arbeta fram tydlig praxis. (Se avsnitt 3.1 nedan)
- Naturvårdsverket är positiva till att det skjuts till resurser för att stärka de centrala myndigheternas miljötekniska kompetens och att den kompetensen bör komma länsstyrelserna till godo. Naturvårdsverket motsätter sig dock utredningens förslag att ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning ska etableras på Energimyndigheten och anser att Naturvårdsverket är en mer lämplig placering. Detta bland annat eftersom ett sådant kunskapscentrum, utöver energi, bör täcka in kunskap om reningstekniker för utsläpp till luft och vatten, hushållning med resurser och cirkulär ekonomi. (Se avsnitt 5.2 nedan)

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket vill inledningsvis lyfta att det är en gedigen utredning som presenterats, där utredningen på ett förtjänstfullt sätt redogjort för utgångspunkterna för lagda förslag. Naturvårdsverket ser positivt på att utredningen presenterat en gedigen bakgrundsbild, bland annat genom att med statistik reda ut vad som är myt och vad som är sanning i debatten kring tillståndsprövningar.

Naturvårdsverket ser att flera av förslagen kan införas oberoende av varandra och utan vidare utredning. Några av förslagen kräver enligt Naturvårdsverkets uppfattning en vidare analys innan de kan tas vidare. För att några av förslagen ska kunna genomföras med bibehållet miljöskydd krävs också att de genomförs gemensamt, vilket Naturvårdsverket redogör för under respektive avsnitt nedan.

1. Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån (kapitel 4, s. 109-175)

1.1. Det införs enklare regler för ändringstillstånd (avsnitt 4.1.1, s. 111–114)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att ändringsprövning ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra en miljöfarlig verksamhet, under förutsättning att tiden för obligatorisk omprövning sätts till en kortare tid än 40 år (se närmare avsnitt 2.2). Naturvårdsverket finner att förslaget har förutsättningar att korta processtiden för en ändring av en verksamhet och delar utredningens förhoppning om att det även kan sänka tröskeln för verksamheter, i synnerhet de med äldre tillstånd, att göra miljöförbättrande investeringar.

Naturvårdsverket ser fördelar med ett system med enklare förfaranden för ändringar av verksamheter kombinerat med obligatoriska omprövningar, men anser att tiden för omprövning bör sättas betydligt kortare än 40 år om systemet ska bli ändamålsenligt och verkningsfullt.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att förslaget rörande ändringsprövning kan genomföras med bibehållet miljöskydd. Detta eftersom

prövningen av den tillståndssökta ändringen kommer att ske så som idag. Med förslaget rör man sig dock bort från miljöbalkens intention om en integrerad och sammanhållen prövning. Med färre helprövningar till följd av ändringar i verksamheter går man också miste om möjliga miljöförbättringar inom de delar av verksamheten som inte ändras och därmed inte prövas. Detta samtidigt som det miljö- och klimatmässiga behovet av omprövningar av verksamheter med äldre tillstånd är tydligt. För att förändringen ska kunna genomföras med bibehållet miljöskydd behöver därför intervallet för omprövning för moderna villkor motsvara vad prövningsmyndigheterna har ansett vara lämpligt för ändringstillstånd (se närmare avsnitt 2.2.3).

Naturvårdsverket vill i sammanhanget lyfta att systemet med ändringstillstånd som huvudregel har stora likheter med miljöskyddslagens system med påbyggnadstillstånd, ett system som frångicks vid införandet av miljöbalken på grund av de praktiska svårigheter som följde av att verksamheter kom att regleras genom ett stort antal domar och beslut (prop. 2004/05:129 s. 61). När möjligheten till begränsade ändringstillstånd infördes igen år 2005 underströk lagstiftaren vikten av att äldre tillstånd uppdaterades och såg framför sig ett aktivt arbete med omprövningar där alla tillstånd och villkor skulle ha anpassats till miljöbalkens krav senast år 2015 (prop. 2004/05:129 s. 65f). Om tiden mellan omprövningar för moderna villkor blir lång kan de praktiska svårigheter som tidigare har föranlett förändring av prövningssystemet uppstå på nytt.

1.2. Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs (avsnitt 4.1.2, s. 115–118)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Naturvårdsverket bedömer att tydligare gränser för när en ändring kan anmälas respektive kräver tillstånd kan underlätta för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

1.3. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan (avsnitt 4.1.3, s. 118–120)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget men anser att dess förenlighet med det EU-rättsliga genomförandet i Sverige bör analyseras närmare. Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att enhetliga begrepp kan ge ett enklare regelverk och att det är miljönyttan som ska styra prövningsnivån.

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att mer vägledningsinsatser för bedömningen av betydande miljöpåverkan sannolikt kommer att behövas (s. 172). Naturvårdsverket noterar att Miljösamverkan Sverige bedriver ett projekt för att göra bedömningen av betydande miljöpåverkan enklare och mer enhetlig. En vägledning om betydande miljöpåverkan bör därför genomföras i samarbete med Miljösamverkan Sverige.

1.3.1. Ytterligare tillägg i 9 kap. 6a § miljöbalken

Naturvårdsverket föreslår att ett tillägg i bestämmelsen i 9 kap. 6 a § miljöbalken om att tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd när så krävs enligt EU-rättsliga bestämmelser övervägs.

Så som utredningen angett kan den föreslagna ändringen av begrepp innebära att tröskeln för tillståndsplikt vid ändring och föreläggande höjs något. Den exakta nivåskillnaden mellan begreppen *betydande miljöpåverkan* och *betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön* respektive *olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön* är dock svår att bedöma utan en närmare analys. Detta gäller särskilt hälsoaspekten och om begreppet *risker för*

människors hälsa i 11 § 7 miljöbedömningsförordningen (2017:966) inkluderar samtliga störningar som idag omfattas av begreppet *olägenhet för människors hälsa*, dvs sådana störningar som inte kan visas vara direkt hälsoskadliga, men som påtagligt påverkar människors psykiska välbefinnande. Naturvårdsverket bedömer dock att skillnaden sannolikt är liten och att förslaget därför kan genomföras med bibehållet skydd för människors hälsa och miljön.

Naturvårdsverket noterar att den förprövningsplikt som finns enligt vissa EU-direktiv har införlivats i svenska bestämmelser genom anmälningssplikt. Tillsynsmyndighetens möjlighet att i det enskilda fallet, efter granskning av anmälan, förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd har ansetts utgöra en del i genomförandet av sådana krav om förprövning. Så som angetts ovan delar Naturvårdsverket utredningens bedömning att föreslagen begreppsändring kan innebära en viss höjning av tröskeln för tillståndsplikt. Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att det bör utredas närmare om föreslagen begreppsändring, med hänvisning till MKB-direktivet, och den höjning av tillståndsplikten den kan innebära kan komma att stå i strid med de EU-rättsliga kraven på förprövning.

En möjlighet som bör övervägas är att komplettera bestämmelsen i 9 kap. 6 a § miljöbalken med att tillsynsmyndigheten har rätt att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd om det krävs för uppfyllandet av Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten. Utöver utredningens förslag till ändring (kursiverad text) föreslår Naturvårdsverket att följande tillägg (understruken text) övervägs:

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd, om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om det krävs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

1.4. En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs (avsnitt 4.1.4, s. 121–122)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Det är bra att det förtydligas när en ändring kräver en anmälan. Naturvårdsverket delar utredningens förhoppning om att detta kan avlasta tillsynsmyndigheten från såväl tidskrävande bedömningar av om en ändring är möjlig att anmäla som miljömässigt omotiverade anmälningar.

