Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-10-19

RS 2022-0555

Regionstyrelsen

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

Föredragande regionråd: Gustav Hemming

## Ärendebeskrivning

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

## 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.

## Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i Regiondirektörens tjänsteutlåtande och vill särskilt understryka betydelsen av förenklade prövningsprocesser och kortare tillståndsprocesser. Klimatomställningen, energiförsörjningen och otaliga arbetstillfällen förutsätter välfungerande tillståndsprocesser utan sämre miljöskydd. Region Stockholms utbyggnad av kollektivtrafiken omfattas dessutom av miljöprövningen. Den pågående utbyggnaden av såväl tunnelbana som spårväg är fundamentala delar för fortsatt regional utveckling.

## Beslutsunderlag

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

Aida Hadzialic

Gustav Hemming

*Regionledningskontoret*
*Elisabeth Lidbaum*

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-09-19

RS 2022-0555

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. Kommentarerna 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 tillståndsprocessen 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 genomförande-underskott 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 är 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 flexiblare 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 miljöprövning 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 - Miljöprövningarnas komplexitet i sak: Region Stockholm anser att prövningar 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 prövningens 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 prövningar. Vid infrastrukturprojekt krävs ofta tillstånd för vattenverksamhet enligt miljöbalkens 11 kapitel. Vid sådan prövning är rättsläget 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 prövningar 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 miljöprövningar 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 prövningsprocessen 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 krissamordnare också är tillståndsgivare för till exempel reservkraftsanläggningar, 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 Uudelepp, 2022-09-19

# Sammanfattning

## Vårt uppdrag – en mer modern och effektiv miljöprövning för en snabbare grön omställning

Utredningens uppdrag är att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna de förslag på åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning.

Det övergripande syftet är dels att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar genom horisontella förändringar i miljöprövningen, dels att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Genom tilläggsdirektiv har vi också fått i uppdrag att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Dessutom ska vi enligt tilläggsdirektiven utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

## Bakgrund och problembild (kapitel 3)

### Miljötillståndsprocessens betydelse för grön omställning

Vår 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 linje med det arbete som bedrivs för att nå det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland pågår en klimatdriven strukturomvandling med stora pågående och kommande investeringar, men de svenska utsläppen minskar för långsamt för att Sverige ska nå de nationella klimatmålen. Tillstånds-

processerna behöver därför anpassas och moderniseras för att främja en snabbare omställning.

## Analys av problemområden

Vårt arbete har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar i processen att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Mycket fungerar bra i dagens system, vilket bl.a. den samlade statistiken vittnar om. Men det finns också tidstjuvar i processen och utrymme att både korta särskilt de längre ledtiderna, och öka förutsägbarheten samtidigt som miljöskyddet bibehålls. Vi har identifierat fem huvudsakliga problemområden, vilka vi redogör för nedan.

*Ändringstillstånd och anmälan*

- Det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd och för otydligt var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring.

*Omprövning av tillstånd och villkor*

- Det finns ett stort genomförandeunderskott avseende omprövningar, vilket riskerar att gamla tillstånd med i vart fall sammantaget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksamheter och genomföra moderniseringar och kan också leda till snedvriden konkurrens.

*Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen*

- Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov.
- Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen.

*Prövningsmyndigheternas processledning*

- Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.

*Stöd till klimatprojekt*

- Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

## Lösningen finns i ändrade regler och tillämpning samt ökad dialog

Vi lämnar ett antal förslag som syftar till tidsvinster inom de problemområden som räknats upp ovan. Lösningen finns dock inte i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan i de många små förändringar vi föreslår, vilka sammantaget syftar till att korta handläggningstiderna och öka förutsägbarheten.

En rimlig förväntan på handläggningstid utifrån obligatoriska prövningssteg och enligt tillgänglig statistik är cirka ett år i första instans från att ansökan kommer in till beslut. Men tidsåtgången påverkas av omständigheter i det enskilda fallet och ett antal olika samspelande faktorer. Både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna klarar förvisso ofta en handläggningstid på runt ett år, men det kan också ta betydligt längre tid.

Vi bedömer att tid främst kan sparas i mål och ärenden med längre tidsåtgång, vilka ofta drar ut på tiden framför allt i samband med den s.k. kompletteringsfasen. Det kan röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst, vilket i sin tur leder till att prövningsmyndigheternas olika verksamhetsmål kan nås i högre grad.

Lösningen är inte heller alltid så enkel som att ändra lagregler; mycket av det vi föreslår är dessutom möjligt redan enligt dagens regelverk. Men reglerna tillämpas inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. I flera delar handlar det om att förtydliga eller förstärka reglernas syfte. Därutöver behöver kultur, tradition och dialogen mellan verksamhetsutövare och statens företrädare inom miljöprövningen adresseras, vilket kräver dels mer långsiktigt arbete, dels att våra förslag

integreras med andra initiativ i syfte att stärka miljöprövningarna (se avsnitt 9.3).

