



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

med kopia till m.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se

Ert dnr: M2022/01389

Ulriksdal 25 oktober 2022

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, SOU 2022:33

Remissyttrande från Världsnaturfonden WWF

Sammanfattning

Världsnaturfonden WWF (WWF) ser positivt på att Miljöprövningsutredningen i kapitel 3 analyserat statistiken över handläggningstider och hur många som får avslag på sin ansökan.

WWF anser att utredningens förslag i kapitel 4 som innebär att ändringstillstånd ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra miljöfarlig verksamhet behöver justeras och motsätter sig förslaget att ändringstillstånd skulle kunna meddelas för verksamheter som kan påverka Natura 2000-områden. WWF anser att förslaget att ta bort uppenbarhetsrekvisitet för när villkor får ändras eller mildras vid omprövning på verksamhetsutövarens eget initiativ i 24 kap. 13 § miljöbalken behöver förtydligas. WWF tillstyrker utredningens förslag att gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs, att begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan, att det införs en nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet och att det inte införs ett fjärde spår med så kallad B-anmälan men att vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan.

WWF motsätter sig förslaget att ge befintliga tidsbegränsade verksamheter möjligheter till giltighetsförlängning. WWF motsätter sig även förslaget att obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor inte införs för verksamheter som endast avser vattenverksamhet. WWF ifrågasätter om inte tidsbegränsning av tillstånd skulle kunna användas i större utsträckning. Övriga förslag i kapitel 5 tillstyrks.

WWF tillstyrker utredningens förslag i kapitel 6 om att länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart ska stärkas. WWF motsätter sig förslagen om att ta bort Kammarkollegiets möjlighet att föra talan i miljömål enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, inleda omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken för moderna miljövillkor för vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel och miljöfarlig verksamhet och ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken. WWF motsätter sig även en styrning i myndighetsinstruktionerna mot att kvarvarande taleberättigade myndigheter ska samverka om inställningen till ansökan.

WWF tillstyrker samtliga förslag i kapitel 7-9.



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

Kapitel 3 Bakgrund och problembild – vad är myt och vad är sanning?

WWF anser att det är positivt att Miljöprövningsutredningen har utrett vad problemen med miljöprocesserna är och att utredningen har analyserat statistiken över handläggningstider vid prövningsmyndigheterna. Enligt utredningen är genomsnittsvärdet för handläggning av tillståndsansökningar i första instans knappt ett år hos miljöprövningsdelegationerna och ett och ett halvt år hos mark- och miljödomstolarna (median), men utredningen konstaterar också att det finns både kortare och betydligt längre handläggningstider. De allra flesta får också sitt sökta tillstånd, endast 3 procent får avslag på sin ansökan. Att på ett sakligt sätt redogöra för handläggningstiderna vid landets prövningsmyndigheter är viktigt för att avliva myter om långa handläggningstider och att många verksamheter får avslag på sina ansökningar, en bild som målats upp i bland annat media. Statistiken visar, enligt WWF:s bedömning, att den genomsnittliga tiden för miljöprövningar är rimlig och att det inte finns något behov av en förenklad och förkortad process för miljö tillstånd. Miljöbalken bör därför kunna behållas intakt med befintlig prövningskedja och instansordning.

Kapitel 4 Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

WWF anser att utredningens förslag som innebär att ändringstillstånd ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra miljöfarlig verksamhet behöver justeras. I syfte att förenkla processerna och göra dem snabbare skulle ändringstillstånd kunna användas i större utsträckning. Det är dock viktigt att skyddet för miljön inte äventyras. Det är också av vikt att bedömningen av hur prövningens omfattning ska begränsas måste kunna baseras på om prövningen är ändamålsenlig. I Sverige bedrivs många verksamheter med gamla tillstånd förenat med påbyggandestillstånd eller ändringstillstånd. Det förefaller då inte ändamålsenligt med ytterligare ändringstillstånd då det riskerar att skapa en osäkerhet kring vad tillståndets och villkorens omfattning är för både verksamhetsutövaren själv och även tillsynsmyndigheten. Huvudregeln bör därför vara att grundtillståndet inte får vara äldre än att det är meddelat med stöd av miljöbalken för att det ska vara möjligt att endast pröva den tillkommande ändringen som en tillståndshavare ansöker om.

WWF motsätter sig att ändringstillstånd skulle kunna meddelas för verksamheter som kan påverka Natura 2000-områden, med hänsyn till de strikta krav på prövningens fullständighet, exakthet och slutlighet. En ansökan för en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område behöver innehålla en miljökonsekvensbeskrivning där samtliga miljömässiga konsekvenser kan bedömas med avseende på hur den sökta ändringen och den pågående verksamheten, samt även kumulativa effekter, påverkar det skyddade området. Miljökonsekvensbeskrivningen behöver även innehålla ett underlag som gör det möjligt att bedöma om nya och befintliga villkor är tillräckliga för att undvika skada på det skyddade området. I varje fall bör det inte vara möjligt att göra en sådan bedömning som krävs om verksamheten inte tidigare innehar ett grundtillstånd där en prövning enligt 7 kap. miljöbalken är gjord. WWF anser därför inte att det skulle vara lämpligt med ändringstillstånd för dessa verksamheter.