Naturvårdsverket välkomnar att det i författningstexten förtydligas att en åtgärd som omfattas av det allmänna villkoret inte behöver anmälas eftersom en sådan åtgärd redan omfattas av tillståndet. Naturvårdsverket bedömer att förtydligandet kan bidra till en enhetligare hantering av anmälningsärenden hos tillsynsmyndigheterna. Naturvårdsverket ser att tillägget understryker vikten av att prövningsmyndigheterna säkerställer att de större verkningar en verksamhet ger upphov till regleras i särskilda villkor och inte låter det allmänna villkoret bli för omfattande.

1.5. Utrymmet för att ändra villkoren för en verksamhet blir större (avsnitt 4.1.5, s. 123–124)

1.5.1. Lättnader för villkorsändringar

Naturvårdsverket har svårt att ta ställning till förslaget vad avser lättnader för villkorsändringar. Naturvårdsverket ser fördelar med förslaget att möjligheten att ändra villkor vidgas, men saknar en djupare konsekvensanalys av förslaget.

Enligt praxis ska möjligheten att ändra villkor tillämpas restriktivt. Ett tillstånds rättskraft ger trygghet inte bara för verksamhetsutövaren utan även för andra intressenter och allmänheten. Balansen mellan verksamhetsutövarens behov av handlingsutrymme och övriga intressenters behov av trygghet och förutsebarhet är viktig och Naturvårdsverket saknar här en närmare analys av utredningens förslag. Naturvårdsverket saknar också ett resonemang om på vilket sätt förslaget eventuellt påverkar tillståndsprocessen. Det är viktigt att enklare regler för att ändra villkor inte leder till att mindre kraft läggs på villkorsbedömningen vid tillståndsprovningen. Det är vidare av vikt att det inte leder till att mer kontroversiella eller svårlösta frågor utelämnas vid provningen för att sedan återkomma i form av ansökningar om villkorsändringar. En sådan ordning skulle leda till en ökad belastning på provningssystemet och inblandade myndigheter.

Förslagets konsekvenser bör också analyseras i relation till utredningens övriga förslag. Naturvårdsverkets bedömning är att lägre krav för att ändra villkor sannolikt kommer leda till fler villkorsändringar än idag. För att förhindra oöverskådliga och fragmenterade tillstånd bör detta beaktas när tiden för obligatorisk omprövning bestäms (se närmare 2.2).

Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget sannolikt kommer att leda till ett ökat antal mål om villkorsändringar hos provningsmyndigheterna och därmed en ökad resursåtgång.

1.5.2. Förtydliganden i 24 kap. 13 § miljöbalken

Naturvårdsverket instämmer i förslagen att tydliggöra vilken tillståndsmyndighet som avses i 24 kap. 13 § miljöbalken samt tillägget att provningsmyndigheten kan upphäva eller inskränka ett tillstånd delvis. Båda förslagen är enligt Naturvårdsverkets bedömning bra förtydliganden av vad som gäller idag där författningstexten är otydlig.

1.6. Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan (avsnitt 4.1.6, s. 125–130)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning i fråga om B-anmälan och ser fördelar i förslaget att begreppet miljökonsekvensbeskrivning förbehålls för verksamheter med betydande miljöpåverkan.

2. Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor (kapitel 5, s. 177–263)

2.1. Tidsbegränsning som huvudregel införs inte (avsnitt 5.1.1., s. 177–183)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Det är en rimlig avvägning att inte införa tidsbegränsning generellt för tillstånd för miljöfarlig verksamhet, men behålla möjligheten att tidsbegränsa tillstånden oförändrad, i kombination med att en regelbunden omprövning av villkoren sker på verksamhetsutövarnas initiativ.

Naturvårdsverket har tidigare framfört att huvudprincipen bör vara att tillstånd tidsbegränsas (se *Fördjupad utvärdering av miljömålen med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan*, Naturvårdsverket 2019, s. 24). Naturvårdsverket ser dock de fördelar som utredningen lyfter fram med ett system som innebär att avgöranden med uppdaterade villkor gäller omedelbart utan att behöva tas i anspråk av verksamhetsutövaren. Givet att bestämmelserna om obligatorisk omprövning av villkoren på verksamhetsutövarens initiativ införs, att befintliga regler om tidsbegränsning inte ändras och att möjligheten att ytterst återkalla tillstånd enligt 24 kap. 3 § miljöbalken kvarstår, anser Naturvårdsverket att det är en rimlig avvägning att i stället för tidsbegränsning som huvudregel införa ett obligatoriskt omprövningsförfarande så som utredningen föreslår.

2.2. Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet införs (avsnitt 5.1.2., s. 184–195)

2.2.1. Obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd bör införas för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna villkor

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Naturvårdsverket ser positivt på ett system där samtliga villkor omprövas regelbundet på verksamhetsutövarens initiativ.

En bärande tanke i miljöbalken är att tillstånd till miljöfarliga verksamheter ska vara uppdaterade mot miljömässigt motiverade krav och en verkningsfull miljölagstiftning förutsätter att tillstånden enligt miljöbalken som utgångspunkt speglar teknikutvecklingen och samhällets utveckling.

För en stor del av industrin är kontinuerliga uppdateringar till modern och mer miljö- och klimatvänlig teknik självklart. Regelförenklingar som underlättar för dessa att bidra till den gröna omställningen är välkommet och Naturvårdsverket ställer sig därför bakom många av de förslag som utredningen för fram i betänkandet. För de verksamhetsutövare som inte självmant uppdaterar sina verksamheter och därmed sina tillståndsvillkor krävs dock regler som säkerställer att en regelbunden omprövning sker. Otidsenliga tillstånd med villkor baserade på föråldrad teknik innebär en risk för onödig negativ miljöpåverkan, vilket bland annat försvårar möjligheten att uppnå miljömålen. En regelbunden omprövning av verksamhetens förutsättningar och villkor behövs även för att säkra efterlevnad av EU-rätten, principen om bästa möjliga teknik och att hänsyn tas till förändringar i omgivningen. Regelbundna omprövningar underlättar tillsynen genom tydligare villkor och verksamheter som är bättre uppdaterade mot gällande miljökrav. Med krav på regelbundna uppdateringar uppnås också en mer jämlik marknad eftersom likartade villkor kommer att gälla för samtliga aktörer inom en bransch.

2.2.2. En ändamålsenlig omprövning för moderna miljövillkor bör ske tidigare än efter 40 år

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att med moderna miljövillkor ska avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Detta eftersom 40 år är en alltför lång tid för att villkoren ska kunna sägas motsvara moderna krav. Skälen för detta vilar på följande bedömningar.