### Olika faktorer påverkar tillsammans handläggningstiden

Det är inte möjligt att lyfta ut enskilda faktorer som ensamma avgör hur lång handläggningstiden blir utan tidsåtgången påverkas i varierande grad av ett samspel mellan fem centrala faktorer:

1. samrådets ändamålsenlighet samt en effektiv och tidig dialog mellan berörda aktörer
2. kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen
3. prövningsmyndigheternas processledning
4. miljöprövningarnas komplexitet i sak
5. resurser, kompetens och prioriteringar.

Vi har under utredningens gång kunnat konstatera att verksamhetsutövarna och myndigheterna i stora delar är överens om att dessa fem faktorer är centrala för handläggningstidens längd. Samtidigt framkommer att det finns olika, och delvis oförenliga, perspektiv på problembilden. Aktörerna tycks i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner och vi har längs vägen ofta fått ställa oss frågan vad som är myt och vad som är sanning för att förstå den faktiska problembilden och var de relevanta lösningarna därmed finns.

## Våra förslag (kapitel 4–9)

I detta betänkande lämnar vi en rad förslag som syftar till att tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd. Förslagen rör våra sex huvudområden och redovisas närmare i kapitel 4–9:

– enklare regler för att ändra en verksamhet
– regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
– tydligare och mer samordnade myndigheter
– mer aktiva prövningsmyndigheter

– ett särskilt stöd till klimatprojekt
– andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.

## Enklare regler vid ändring av en verksamhet (kapitel 4)

*Inför ändringsprövning som huvudregel vid ansökan om ändring av en miljöfarlig verksamhet*

Vi föreslår att ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Prövningsmyndigheten gör avgränsningen av vilket beslutsunderlag som behövs och vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen.

Därutöver har länsstyrelsen en viktig uppgift att stödja verksamhetsutövaren vid avgränsningssamrådet vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6. Regeln om ökad möjlighet till ändringstillstånd är baserad på att regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd görs enligt våra förslag i kapitel 5. Vi gör bedömningen att ändringen av 16 kap. 2 a § ska göras generell och inte kopplas endast till ändringar som tydligt bidrar till grön omställning, även om många ändringar kan väntas få den effekten. Detta är en följd av de tillämpningssvårigheter som vi beskriver i kapitel 8 i vår analys av möjligheterna till ett förtursförfarande för sådana verksamheter.

*Gör det tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet*

Vi föreslår att det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.

Ändringen leder till större förutsägbarhet genom att den praxis som generellt råder kodifieras i lagtext. Ändringen innebär också att praxis utökas till viss del genom att en verksamhetsutövare kan anmäla en ändring som faller utanför det allmänna villkoret, om den ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

*Använd begreppet ”betydande miljöpåverkan” när omgivningspåverkan bedöms*

Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan skapar tydlighet. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås därför bli styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.

*Inför ett golv för anmälan av tillståndspliktig verksamhet*

Vi föreslår att det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2. för anmälningspliktig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.

*Gör det lättare att ändra villkoren för en verksamhet efter ansökan av tillståndshavaren*

Det bör finnas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen. Det bör även fortsättningsvis vara en fakultativ bestämmelse och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det

ska också förtydligas att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

*Inför inte ett nytt prövningsspår för anmälan av B-verksamheter utan betydande miljöpåverkan, men gör det enklare att ta fram underlaget om miljöpåverkan*

Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamhet som har prövningskod B. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna, bl.a. genom de tillämpningssvårigheter som kan uppstå. Däremot ska utrymmet för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att begreppet förenklat underlag används i stället. Begreppen ska renodlas och begreppet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

## Omprövning för moderna miljövillkor (kapitel 5)

*Inför en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna villkor för miljöfarliga verksamheter*

En obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren.

Med moderna miljövillkor menas att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla. Tillståndsmyndigheten får även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år.

*Tillsynsmyndigheten bör parallellt göra löpande översyn av tillstånd och villkor*

Vi föreslår att tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov t.ex. med hänsyn till meddelande om nya så kallade BAT-slutsatser.

Genom ett delat ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för omprövning av tillstånd och villkor kan omprövning bli ett effektivt medel för att säkerställa att tillstånd och villkor har moderna miljövillkor i nivå med dagens krav. En obligatorisk omprövning som drivs av verksamhetsutövaren föreslås ske växelvis med tillsynsmyndighetens löpande översyn av tillstånd.

*Inför fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor*

Vi föreslår att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till bland de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En grund för omprövning av tillstånd och villkor, om en sådan behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, ska läggas till i 24 kap. 5 § miljöbalken.

