

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2023

Utvidgat uppdrag och förlängd tid

Regeringen beslutade den 7 april 2022 kommittédirektiv om regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2022:26).

Utredningen får nu även i uppdrag att bl.a.

- analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken,
- analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införande av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet,
- föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon,
- utreda om regeringen bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd för vissa verksamheter i Sveriges ekonomiska zon, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2023.

Uppdraget att analysera under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör pröva tillstånd enligt miljöbalken

De senaste åren har inneburit flera brådskande utmaningar för samhället såsom covid-19-pandemin och energikrisen, men även en uppkommen risk för cementbrist. Erfarenheterna visar att det finns ett behov att snabbt kunna hantera vissa frågor som innefattar politiska avvägningar mellan olika samhällsintressen. Det säkerhetspolitiska läget har dessutom försämrats över tid, vilket har lett till en ökad medvetenhet om behovet av att ytterligare stärka den svenska beredskapen, exempelvis när det gäller försörjning av energi, råvaror samt civil och militär materiel. Vidare är den pågående klimatförändringen och situationen för biologisk mångfald genomgripande utmaningar med konsekvenser för samhällets motståndskraft, t.ex. i fråga om livsmedelsförsörjning och förmåga att klara extremväder.

Ett led i arbetet med att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera påfrestningar på samhället skulle kunna vara att ge regeringen en utökad möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken om målet eller ärendet innefattar tydliga politiska avvägningar, samtidigt som ett högt miljöskydd bibehålls. Regeringen har i vissa avseenden en annan möjlighet än domstolar eller myndigheter att göra avvägningar mellan motstående intressen och tillåta vissa verksamheter.

Enligt gällande rätt ska mark- och miljödomstolen överlämna ett mål hos domstolen till regeringen för prövning om domstolen finner att målet rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, dvs. ett annat intresse än det allmänna intresset av att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (21 kap. 7 § miljöbalken). Mark- och miljödomstolen ska även överlämna ett mål till regeringen om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär det. Om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt ska domstolen alltid överlämna ärendet till regeringen för prövning. När ett mål överlämnas från mark- och miljödomstolen till regeringen ska domstolen även bifoga ett eget yttrande. Efter överlämnandet ska regeringen slutföra prövningen av målet och förena ett eventuellt tillstånd för en verksamhet med villkor. Det saknas någon motsvarande bestämmelse för överlämnande från miljöprövningsdelegationer till regeringen. Att mark- och miljödomstolen överlämnar mål till regeringen för

prövning som rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken har inte förekommit i någon större utsträckning.

Den 15 december 2020 beslutade riksdagen om propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). I propositionen konstaterar regeringen, mot bakgrund av det fortsatt försämrade säkerhetspolitiska läget, att det militära försvaret behöver stärkas och att den operativa förmågan behöver öka. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp ska vara det militära försvarets huvuduppgift. I propositionen beskrivs det civila försvaret som den civila verksamhet som myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda, företag och det civila samhället med flera vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap, och då ytterst krig, utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för civilt försvar. Ett av målen är att civilbefolkningen ska värnas genom att det civila försvaret bereder skydd, räddar nödlidande och ombesörjer vård. De viktigaste samhällsfunktionerna ska säkerställas och nödvändig försörjning upprätthållas. Ett av målen för det civila försvaret är att bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. I propositionen framhålls att förmågan att hantera fredstida kriser i samhället ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer (samma proposition, s. 127).

Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap har i ett delbetänkande lämnat förslag som innebär att ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för vissa samhällsviktiga verksamheter ska kunna göras hos regeringen (SOU 2023:11). Enligt förslaget ska regeringen ha möjlighet att pröva en ansökan om tillstånd för sådan samhällsviktig verksamhet som behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, där det finns en risk för allvarliga samhällskonsekvenser om tillståndet inte ges och behovet av den aktuella varan eller tjänsten ”inte kan tillgodoses på från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt”. Enligt nuvarande reglering har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten möjlighet att begära att ett mål överlämnas till regeringen. Dessa myndigheter har dock inte som uppdrag att tillgodose de intressen som nu är aktuella. Regeringen har i dag möjlighet att förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet (17 kap. 3 § miljöbalken).

Regeringen har dock inte någon möjlighet att begära att ett mål överlämnas enligt t.ex. 21 kap. 7 § miljöbalken.

Dagens regler möjliggör inte alltid att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken överlämnas till regeringen när det är fråga om en verksamhet som har särskild betydelse för totalförsvaret. Ett överlämnande skulle kunna vara lämpligt när en verksamhet har sådan betydelse.