- Naturvårdsverket bedömer att systemet med obligatorisk omprövning inte blir ett effektivt styrmedel för att säkerställa att miljöfarliga verksamheter bedrivs utifrån moderna tekniker och miljökrav med ambitionsnivån om modernisering först efter 40 år. Utvecklingen de senaste 40 åren (1982–2022) illustrerar i vilken omfattning och hastighet som förutsättningarna om vad som kan anses utgöra bästa möjliga teknik förändras och hur kunskaperna förbättras om vilka effekter verksamheter och åtgärder innebär för omgivningen. Som jämförelse har medlemsländerna i EU enats om att åtta år är ett lämpligt intervall för uppdatering av vad som anses vara bästa tillgängliga teknik (BAT) för industriutsläppsverksamheter.
- Naturvårdsverket anser att en modernisering av villkoren bör kunna ske tätare än efter föreslagna 40 år. Ett argument mot generell tidsbegränsning av tillstånd är en möjlig negativ påverkan på verksamhetsutövarnas investeringsvilja. Några av de branschorganisationer som har lämnat synpunkter på utredningens tilläggsdirektiv har angett att *tillstånd* till investeringstunga verksamheter behöver lämnas för minst 30 år (s. 181). Utredningens förslag om *omprövning* för att förse ett tillstånd med moderna miljövillkor omfattar inte en prövning av huruvida ett tillstånd ska meddelas eller inte, utan en uppdatering av bestämmelser och villkor till skydd för människors hälsa och miljön (s. 192).
- Naturvårdsverket bedömer att förslaget påverkar förutsättningarna att bedriva effektiv tillsyn eftersom det över 40 år blir svårare att överblicka vilka tillstånd och villkor som gäller för verksamheten, om de följs och om de behöver uppdateras för att motsvara moderna krav (se också avsnitt 1.1.). Utredningen föreslår ändringstillstånd som huvudregel vid tillståndspliktiga förändringar av verksamheten och lättnader i möjligheten att ändra villkor. Eftersom det därmed inte kommer att ske någon samlad bedömning hos prövningsmyndigheterna vid förändringar i verksamheten ökar kraven på en aktiv och effektiv tillsynsmyndighet. Även om det i tillsynsmyndighetens uppdrag ingår att bevaka att tillståndet motsvarar bland annat kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, och att begära omprövning vid behov, visar erfarenheterna att omprövning initierad av myndigheter är ovanligt (s. 218 ff.) då det är mycket resurskrävande. Till detta bör även läggas att tillsynen kommer att försvåras genom att verksamheter inom loppet av 40 år kan komma att regleras med ett mycket stort och oöverblickbart antal domar och beslut (se närmare 1.1).
- Det bör beaktas att de förenklingar som föreslås för ändringar av verksamheter innebär att färre helprövningar kommer att ske (se närmare 1). Genom detta kommer inte verksamheters tillstånd att omprövas och uppdateras som idag.

Naturvårdsverket noterar att det föreslås en möjlighet för prövningsmyndigheten att föreskriva att omprövning av villkoren ska ske med kortare intervall än 40 år. Med beaktande av med vilken försiktighet som möjligheten att tidsbegränsa tillstånd har använts av prövningsmyndigheterna ser Naturvårdsverket att det finns risk för att även möjligheten till tätare omprövning i praktiken kommer att användas i begränsad utsträckning. Om lagstiftaren önskar en annan utveckling förespråkar Naturvårdsverket att tydliga direktiv ges om hur bestämmelsen ska tillämpas.

2.2.3. Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor bör ske efter 20 år

Naturvårdsverket föreslår att med moderna miljövillkor ska avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 20 år.

Naturvårdsverket bedömer att en obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor som sker 20 år efter att domen eller beslutet meddelats bättre svarar mot vad som kan förväntas i fråga om teknikutveckling och andra förändrade förutsättningar än om översynen sker först efter 40 år. Naturvårdsverket bedömer att det med en väl utformad övergångsbestämmelse bör vara möjligt att förhindra en inledningsvis stor arbetsanhopning hos tillståndsmyndigheterna.

Naturvårdsverket anser att samma faktorer som idag beaktas i bedömningen av om ett ändringstillstånd är lämpligt eller inte bör påverka bedömningen av med vilket intervall det är lämpligt att tillståndsvillkoren moderniseras.

Naturvårdsverket anser därför att det är lämpligt att en översyn sker efter 20 år. I gällande system innebär en ansökan om tillstånd vid förändring av verksamheten ofta en möjlighet för uppdatering av samtliga villkor (se närmare avsnitt 1.1). Enligt nu gällande regler gäller att prövningsmyndigheten vid en ansökan om ändringstillstånd har att bedöma om det är lämpligt att prövningen begränsas eller om det ska ske en samlad prövning av hela verksamheten. Av betydelse är exempelvis hur lång tid som har förflutit sedan grundtillståndet meddelades, om flera ändringstillstånd eller förelägganden har meddelats tidigare, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen, vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet samt omfattningen av de miljöstörningar som förekommer (prop. 2004/05:129 s. 62 f.). En förändring som innebär en översyn efter 20 år samspelar också bättre med synen på BAT-slutsatser under Industriutsläppsdirektivet (IED) där åtta år har bedömts utgöra ett rimligt intervall för att hålla slutsatser avseende bästa tillgängliga teknik uppdaterade utifrån teknikutvecklingen som sker.

2.2.4. Förtydliganden behövs i författningstexten

Slutligen vill Naturvårdsverket framföra att i författningsförslaget 9 kap. 16 § miljöbalken anges att om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en *annan* tid för översyn av miljövillkoren ska den tiden gälla. Av förslaget motiv framgår att det i tillståndet ska få bestämmas en *kortare* tid för översyn av villkoren än 40 år. Det bör enligt Naturvårdsverkets mening framgå av författningstexten att det är en kortare tid (och inte annan) som avses. Det bör också klargöras i författningstexten att tiden för obligatorisk omprövning ska räknas från att grundtillståndet vunnit laga kraft och därefter från den senaste omprövningen av hela verksamheten för moderna villkor. Som författningsförslaget nu lyder kan det förstås som att tiden ska räknas från att respektive villkor har bestämts, dvs från eventuella senare avgöranden om avslutade prövotider eller beviljade ändringstillstånd som har förenats med villkor. Det blir i så fall svårt att överblicka när tidpunkten för obligatorisk omprövning infaller, vilket försvårar planeringen.

2.3. Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor (avsnitt 5.1.4, s. 199–203)

Naturvårdsverket konstaterar *att* en omprövning inte omfattas av ett krav på en specifik miljöbedömning och *att* det enligt utredningens bedömning inte krävs någon miljökonsekvensbeskrivning inför den obligatoriska omprövningen när någon förändring av verksamheten inte ska ske, men saknar ett resonemang om ändamålsenligheten i en process utan samråd. Naturvårdsverket konstaterar att

en meningsfull omprövning för moderna villkor kräver ett underlag som täcker samtliga villkorsfrågor och föreslår att ett krav på samråd inför omprövningen övervägs eftersom Naturvårdsverket ser processuella fördelar med tidigt framförda synpunkter. Naturvårdsverket bedömer att vägledning eller regelgivning kommer att behövas om vilket underlag som behövs för prövning av ansökan om omprövning för moderna miljövillkor. Naturvårdsverkets bedömning är att det kommer bli svårt för många verksamhetsutövare att förstå vilket underlag som krävs inför en omprövning om detta inte regleras tydligt. Detta i sin tur kan leda till omfattande kompletteringskrav efter att ansökan lämnats in till prövningsmyndigheten. Att lämna frågan om underlagets innehåll till praxis är inte i linje med verksamhetsutövarnas önskemål om tydliga och förutsägbara krav i tillståndsprocesserna. Så som utvecklas nedan är bedömningen av vilket underlag som krävs ofta en komplicerad fråga som kräver miljörättslig kompetens. Det är därför önskvärt att underlätta omprövningsförfarandet genom tydlig regelgivning och vägledning.

2.3.1. Samråd kan minska behov av skriftväxling och komplettering

Naturvårdsverket ser en risk för att tidsvinsterna som eftersträvas med utredningens förslag med större fokus på samråd (se avsnitt 3) uteblir vid prövning av ansökan om omprövning för moderna miljövillkor. I linje med utredningens övriga förslag som syftar till att undvika omfattande skriftväxling, anser Naturvårdsverket att det kan vara ändamålsenligt med ett samråd liknande undersökningssamrådet (jmf. 6 kap. 23 § miljöbalken) även inför obligatoriska omprövningar. Detta oaktat utredningens bedömning att så inte krävs enligt MKB-direktivet.

Naturvårdsverket vill framhålla att en ändamålsenlig omprövning för moderna villkor som sker efter lång tid kommer att vara omfattande eftersom verksamhetens alla delar ska bedömas och tillståndets, eller i förekommande fall tillståndens, alla villkor ska prövas mot gällande krav.