*Ingripande villkor ska kunna meddelas för att följa EU-rätten*

En bestämmelse införs 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 miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen införs i 24 kap. 9 § miljöbalken.

*Inför en möjlighet att förlänga giltighetstiden för befintliga tidsbegränsade tillstånd*

En ny bestämmelse bör införas i 24 kap. 13 a § miljöbalken med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år. Syftet är att skapa utrymme för att undvika en situation där ett tidsbegränsat tillstånd löper ut när det är lämpligt att verksamheten drivs vidare.

*Ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken*

Bestämmelsen i 26 § lagen om införande av miljöbalken bör tas bort. Bestämmelsen innebär att tillstånd till äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

*Det bör inte införas en regel om att tillstånd som huvudregel ska tidsbegränsas*

Tidsbegränsning som huvudregel bör inte införas. Dagens regler i fråga om möjlighet till tidsbegränsning bör fortsätta att gälla.

## Myndigheternas roll i miljöprövningen (kapitel 6)

*Stärk länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen*

Vi föreslår att länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas genom en ändring i 6 kap. 32 § och en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken. Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. Myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska vid behov bistå länsstyrelsen med under-

lag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.

*Ställ ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen*

Utfallet av avgränsningssamrådet bör förtydligas och formaliseras genom ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten, men bedömningen ska fortsatt inte vara bindande. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. Regeln blir handlingsdirigerande för verksamhetsutövaren som ska redovisa hur bedömningen har bemötts. Om så inte sker kan det utgöra en grund för avvisning tidigt i processen enligt våra förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

*Förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter*

Vi föreslår att regeringen ska ge i uppdrag till berörda riksintressemyndigheter att i samverkan med varandra och med länsstyrelsen ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning. I uppdraget kan ingå krav på att myndigheterna ska uppdatera sina riskintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättrad vägledning om riksintressesystemet. Uppdraget ska åstadkomma en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå.

*Gör partsrollen mer ändamålsenlig med färre myndigheter som har denna roll och ökad samordning*

Vi föreslår att Kammarkollegiets partsroll tas bort och att motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen, och då särskilt Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket med delvis överlappande ansvarsområden, föreslår vi styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Kravet ska tydliggöras i myndigheternas instruktioner.

*Möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör inte begränsas*

Ingen begränsning bör ske i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot ska förslagen om länsstyrelsens förstärkta och samordnande roll innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigt skede av processen.

## Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning (kapitel 7)

*Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad*

Vi föreslår att muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsföreläggande minska och processen effektiviseras. Bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken upphävs och ersätts av två nya bestämmelser i 22 kap. 2 b och c §§ med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §.

Tidsplaner ska användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. En särskild bestämmelse om tidsplaner anpassad efter miljömålen införs i en ny 22 kap. 2 d § miljöbalken. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

*Gör det lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen*

Det bör vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har bemötts eller ansökan på annat sätt är ofullständig. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan. Detta åstadkoms genom en ändring i 22 kap. 2 § miljöbalken. Möjligheten att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad bedöms som obsolet i sammanhanget och bör tas bort.

*Gör det enklare att avgöra mål utan huvudförhandling i mark- och miljödomstol*

Vi föreslår att det ska vara lättare att avgöra mål i mark- och miljödomstol utan huvudförhandling, om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort i 22 kap. 16 § miljöbalken.

*Främja digital handläggning*

Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas. Bestämmelsen i bl.a. 22 kap. 3 § miljöbalken görs mer teknikneutral. Regeringen bör ge Domstolsverket och länsstyrelserna i fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av den förstudie som har gjorts (se avsnitt 9.3.1). Det bör införas ett lagstöd för att publicera ansökningshandlingarna på lämplig webbplats.

*Inför generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna*

Ordföranden och sakkunnig i miljöprövningsdelegationerna bör få behörighet att tjänstgöra över hela landet och inte bara inom den egna länsstyrelsen. Därmed nyttjas resurser och specialkompetens bättre än i dag.

*Prövningen hos miljöprövningsdelegationerna bör inte koncentreras ytterligare*

Det är i nuläget inte ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer än i dag.

*Ge miljöprövningsdelegationerna förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning*

Det bör förtydligas att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen att pröva ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken. Det bör också förtydligas att regeln är fakultativ. Miljöprövningsdelegationerna ska även få rätt att pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med ett tillståndsärende för ökad samordning och effektivitet.

*Det bör inte införas lagstadgade handläggningsfrister för mål och ärenden inom miljöprocessen, men det bör övervägas att införa handläggningsmål i regleringsbrev*

Det bör inte införas lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Regeringen bör dock överväga att införa handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och för länsstyrelserna. Mål för handläggningstider hos miljöprövningsdelegationer bör formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolarna genom att en tidpunkt från ansökan till beslut anges i stället för en tidpunkt från *komplett* ansökan till beslut.

