



Kommittédirektiv

En modern och effektiv miljöprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 20 augusti 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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. Syftet är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Utredaren ska bland annat

- bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva ändringar och anmäla ändringar som bidrar till minskad miljöpåverkan för befintliga verksamheter kan utvidgas och, om det bedöms möjligt och lämpligt, föreslå de ändringar som krävs för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”,
- bedöma om ett anmälningsförfarande under vissa förutsättningar kan ersätta tillståndsförfarandet då en verksamhet eller ändring i verksamhet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
- utvärdera vissa aspekter av miljöprövningsdelegationernas roll och organisation, till exempel frågor om processledning och om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

Utredaren får även föreslå andra förändringar i nuvarande miljöprövnings-system som bidrar till en grön omställning genom mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser, som kortar den samlade prövningstiden och minskar administrationen samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Sådana förslag ska dock inte avse mark- och miljödomstolarnas organisation eller handläggning av mål eller ärenden i dessa domstolar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

Behovet av en utredning

Sveriges klimatpolitiska ramverk

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.

En snabb omställning förutsätter en effektiv miljöprövning

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Åtgärder som lyfts fram i färdplanerna kommer i många fall att kräva omfattande investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering. Naturvårdsverket har vidare i sin fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 även lyft fram utarmningen av den biologiska mångfalden som ett område där det behövs snabba och kraftfulla insatser för att vända den negativa utvecklingen.

Under de kommande åren kommer omfattande insatser krävas inom näringslivet för att Sverige ska kunna nå flera miljömål. Den omställning som krävs för att möta dessa utmaningar innebär att många verksamheter kommer att behöva söka nya eller ändrade miljötillstånd. Prövningen behöver i vissa fall hantera målkonflikter mellan exempelvis minskad klimatpåverkan och ökad miljöpåverkan i verksamhetens närområde.

Om ledtiderna för miljöprövning av miljö- och klimatförbättrande investeringar är långa i Sverige kan nödvändiga investeringar fördröjas. Samtidigt kan också kostnaderna och osäkerheten för både verksamhetsutövare och för samhället i stort öka. Detta kan i förlängningen leda till att

investeringar i Sverige uteblir eller hamnar i länder med svagare miljölagstiftning. Därmed kan strukturomvandlingen hämmas och miljönyttan riskera att utebli. Effektivare och mer förutsägbara prövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar i Sverige, i kombination med fortsatt höga miljökrav, skulle däremot kunna leda till en snabbare grön omställning.

Riksdagen har i tre tillkännagivanden angett att ytterligare steg behöver tas för att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna (bet. 2016/17:MJU22 punkt 2, rskr. 2016/17:289, bet. 2017/18:MJU19 punkt 5, rskr. 2017/18:217, och bet. 2018/19:MJU18 punkt 4, rskr. 2018/19:275).

Handläggningstider påverkas av många faktorer

Tidsåtgången för en tillståndsprövning är beroende av en rad olika faktorer:

- tillgängliga resurser för de miljöprövningsdelegationer eller mark- och miljödomstolar som prövar frågan om tillstånd,
- verksamhetens lokalisering,
- ansökans omfattning och avgränsning,
- om ansökan är fullständig från början eller behöver kompletteras,
- sökandens kunskap,
- hur effektiva miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna är i sin beredning av ärendet,
- hur många aktörer som är berörda av ärendet och som engagerar sig i prövningen, och
- hur många instanser som ansökan kan överklagas till.

Även kompetensförsörjning och organisationens utformning inom berörda myndigheter är faktorer som påverkar handläggningstiderna.

I dagsläget saknas en strukturerad och heltäckande statistik över handläggningstider, vilket försvårar utvärdering av de insatser som gjorts för att effektivisera miljöprövningen. Domstolsverket och länsstyrelserna har därför fått i uppdrag att från och med 2020 ta fram statistik över handläggningstiderna och sedan rapportera till Naturvårdsverket som sammanställer den. Regeringsuppdragen ska redovisas i april 2021.

Även om det saknas en mer heltäckande bild av handläggningstiderna finns det förutsättningar att redan nu inleda en översyn av relevanta delar av dagens prövningssystem.

