

Regionstyrelsen

## **Yttrande över betänkandet Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)**

### **Regionledningskontorets förslag till beslut**

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Miljödepartementet över betänkandet Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

### **Sammanfattning**

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Miljöprövningsutredningens betänkande Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)*, till Region Stockholm för yttrande. Syftet med utredningen har varit att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser.

Utredningens generella slutsats är att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. Utredningen har identifierat ett antal problemområden och lämnar med utgångspunkt i detta en rad förslag som syftar till att tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd.

Region Stockholm är övergripande positiv till att prövningsprocessen förtydligas och förenklas, och instämmer i att tillståndsprocesserna behöver anpassas och moderniseras för att främja en snabbare klimatomställning. Region Stockholm ser positivt på att förslagen kan bidra till hela länets klimatomställning, men vill också lyfta fram vikten av avvägningar mellan olika intressen ur ett regionalt helhetsperspektiv. Det är också viktigt att hälsorelaterade och sociala aspekter inte glöms bort i prövningsprocessen.

Region Stockholm instämmer i utredningens slutsatser om vilka faktorer som påverkar handläggningstiden, men vill framföra vissa kommentarer gällande dessa områden. Kommentarererna handlar om tidsaspekter i processen, tydlighet och resurssättning. Region Stockholm lämnar ett antal synpunkter angående de förändringar i miljöbalken och i instruktion till länsstyrelsen som utredningen föreslår. Synpunkterna rör bland annat avgränsningssamråd, miljökonsekvensbeskrivning, vissa frågor om tillstånd, tillgänglighållande av akthandlingar och om olika förenklingar av prövningsprocessen.

Region Stockholm är i huvudsak positiv till förslaget om en klimatstyrka och om utredningens bedömning att det inte är ändamålsenligt att införa lagstadgade tidsfrister för handläggningen i prövningsärenden. Region Stockholm vill lyfta en fråga gällande länsstyrelsens roll mot bakgrund av den samordnande rollen de har vid krisberedskap. När det gäller förslaget om uppdrag till riksintressemyndigheter att ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter anser Region Stockholm att uppdragen också ska ske i samverkan med regioner med ett ansvar för att upprätta regionplan.

### **Bakgrund**

Miljödepartementet har remitterat ärendet *Miljöprövningsutredningens betänkande Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)*, till Region Stockholm för yttrande. Ärendet har internt remitterats till Region Stockholms trafiknämnd och fastighets- och servicenämnd.

Regeringen beslutade i augusti 2020 att en särskild utredare skulle se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning (dir. 2020:86). Syftet med utredningen var att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Utredningen skulle också utreda ett begränsat förtursförfarande för vissa verksamheter för att nå klimatmålen.

I miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251) regleras vilka verksamheter som är anmälningspliktiga respektive tillståndspliktiga. Verksamheterna delas in i olika typer av anläggningar utifrån miljöpåverkan, A- och B-anläggningar är tillståndspliktiga och ska prövas av mark- och miljödomstolen respektive av Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. C-

anläggningar är anmälningspliktiga och ska anmälas till kommunen. Betänkandet gäller de anläggningar där tillstånd ska prövas. Anmälningspliktig verksamhet berörs ändå, då utredningen tar upp problematiken med gränsdragning mellan tillståndspliktig och anmälningspliktig verksamhet.

Utredningens generella slutsats är att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas, samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. I betänkandet framhålls att lösningen inte finns i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan i de många små förändringar som utredningen föreslår, vilka sammantaget syftar till att korta handläggningstiderna och öka förutsägbarheten.

I betänkandet framhålls att mycket av det som utredningen föreslår redan är möjligt enligt dagens regelverk, men att reglerna inte alltid tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller frågan om att införa ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen föreslår utredningen att ett sådant inte bör införas, då detta bedöms skapa mer administration än vad som kan motiveras med eventuell tidsvinst.

Utredningen har fokuserat på ”tidstjuvar” i tillståndprocessen och har identifierat fem problemområden, dessa avser bland annat:

- Ändringstillstånd och anmälan – det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd
- Omprövning av tillstånd och villkor – det finns ett genomförandeunderskott avseende omprövning
- Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen – samråden är ofta ineffektiva och länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter
- Prövningsmyndigheternas processledning – processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv
- Stöd till klimatprojekt – det saknas kompetensförsörjning för det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter

Utredningen har också identifierat fem faktorer som påverkar handläggningstiden:

- Samrådets ändamålsenlighet och dialogen mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och andra myndigheter
- Kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen
- Prövningsmyndigheternas processledning
- Miljöprövningarnas komplexitet i sak

- Resurser, kompetens och prioriteringar

Utredningen lämnar en rad förslag som syftar till att tillsammans göra  
prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd.