Underlaget vid en omprövning för moderna villkor måste ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder och som behövs för att en samlad bedömning av bland annat verksamhetens förenlighet med de allmänna hänsynsreglerna ska kunna göras. En viktig del är att identifiera, beskriva och bedöma rimliga alternativ. Detta är en svår uppgift och det är ofrånkomligt att olika uppfattningar kan finnas i frågan om underlagets omfattning. Enligt förslaget, 22 kap. 2 a §, får prövningsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att tillhandahålla den utredning som behövs för prövningen, vid vite om det behövs. Det kan bli tidskrävande när prövningen avser verksamhetens alla villkor. Även om det inte är ett generellt krav vid omprövning kan, så som utredningen anger, krav på framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning bli aktuell till följd av ändrade omständigheter på platsen, exempelvis tillkomst av ett nytt Natura 2000-område eller ny bebyggelse (s. 203). Det kan också finnas situationer där en verksamhet bedöms sedan tidigare kräva Natura-2000 tillstånd men inte har det. Detta är omständigheter som kan vara svåra att fånga upp och där samråd fyller funktionen att vägleda och informera verksamhetsutövare inför framtagande av omprövningsunderlaget.

Utan samråd om vilket underlag som ansökan om omprövning av villkoren bör ha riskerar prövningen att tyngas av skriftväxling om detta. Ett eventuellt behov av miljökonsekvensbeskrivning, exempelvis p.g.a. förändringar i omgivningen, kan komma att uppmärksammas först sedan ansökan har lämnats in. Detta

riskerar att tynga omprövningsprocessen med omfattande kompletteringar. Vid prövning av ansökan om tillstånd och ändringstillstånd finns samtidigt en strävan mot att myndigheternas synpunkter ska lämnas tidigt i processen, gärna i samrådet. Ett väl fungerande samråd kan minska risken för tidskrävande diskussioner om underlagets omfattning och eventuellt behov av miljökonsekvensbeskrivning. Sannolikheten för att ett slutligt avgörande fördröjs på grund av överklagande kan också minska eftersom acceptansen sannolikt ökar av att flera delar av samhället tidigt får komma till tals. Naturvårdsverket anser därför att ett krav på ett samråd bör kopplas till bestämmelser om omprövning för moderna miljövillkor. Detta för att i likhet med utredningens övriga förslag undvika tidskrävande kompletteringsrundor hos prövningsmyndigheten.

2.3.2. Förslagets förenlighet med bestämmelser om allmänhetens deltagande

Naturvårdsverket saknar en analys av om det är förenligt med Århuskonventionen och EU direktiv som genomför konventionen att omprövning av samtliga tillståndsvillkor sker utan att allmänheten ges möjlighet att lämna synpunkter tidigt. Bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter finns i artikel 6 till Århuskonventionen. Bland annat ska allmänheten ges möjlighet att delta på ett tidigt stadium (punkt 4) och potentiella sökande uppmuntras att innan de ansöker om tillstånd göra klart för sig vilken allmänhet som berörs, inleda diskussioner med den och informera om syftet med sin ansökan (punkt 5). Bestämmelserna ska också tillämpas *i lämpliga fall* när en myndighet omprövar eller uppdaterar villkoren för de verksamheter som omfattas (punkt 10).

Naturvårdsverket konstaterar vidare att kommissionens förslag till revidering av IED innehåller förslag om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som kan behöva beaktas i utformningen av bestämmelserna om obligatorisk omprövning för moderna villkor. Kommissionens förslag innehåller en utökad möjlighet för allmänheten att delta i processer vid omprövning av tillstånd (artikel 24.1). (Se *Ett reviderat industriutsläppsdirektiv*, 2021/22:FPM88, sid. 4 f.).

2.4. Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd (avsnitt 5.1.5, s. 203–206)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om tillsynsmyndigheternas översyn av tillstånd vart 10:e år om utredningens förslag om omprövning vart 40 år införs.

Som framgår av avsnitt 2.2.2 och 2.2.3 bedömer dock Naturvårdsverket att en obligatorisk omprövning för moderna villkor bör ske tidigare än efter 40 år och förordar istället att en obligatorisk omprövning ska ske vart 20:e år. Ifall ett omprövningsintervall om 20-30 år införs motsätter sig Naturvårdsverket förslaget. Ett resurseffektivare resultat borde kunna åstadkommas genom förstärkt vägledning kring tillsynsuppdraget enligt 26 kap. 1 § andra stycket 3 miljöbalken att fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Ställningstagandena baserar sig på följande överväganden:

- Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det finns ett genomförandeunderskott avseende myndighetsinitierad omprövning. Problemet har också identifierats och lyfts fram som ett av fokusområdena i den nationella tillsynsstrategin. Naturvårdsverket anser att strategin har goda förutsättningar att minska genomförandeunderskottet. Strategin lyfter fram tillsynsuppdraget att

fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga som viktig och Naturvårdsverket har ett pågående arbete med att ta fram vägledning. Sedan får konstateras att oavsett om översynen av tillstånden är formaliserad eller inte så kan en bedömning av om villkoren är tillräckliga vara komplex. Naturvårdsverket bedömer att det även kan behövas författningsändringar för att öka antalet myndighetsinitierade omprövningar, särskilt bör de processuella reglerna ses över.

- Frågan om tillräckliga villkor behöver alltid ses i ljuset av om nya eller ändrade villkor medför en skillnad av betydelse avseende verksamhetens påverkan på miljön eller människors hälsa och/eller minskar risk för att olägenhet uppstår. Med krav på obligatorisk omprövning efter en viss tid finns ingen anledning för tillsynsmyndigheten att där emellan ansöka om omprövning av tillstånd som av olika skäl inte är optimalt utformade men där miljönyttan med en ändring av tillståndet är ringa.
- Behovet av nya eller ändrade villkor skiljer sig åt mellan olika typer av verksamheter och lokaliseringar. En formaliserad bedömning enligt utredningens förslag omfattar samtliga tillståndsgivna verksamheter. Förslaget motverkar en riskbaserad tillsyn där tillsynsmyndigheterna resurseffektivt identifierar verksamheter där det finns skäl att anta att behovet av uppdaterade villkor är störst.
- En mer formaliserad bedömning om tillräckliga villkor ger dock fördelar avseende förutsägbarhet, planering av arbetsinsatser och resursfördelning hos både tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare eftersom det innebär att det finns en tydlig tidpunkt att förhålla sig till samt att tillsynsmyndighetens ställningstagande också utmynnar i en skriftlig bedömning. Ifall obligatorisk omprövning sker endast vart 40:e år bedöms fördelarna av en formaliserad översyn överväga nackdelarna. En lång period mellan obligatoriska omprövningar medför ett ökat behov av likvärdighet i översynen.

2.4.1. Förslaget kräver vissa förtydliganden

Naturvårdsverket uppfattar utredningens förslag om översyn vart tionde år som något otydligt vad gäller översynens ambitionsnivå. Naturvårdsverket gör följande reflektioner:

- Det kommer att vara viktigt att det tydliggörs för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter vilket underlag verksamhetsutövaren ska tillhandahålla och hur detta rent praktiskt ska ske. Utredningen anger att tillsynsmyndighetens bedömning förutsätter att verksamhetsutövaren inför översynen tagit fram de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver. Bedömningen av vilket underlag som behövs kan i sig vara omfattande och tidskrävande.
- Det är viktigt att den motivering som tillsynsmyndigheten åläggs att lämna inte blir så omfattande att förfarandet i praktiken närmast kan liknas vid en prövning. Det kan inte heller vara fråga om att tillsynsmyndigheten ska göra en bedömning som kräver framtagande av ett omfattande tekniskt underlag från verksamhetsutövarna.

Det behöver förtydligas att tillsynsmyndigheten inte är bunden av sitt ställningstagande mellan översynstillfällena, vidare att den skriftliga bedömningen inte utgör ett överklagbart beslut.

