



Datum

2022-08-25

Vår referens

Erik Molander

Stadsjurist

erik.molander@malmo.se

**Remiss från Miljödepartementet - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)  
MN-2022-7646**

**Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har översänt *Remiss från Miljödepartementet - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* för yttrande. I betänkandet föreslås ett antal förändringar i miljöprövningen som syftar till att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser. Huvuddragen i förslagen är att ändringstillstånd ska vara huvudregel vid ansökan om ändring av miljöfarlig verksamhet och att det ska införas obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor, omprövningsskyldighet samt att förvaltningsmyndigheterna ska ha en mer aktiv roll och prövningsmyndigheterna en högre grad av processledning.

Miljönämnden ställer sig positiv till utredningens övergripande ambition men anser att vissa förslag riskerar att göra prövningen mer komplicerad. Därtill är konsekvenserna för kommunerna otillräckligt utredda mot bakgrund av att en viss ökning av mängden ärenden bör förväntas.

**Förslag till beslut**

1. Miljönämnden svarar på kommunstyrelsen remiss enligt förvaltningens förslag till yttrande.

**Beslutsunderlag**

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2022-08-25
- Bilaga 1 Remiss från Miljödepartementet om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

**Beslutsplanering**

Miljönämnden, 2022-09-28

**Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

**Ärendet**

Kommunstyrelsen har översänt *Remiss från Miljödepartementet - Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*. Svar ska skickas senast den 5 oktober 2022.

## Bakgrund

På regeringens uppdrag har en utredare sett över nuvarande systemet för miljöprövning och lämnat förslag på de ändringar och åtgärder som syftar till att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Utredaren har gjort en genomlysning av gällande regelverk och inhämtat synpunkter från myndigheter och näringsliv. I utredningen lämnas ett antal horisontella förbättringsförslag vars syfte är att åstadkomma en generell effektivisering av miljöprövningsförfarandet.

## Utredningens huvudsakliga förslag

### *Enklare regler för att ändra en verksamhet*

I utredningen föreslås att det införs en ny bestämmelse, 16 kap. 2 a § miljöbalken, enligt vilken ändringsprövning ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Syftet är att det är själva ansökan som ska vara styrande för hur ärendet ska prövas och att det inte ska behöva göras en komplicerad bedömning av lämpligheten i att pröva en särskild fråga isolerat från verksamhetens övergripande tillstånd. Förhoppningen är att det ska bli lättare att genomföra moderniseringar av verksamheter genom ändringstillstånd, något som idag försvåras bland annat av existensen av flera gällande gamla tillstånd. Genom att tydliggöra att ändringstillstånd är huvudregel ankommer det enligt utredningen på prövningsmyndigheter att i högre grad våga sälla bort sådant som inte har miljömässigt samband med den aktuella ändringen och som därför inte behöver omfattas av prövningen.

### *Tydliggörande av gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt*

Utredningen föreslår att det i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen ska införas kompletterande bestämmelser som innebär att det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet. Den föreslagna ändringen innebär att det uttryckligen framgår av bestämmelsen att tillståndets omfattning och särskilda villkor utgör ramen för tillståndsplikten, vilket innebär en kodifiering av etablerad praxis. Förslaget möjliggör även att en ändring som faller utanför det allmänna villkoret kan *anmälas* om den ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda. Utredningen menar att det allmänna villkoret utgör en för vag gräns för att avgöra om en ändring är tillståndspliktig eller inte, att de bedömningar som görs i frågan ofta är komplexa och tidsödande samt att utrymmet för en anmälan ofta tolkas snävt i förhållande till det allmänna villkoret. En ändring får alltså bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande för att det ska räcka med en anmälan. Om ändringen även ryms i det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. Ovanstående dock under förutsättning att ändringen som sådan inte innebär betydande miljöpåverkan i förhållande till tillståndet.

Vidare föreslås att 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen kompletteras med en bestämmelse om att en ändring av en tillståndspliktig verksamhet endast fordrar anmälan om ändringen har betydelse ur störningssynpunkt, det vill säga motsvarande nedre gräns för anmälningsplikt vid ändring av anmälningspliktiga verksamheter införs för tillståndspliktiga verksamheter.

### *Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska vara styrande för tillståndsplikten*

Utredningen föreslår att begreppen ”betydande olägenhet för människors hälsa och miljö” samt ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljö” utmönstras ur 9 kap. 6 a § miljöbalken och ersätts av begreppet ”betydande miljöpåverkan”. Styrande för när tillståndsplikt inträder blir således när betydande miljöpåverkan kan antas. Syftet är att fler ändringar av

verksamheter ska kunna prövas genom ett enklare anmälningsförfarande utan att det materiella innehållet i beslutet ska påverkas.

#### *Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor*

Det ska införas en obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor. Utredningen föreslår dock inte att tidsbegränsning ska vara huvudregel. Skälen för den senare slutsatsen är att även befintliga verksamheter inom en relativt kort period skulle behöva ansöka om nytt tidsbegränsat tillstånd för att inte riskera snedvridning av konkurrensen. Stora resurser skulle krävas från framför allt myndighetshåll för ett genomföra förändringen. En obligatorisk omprövning skulle enligt utredningen ge motsvarande resultat på ett mindre ingripande sätt, bland annat genom att verksamhetsutövaren inte riskerar att tillståndet ska sluta gälla under tiden omprövningen pågår. Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd ändras inte. Miljökonsekvensbeskrivning ska som utgångspunkt inte behövas i samband med omprövning om inte ändring av själva verksamheten är aktuell.