Förslagen rör framför allt fem huvudområden:

- Enklare regler för att ändra en verksamhet
  - Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
  - Tydligare och mer samordnade myndigheter
  - Mer aktiva prövningsmyndigheter
  - Särskilt stöd till klimatprojekt genom en klimatstyrka hos länsstyrelsen
- Syftet med klimatstyrkan är att den ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.

I betänkandet redovisas konsekvenser för miljö och klimat och för de olika aktörerna i prövningsprocessen. De viktigaste konsekvenserna som redovisas för miljö och klimat handlar om att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och att den gröna omställningen påskyndas. Förslagen bedöms ge ökade kostnader för stat och kommuner då mer resurser behövs för att stärka prövningsprocesserna. För verksamheter som berörs av regelverket kring prövning bedömer utredningen att förslagen ger tidsvinster, kostnadsbesparingar och en ökad förutsägbarhet, vilket i sin tur leder till en ökad investeringsvilja.

### **Region Stockholms yttrande**

Region Stockholm är övergripande positiv till att prövningsprocessen förtydligas och förenklas, och instämmer i att tillståndsprocesserna behöver anpassas och moderniseras för att främja en snabbare klimatomställning. Snabbare och effektivare processer skapar möjlighet till flexibla verksamheter där det ges möjlighet att testa, utveckla och driva mot en grön omställning. Det övergripande klimatmålet i den Regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS 2050) (LS 2015-0084) är en resurseffektiv och resilient region utan klimatpåverkande utsläpp. Mot bakgrund av detta mål ser Region Stockholm positivt på förslagen som kan bidra till hela länets klimatomställning, men vill också lyfta fram vikten av avvägningar mellan olika intressen ur ett regionalt helhetsperspektiv. Det är också viktigt att hälsorelaterade och sociala aspekter inte glöms bort i prövningsprocessen.

Miljöprövningen berör verksamheter som finns inom Region Stockholm. Dessa verksamheter är ofta samhällsviktiga och svårersättliga pusselbitar

för en god samhällsstruktur i länet. Region Stockholm har ansvar för att bygga ut kollektivtrafiken i Stockholmsregionen och för närvarande pågår utbyggnad av såväl spårväg som tunnelbana i stor omfattning. Region Stockholms har i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet vilka förvaltas internt av Locum. Vårdfastigheterna finns från Norrtälje i norr till Södertälje och Handen i söder. Fastighetsbeståndet består av två universitetssjukhus, fem akutsjukhus och ett stort antal mindre sjukhus och vårdbyggnader.

#### *Nuläges- och problembeskrivning*

Region Stockholm instämmer i utredningens slutsatser om vilka faktorer som påverkar handläggningstiden, avsnitt 3.3. Utredningen pekar ut fem områden med faktorer som huvudsakligen påverkar handläggningstiden. Nedan följer kommentarer gällande dessa.

Angående utredningens område 1 - Samrådets ändamålsenlighet och dialogen mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och andra myndigheter: Region Stockholm instämmer i att kvaliteten på samrådsprocessen är en viktig utgångspunkt för en effektiv miljöprövning. Samrådsprocessen är ofta lång och omfattande, men trots detta inkommer ofta nya synpunkter under tillståndsprövningen. Det är av central vikt att synpunkterna kommer in tidigt, för att erforderliga utredningar ska hinna utföras för att besvara synpunkterna. Det behöver finnas tydliga handledningar från länsstyrelsen rörande samråd och det vore bra om länsstyrelsen fick möjlighet att godkänna samrådsprocess och samrådsredogörelse innan ansökan ges in.

Angående utredningens område 2 - Kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen: Region Stockholm instämmer i att kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är viktig för att korta handläggningstiderna. Däremot är föreslagna förändringar, där mark- och miljödomstolen ges möjlighet att tidigt i processen avvisa ansökan om inte kompletteringar hörsammas, otydliga. Det vore bättre att tidigt i processen godkänna miljökonsekvensbeskrivningen, antingen att länsstyrelsen får möjlighet att göra det innan ansökan ges in (jämför reglerna för järnvägsplan och vägplan) eller att mark- och miljödomstolen gör det innan remissförfarande med myndigheter och sakägare genomförs.

Angående utredningens område 3 - Prövningsmyndigheternas processledning: Prövningsmyndigheternas processledning påverkar handläggningstiderna. Region Stockholm anser att mark- och miljödomstolen i Nacka generellt har en tydlig process, men att prövningar

tar lång tid. Som exempel tog miljöprovning för tunnelbana till Nacka och Söderort över två år att genomföra. Region Stockholm vill framföra att det är viktigt att korta handläggningstiden också i övre instanser, som många gånger tar lång tid att genomföra.