WWF anser att förslaget att ta bort uppenbarhetsrekvisitet för när villkor får ändras eller mildras vid omprövning på verksamhetsutövarens eget initiativ i 24 kap. 13 § miljöbalken behöver förtydligas. Utredningen uttrycker att det övergripande syftet med ändringen är att förenkla när det är förenligt med miljönyttan. WWF anser att det i utredningen inte är tillräckligt tydligt att



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

förändringen inte får medföra försämringar för miljön. Skulle detta förtydligas kan förslaget tillstyrkas.

WWF tillstyrker utredningens förslag att gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs, att begreppet "betydande miljöpåverkan" ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan, att det införs en nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet och att det inte införs ett fjärde spår med så kallad B-anmälan men att vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan.

Kapitel 5 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

WWF ifrågasätter om inte tidsbegränsning av tillstånd skulle kunna användas i större utsträckning. Att tidsbegränsa befintliga evighetstillstånd är ett mycket effektivt sätt att miljöanpassa och ställa om industrin till klimatneutral. För att visa att Sverige menar allvar i klimatarbetet borde ett slutdatum bestämmas när befintliga tillstånd upphör att gälla automatiskt. Problematiken att en verksamhetsutövare kan välja att inte ta det nya tillståndet i anspråk om det är tidsbegränsat och i stället fortsätta att bedriva verksamhet enligt ett gammalt miljöstillstånd skulle på så sätt också förebyggas. Om ett slutdatum bestäms bör tillstånd som meddelas efter utsatt datum tidsbegränsas. Senast år 2045 måste de verksamheter och industrier som idag bidrar till störst utsläpp av växthusgaser ha ställt om sin verksamhet för att Sverige över huvud taget ska ha en chans att klara klimatmålen. Slutdatum för när befintliga tillstånd upphör att gälla automatiskt skulle behöva sätta med god marginal så att verksamheter och industrier hinner göra en sådan omställning. En ökad användning av tidsbegränsning kan även kombineras med förslaget om en obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet i syfte att uppdatera verksamheterna med moderna miljövillkor.

WWF tillstyrker förslaget om ett system med obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor för miljöfarliga verksamheter som inte har tidsbegränsade tillstånd. Förslaget är ett system i likhet med det som bestämts för omprövning av vattenkraft för elproduktion i 11 kap. 27 § miljöbalken. Utredningen har föreslagit att den övre gränsen för när ett tillstånd ska anses ha moderna miljövillkor ska vara 40 år. WWF anser att den tiden bör kortas till maximalt 20 år. Under 40 år hinner mycket att hända, både i frågan om kunskapsläget och bästa möjliga teknik. WWF anser därför att tiden för moderna miljövillkor borde vara maximalt 20 år.

WWF motsätter sig förslaget att obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor inte införs för verksamheter som endast avser vattenverksamhet. WWF kan i delar instämma i utredningens analys över att ytterligare utredning och kartläggning behövs innan obligatorisk omprövning eventuellt kan införas för samtliga vattenverksamheter. Dock ser förutsättningarna olika ut för olika typer av vattenverksamheter och WWF motsätter sig därför att alla vattenverksamheter undantas från förslaget om en obligatorisk omprövning. Idag finns exempelvis många markavvattningsföretag som inte är aktiva men försvårar anläggning och restaurering av våtmarker. En omprövning av dessa skulle innebära stora miljövinster, och sannolikt kunna genomföras utan att belasta prövningsmyndigheter nämnvärt eftersom flera företag inte skulle ansöka om omprövning.

WWF tillstyrker förslaget att en ansökan om omprövning för moderna miljövillkor inte behöver innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Förslaget omfattar redan tillståndsgivna verksamheter och syftet med omprövningen är att minska miljöpåverkan i förhållande till vad som redan är tillståndsgivet. WWF bedömer därför att det kan vara tillräckligt att, så som utredningen föreslår,



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

en miljökonsekvensbeskrivning inte krävs men att underlaget ska innehålla den information som behövs för prövningen.

WWF tillstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd till miljöfarlig verksamhet samt beslut eller dom om moderna miljövillkor för miljöfarliga verksamheter fått laga kraft göra en översyn av tillståndet och bedöma om det finns förutsättningar att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

WWF tillstyrker förslaget att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Enligt nuvarande 24 kap. 5 § kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet omprövas. Natura 2000-tillstånd som meddelats separat av länsstyrelsen omfattas inte uttryckligen av bestämmelsen. Genom förslaget ges möjlighet att även för dessa tillstånd genomföra omprövningar som ett sätt att efterleva artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

WWF tillstyrker att en bestämmelse införs i 24 kap. 9 § miljöbalken med innebörden att det ska vara 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 Europeiska unionen. Med anledning av EU-rättens företrädare gäller detta redan, men WWF ser positivt på att det förtydligas i nationell lagstiftning.