Utredningen ska därför

- analysera, överväga och om lämpligt föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken,
- ta ställning till vilka myndigheter, t.ex. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller Forsvarsmakten, som ska kunna begära att ett mål eller ärende överlämnas till regeringen, och samtidigt överväga om Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör ha kvar möjligheten att begära att ett mål ska överlämnas,
- analysera och föreslå under vilka förutsättningar ett överlämnande ska kunna ske på regeringens initiativ,
- ta ställning till om det finns anledning att göra följdändringar, t.ex. i 19 eller 23 kap. miljöbalken, för att åstadkomma ett lämpligt och sammanhängande system för prövning av samtliga verksamheter som kan aktualiseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om regeringen bör kunna återlämna överlämnade mål eller ärenden utan åtgärd

Det är viktigt att tillståndsprocesser är så effektiva som möjligt. I detta ingår att säkerställa att rätt instans prövar rätt frågor. Regeringens prövning bör endast omfatta mål eller ärenden som rymmer tydliga politiska avvägningar. Om mål eller ärenden i större utsträckning överlämnas till regeringen på domstolens eller en myndighets initiativ kan det uppstå ett behov för regeringen att kunna ta ställning till om ett mål eller ärende är av det slaget att det behöver avgöras av regeringen.

Utredningen ska därför

- ta ställning till om regeringen bör kunna lämna tillbaka ett mål eller ärende till domstol eller miljöprövningsdelegation utan åtgärd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och överväga en möjlighet att skyndsamt överlämna mål eller ärenden till regeringen

I vissa mål eller ärenden kan det finnas anledning till en så skyndsamt hantering för att förhindra allvarliga samhällskonsekvenser att målet eller ärendet bör överlämnas till regeringen skyndsamt för handläggning i Regeringskansliet för att regeringen ska få kontroll över tidsplanen för handläggningen. Ett krav på att prövningsmyndigheten ska överlämna ett mål eller ärende tillsammans med ett eget yttrande kan då framstå som mindre angeläget. Det finns därför anledning att överväga om det bör införas en möjlighet för regeringen att begära att ett mål eller ärende överlämnas utan eget yttrande.

Utredningen ska därför

- analysera och överväga hur en möjlighet för regeringen att begära att ett mål eller ärende överlämnas skyndsamt till regeringen kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och föreslå ett genomförande av undantaget från MKB-direktivet för vissa verksamheter som prövas av regeringen

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) ställer krav på processen och på underlaget för miljöprövning av verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska enligt direktivet tillståndsprövas och det ska, inför prövningen, genomföras en miljökonsekvensbedömning. Inom ramen för denna bedömning ska det tas fram en miljökonsekvensbeskrivning. Myndigheter, allmänhet och enskilda som är berörda ska få delta under processen, få insyn i projektet och få yttra sig. Om det är fråga om ett projekt som omfattas av direktivet och som bedöms medföra betydande miljöpåverkan omfattas det av krav på tillståndsprövning med miljökonsekvensbedömning.

Enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet får medlemsstaterna, efter en bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen, besluta att inte tillämpa direktivet på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller projekt som enbart avser beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på dessa syften.

Enligt artikel 2.4 får medlemsstaterna även i undantagsfall besluta att ett visst projekt helt eller delvis ska undantas från föreskrifterna i direktivet. Bestämmelserna i artikel 7, om påverkan på andra medlemsstater, gäller dock även i sådana fall:

Medlemsstaterna ska i så fall

- a) undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig,
- b) se till att uppgifter som erhållits genom en sådan annan form av bedömning som avses i led a, uppgifter om beslutet att bevilja undantag samt skälen för detta görs tillgängliga för den berörda allmänheten,
- c) innan tillstånd ges, informera kommissionen om skälen för undantaget samt, när det är tillämpligt, bifoga de uppgifter som gjorts tillgängliga för de egna medborgarna.

Kommissionen ska genast vidarebefordra de mottagna handlingarna till övriga medlemsstater. Kommissionen ska årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna punkt.

De senaste årens kriser har visat att det finns ett samhällsligt behov av att i vissa situationer snabbt kunna hantera brådskande tillståndsprövningar.

Utredningen ska därför

- analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om frågor om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning är undantagna från regeringens prövning

Yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning innefattar inte sådana politiska avvägningar mellan olika allmänna samhällsintressen att de av principiella skäl bör avgöras av regeringen. I stället är domstolarna bättre lämpade att hantera dessa frågor, bland annat eftersom de har

möjlighet att fastställa en förlikning mellan parterna i de delarna av målet som gäller ersättning.