Angående utredningens område 4 - Miljöprovningarnas komplexitet i sak: Region Stockholm anser att provningar av större infrastrukturprojekt idag är komplicerade och det är ofta svårt att veta vad som ska prövas i vilken process. Som exempel kan nämnas att utbyggnaden av tunnelbanan prövas enligt miljöbalken, lag om byggande av järnväg och plan- och bygglagen. Verksamhetsutövaren behöver idag själv ta ställning till provningens omfattning enligt de olika lagarna och här skulle underlätta med vägledning från myndigheter, såsom länsstyrelsen och centrala myndigheter. Vissa verksamheter behöver tillåtlighetsprövas av regeringen enligt miljöbalkens 17 kapitel, men många gånger är det svårt att veta vilken rättskraft ett tillåtlighetsbeslut från regeringen har och vad det har för betydelse för kommande provningar. Vid infrastrukturprojekt krävs ofta tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalkens 11 kapitel. Vid sådan provning är rättslaget oklart rörande miljöfarliga verksamheter, både vad avser vad miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta och eventuell villkorsreglering. Region Stockholm har noterat att olika villkor för miljöfarlig verksamhet beslutas i olika provningar och anser därmed att lagtexten behöver förtydligas i detta hänseende och att vägledningar från länsstyrelsen eller andra centrala myndigheter behöver tas fram.

Angående utredningens område 5 - Resurser, kompetens och prioriteringar: Region Stockholm instämmer i att resurser, kompetens och prioriteringar har en stor betydelse för handläggningstiderna för miljöprovningar och vill särskilt betona vikten av att länsstyrelsen och kommunernas miljökontor har tillräckliga resurser och kompetens. Vid större utbyggnader av kollektivtrafiken belastas dessa hårt samtidigt som deras synpunkter är centrala för att miljökonsekvensbeskrivningar och samrådsprocesser ska bli bra.

*Förslag till förändringar i miljöbalken och i länsstyrelseinstruktion*

Angående 6 kap 32 § föreslås att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet aktivt ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Detta bedömer Region Stockholm vara en viktig del i att effektivisera provningsprocessen tidsmässigt.

Vidare föreslås angående 6 kap 32 § att länsstyrelsen ska göra en bedömning av de väsentliga miljöeffekterna och att denna bedömning inte ska vara bindande. Region Stockholm anser att om länsstyrelsen ska genomföra en sådan bedömning kan den med fördel vara bindande utifrån den kunskap som finns vid given tidpunkt. Det är av vikt att länsstyrelsens arbete med att ta fram en egen bedömning av de väsentliga miljöeffekterna faktiskt får effekten att tillståndsprocessen förenklas, och inte riskerar att förlänga eller komplicera densamma.

Utredningen föreslår en ändring i miljöbalken 6 kap 47 § om att ett förenklat underlag för bedömning av väsentliga miljöeffekter för verksamhet där länsstyrelsen beslutat att miljöpåverkan inte kan antas. Region Stockholm bedömer att det kan vara rimligt att inte ha samma krav på underlag i en process där betydande miljöpåverkan inte kan antas som i en prövningsprocess som bedömts innebära betydande miljöpåverkan. För större infrastrukturprojekt bedömer Region Stockholm att sannolikheten är liten att det överhuvudtaget skulle kunna bli aktuellt med ett beslut som inte innebär betydande miljöpåverkan.

Tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd föreslås enligt 9 kap 6a § ändras så att begreppet "betydande miljöpåverkan" blir styrande. Detta skapar ett höjt tak för när en verksamhet är tillståndspliktig och innebär en förenkling då samma begrepp används på ett enhetligare sätt i miljöbalken. Region Stockholm anser att förslaget är bra och att det är viktigt att regelverket, att möjliggöra för tillsynsmyndigheter att förelägga en verksamhetsutövare om att ansöka om tillstånd, inte öppnar upp för godtycklighet från enskilda tillsynsmyndigheter. Region Stockholm vill samtidigt poängtera vikten av att hälsoaspekterna inte hamnar i skymundan när miljöskyddet stärks med de föreslagna ändringarna.

Angående 16 kap 2a § föreslås att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet ska tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) om inte ansökan avser tillstånd för hela verksamheten. Detta bedömer Region Stockholm vara rimligt.

De föreslagna ändringarna i 22 kap 2b + 2c §§ om hjälp från domstol med rätt process för prövningen bedömer Region Stockholm vara en positiv del i att effektivisera och förkorta prövningsprocessen.