WWF motsätter sig förslaget att ge befintliga tidsbegränsade verksamheter möjligheter till giltighetsförlängning. Förslaget innebär att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd i högst tre år. Förfarandet kräver inte en miljökonsekvensbeskrivning. WWF anser att det är en viktig princip att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att verksamheten bedrivs med giltiga tillstånd och inom ramen för det ansvaret har verksamhetsutövaren att ansöka om nytt tillstånd i god tid innan tillståndet löper ut. Om förslaget skulle genomföras anser WWF att det är positivt att bestämmelsen enligt förslaget inte kan användas på ett tillstånd som redan löpt ut eller på tillstånd som redan förlängts med stöd av bestämmelsen.

WWF tillstyrker förslaget att 26 § lagen om införande av miljöbalken, som innebär att äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner, tas bort. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning, vilket WWF tycker är positivt.

Kapitel 6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

I kapitlet lämnar utredningen förslag om att länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart ska stärkas. WWF tillstyrker förslaget. WWF vill dock i detta sammanhang påpeka att det är viktigt att länsstyrelsen tilldelas medel för att klara av denna utvidgade roll om förslaget genomförs. WWF ser positivt på att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet skulle ges en skyldighet att stötta länsstyrelsen genom yttrande eller underlag som länsstyrelsen kan behöva för att fullgöra sina skyldigheter i en utvidgad roll.

Vidare lämnas förslag i kapitlet om att ta bort Kammarkollegiets möjlighet att föra talan i miljömål enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, inleda omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken för moderna



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

miljövillkor för vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel och miljöfarlig verksamhet och ansöka om återkallelse och omprövning enligt 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken. WWF motsätter sig förslagen. Kammarkollegiet är den myndighet som har störst erfarenhet av att initiera och föra talan i omprövningsprocesser. Även i frågan om att föra talan med stöd av 22 kap. 6 § miljöbalken har Kammarkollegiet stor erfarenhet då kollegiet fört talan i ett stort antal mål med syfte att förse tillstånd med villkor som uppfyller kraven på bästa möjliga teknik. Förslagen på detta område förefaller vara kontraproduktiva och WWF anser att det istället är värdefullt att Kammarkollegiet även fortsatt kan ta en aktiv roll i dessa processer.

WWF motsätter sig förslaget om en styrning i myndighetsinstruktionerna mot att kvarvarande taleberättigade myndigheter ska samverka om inställningen till ansökan. Det följer av 8 § förvaltningslagen att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. WWF anser att myndigheternas samverkan i miljöprocesserna inte bör styras i någon ytterligare utsträckning. De taleberättigade myndigheterna innehar olika expertis och företräder olika sakområden. Om myndigheterna ska ha en skyldighet att enas om en inställning finns risken att ett yttrande från myndigheterna blir urvattnat och syftet med myndigheternas talerätt omintetgörs. Det bör fortsatt åligga prövningsmyndigheten att göra de avvägningar som krävs i ett mål.

Kapitel 7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

I kapitlet presenteras ett antal förslag om prövningsmyndigheternas processledning och handläggning, som t.ex. ökad användning av tidsplaner och muntlig förberedelse, en möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden samt en utökad möjlighet för prövningsmyndigheten att avvisa en ansökan tidigt i processen. WWF:s bedömning är att förslagen kan bidra till en förenklad och snabbare prövningsprocess utan att rättssäkerheten eller skyddet för miljön påverkas.

WWF tillstyrker samtliga förslag i kapitel 7.

Kapitel 8 Ett särskilt stöd till klimatprojekt

Utredningen föreslår att ett förtursförfarande inte ska införas, istället föreslår utredningen att det befintliga prövningssystemet trimmas och att en klimatstyrka för handläggarna på länsstyrelsen och ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning inrättas. WWF delar utredningens bedömning. WWF bedömer att ett förtursförfarande skulle riskera att leda till ineffektivare och mer komplicerade processer då en ytterligare prövning behöver göras gällande om verksamheten uppfyller kraven på att den väsentligen ska bidra med minskade utsläpp av växthusgaser. Verksamheter som är viktiga för klimatomställningen är också ofta komplexa och beroende av flera olika tillstånd som kan komma att bedömas olika i ett förtursförfarande. Majoriteten av de tillfrågade näringslivsrepresentanterna som utredningen varit i kontakt med säger också nej till förtur.

Det är även av vikt att ha i åtanke att EU kommissionens förslag inom ramen för RepowerEU sannolikt kommer leda till att det svenska prövningssystemet behöver förändras. WWF anser därför att den nya EU-lagstiftningen bör inväntas innan de nationella bestämmelserna ändras på detta område.



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Allmänt: info@wwf.se
www.wwf.se

WWF tillstyrker samtliga förslag i kapitel 8.

Kapitel 9 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

Utredningen lämnar ett förslag att regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen. WWF tillstyrker förslaget.

WWF tillstyrker även förslaget att regeringen ska ge i uppdrag till Naturvårdsverket att, i samverkan med andra myndigheter, identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas och även ta fram sådana föreskrifter i syfte att effektivisera tillståndsprövningen.

För Världsnaturfonden WWF

Gustaf Lind
Generalsekreterare WWF

Anna Sandström
Miljöjurist