2.5. Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs (avsnitt 5.1.6, s. 207–209)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget som innebär att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken bör läggas till de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken och att det införs en grund för omprövning av tillstånd och villkor om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Naturvårdsverket delar bedömningen att det är rimligt att omprövning av medgivna tillstånd övervägs när återkallelse annars kan bli nödvändigt.

2.6. Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten (avsnitt 5.1.7, s. 209–211)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att det bör införas en bestämmelse som uttrycker att det är möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär att verksamheter avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljö kvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i EU. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att 24 kap. 9 § miljöbalken i gällande lydelse inte kan tillämpas om EU-rätten ställer krav på att en verksamhet endast får bedrivas utifrån vissa krav.

2.7. Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs (avsnitt 5.1.8, s. 212–217)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att införa en möjlighet till giltighetsförlängning. Naturvårdsverket uppfattar att möjligheten till förlängning, med de uppställda kriterierna, endast bör kunna bli aktuell i ett fåtal situationer. Naturvårdsverket anser att det tydligt behöver framgå av författningskommentaren vilka omständigheter som särskilt ska beaktas i bedömningen av rekvisitet om att förlängningen ska vara *i övrigt lämplig*.

Naturvårdsverket ser att behov av att förlänga giltighetstiden för meddelade tidsbegränsade tillstånd i undantagsfall kan uppstå. Det kan uppkomma situationer där verksamhetsutövaren av olika skäl inte hinner få ett nytt tillstånd innan det befintliga löper ut och det samtidigt av miljöskäl eller andra allmänna intressen är lämpligt att verksamheten bedrivs vidare en kortare tid. Ett annat exempel som utredningen lyfter är att verksamhetsutövaren befinner sig i en tillståndsprövning som har tagit längre tid än förväntat. Naturvårdsverket anser dock att huvudregeln fortsatt ska vara att verksamhetsutövaren och andra intressenter har att räkna med att tillståndet gäller under den begränsade tid som prövningsmyndigheten har bestämt och planerar därefter.

I författningsförslaget anges som en av förutsättningarna att det *i övrigt är lämpligt* att meddela en giltighetsförlängning. Det behöver klargöras med hänsyn till vilka omständigheter som lämplighetsbedömningen är avsedd att tillämpas för att det ska vara möjligt att förutse om en giltighetsförlängning kan vara aktuell och för att bedömningen inte ska bli godtycklig. I skälen för utredningens förslag anges att vid bedömningen av om det är lämpligt ska tillståndsmyndigheten beakta skälen för att befintligt tillstånd tidsbegränsades samt hur lång tid tillbaka som miljöbedömningen för verksamheten utfördes (s. 215). Naturvårdsverket instämmer i detta och anser att det tydligt bör framgå av författningskommentaren i kommande proposition. Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att om en täktverksamhet innefattar bortledning av grundvatten och det råder brist på vatten är det olämpligt att tillståndet till täktverksamheten förlängs. Likaså om verksamheten har visat sig leda till miljökonsekvenser som inte förutsetts eller är större än vad som bedömts då

tillståndet meddelades. Vad gäller förutsättningen att verksamhetens omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som bedrivits enligt det befintliga tillståndet så uppfattar Naturvårdsverket att det innebär att samtliga miljökonsekvenser till följd av förlängningen måste rymmas inom vad som har presenterats och bedömts i den ursprungliga prövningen.

2.8. 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort (avsnitt 5.1.9, s. 217)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att bestämmelsen i 26 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken tas bort. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att möjligheten att vid omprövning tidsbegränsa ett tillstånd bör kunna tillämpas även för tillstånd som meddelats med stöd av äldre bestämmelser.

3. De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen (avsnitt 6, s. 265-340)

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det kan finnas tidsvinster att göra genom att förtydliga myndigheternas roller i miljöprövningen, liksom att ett väl genomfört samråd där berörda myndigheter varit delaktiga ofta borgar för en smidig prövningsprocess.

Naturvårdsverket konstaterar att det pågår ett flertal utredningar och uppdrag kopplat till samrådet och myndigheternas tidiga deltagande i miljöprocesser. Länsstyrelsen i Västerbotten har ett uppdrag om att utveckla samrådsprocessen som ska redovisas den 31 december 2023. Samtidigt har Naturvårdsverket i sitt regleringsbrev för år 2022 fått ett uppdrag att utvärdera hur vi arbetar med att komma in tidigt i tillståndprocesser som ska redovisas den 31 januari 2023. Även om utredningen har samrått både med Länsstyrelsen i Västerbottens län och Naturvårdsverket kan vissa av de nu lagda förslagen förekomma länsstyrelsens och Naturvårdsverkets arbete. Naturvårdsverket bedömer därför att det är kan vara lämpligt att avvakta med att genomföra förändringar rörande samrådsprocessen (avsnitten 6.1.1 och 6.1.2 i betänkandet) nu, och i stället väga samman förslagen från denna utredning med dem som kommer att redovisas i övriga pågående uppdrag. I det fall kommande utredningar inte inväntas redovisar Naturvårdsverket sin inställning till lagda förslag rörande samrådsprocessen nedan (avsnitt 3.1 och 3.2).

3.1. Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart (avsnitt 6.1.1, s. 266–269)

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens förslag rörande ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken med krav på att myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet vid uppmaning ska bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande. Detta eftersom Naturvårdsverket är tveksamt till att ett generellt krav om att ta fram underlag på begäran av länsstyrelserna skulle gagna en grön omställning genom mer förutsägbara och effektiva prövningsprocesser. Skälen för Naturvårdsverkets ställningstagande utvecklas nedan.

Enligt Naturvårdsverkets instruktion ska vi inom vårt ansvarsområde särskilt bevaka allmänna miljöintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen. Naturvårdsverket ska också delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön. Naturvårdsverket ska därmed *inte* gå in i alla prövningar.

Naturvårdsverket beslutar i stället om deltagande i prövningar utifrån ett antal fastställda kriterier. När det inte krävs att Naturvårdsverket går in i en prövning stödjer vi länsstyrelserna med sakkunskap på olika sätt – tar fram vägledning, deltar i handläggarnätverk och svarar på frågor per telefon och e-post.

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen är olämplig av flera skäl:

- Förslaget kan komma att negativt påverka Naturvårdsverkets möjligheter att bibehålla nationell överblick och kunna prioritera de mål och ärenden som har störst betydelse för miljön. Naturvårdsverket bedömer att det är viktigt att vi kan avstå att delta i prövningar i de fall det inte bedöms vara prioriterat utifrån vårt uppdrag och med det också avstå från att lämna mer omfattande underlag till länsstyrelsen. Till exempel kan Naturvårdsverket göra bedömningen att generell vägledning i vissa frågor är ett bättre verktyg för att påverka miljöarbetet i en lämplig riktning än att vara delaktig i en enskild prövning. Naturvårdsverket ser att förslaget kan komma att kräva omfattande resurser i de fall länsstyrelserna uppfattar bestämmelsen som att de mer regelmässigt ska begära in underlag eller yttrande från Naturvårdsverket. En sådan ordning skulle innebära att mindre resurser finns tillgängliga till vägledning och engagemang i prövningar som Naturvårdsverket bedömt vara av större miljömässig betydelse.
- Det pågår ett internt arbete på Naturvårdsverket med att utveckla arbetet med miljöprövning. En ny avdelning för planering, prövning och tillsyn har bildats för att samla kompetens och kunna arbeta mer strategiskt med frågorna. Naturvårdsverket bedriver även ett arbete för att utveckla dialogen om miljöprövningen med länsstyrelserna – frågor som diskuteras är länsstyrelsens behov av stöd, utbildning och tydligare kontaktvägar mellan myndigheterna. Arbetet görs i syfte att bättre kunna stödja länsstyrelserna på ett effektivt sätt. Något angeläget behov av att reglera Naturvårdsverkets stöttning till länsstyrelserna på det sätt som föreslås kan Naturvårdsverket därför inte se.
- Förslaget överlappar också delvis med förslaget i kapitel 8 om ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning – båda syftar till att bistå länsstyrelsen med miljöteknisk kompetens.

