

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juli 2021

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 kommittédirektiv om en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2020:86). Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 15 december 2021.

Utredaren får nu dessutom i uppdrag att göra följande:

- Utredda om det behövs ändringar i miljöbalken avseende regleringen av domstolarnas handläggning.
- Föreslå de förändringar i regleringen om domstolarnas handläggning som behövs för en effektivare prövning vid mark- och miljödomstolarna.
- Utredda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en miljöfarlig verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser.
- Föreslå hur ett sådant förtursförfarande skulle kunna vara utformat samt vilka författningsändringar och andra åtgärder som behövs, om det bedöms lämpligt med hänsyn till rättssäkerhet, effektivitet och handläggningstider för instansens övriga ärende- eller måltyper.
- Utredda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att

säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.

- Föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor ska kunna användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.

Förslagen ska vara förenliga med ambitionen om en snabb, enkel och förutsägbar prövningsprocess.

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

Precisering av tilläggsuppdraget

Uppdraget att utreda regleringen om domstolarnas handläggning

Faktorer som påverkar effektiviteten i enskilda prövningar är bl.a. hur processen planeras och vilken processledning som sker samt vilka tidsramar parterna ges för yttranden och kompletteringar. Önskemål om att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska bedriva en tydligare och mer aktiv processledning har framförts från flera håll, se t.ex. promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38).

Det har hittills inte funnits en samlad bild av hur processledningen ser ut i miljöprövningsdelegationer respektive mark- och miljödomstolar, t.ex. i fråga om i vilken utsträckning tidsplaner tas fram och om huruvida skillnaderna i processledning påverkar handläggningstiderna. Utredaren uppdrogs därför i direktiven att bl.a. undersöka och redovisa hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelserna i rättegångsbalken om processledning som gäller i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning.

Utredaren har kommit in med en skrivelse till regeringen och föreslagit att direktiven bör förtydligas på så vis att det i tilläggsdirektiv till utredningen anges att reglering om processledning i miljöbalken också ska omfattas av utredningen, och inte enbart rättegångsbalken (M2021/01265). Utredaren har också föreslagit att utredaren ska få i uppgift att lämna förslag till förtydliganden eller ändringar av regelverket om mark- och miljödomstolarnas handläggning av mål som inleds vid domstol, i den mån det

bedöms ändamålsenligt. Även branschorganisationen Svemin har kommit in med en skrivelse till regeringen (M2021/00521) och hemställt att direktiven ska förtydligas i nämnda avseenden.

Regeringen bedömer att ett tillägg bör göras till utredarens uppdrag för att frågan om tillämpning av reglerna om processledning i mark- och miljödomstol ska bli utredd på ett tillfredsställande sätt och att förslag ska kunna lämnas i syfte att uppnå målet för utredningen att effektivisera processen för miljöprövningar.

Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, göra följande:

- Undersöka hur mark- och miljödomstolarna tillämpar gällande bestämmelser om processledning enligt miljöbalken i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning. Utredaren bör särskilt undersöka i vilken utsträckning muntliga förberedelser hålls och tidplaner används.
- I den mån det anses nödvändigt för att åstadkomma en tydligare och mer aktiv processledning samt en effektivare process lämna förslag på ändringar i miljöbalken och annan relevant miljölagstiftning. Utredaren ska beakta behovet av ett enhetligt och lättöverskådligt processuellt regelverk för handläggningen av mål och ärenden i domstolarna.

Uppdraget att utreda möjligheten att införa ett begränsat förtursförfarande och eventuellt föreslå regler om ett förtursförfarande

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp.

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att bidra till att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Omfattande insatser och investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering planeras. Denna omställning kan medföra

ett stort antal ansökningar om nya tillstånd för miljöfarlig verksamhet i både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna.

Klimatpolitiska rådet, som årligen utvärderar regeringens klimatpolitik, har rekommenderat regeringen att införa en snabbare och mer transparent tillståndsprövning av investeringar som bidrar till klimatomställningen.

Eftersom tidsfristen för klimatomställningen är knapp krävs att omställningen underlättas på bred front med alla möjliga verktyg. Ett sådant verktyg skulle kunna vara ett begränsat förtursförfarande i tillståndsprövningsprocessen för sådana verksamheter som innebär en väsentlig skillnad i möjligheterna att nå de klimatpolitiska målen.

En mer skyndsam handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder, en s.k. grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Inriktningen var då verksamheter och åtgärder som anses vara miljöförbättrande. Slutsatsen i promemorian var att syftet med ett sådant förtursförfarande kan förfelas av flera skäl och att det riskerar att bli orättvist i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering av resurser. Ett sådant förtursförfarande förespråkades därför inte, men det poängterades att ett politiskt ställningstagande krävs för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande och därmed kunna ges förtur.