Ytterligare en viktig och positiv pusselbit i effektiviseringen, men också för transparensen av prövningsprocessen, är enligt Region Stockholm förslaget angående 22 kap 3 § (samt motsvarande ändring för miljöprövningsdelegationerna i 9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) om att akthandlingarna hålls tillgängliga på lämplig webbplats.

Region Stockholm ställer sig bakom förslaget i 22 kap 16 § om att det inte ska vara regel med huvudförhandling. Ändringsförslaget, med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad, bedöms kunna förenkla prövningsprocessen för många projekt - i de fall där tillräckligt med skriftlig dokumentation i handläggningen finns tillgänglig.

När det gäller föreslagna förändringar i miljöbalken 24 kap 13 § delar Region Stockholm utredningens slutsatser om att omprövningar behöver förenklas och är därmed positiv till att det föreslås att det inte längre behöver vara uppenbart att villkoret inte längre behövs, eller är strängare än nödvändigt, eller om ändringen påkallas av omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs. En viktig del för att säkerställa driften på sjukhusen är reservkraften. Ett förenklat förfarande i form av en ändringsansökan i samband med mindre ändringar (till exempel förlängning av tillfälliga tillstånd eller en utökning av drifttider) i tillstånden vore positivt utifrån detta.

En av de större förändringarna i utredningen är förslaget, angående 19a § Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, att det inom länsstyrelsen ska finnas en klimatstyrka. Syftet med klimatstyrkan är att den ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Sammanfattningsvis anser Region Stockholm att det är positivt med förslag som kan leda till att klimatpåverkan minskas och att både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter kommer att behöva stöd i detta arbete, men att det samtidigt är viktigt att inte skapa ytterligare tidsåtgång och oklarheter i processen.

#### *Övrigt*

Utredningen har gjort bedömning att det inte är ändamålsenligt att införa lagstadgade tidsfrister för handläggningen i prövningsärenden. Region Stockholm instämmer med utredningen om att tidsfrister inte ska införas. Avgörande för handläggningstiden är, som utredningen pekar på, snarare kompetenser hos verksamhetsutövare och myndigheter då kvaliteten i samråd och ansökan är avgörande för tiden. Region Stockholm bedömer att



det finns risk för att tidsgränser skulle kunna påverka kvaliteten negativt och kunna leda till fler avvisade ansökningar. Däremot är det positivt om så tydliga processuella förutsättningar som möjligt föreligger i prövningsärenden.

Länsstyrelsen har en samordnande roll vid krisberedskap. Under en samhällsstörning ska länsstyrelsen samverka, samordna och stödja länets aktörer för att inrikta samhällets åtgärder och resurser så att konsekvenserna för samhället blir så små som möjligt. Länsstyrelsen arbetar också med förebyggande åtgärder för att förhindra att en samhällsstörning uppstår och begränsa skadeverkningarna av en samhällsstörning. Region Stockholm anser att, då länsstyrelsen förutom att vara kris-samordnare också är tillståndsgivare för till exempel reservkrafts-anläggningar, borde länsstyrelsen ges utökade möjligheter att vid samhällskritiska och akuta händelser ge undantag i tillstånden.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge berörda riksintressemyndigheter i uppdrag att, i samverkan med varandra och med länsstyrelsen, ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter och möjliggör en snabbare grön omställning. Region Stockholm är positiv till förslaget, men anser att uppdragen också ska ske i samverkan med regioner med ett ansvar för att upprätta regionplan enligt 7 kap i Plan- och bygglagen.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Inga större ekonomiska konsekvenser av föreslagna ändringar i lagstiftningen kan förutses. Nuvarande risker med långa handläggningstider vid miljöprövningar bedöms i stort riskera att kvarstå trots att föreslagna ändringar i lagstiftningen skulle genomföras. Ett flertal av de föreslagna åtgärderna bedöms skapa förutsättningar för en mer förutsägbar prövningsprocess, exempelvis avseende avgränsningssamråd men också prövningsprocessens längd, vilket Region Stockholm bedömer kommer att öka transparensen i prövningsprocessen och minska de ekonomiska osäkerheterna i större projekt.

Carina Lundberg Uudelepp  
Regiondirektör

Anton Västberg  
Utvecklingsdirektör

**Beslutsunderlag**

1. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)
2. Trafiknämndens yttrande den 29 augusti 2022
3. Fastighets- och servicenämndens yttranden den 26 och 29 augusti 2022

**Beslutsexpediering**

1. Miljödepartementet
2. Trafiknämnden
3. Fastighets- och servicenämnden

Godkänd av Carina Lundberg Udelepp, 2022-09-19