3.2. Utöka kraven på samrådsredogörelsen (avsnitt 6.1.2, s. 269–271)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag att förtydliga utfallet av samrådet genom att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen bör innehålla till verksamhetsutövaren, och att bedömningen ska ingå i samrådsredogörelsen. Naturvårdsverket motsätter sig dock det föreslagna tillägget i 6 kap. 32 § första stycket 2 miljöbalken varigenom länsstyrelsen åläggs att samordna och sammanfatta andra aktörers samrådssynpunkter. (Se avsnitt 3.2 nedan). Naturvårdsverket bedömer att en följd effekt av förslaget är att kvalitén på samrådsredogörelsen höjs vilket underlättar för myndigheterna att komma med konkreta synpunkter. Med en tydligare redovisning av hur samrådssynpunkterna omhändertagits kan också behovet av kompletteringar i senare skede minska. Naturvårdsverket vill dock framhålla att det är av vikt att förslagen hanteras så att det inte innebär att verksamhetsutövarens ansvar för prövningsunderlaget undergrävs. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att prövningsunderlaget är fullgott.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att länsstyrelsen ska tillvara ta statliga intressen i bedömning av samråds-kretsen.

Naturvårdsverket finner det något oklart men uppfattar att utredningen med tillägget i punkten 2 i författningsförslaget för 6 kap. 32 § miljöbalken avser att frångå nuvarande ordning där samtliga delaktiga aktörer förväntas skicka sina samrådssynpunkter direkt till verksamhetsutövaren och att det därmed ska ingå i länsstyrelsens uppdrag att samordna och sammanfatta olika aktörers samrådssynpunkter. Naturvårdsverket motsätter sig en sådan ordning då det kan innebära en olycklig filtrering av andra myndigheters synpunkter och minskad transparens.

Gällande utredningens förslag på tillägg i 6 kap. 35 § första stycket 8 miljöbalken anser Naturvårdsverket att det bör övervägas att införa krav på bemötande även av synpunkter från andra myndigheter, allmänhet och organisationer. Idag görs ofta en sådan sammanställning till ansökan men den kan i vissa fall vara summarisk.

3.3. Samordna riksintressen bättre (avsnitt 6.1.3, s. 272–274)

Naturvårdsverket är tveksamma till utredningens förslag och ser andra sätt att nå en ökad grad av samordning.

Sammantaget finns det flera pågående initiativ och förslag som går i riktning mot ökad samordning mellan olika mark- och vattenanvändningsintressen på nationell nivå, där riksintressena ingår. Detta talar för att det kan vara mer ändamålsenligt att fortsätta med att stärka och utveckla det kontinuerliga arbetet med målkonflikter och riksintressen utifrån redan befintliga uppdrag och ansvar än att göra en tidsbegränsad satsning i form av ett uppdrag.

Överlag ser Naturvårdsverket positivt på en ökad grad av myndighetssamverkan i syfte att hantera målkonflikter, vilket bland annat kan handla om olika riksintressen. Flera myndigheter, däribland Naturvårdsverket, arbetar för närvarande med ett regeringsuppdrag som ska resultera i uppdaterade riksintressen. Detta ska redovisas i januari 2023. Boverket har idag ett övergripande ansvar enligt hushållningsförordningen (1998:896) för samordningen av de statliga myndigheternas arbete med riksintressen. Riksintressemyndigheterna ska enligt samma förordning samråda med Boverket gällande utpekande av riksintressen. Boverket har nyligen ökat sina samordningsinsatser något jämfört med tidigare år.

Utöver det samlar Miljömålsrådet inom programområdet *Ramverk för nationell planering* myndigheter i frågor rörande bland annat riksintressen. Programområdet har föreslagit att det inrättas ett Råd för samhällsplanering som bland annat ska utgöra en arena för ökad samverkan inom olika planeringsfrågor inklusive riksintressen. Ett befintligt exempel på en typ av fråga och målkonflikt som skulle kunna hanteras inom ett ramverk för nationell planering är den nationella vindkraftsstrategin som Energimyndigheten och Naturvårdsverket tillsammans tagit initiativ till att ta fram. Till detta kommer den nyligen tillsatta bokstavsutredningen om nationell fysisk planering och förslaget från EU-kommissionen, REPowerEU, som enligt nuvarande lydelse kommer innebära ett radikalt ändrat förfarande vad gäller nationell planering och nationella avvägningar mellan olika intressen jämfört med dagens svenska förhållanden.

Naturvårdsverket konstaterar också att även om samverkan och samordning mellan riksintressemyndigheterna utvecklas så sker, enligt dagens planerings-

och prövningssystem, den slutliga avvägningen mellan olika intressen först i samband med ett beslut om en plan eller vid en tillståndsprövning. Den ökade samordningen rör alltså snarare effektivare mer enhetliga arbetssätt och metoder för att hantera målkonflikter än att göra avvägningar mellan olika intressen och mål.

3.4. Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter (avsnitt 6.1.4, s. 275–281)

Naturvårdsverket har inga invändningar mot att Kammarkollegiet fråntas sin partsroll men betonar att resurser i så fall behöver överföras till Havs- och vattenmyndigheten.

Naturvårdsverket delar inte bedömningen om behov av en instruktionsändring rörande samverkan mellan myndigheter med partsroll utan bedömer att nuvarande reglering av samverkan är tillräcklig.

Eftersom samverkan redan idag är reglerat i myndighetsförordningen och i myndigheternas instruktioner, behövs eventuella ändringar i instruktionerna därför enbart om regeringen önskar förtydliga styrningen av samverkan. För att en sådan ändring ska bli verkningsfull bör syftet med ändringen och vilken samverkan som regeringen vill se tydligt framgå av instruktionen.

Naturvårdsverket delar emellertid utredningens bedömning att samverkan mellan myndigheter med partsroll är viktig. Naturvårdsverket har redan idag samverkan med andra nationella myndigheter, som Havs- och vattenmyndigheten, i prövningsärenden där vi i många fall stämmer av deltagande och inställning för att undvika motsägelser eller dubbelarbete. Det finns även ett utvecklat samarbete i olika sakfrågor där myndigheterna delar med sig av kompetens. I vissa ärenden sker även avstämning med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Vad gäller borttagandet av Kammarkollegiets partsroll så vill Naturvårdsverket framhålla att kollegiet är den myndighet som genomdrivit störst antal omprövningar enligt miljöbalken och tidigare lagstiftning. Kammarkollegiet har genomdrivit ett hundratal omprövningar av vattenverksamheter de senaste decennierna (se närmare SOU 2014:35 sid 266 f). För att inte ytterligare tappa resurser för att genomdriva omprövningar i miljömål krävs därför att resurser flyttas från kollegiet till Havs- och vattenmyndigheten.

3.5. Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande (avsnitt 6.1.5, s. 281–282)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att nackdelarna med att införa en preklusionsregel överväger fördelarna som en snabbare process kan medföra.

Naturvårdsverket delar bedömningen att en preklusionsregel skulle medföra att risken för materiellt felaktiga avgöranden ökar. Detta bör så långt som möjligt undvikas eftersom konsekvenserna kan bli allvarliga och eftersom utgången i ett miljömål berör alla på ett sätt som inte är fallet för exempelvis dispositiva tvistemål.