Av 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken framgår det att om mark- och miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, ska domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. Detsamma gäller om Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten begär att målet av samma anledning ska överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt, ska domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen för prövning. I förarbetena till detta stycke anges att i dessa fall avgörs ärendena av regeringen och de ska inte till någon del prövas av domstolen (prop. 1997/98:45, del 2, s. 235).

Frågan om vilken instans som ska pröva ett yrkande om rättegångskostnader från enskilda sakägare har avgjorts av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2018 ref. 47). Domstolen kom där fram till att ett yrkande som hade framställts i mark- och miljödomstolen om ersättning för rättegångskostnader föll utanför regeringens prövning av ett mål som har överlämnats enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Det är i stället mark- och miljödomstolen som ska pröva ett yrkande om ersättning för rättegångskostnader som uppkommit vid domstolen.

Utredningen ska därför

- ta ställning till om det bör tydliggöras att frågor om rättegångskostnader faller utanför regeringens prövning,
- ta ställning till om även andra typer av yrkanden om kompensation till enskilda sakägare eller ersättning inom ramen för en tillståndsprocess bör falla utanför regeringens prövning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur bestämmelser om avgifter för prövning och tillsyn i Sveriges ekonomiska zon ska utformas

Havsbaserad vindkraft är i dag en bransch under stor expansion. De havsplaner som regeringen har beslutat möjliggör en snabbare utbyggnad av 20–30 terawattimmar vindkraft per år. I samband med att havsplanerna

beslutades fick Statens energimyndighet i uppdrag att tillsammans med andra berörda myndigheter peka ut lämpliga områden för att möjliggöra ytterligare 90 terawattimmar elproduktion per år till havs (M2022/00276).

Antalet ansökningar om tillstånd till anläggande av havsbaserad vindkraft har ökat de senaste åren, inte minst inom Sveriges ekonomiska zon, och kommer enligt prognosen att öka ytterligare. Till skillnad från vad som gäller för tillståndspliktiga verksamheter inom svenskt territorium saknas det i dag möjlighet att ta ut en avgift för prövning och tillsyn enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Utredningen ska därför

- föreslå ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om regeringen bör pröva ärenden om Natura 2000-tillstånd för vindkraftsverksamhet i Sveriges ekonomiska zon

I ärenden där ett så kallat Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs för en verksamhet som är lokaliserad i Sveriges ekonomiska zon prövas i dagsläget frågan om Natura 2000-tillstånd av länsstyrelsen i det län som är närmast det berörda området. När det gäller vindkraftsverksamhet prövas verksamheten även av regeringen enligt dels 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, dels 3 § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln i fråga om undervattenskablar som behövs för vindkraftsverksamheten.

Att regeringen fortsätter att pröva frågor om tillstånd till sådan verksamhet enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och enligt lagen om kontinentalsockeln är rimligt mot bakgrund av ärendenas karaktär. Det är samtidigt viktigt att den sammantagna prövningen av en verksamhet sker så effektivt som möjligt, vilket kan motivera en samlad prövning. För att uppnå det syftet kan det vara lämpligt att regeringen prövar ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken när etableringen av en verksamhet även förutsätter tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon och lagen om kontinentalsockeln. En sådan ändring skulle också överensstämja med kraven i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) som innebär att det ska

göras en fullständig, exakt och slutlig bedömning i samlad form, när en ansökan om tillstånd avser en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område (se NJA 2013 s. 613, punkterna 12–13 och däri refererade avgöranden av EU-domstolen). För att åstadkomma en snabb och enkel prövningsprocess är det däremot lämpligt att en annan myndighet än regeringen även fortsättningsvis bereder de aktuella ärendena.

Utredningen ska därför

- utreda och ta ställning till om regeringen bör pröva ärenden om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken när den verksamhet som ska prövas även är föremål för krav på tillstånd enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon och 3 § lagen om kontinentalsockeln,
- utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och därefter, med eget yttrande, överlämna frågan till regeringen för prövning och beslut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser och redovisa dessa i enlighet med de krav på konsekvensbeskrivningar eller konsekvensutredningar som följer av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Det innebär bl.a. att kostnader och andra konsekvenser ska bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare, rättighetshavare och andra berörda aktörer samt att en bedömning av förslagets konsekvenser för miljön ska göras. Utredaren ska vidare redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

De offentligfinansiella konsekvenserna av de förslag som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas öka, ska förslag till finansiering redovisas.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)