## Ett särskilt stöd till klimatprojekt (kapitel 8)

*Inrätta en klimatstyrka som ger länsstyrelsen handläggarstöd*

Vi föreslår att det inrättas en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggarstöd till

länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

*Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten*

Vi föreslår att Energimyndigheten får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket bli ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd, dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning.

Syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd för att på så sätt öka effektiviteten vid handläggningen av tillståndsärenden som rör verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Avsikten är att den resursförstärkning som styrkan och centrumet innebär ska komma även verksamhetsutövaren till del genom att länsstyrelsen ges bättre förutsättningar att axla rollen som samordnande nav och aktiv samrådspart.

*Det bör inte införas ett begränsat förtursförfarande men vi beskriver hur ett sådant system skulle kunna se ut*

Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Sammantaget är vår bedömning att systemet skapar ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötillstånd, bl.a. på grund av komplexiteten i urvalet av förtursverksamheter. Vi bedömer därför att åtgärden inte är ändamålsenlig i relation till den eventuella tidsvinsten. Vi beskriver dock det förkastade alternativet relativt detaljerat av utredningsekonomiska skäl, eftersom det länge har funnits önskemål om att utreda någon form av förturssystem.

## Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning (kapitel 9)

*Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen*

Vi föreslår att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet, ska regeringen besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. En myndighet eller kommun som får kännedom om att det pågår en tillståndsprövning av en verksamhet som omfattas av regeringens förbehållsrätt ska underrätta regeringen om verksamheten innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

*Det bör utredas hur en ökad användning av generella förskrifter kan effektivisera tillståndsprövningen*

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter dels identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana generella föreskrifter. Ett övergripande mål ska vara att föreskrifterna ska effektivisera tillståndsprövningen.

Behovet av författningsändringar med anledning av en ökad användning av generella föreskrifter behöver utredas i samband med att uppdragen till Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter omhändertas. Vi föreslår därför inte några författningsändringar i dessa delar. Andra materiella ändringar ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

Som ett alternativ till ett myndighetsuppdrag kan en statlig utredning övervägas.

*Integrering bör ske med annat pågående arbete som berör våra förslag*

Utredningen rekommenderar att regeringen närmare följer upp, stödjer och integrerar våra förslag med andra parallella uppdrag om en effektivare miljöprövning, bl.a. vad gäller myndighetsgemensam vägledning, samrådsprocessen och digitalisering enligt våra förslag i kapitel 9.

## En komparativ utblick (kapitel 10)

För att ge perspektiv på det svenska prövningssystemet har utredningen gjort vissa jämförelser med fokus på de nordiska länderna. Det finns flera gemensamma nämnare med våra grannländer, men det finns också en del olikheter i prövningssystemens struktur och organisation. Vad gäller tidsåtgång visar dock vår analys inte några tydliga skillnader mellan länderna.

## Förslagens konsekvenser (kapitel 11)

Konsekvensanalysen har till stor del fokuserat på fyra områden:

1. resursåtgång hos myndigheter och verksamhetsutövare
2. tidsvinster i processerna
3. investeringsvilja hos verksamhetsutövare
4. konsekvenser för miljö och klimat.

Detta urval motiveras av att vårt övergripande uppdrag handlar om att främja klimat- och miljöinvesteringar och att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser. De tre första områdena redovisas separat med avseende på konsekvenser för staten, konsekvenser för kommuner och regioner samt konsekvenser för företag och enskilda. Konsekvenser för miljö och klimat redovisas samlat och konsekvensanalysen innehåller även en analys av andra konsekvenser utöver dessa huvudsakliga områden.

För en schematisk illustration av hur de olika förslagen samlat kan bidra till en mer effektiv prövningsprocess se figur 11.1 (kapitel 11).

### Konsekvenser för miljö och klimat

*Tidsvinster och ökad investeringsvilja påskyndar den gröna omställningen*

De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat handlar om att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och att den gröna omställningen påskyndas. Därmed leder de flesta av utredningens förslag till positiva effekter

för miljö och klimat; det gäller inte minst förslagen om enklare förfarande för att ändra en verksamhet, tydligare och mer samordnade myndigheter, effektivare processledning hos prövningsmyndigheterna samt ett särskilt stöd till klimatprojekt.

Det är svårt att närmare kvantifiera investeringsvilja och tidsvinster till följd av utredningens olika förslag och därmed även påverkan på miljö och klimat. Vi bedömer dock att det är sannolikt att tid kan sparas främst i mål och ärenden med längre tidsåtgång än normalfallet 1 till 1,5 år, och att det då kan röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst. Utredningens förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd och villkor väntas bidra till att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.