3.6. Övriga synpunkter rörande myndigheternas roller

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning i att inte föreslå långtgående begränsningar för statliga myndigheters deltagande i miljöprövningar, exempelvis genom en modell där länsstyrelsen för alla myndigheters talan. En sådan modell skulle kunna innebära längre handläggningstider i och med att länsstyrelserna ska omhänderta andra myndigheters synpunkter och hantera alla statliga intressen. Det finns även risk för minskad transparens i prövningsprocessen. De nationella myndigheternas spetskompetens bidrar till att lagstiftningen tillämpas lika över landet och därmed även till ett mer förutsägbart prövningssystem.

4. Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning (kapitel 7, s. 341–395)

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning är viktiga pusselbitar för en effektiv miljöprövning och Naturvårdsverket ser överlag positivt på de förslag utredningen lämnat. Samtidigt bedömer Naturvårdsverket att fler steg skulle kunna tas för att bidra till än mer aktiv processledning från prövningsmyndigheternas sida. Enligt vår bedömning skulle exempelvis kompletteringsförelägganden kunna användas på ett mer aktivt sätt utifrån prövningsmyndighetens egna ställningstaganden kring behovet av kompletteringar och vilka uppgifter som behövs för prövningen. En tydligare och mer aktiv processledning har enligt vår bedömning stor potential att korta handläggningstiderna. Om omprövning för moderna miljövillkor ska ske, såsom utredningen föreslår, utan samråd och upprättande av miljökonsekvensbeskrivning kommer även ur den aspekten höga krav behöva ställas på en aktiv processledning och handläggning hos prövningsmyndigheterna.

4.1. Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner (avsnitt 7.1.1, s. 343–345)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag om ökad användning av tidsplaner samt muntliga förberedelser när det behövs och bedömer att det kan bidra till en effektivare prövningsprocess. Naturvårdsverket efterfrågar redan idag tidsplaner i flertalet av de mål där vi deltar.

4.2. Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden (avsnitt 7.1.2, s. 346–348)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag. Naturvårdsverket bedömer i likhet med utredningen att en ökad tydlighet kring möjligheten att avvisa bristfälliga ansökningar kan ge ökade incitament till att ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar lämnas in med tillräckligt hög kvalitet tidigt i processen. Naturvårdsverket ser positivt på kopplingen till samrådet och verksamhetsutövarens ansvar att bemöta länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § miljöbalken. I linje med de synpunkter vi framfört i avsnitt 3.2 anser vi att det också kan vara lämpligt att överväga om förslaget även bör omfatta synpunkter framförda av andra aktörer. En möjlighet för prövningsmyndigheten att begära ansökningar och yttranden i konsoliderad form kan enligt vår bedömning bidra till ökad överblickbarhet och effektivitet i prövningen.

4.3. Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling (avsnitt 7.1.3, s. 349–350)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget men saknar en mer heltäckande konsekvensanalys. Naturvårdsverket anser i likhet med utredningen att ett ökat utrymme att avgöra mål utan huvudförhandling kan bidra till en mer effektiv prövningsprocess. Samtidigt bedömer vi att muntlig förhandling många gånger är till fördel för handläggningen då det finns möjlighet att reda ut oklara frågor.

Muntliga förhandlingar fyller även en viktig funktion för allmänhetens möjligheter till insyn. Naturvårdsverket konstaterar att konsekvenserna ur den aspekten är knapphändigt utredda. Det finns inte heller någon analys av om förslaget kan innebära att det i högre utsträckning kan behöva hållas muntlig förhandling i Mark- och miljööverdomstolen än vad som görs idag. En sådan förskjutning skulle enligt vår bedömning inte gagna prövningsprocessen.

4.4. Utrymmet för digital handläggning ska öka (avsnitt 7.1.4, s. 351–352)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget. Vi ser fördelar med ett ökat utrymme för digital handläggning men konstaterar att det kommer vara beroende av ett fortsatt digitaliseringsarbete för Domstolsverket och länsstyrelserna.

4.5. Ordföranden och miljöexperten i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden (avsnitt 7.1.5, s. 352–354)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag. Vi bedömer att en möjlighet att tjänstgöra vid andra miljöprövningsdelegationer än vid den egna länsstyrelsen kan bidra till att resurser och specialkompetens används på ett mer ändamålsenligt sätt och därmed till en mer effektiv miljöprövning.

4.6. Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden (avsnitt 7.1.6, s. 354–355)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag. Det är bra att oklarheter tas om hand och vi bedömer att förslaget bidrar till ändamålsenliga förtydliganden. Att möjliggöra ökad samordning hos miljöprövningsdelegationerna ligger även i linje med miljöbalkens intention om samlad prövning.

5. Ett särskilt stöd till klimatprojekt (avsnitt 8, s. 397-455)

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning om att det behövs resursförstärkning på berörda myndigheter, både för att hantera det stora antalet omfattande miljöprövningar som kan förväntas inom det kommande årtiondet och för att säkerställa att det finns tillgänglig kompetens inom de nya tekniker som omställningen medför.

5.1. En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd (avsnitt 8.1.1, s. 398–401)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag om att bilda en klimatstyrka med handläggarstöd till länsstyrelsen. Naturvårdsverket ser fördelar med att kunskapen samlas hos en länsstyrelse som får i uppdrag att ge resurstöd till samtliga länsstyrelser. Naturvårdsverket anser att man bör överväga att även inkludera miljöjuridiskt stöd i klimatstyrkan. Naturvårdsverket konstaterar att det finns frågor att lösa rörande organisationen av en klimatstyrka och bedömer att länsstyrelserna är bäst lämpade att själva avgöra hur organisationen ska se ut.

5.2. Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande (avsnitt 8.1.2, s. 402–403)

Naturvårdsverket är positiva till att det skjuts till resurser för att stärka de centrala myndigheternas miljötekniska kompetens och att den kompetensen bör komma länsstyrelserna till godo. Naturvårdsverket motsätter sig dock utredningens förslag att ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning ska etableras på Energimyndigheten och anser att Naturvårdsverket är en mer lämplig placering.

Skälen för detta är flera:

- Naturvårdsverket bedömer att om ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning enbart ska vända sig till länsstyrelser är Naturvårdsverket en mer lämplig placering eftersom Naturvårdsverket redan idag vägleder länsstyrelserna i miljöprövningsfrågor.
- Omställningen kommer visserligen innebära ny teknik inom energiområdet men det är långt ifrån det enda område som berörs. Ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning bör även täcka in kunskap om reningstekniker för utsläpp till luft och vatten, hushållning med resurser och cirkulär ekonomi. Naturvårdsverket har en bredare miljöteknisk kompetens än Energimyndigheten och dessutom ett mer uttalat ansvar för tillämpningen av och vägledning om miljöbalken.
- Naturvårdsverket har också uttalat ansvar för IED, där vi både deltar i BREF-processer och tar fram nationell vägledning, som har stor påverkan på miljöprövningsprocessen. Noteras bör att i den pågående revideringen av IED föreslår kommissionen att man ska inrätta ett europeiskt innovationscentrum för industriell omvandling. Det finns tydliga beröringspunkter mellan innovationscentrumet och det kunskapscentrum för industrin klimatomställning som utredningen föreslår. Naturvårdsverket ser att ett nationellt kunskapscentrum, om det genomförs, bör kopplas till det europeiska innovationscentrumet och kan fungera som en kanal mellan den kunskap och omvärldsbevakning som görs inom EU och länsstyrelserna. Även av den orsaken är Naturvårdsverket en mer lämplig placering för ett sådant kunskapscentrum.

Det är Naturvårdsverkets bedömning att Energimyndigheten bör ingå i ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Det bör även övervägas om andra myndigheter ska ingå, exempelvis Havs- och vattenmyndigheten och SGU.