Uppdraget att modernisera och effektivisera miljöprövningen

Generella utgångspunkter

Ett modernt miljöprövningssystem bör vara utformat så att det främjar investeringar som innebär att teknik, metoder och arbetssätt som påverkar miljön negativt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer och tekniker. Ofta behövs också helt nya investeringar i exempelvis stödande infrastruktur, för att kunna ställa om samhället. En modern miljöprövning bör bidra till att nå miljökvalitetsmålen och samtidigt sänka kostnaderna och korta handläggningstiderna för de verksamhetsutövare som behöver få en ny eller ändrad verksamhet prövad. Ett miljöprövningssystem som genomgående präglas av effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet innebär även en effektiv prövning av miljö- och klimatförbättrande åtgärder.

Det huvudsakliga syftet med utredningen är att finna åtgärder som innebär snabbare och enklare tillståndsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Generella effektiviseringar av miljöprövningssystemet kommer även att främja en grön omställning. Ändringar och åtgärder som bör övervägas kan vara rättsliga, organisatoriska, ekonomiska eller av annat slag. Förslagen ska vara förenliga med EU-rätt och eventuell tillämplig internationell rätt.

Frågan om en skyndsammare 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). Slutsatsen i promemorian var att syftet med ett sådant förtursförfarande kan förfelas av flera skäl och det riskerar att bli orättvist i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering av resurser. Utredaren menade att ett sådant förtursförfarande därför inte är önskvärt.

Utredaren ska i sitt arbete beakta tidigare utförda utredningar och arbeten med effektivisering av miljöprövningen, däribland relevanta delar av promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38), samt relevanta delar i bakgrunds- och problembeskrivningen i betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43). Utredaren ska även följa det pågående arbetet med författningsändringar, däribland översynen av miljöprövningsförordningen (2013:251) med anledning av en formell underrättelsen om bristande genomförande av Europaparlamentets och

rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Det ska bli enklare att fasa ut miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt till förmån för mer resurseffektiva och miljövänligare processer

Eftersom en tidigare utredning har visat att syftet med ett förtursförfarande kan förfelas bör denna utredning sträva efter att förändra miljöprövningen mer horisontellt, d.v.s. genom bredare åtgärder för att åstadkomma en modern och mer effektiv miljöprövning som även underlättar för miljö- och klimatförbättrande investeringar. En avgörande del i en grön omställning är att mer miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Ändringar som bidrar till en sådan grön omställning bör därför kunna genomföras enkelt, samtidigt som det är viktigt att säkerställa att verksamhetens grundtillstånd inte blir svåröverskådligt eller omodernt, eller att det tillåter användning av förlegad teknik och processer med sämre miljöprestanda.

Nu gällande reglering i 16 kap. 2 a § miljöbalken infördes 2005 och ger en möjlighet att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet begränsa ett tillstånd till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Som skäl angavs bland annat att en tillståndsprövning som avser en verksamhet i dess helhet riskerar att dra ut på tiden, vilket kan medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten. För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras bedömdes tillståndsprövningen kunna förenklas genom en möjlighet att begränsa tillståndsprövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Syftet var att prövningen inte skulle behöva belastas med frågor som avser delar av verksamheten som från miljösynpunkt inte har något samband med ändringen. I promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) utvärderades den nya bestämmelsen och utredaren konstaterade att möjligheten att meddela ändringstillstånd bidragit till kortare handläggningstider.

För vattenverksamheter gäller sedan den 1 januari 2019 enligt 16 kap. 2 b § 2 miljöbalken att en sådan avgränsad prövning som ett ändringstillstånd innebär får göras om det är lämpligt. Vid bedömningen av vad som kan anses lämpligt för ett ändringstillstånd bör, enligt förarbeten till bestämmelsen, ledning hämtas från den bedömning som görs vid prövning av miljöfarlig

verksamhet enligt 16 kap. 2 a § (prop. 2017/18:243 s. 206). Ledning i detta avseende finns i förarbeten och i rättspraxis.

Det är dock önskvärt att förutsättningarna för när en ändring kan hanteras genom ett ändringstillstånd tydliggörs och, om möjligt, utökas även i andra fall än vad som i dag är möjligt enligt 16 kap. 2 a och 2 b §§ miljöbalken och rådande rättspraxis, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Detsamma gäller möjligheterna att anmäla en ändring av en miljöfarlig verksamhet enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

Utredaren ska därför

- bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva och anmäla ändringar av befintliga verksamheter bör tydliggöras och utökas för att främja sådana investeringar som bidrar till att miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer om så är möjligt med bibehållet miljöskydd, och
- om det bedöms ändamålsenligt utifrån slutsatserna i föregående punkt, lämna nödvändiga författningsförslag för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”.

En miljöstillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad

I miljöprövningsförordningen regleras vilka verksamheter som är anmälningspliktiga och vilka som är tillståndspliktiga. Förordningens indelning av de olika miljöfarliga verksamheterna utgår till största del från olika verksamheters typiska omfattning och miljöpåverkan. Utgångspunkten är att verksamheter som typiskt sett innebär större miljöbelastning ska tillståndsprövas, medan verksamheter som typiskt sett innebär mindre miljöbelastning endast ska prövas genom ett anmälningsförfarande. Den faktiska miljöpåverkan av en viss typ av verksamhet kan dock variera betydligt, vilket kan göra denna sorteringsmekanism trubbig.

För verksamhetsutövaren innebär tillståndsprövning ett mer långtgående skydd mot senare ingripanden från tillsynsmyndigheten, men medför samtidigt generellt sett högre och mer formaliserade krav på underlaget och prövningsprocessen, vilket kan innebära en mer tidskrävande prövning.

Av miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar framgår det att för verksamheter som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken, och som inte

alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan, ska en undersökning genomföras av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska därefter fatta beslut om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen bedömer att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir kraven på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken inte tillämpliga. I stället ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Skälen för detta förfarande är just att verksamheten endast bedömts kunna medföra begränsad miljöpåverkan. En förenkling vore att fler verksamheter förprövas genom ett anmälningsförfarande, inom de ramar som ges av EU-rätten (särskilt de krav som finns i MKB-direktivet, direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning) samt direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv).

Med hänsyn till att det pågår en översyn av miljöprövningsförordningen med anledning av en formell underrättelse om bristande genomförande av MKB-direktivet saknas det anledning att i denna utredning föreslå vilka koder i miljöprövningsförordningen som kan bli aktuella för ett eventuellt anmälningsförfarande i de fall verksamheten inte bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Utredaren ska därför

- bedöma möjligheterna att med bibehållet miljöskydd förpröva miljöfarliga verksamheter eller ändringar av sådana i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande, då länsstyrelsen har beslutat att verksamheten eller ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
- om det bedöms ändamålsenligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljö tillståndsprocessen ska vara tydlig

En effektiv, förutsägbar och rättssäker process, där lika fall behandlas lika, ger en snabbare prövning. Detta förutsätter att det är enkelt för den som önskar bedriva en verksamhet att få kunskap om vilka krav som ställs på en verksamhet och att den sökande tidigt i processen ges förutsättningar att utforma sin ansökan på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheter är skyldiga att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i

frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En dialoginriktad och effektiv samrådsprocess och målgruppsanpassad vägledning från berörda myndigheter är båda viktiga faktorer för att uppnå detta.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska enligt 22 kap. 6 § miljöbalken vid behov föra talan för att tillvarata allmänna intressen vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har i egenskap av samordnare av statens olika intressen en särskilt viktig roll när det gäller att hantera de målkonflikter som kan uppstå vid prövning av olika verksamheter. Myndigheterna har delvis olika uppdrag, men de frågor de har att bevaka i tillståndsprövningen överlappar till viss del varandra. Dessa myndigheter har även viktiga roller i samrådsskedet, där bland annat ansökans och miljöbedömningens avgränsning och fokus diskuteras. Även andra myndigheter ska bevaka allmänna intressen. Det gäller särskilt de myndigheter som har till uppgift att bevaka riksintressen. För att säkerställa en effektiv och förutsägbar process är det viktigt att myndigheternas synpunkter framförs så tidigt som möjligt, att förutsättningarna för prövningen inte i onödan ändras under prövningstiden och att talerätten används på sådant sätt att miljöbalkens syfte uppnås samtidigt som effektiva prövningsprocesser säkerställs.

Utredaren ska därför

- undersöka de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i prövningen att bevaka allmänna intressen, i syfte att bättre hantera målkonflikter och tidigare tydliggöra vilka krav som ställs på ansökan, t.ex. genom att stärka länsstyrelsens ansvar för samordning mellan olika intressen,
- undersöka om det finns ett behov av att tydliggöra vilka faktorer som avgör om myndigheterna deltar som part i miljöprövningar och om dessa faktorer är ändamålsenliga,
- undersöka hur samrådsförfarandet kan förbättras, t.ex. i syfte att säkerställa att synpunkter och väsentlig information från berörda myndigheter framkommer så tidigt som möjligt i prövningsprocessen, och att formerna för dialog och målgruppsanpassad vägledning ytterligare utvecklas, och

- utifrån slutsatserna i föregående punkter lämna de författningsförslag som krävs.

Såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska ha goda förutsättningar att bidra till en effektiv tillståndsprövning

En effektiv och samtidigt rättssäker prövning ska vara utgångspunkten i ett modernt prövningssystem. Faktorer som påverkar effektiviteten i systemet är bland annat vilka resurser som finns i förhållande till inflödet av ärenden, vilka tidsramar parterna ges för yttranden och kompletteringar samt kompetens i övrigt.

Prövning av komplexa verksamheter, för vilka det kan gå lång tid mellan gångerna en ansökan ska hanteras, kan innebära särskilda utmaningar. En viss volym av ärenden bör därför underlätta möjligheten att bygga upp och bibehålla tillräcklig kompetens vid miljöprövningsdelegationerna. Det kan också påverka förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning om en viss typ av ärenden prövas sällan.

För mål som inleds vid mark- och miljödomstolen anges i 42 kap. rättegångsbalken att målet förbereds genom till exempel en muntlig förberedelse och att en tidsplan som huvudregel ska tas fram. För miljöprövningsdelegationerna gäller inte samma uttryckliga krav i dessa avseenden. Att handläggningen av ärendena ska ske så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt finns det dock krav på.

Genom att en tidsplan upprättas för handläggningen blir det tydligare för parterna hur beredningen av ett ärende kommer läggas upp, vilket kan öka förutsägbarheten. Muntliga förberedelser kan ofta leda till att parternas ståndpunkter klarläggs bättre, vilket är av värde för alla parter.

Det har i tidigare utförda översyner och utredningar från flera håll framförts önskemål om att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska bedriva en tydligare och mer aktiv processledning, se t.ex. promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Det saknas dock 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. Det saknas också en tydlig bild av om skillnaderna i kraven på processledning för miljöprövnings-

delegationer och mark- och miljödomstolar påverkar förutsättningarna för en effektiv prövningsprocess.

En effektiv miljöprövning förutsätter att de ansökningar som lämnas in för prövning av tillstånd håller god kvalitet. Som tidigare angetts förutsätter det i sin tur att sökanden redan i samrådsskedet kan få en tydlig bild av hur en ansökan ska utformas för att kunna ligga till grund för prövningen.

Om en ansökan är ofullständig ska miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom en viss tid. Följer sökanden inte ett sådant föreläggande, får domstolen eller miljöprövningsdelegationen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet eller ärendet, avvisa ansökan (22 kap. 2 § och 19 kap. 5 § 2 miljöbalken).

Att bristfälliga ansökningar kan avvisas ger verksamhetsutövaren incitament att säkerställa att en ansökan som lämnas in håller godtagbar kvalitet vad gäller omfattning och avgränsning.

Flera av de aktörer som lämnat inspel i arbetet med promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) lyfter fram att fler ansökningar borde kunna avvisas i ett tidigare skede på grund av ofullständiga uppgifter och att det bör tydliggöras i lagstiftningen när en ansökan ska avvisas. Det saknas dock i dagsläget en tydlig bild av hur bestämmelserna om avvisning tillämpas och hur detta påverkar förutsättningarna för en effektiv prövning.

Utredaren ska därför

- undersöka och redovisa hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelser i rättegångsbalken om processledning som gäller i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning,
- undersöka om det finns anledning att införa särskilda krav om processledning för miljöprövningsdelegationer och i så fall lämna författningsförslag på hur dessa bör utformas,
- undersöka hur möjligheten att avvisa ofullständiga tillståndsansökningar tillämpas av miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar

och lämna förslag till förtydliganden eller ändringar av regelverket i det avseendet om det bedöms ändamålsenligt, och

- bedöma om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer och i så fall lämna förslag till en sådan organisationsförändring.

Andra förslag

Alla förslag som kan bidra till ett mer effektivt miljöprövningssystem som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs är värdefulla. Mot bakgrund av detta får utredaren, med undantag av mark- och miljödomstolarnas organisation och handläggning av mål eller ärenden, även

- föreslå andra förändringar i nuvarande miljöprövningssystem som bidrar till en grön omställning genom mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser, som kortar den samlade prövningstiden och minskar administrationen samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kostnader och nyttor ska även bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön göras. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Försvarsmakten, länsstyrelser och andra berörda myndigheter, samt inhämta synpunkter från kommuner, näringslivet, miljöorganisationer och andra aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bland annat med anledning av den formella underrättelsen rörande Sveriges

genomförande av MKB-direktivet. Utredaren ska även förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för det uppdrag som lämnats till Klimaträttsutredningen (M2019:05)

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

(Miljödepartementet)