*Förslagen är i sin helhet förenliga med kravet i våra direktiv om ett bibehållet miljöskydd*

Vi föreslår inga materiella förändringar som innebär ett sänkt miljöskydd. De processuella förändringarna påverkar inte miljöskyddet negativt. Vi har resonerat särskilt kring frågan om bibehållet miljöskydd vad gäller våra förslag bl.a. i kapitel 4 och bedömer att förslagen inte medför ett försämrat miljöskydd.

I samband med vår informationsinhämtning har flera branscher framhållit att de flesta investeringar är miljöförbättrande i någon utsträckning, inte minst sådana som potentiellt skulle kunna prövas som ändringstillstånd. Om sådana investeringar kan påskyndas leder det till miljönytta förutsatt att detta sker med bibehållet miljöskydd.

## Konsekvenser för stat och kommuner

*Mer resurser behövs för att stärka prövningsprocesserna vilket leder till ökade kostnader för stat och kommuner*

I våra dialog- och samrådsmöten har flera aktörer pekat på att prövningssystemet som helhet är underfinansierat. Våra föreslag innebär också delvis nya uppgifter och arbetssätt för myndigheter och kommuner.

Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter och inte minst om ett förstärkt samråd väntas leda till behov av resursförstärkning hos framför allt länsstyrelsen och i viss mån även partsmyndigheterna. Förslagen om att förenkla reglerna för att ändra och anmäla ändringar av en verksamhet samt bättre processledning väntas i viss mån öka prövningsmyndigheternas samlade kostnader. Förslaget om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum innebär också ett behov av ytterligare finansiering. Länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna bör vidare få förstärkta resurser för omprövning, eftersom antalet omprövningar väntas öka till följd av utredningens förslag.

Även kommunernas kostnader ökar till följd av våra förslag. Dessa bedöms delvis kunna finansieras av tillsynsavgiften men inte i alla delar.

## Konsekvenser för företag

*Tidsvinster och kostnadsbesparingar leder till ökad investeringsvilja*

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Dessa berörs generellt av utredningens horisontella förslag. Vi bedömer att det finns en stor potential att spara tid och resurser i de mål och ärenden där uppsatta handläggningsmål inte nås i dagsläget. Detta gäller i synnerhet i fall där omfattande kompletteringar behövs, vilka ofta är tidskrävande. Genom förstärkt samråd, mer samordnade myndigheter och mer aktiv processledning kan tid sparas och förutsägbarheten öka med tydligare fokus på väsentliga miljöeffekter – samtidigt som kvaliteten på ansökningarna kan öka och kompletteringsbehoven minska. Vidare innebär förslagen om enklare förfarande för att ändra en verksamhet att tid och resurser kan sparas i prövningarna och tillsynen.

Förslagen om obligatorisk omprövning innebär inte några tidsvinster i sig. På sikt kan förslagen dock få positiva effekter i form av bättre överblick över verksamhetens omfattning och miljöpåverkan och därmed tidsvinster genom effektivare prövning (av t.ex. ändringstillstånd) samt tillsyn. Den administrativa bördan för företag till följd av omprövningen bedöms som begränsad, eftersom översyn ska göras vart tionde år samt att mycket av den dokumentation som behövs ändå ska finnas enligt reglerna om egenkontroll.

Förslagen om särskilt stöd till klimatprojekt i form av resurs- och kunskapsförstärkning kan ge positiva effekter för företagen genom ökat stöd med att ta fram en ansökan för projekt som bedöms som särskilt viktiga i klimatomställningen.

Sammantaget innebär dessa vinster och sparade resurser liksom en ökad förutsägbarhet att investeringsviljan hos företagen väntas öka.

## Förenlighet med EU-rätten och övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. Frågan hanteras i respektive förslagskapitel (kapitel 4–9).

Förslagen kan förväntas påverka den industriella utvecklingen i landet och kan därmed få konsekvenser för sysselsättningen.

Konsekvenserna för jämställdhet, integration, brottslighet och personlig integritet förväntas bli små.

## Ikraftträdande och informationsinsatser

*Merparten av våra förslag bör beslutas samlat och träda i kraft den 1 januari 2024 – för några av förslagen behövs övergångsbestämmelser*

Våra förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera miljöprövningen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att de bör beslutas i ett sammanhang.

Flera av förslagen kräver också finansiering för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen. Med hänsyn till dessa omständigheter och med beaktande av Sveriges kommande ordförandeskap i EU våren 2023 föreslår vi att samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2024 och därmed börjar gälla för mål och ärenden som inleds från det datumet.

Förslagen om tillsynsmyndigheternas översyn av tillstånd och villkor vart tionde år bör i stället träda i kraft den 1 januari 2026 för

att den pågående tillsynsstrategin med bl.a. prioriteringar av verksamheter ska hinna slutföras.