Det är viktigt att det överläts åt myndigheterna att själva avgöra de närmare formerna för samverkan och hur ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning ska organiseras så att inte satsningen tar i anspråk resurser som är nödvändiga för övrig verksamhet. Naturvårdsverket bedömer också att för att kunna ge ett brett och ändamålsenligt miljötekniskt stöd till länsstyrelserna så bör man tillsätta mer resurser än de tre årsarbetskrafter som utredningen antagit. Naturvårdsverket uppskattar att behovet är betydligt större.

Utredningen öppnar för att verksamhetsutövare ska kunna vända sig till kunskapscentrumet. Verksamhetsutövare har idag en möjlighet att vända sig med generella frågor rörande tillämpning av regelverk och kunskapsfrågor till myndigheterna som ska svara på dessa frågor i lämplig omfattning. Vad gäller omfattningen på det stöd som kunskapscentrumet ska lämna så vill Naturvårdsverket påminna om att det utifrån principerna om att förorenaren

betalar och kunskapskravet i miljöbalkens allmänna hänsynsregler följer att kostnader för att upprätthålla kunskapskravet i första hand ska bäras av verksamhetsutövaren och inte det allmänna. Ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning ska därför inte förväntas lämna så detaljerat eller omfattande stöd att det ersätter verksamhetsutövarnas skyldigheter att skaffa sig den kunskap som efterlevnad av miljöbalken kräver.

5.3. Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt (avsnitt 8.1.3, s. 403–404)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsats att inte förorda ett förturssystem. Naturvårdsverket ser liksom utredningen att det komplexa system som krävs för ett sådant förtursförfarande inte är motiverat utifrån tidsvinsterna som kan göras.

Naturvårdsverket har i ett yttrande till utredningen, Yttrande angående förfrågan om samråd gällande ett begränsat förtursförfarande (Miljöprövningsutredningen, M 2020:06, NV-01886-21), redogjort för för- och nackdelar med ett förtursförfarande och gjorde då bedömningen att det skulle kunna vara ändamålsenligt med ett begränsat förtursförfarande för ett fåtal utpekade verksamheter. Baserat på utredningens resonemang och de övriga synpunkter som kommit in på förslaget om förtur gör Naturvårdsverket nu bedömningen att även om ett sådant förtursförfarande skulle vara genomförbart så kan bidraget till klimatomställningen komma att bli begränsat.

Naturvårdsverket föreslog i yttrandet att de berörda verksamheterna skulle kunna framgå av en förordning för att på ett relativt enkelt vis kunna anpassas till teknikutvecklingen. I yttrandet pekade Naturvårdsverket ut verksamheter med stora utsläpp (minst 500 000 ton koldioxidkvivalenter per år) i de fall de kunde visa på utsläppsminskningar ned till noll eller nära noll, havsbaserad vindkraft, större anläggningar av landbaserad vindkraft samt infångning och lagring av koldioxid som lämpliga för förtur.

I utredningen förs resonemang om att klimatomställningen måste ske i ett stort antal verksamheter som ofta är sammanlänkade i ett system. Som exempel lyfts tillverkning av elfordon upp. Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det uppstår avgränsningssvårigheter när man beaktar hela kedjan i en sådan produktion. Alternativet är, att som i Naturvårdsverkets tidigare förslag, snävt avgränsa vilka verksamheter som kan få förtur. Det kan dock innebära att väsentliga omställningsprojekt som inte uppfyller kriterierna utesluts, antingen för att det är fel sorts verksamhet eller för att verksamheten genomför utsläppsminskningar stegvis och därför inte kvalificerar sig för förtur. Utöver det innebär ett förtursförfarande att de verksamheter som inte omfattas av förtur, och som även de kan vara av vikt för samhällsutvecklingen, riskerar att få längre prövningstider än idag. Naturvårdsverket bedömer därför att det sannolikt är mer effektivt att vidta andra horisontella förändringar av prövningsprocessen och stärka resurserna hos involverade myndigheter än att genomföra denna förändring.

6. Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning (kapitel 9, s. 457–478)

6.1. Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen (avsnitt 9.1, s. 457–468)

Naturvårdsverket är positiva till förslaget men anser att resultatet från Regeringsprövningsutredningens uppdrag (dir. 2022:26) bör inväntas innan de föreslagna lagändringarna genomförs.

Naturvårdsverket bedömer att en ordning där regeringen behöver använda sin förbehållsrätt innan första instans har avgjort tillåtligheten framstår som väl avvägd för att åstadkomma en mer förutsägbar och effektiv miljöprövningsprocess. Frågan om när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig prövningen av en verksamhet omfattas dock även av den pågående Regeringsprövningsutredningens.

6.2. Ökad användning av generella föreskrifter (avsnitt 9.2, s. 468–474)

Naturvårdsverket är tveksamma till förslaget och anser att det i ett första steg behöver utredas närmare om en ökad användning av generella föreskrifter är en lämplig väg att gå för en mer effektiv miljöprövning. Det är svårt att i nuläget överblicka vilka verksamheter eller områden som kan lämpa sig för en ökad användning av generella föreskrifter. Det är också svårt att bedöma hur stora effektivitetsvinster i prövningsprocessen som det skulle kunna leda till. När det gäller vanligt återkommande frågor, och där det i flera fall också kan finnas etablerad praxis, är det oklart i vilken mån de delarna tynger den enskilda tillståndsprövningen och vilka fördelar som därmed kan vinnas med förslaget. Samtidigt kan ett uppdrag att identifiera områden för generella föreskrifter samt att ta fram sådana föreskrifter förväntas vara resurskrävande.

En aspekt som också behöver beaktas om generella föreskrifter i ökad utsträckning kan ersätta den individuella villkorskrivningen är att det innebär en begränsning av möjligheten för sakägare att få sina intressen prövade. Att utforma handlingsregler i form av myndighetsföreskrifter har också betydelse för vilket straffansvar som kan föreskrivas. För överträdelse av föreskrifter som beslutats på lägre nivå än regeringen kan strängare straff än böter inte föreskrivas (se bl.a. NJA 2005 s. 33). Naturvårdsverket har i ett tidigare regeringsuppdrag förordat att överträdelser av generella föreskrifter som ersätter tillståndsplikt eller tillståndsvillkor bör sanktioneras på samma sätt som överträdelser av tillståndsvillkor och att de allmänna reglerna därför bör meddelas på förordningsnivå (Naturvårdsverkets skrivelse 2019-09-25, Förslag till författningsändringar med allmänna regler för vissa verksamheter som behandlar avfall, NV-07431-17, s. 26 f.).

I de fall föreskrifter i stället kompletterar den individuella villkorsskrivningen innebär det i allmänhet inte något hinder för tillståndsmyndigheten att i den enskilda tillståndsprövningen meddela skarpare krav om det är motiverat. Det kan då alltså fortsatt krävas bedömning i det enskilda fallet och skriftväxling och argumentation från parterna i de delarna. I sådana situationer kan det ifrågasättas hur stora effektivitetsvinsterna är. Avslutningsvis bör det också beaktas att det finns praktiska fördelar med att ha villkor för en verksamhet samlade i ett tillstånd. Att i stället ha reglerna för en verksamhet på flera ställen genom olika föreskrifter kan försämra överblickbarheten för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

6.3. Uppföljning av och integrering med annat pågående arbete (avsnitt 9.3, s. 474–477)

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag och anser det viktigt att integrering och samordning sker med andra pågående utredningar och uppdrag. Såsom Naturvårdsverket framhållit i avsnitt 3 och 6.1 bedömer vi att det i vissa delar kan vara lämpligt att avvakta med skarpa förändringar till dess andra pågående uppdrag redovisats.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av biträdande avdelningschefen Johan Bogren.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Lovisa Ahlsten, Anna Karin Cederblad och Lisa Johansson samt miljöjuristerna Karin Bäckström och Liisa Seim Sehr.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Johan Bogren

Kopia till: m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se