Regeringen är medveten om komplexiteten i frågan om ett förtursförfarande. Ett sådant förfarande kan – förutom svårigheten att formulera en ändamålsenlig avgränsning och de övriga aspekter som lyfts i departementspromemorian – även vara problematiskt på grund av att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna utöver tillståndsgivning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet handlägger ett stort antal andra ärendetypen och måltypen som också är samhällsviktiga, exempelvis mål och ärenden enligt plan- och bygglagen om detaljplaner eller bygglov som rör ett stort antal bostäder eller nödvändig infrastruktur, och fastighetsmål enligt fastighetsbildningslagen.

Regeringen anser trots det att ett begränsat förtursförfarande bör övervägas i syfte att i möjligaste mån förkorta handläggningstiderna för tillståndsprövningsprocessen och underlätta för stora omställningsprojekt som på ett väsentligt sätt kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Det finns ett behov av

tydliga kriterier som anger vilka verksamheter som ska omfattas av ett förtursförfarande så att handläggningen inte blir mindre effektiv på grund av svåra avvägningar som tillståndsmyndigheten måste göra. En tydlig avgränsning är också viktig för att minimera konsekvenserna för övriga mål och ärenden som handläggs av tillståndsmyndigheterna.

Utredaren ska, i enlighet med vad som redovisas ovan, överväga om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser.

Detta innebär att utredaren ska göra följande:

- Utredda om det finns ett behov av ett begränsat förtursförfarande för sådana ärenden.
- Utredda om det är lämpligt att införa ett begränsat förtursförfarande med hänsyn till instansens övriga ärende- och måltyper, handläggningstider och effektivitet i verksamheten i övrigt, samt möjligheterna till bibehållet miljöskydd och rättssäkerhet. Slutsatserna i Målutredningens betänkande Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (SOU 2010:44) ska beaktas, i lämplighetsbedömningen ska synpunkter inhämtas från länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Boverket och Lantmäteriet.
- Om ett begränsat förtursförfarande behövs och bedöms lämpligt föreslå nödvändiga författningsändringar. Förslagen ska innehålla konkreta kriterier för vilka verksamheter och måltyper som ska kunna omfattas. Konsekvenserna för övriga mål- och ärendetyper ska särskilt beaktas. Vid utformningen av kriterier, om sådana föreslås, ska synpunkter inhämtas från relevanta aktörer och myndigheter, däribland Statens energimyndighet.

Uppdraget att utreda systemet för tidsbegränsning och omprövning av tillstånd

I miljöbalken regleras möjligheten att tidsbegränsa tillstånd och att ompröva tillstånd och villkor för befintliga tillstånd. Tidsbegränsning av tillstånd sker i dag i huvudsak endast för vissa typer av verksamheter. Under vissa förutsättningar som finns närmare angivna i 24 kap. 5 § miljöbalken får tillstånd omprövas eller villkor ändras eller upphävas eller nya villkor

meddelas. En sådan omprövning av tillstånd eller ändring av villkor får t.ex. ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

Klimatråtsutredningen (M 2019:05) har undersökt olika möjligheter att uppdatera tillstånd för att minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser, genom t.ex. en särskild omprövningsmöjlighet eller genom att villkor som rör utsläpp av växthusgaser som huvudregel ska tidsbegränsas. Klimatråtsutredningen anger i sitt delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21) att det är befintliga verksamheter som kommer att stå för merparten av Sveriges utsläpp av växthusgaser från tillståndsgivna verksamheter även 2045, som är det år då Sverige senast inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990. För att utredningens övriga förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål och det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag, behöver även befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser omfattas. Dessa verksamheter har i dag tillstånd som är obegränsade i tid.

Klimatråtsutredningen anser att det finns många anledningar, andra än bara att genomföra utredningens förslag, som talar för att tillstånd och villkor behöver omprövas och tidsbegränsas i mycket större utsträckning än vad som sker i dag. Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att en särskild utredning ska tillsättas omgående för att göra en bred översyn av systemet för omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor och ge förslag till förändringar så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken. Regeringen delar utredningens syn i fråga om behovet av att utreda frågan. Behovet av förutsägbarhet och investeringsvilja för företag bör särskilt beaktas.

Utredaren ska därför göra följande:

- Utreda hur tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.
- Föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs

med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Eventuella förslag ska vara förenliga med ambitionen om en snabb, enkel och förutsägbar prövningsprocess.

Konsekvensbeskrivningar

Det som sägs om konsekvensbeskrivning i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också dessa tilläggsdirektiv. Därutöver ska en särskild redovisning ske av hur handläggningstiderna påverkas för de ärende- respektive måltyper som inte ges förtur i respektive instans.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

(Miljödepartementet)