Övriga undantag är förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum samt förslagen om regeringens tillåtlighetsprövning, vilka samtliga skulle kunna genomföras fristående från utredningens övriga förslag. Förslagen om ökad samordning mellan de centrala myndigheterna med partsroll skulle också kunna träda i kraft tidigare.

För flera av förslagen behövs övergångsbestämmelser, bl.a. det om obligatorisk omprövning efter 40 år och ändringen av Kammarkollegiets partsroll.

### *Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av förslagen*

Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av våra förslag för att de ska få genomslag i den praktiska tillämpningen, bl.a. förslagen om kommunernas skyldighet att pröva frågan om betydande miljöpåverkan (kapitel 4), förslagen om obligatorisk omprövning och parallell översyn av tillstånd inom ramen för tillsynen (kapitel 5), förslagen om myndigheternas roll och länsstyrelsens samordnande roll, förslagen om samordning av riksintressen, förändringen av Kammarkollegiets roll och förstärkning av Havs- och vattenmyndigheten (kapitel 6), samt förslagen om klimatstyrkan och kunskapscentrumet som innebär nya arbetsuppgifter för både länsstyrelserna, Energimyndigheten och Naturvårdsverket (kapitel 8).

Serviceförvaltningen

YTTRANDE

FSN 2022-0240
RS 2022-0555

2022-08-26

Regionledningskontoret

# Tjänstemannayttrande över remiss Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

Regionstyrelsen har berett fastighets- och servicenämnden möjlighet att senast den 31 augusti 2022 yttra sig över remissen *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)*. På grund av den korta remisstiden kan fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet i tid varför förvaltningschefen för serviceförvaltningen lämnar ett tjänstemannayttrande till regionstyrelsen. Fastighetsverksamheten yttrar sig för egen del gällande fastighetsverksamheten.

Serviceförvaltningens yttrande anmäls i fastighets- och servicenämnden vid kommande nämndmöte.

**Förvaltningens förslag och motivering**
Utredningen har haft i uppgift att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på åtgärder som kan skapa förutsättningar för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning.

Arbetet har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda ”tidstjuvar” i processen att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken.

Förslagen i betänkandet rör sex huvudområden:

- enklare regler för att ändra en verksamhet
- regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
- tydligare och mer samordnade myndigheter
- ett särskilt stöd till klimatprojekt
- andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.

**Överväganden**
Serviceförvaltningens bedömning är att förslagen i betänkandet ligger utanför vårt kompetensområde, som är inriktat på att tillhandahålla gemensamma servicetjänster till nämnder och bolag inom Region Stockholm. Förvaltningen avstår därför från att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Stefan Schildt
Förvaltningschef

Region Stockholm

Signerad av
Stefan Schildt

Signaturdatum
2022-08-26 15:14:44

Fastighetsverksamheten genom Locum AB

YTTRANDE
2022-08-29

FSN dnr 2022-0240

# Tjänstemannayttrande över remiss – Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

Regionstyrelsen Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings – och skärgårdsroteln har givit fastighets- och servicenämnden möjlighet att yttra sig över remiss Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33).

På grund av kort remisstid hinner fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet varför fastighetsverksamheten genom Locum AB inkommer med ett tjänstemannayttrande.

## Bakgrund

Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33).

I Miljöprövningsutredningens rapport identifieras fem huvudsakliga problemområden vilka följer nedan.

- Ändringstillstånd och anmälan - Det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd och för otydligt var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring.
- Omprövning av tillstånd och villkor - Det finns ett stort genomförandeunderskott avseende omprövningar, vilket riskerar att gamla tillstånd med i vart fall sammantaget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksamheter och genomföra moderniseringar och kan också leda till snedvriden konkurrens.
- Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen - Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov. Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen.

- Prövningsmyndigheternas processledning - Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.
- Stöd till klimatprojekt - Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

Nedan följer Miljöprövningsutredningens förslag på åtgärder som tillsammans ska lösa ovan problem.

- Inför ändringsprövning som huvudregel vid ansökan om ändring av en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Därutöver har länsstyrelsen en viktig uppgift att stödja verksamhetsutövaren vid avgränsningssamrådet vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6.
- Gör det tydligare var gränsen går mellan tillstånds -och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.
- Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan skapar tydlighet. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås därför bli styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.
- Vidare föreslås att det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2. för anmälningspliktig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.
- Det bör finnas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när

omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen. Det bör även fortsättningsvis vara en fakultativ bestämmelse och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det ska också förtydligas att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

**Överväganden**
Stockholmsregionen har en vision om att vara Europas mest attraktiva storstadsregion. På uppdrag av Region Stockholm förvaltar Locum i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet. 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. Samhällsviktiga verksamheter och oersättliga pusselbitar för en tryggad vård.

En viktig del för att säkerställa driften på sjukhusen är reservkraften. Ett förenklat förfarande i form av en ändringsansökan i samband med mindre ändringar i tillstånden vore mycket positivt. Exempel på mindre ändringar kan vara förlängning av tillfälliga tillstånd eller en utökning av drifttider.

Fastighetsverksamheten genom Locum AB upplever ingen otydlighet var gränsen går mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt för de verksamhetskoder som berör våra verksamheter.

Fastighetsverksamheten ser mycket positivt på om den samlade prövningstiden kan minskas och om processerna kan bli mer effektiva. Dels skapar det möjlighet till flexiblare verksamheter, dels kan det ge möjlighet att testa, utveckla och driva mot en grön omställning.

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.

Då länsstyrelsen förutom att vara krissamordnare även är tillståndsgivare för till exempel reservkraftsanläggningar borde länsstyrelsen därför ges utökade möjligheter, att vid samhällskritiska och akuta händelser, göra undantag i tillstånden.

Anette Henriksson
Förvaltningschef

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

DELEGATIONSBESLUT
2022-08-29

Ärende
TN 2022-0644

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 316 51
jens.plambeck@regionstockholm.se

registrator.rlk@regionstockholm.se

# Delegationsyttrande över remiss – Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, RS 2022-0555

## Ärendebeskrivning

Ärendet avser svar på remiss från Regeringskansliet, Miljöprövningsenheten på Miljödepartementet avseende ändringar i regelverk om prövning och omprövning av verksamheter. Remissversionen inkom till trafiknämnden 2022-07-04 från Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings- och skärgårdsroteln. Trafikförvaltningen och förvaltningen för utbyggd tunnelbana yttrar sig gemensamt om remissen.

## Beslutsunderlag

Förvaltningschefernas tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- REMISS – SOU 2022:33 – Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, från Regeringskansliet, Miljödepartementet.

## Förslag till beslut

Trafiknämnden beslutar följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande över remissen godkänns och översänds till regionledningskontoret.

## Förslag och motivering

### Bakgrund

En översyn av systemet för miljöprövning har genomförts på uppdrag av regeringen med övergripande syfte att lämna förslag på ändringar och åtgärder för att få en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet är vidare att i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar samt att få snabbare och enklare prövningsprocesser. Dessutom har ett begränsat förtursförfarande utretts för vissa verksamheter för att nå klimatmålen samt omprövning och tidsbegränsning för att åstadkomma moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Region Stockholm har fått möjlighet att yttra sig om utredningen.

### Överväganden och motivering

Trafikförvaltningen och förvaltning för utbyggd tunnelbana (benämns fortsättningsvis förvaltningarna) är övergripande positiva till att prövningsprocessen förtydligas och förenklas.

Miljöprövning är en omfattande process och inrymmer stora risker för förseningar av viktiga infrastrukturprojekt. Region Stockholm har ansvar för att bygga ut kollektivtrafiken i Stockholmsregionen och för närvarande pågår utbyggnad av såväl spårväg som tunnelbana i stor omfattning.

Förvaltningarna anser att utredningens beskrivning av verksamhetsutövarnas situation, avsnitt 3.4.1, är en mycket bra beskrivning. Förvaltningarna instämmer vidare i utredningens slutsatser om vilka faktorer som påverkar handläggningstiden, avsnitt 3.3. Utredningen pekar ut fem faktorer som huvudsakligen påverkar handläggningstiden:

1. Samrådets ändamålsenlighet och dialogen mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och andra myndigheter.

Förvaltningarna instämmer med 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, så att erforderliga utredningar hinner utföras för att besvara synpunkterna. Förvaltningarna anser att det behöver finnas tydliga handledningar från

länsstyrelsen rörande samråd och att det vore bra om länsstyrelsen fick möjlighet att godkänna samrådsprocess och samrådsredogörelse innan ansökan ges in.

2. Kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen

Förvaltningarna instämmer med att kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är viktig för att korta handläggningstiderna. Förvaltningarna anser dock att föreslagna förändringar, där mark- och miljödomstolen ges möjlighet att tidigt i processen avvisa ansökan om inte kompletteringar hörsammas, är otydlig. Förvaltningarna anser vidare att 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.

3. Prövningsmyndigheternas processledning

Prövningsmyndigheternas processledning påverkar handläggningstiderna. Förvaltningarna anser att mark- och miljödomstolen i Nacka generellt har en bra och tydlig process, även om vissa prövningar tar lång tid. Som exempel tog miljöprövning för tunnelbana till Nacka och Söderort mer än två år att genomföra. Förvaltningarna menar dock att det är viktigare att korta handläggningstiden i övre instanser, som många gånger tar lång tid att genomföra.

4. Miljöprövningarnas komplexitet i sak

Förvaltningarna anser att prövningar 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 prövningens omfattning enligt de olika lagarna och här skulle det behövas 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 prövningar. Vid infrastrukturprojekt krävs ofta tillstånd för vattenverksamhet enligt

miljöbalkens 11 kapitel. Vid sådan prövning är rättsläget oklart rörande miljöfarliga verksamheter, både vad avser vad miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta och eventuell villkorsreglering. Förvaltningarna har noterat att olika villkor för miljöfarlig verksamhet beslutas i olika prövningar. Förvaltningarna anser därför att lagtexten behöver förtydligas i detta hänseende och vägledningar från länsstyrelsen eller andra centrala myndigheter behöver tas fram.

5. Resurser, kompetens och prioriteringar

Förvaltningarna instämmer i att resurser, kompetens och prioriteringar har en stor betydelse för handläggningstiderna för miljöprövningar. Förvaltningarna 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*
I 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 vilket förvaltningarna bedömer vara en viktig del i att effektivisera prövningsprocessen tidsmässigt.

Vidare föreslås i 6 kap 32 § att länsstyrelsen ska göra en bedömning av de väsentliga miljöeffekterna och att denna bedömning inte ska vara bindande. Förvaltningarna menar att om länsstyrelsen ska genomföra en sådan bedömning så bör den helst vara bindande utifrån den kunskap som finns vid given tidpunkt. Förvaltningarna anser också att det är av vikt att länsstyrelsens arbete med att ta fram en egen bedömning av de väsentliga miljöeffekterna verkligen 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. Det bedöms enligt förvaltningarna 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 förvaltningarna att sannolikheten är mycket 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 till: "Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan." Förvaltningarna menar att en högre tröskel enbart är positivt. Förvaltningarna menar vidare 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. Förvaltningarna vill samtidigt poängtera vikten av att hälsoaspekterna inte tappar i fokus när miljöskyddet stärks med de föreslagna ändringarna.

I 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, vilket förvaltningarna bedömer vara högst rimligt.

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

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

Förvaltningarna ställer sig bakom förslaget i 22 kap 16§ om att det inte är 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 förvaltningarna utredningens slutsatser om att omprövningar behöver förenklas. Förvaltningarna är därför positiva 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.

*Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion*
En av de större förändringarna i utredningen är förslaget, i 19 a§ 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 förvaltningarna att förslaget är positivt som en del i arbetet för att minska klimatpåverkan och att både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter kommer att behöva stöd i detta arbete.

*Övrigt*
Utredningen har gjort bedömning att det inte är ändamålsenligt att införa lagstadgade tidsfrister för handläggningen i prövningsärenden. Förvaltningarna instämmer med utredningen om att tidsfrister inte bör 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. Förvaltningarna bedömer att det finns risk för att tidsgränser skulle kunna påverka kvaliteten negativt och även kunna leda till fler avvisade ansökningar. Däremot är förvaltningarna positiva till att så tydliga processuella förutsättningar som möjligt föreligger i prövningsärenden.

*Ekonomiska konsekvenser*
Förvaltningarna förutser inga större ekonomiska konsekvenser av föreslagna ändringar i lagstiftningen.

*Riskbedömning*
Förvaltningarna bedömer att nuvarande risker med långa handläggningstider vid miljöprövningar i stort riskerar att kvarstå även om föreslagna ändringar i lagstiftningen genomförs. Ett flertal av de föreslagna åtgärderna bedöms dock skapa förutsättningar för en mer förutsägbar prövningsprocess, exempelvis avseende avgränsningssamråd men även prövningsprocessens längd, vilket förvaltningarna bedömer kommer att öka transparensen i prövningsprocessen och minska de ekonomiska osäkerheterna i större infrastrukturprojekt.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

DELEGATIONSBESLUT
2022-08-29

Ärende
TN 2022-0644

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

*Konsekvenser för miljön*
Föreslagna åtgärder bedömer förvaltningarna som helhet möjliggör att bidra till minskade konsekvenser för klimatet med de specifika förbättrade processerna och stödet med "klimatstyrka" på länsstyrelserna. Det är dock viktigt att hälsorelaterade aspekter i större infrastrukturprojekt inte glöms bort i prövningsprocessen, vilket är särskilt viktigt i större infrastrukturprojekt i tätbebyggda områden avseende såväl bygg- som driftskede.

*Sociala konsekvenser*
Om hälsoaspekter inte beaktas i miljöprövningsprocessen finns risk för att infrastrukturprojekt leder till negativa sociala konsekvenser då boende i socioekonomiskt svaga områden inte brukar vara aktiva i prövningsprocesser.

**Expedieras till**
Regionledningskontoret

David Lagneholm
Förvaltningschef för
trafikförvaltningen

Niklas Bergman
Förvaltningschef för
förvaltning för utbyggd
tunnelbana

Beslutas 2022-08-30 enligt ovanstående förslag:

Kristoffer Tamsons
Trafiknämndens ordförande

Beslutet anmäls till trafiknämnden.