För renodlade vattenverksamheter föreslås inte krav på omprövning införas eftersom en mer utförlig inventering av alla befintliga vattenverksamheter saknas samt eftersom det sedan 2019 redan finns en ett system för omprövning av vattenkraft för elproduktion.

#### *Tydligare och mer samordnade myndigheter*

Länsstyrelsen föreslås få ett tydligare uppdrag att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för en effektiv handläggning samt att länsstyrelsen ska samordna och ta tillvara statens intressen i vid bedömning av samrådsretsen. Syftet är att strama upp tillståndsprocessen så att statens intressen tydliggörs i ett tidigt skede. Därtill ska prövningsmyndigheter utöva mer aktiv processledning och ha större möjlighet att kalla till muntlig förberedelse för att kunna reda ut avgränsningsfrågor.

#### *Särskilt stöd till klimatprojekt*

Utredningen föreslår att det vid någon av länsstyrelserna ska inrättas en klimatstyrka som bistår övriga länsstyrelser vid miljöprövningar, i syfte att redan från samrådsskedet bidra till effektivare handläggning av tillståndsärenden som rör de verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Utredningen föreslår dock inte något förtursförfarande för tillståndsärenden i den här kategorin, främst eftersom det är svårt att avgränsa förfarandet, det innebär ett ytterligare prövningsmoment och påtagligt avviker från gängse prövningssystematik.

#### **Förvaltningens förslag till yttrande**

Miljönämnden är i grund och botten positiv till ambitionen med utredningen och i synnerhet möjligheten att åstadkomma en mer effektiv tillståndsprövning och ett förenklat ändringsförfarande. Miljönämnden ser ett stort behov av effektivare och mer nyanserade tillståndsprocesser i hela landet och i synnerhet i Skåne, där många aktörer och intressen måste samsas för att regionen ska vara såväl attraktiv att investera i som en föregångare ur miljösynpunkt. Prövningsförfarandet behöver bli mer stringent och prövningsmyndigheter och remissinstanser – med stöd av tydligare handläggningskrav – behöver i tidiga skeden verka för att potentiella intressekonflikter identifieras och hanteras. Malmö stad liksom många andra kommuner arbetar för att uppnå högt satta omställningsmål, en ambition som i hög grad delas av näringslivet, samtidigt som oro i omvärlden gör det arbetet mer komplext. Såväl för regionens kortsiktiga som långsiktiga utveckling är det därför angeläget att viktiga satsningar kan planeras och prövas med kort varsel och att prövningen då blir ändamålsenlig och fokuserad.

Miljönämnden ser dock vissa problem med de centrala delarna av förslaget och vill framföra följande synpunkter som bör beaktas och arbetas in i kommande förslag.

*Ändringstillstånd som huvudregel*

Den osäkerhet som många verksamhetsutövare beskriver att de upplever inför möjligheten att använda sig av ändringstillstånd kan ofta tillskrivas det faktum att många tillstånd är äldre och inte sällan fragmenterade av tidigare ändringsprocesser eller svårtolkade med avseende på vad som ingår i det allmänna villkoret. För verksamhetsutövare med moderna och uppdaterade tillstånd är det redan med dagens regelverk en relativt enkel sak bedöma lämpligheten i en avgränsad prövning och det finns därför mycket att vinna bara på att verksamhetsutövare ges en återkommande skyldighet att följa teknikutvecklingen och löpande se över sina tillstånd och verksamheter. En generell tidsbegränsning av tillståndet är därför också ett i grund och botten effektivt sätt att – när ett sådant förfarande har fått ordentligt genomslag – minska den tröghet i systemet som många verksamhetsutövare upplever. Miljönämnden har dock förståelse för de invändningar som utredningen reser mot en generell tidsbegränsning av tillstånden och konstaterar därtill att utredningen uppenbarligen är tillsatt för att uppnå mer omedelbara resultat, medan konkreta effekter av tidsbegränsade tillstånd sannolikt ligger längre fram i tiden.

Utredningens förslag utgår från slutsatsen att ändringstillståndsinstitutet inte har tillämpats på sätt som lagstiftaren har avsett och att bedömningen av lämpligheten i att pröva en ändring av verksamheten isolerat ibland är tidsödande. Man föreslår därför att en ansökan om ändringstillstånd ska vara bindande för prövningsmyndigheten, dvs. i praktiken en återgång till användning av så kallade påbyggnadstillstånd. Ett tungt vägande skäl för utredningen är att komma bort från lämplighetsbedömningen men också att prövningsmyndigheten inte ska kunna använda en ansökan om ändring som grund för att tvinga fram en omprövning av tillståndet. Myndigheten ska i stället verka för att prövningen ges en så lämplig avgränsning som möjligt. Utredningen manar även på prövningsmyndigheterna att anamma ett mer fokuserat synsätt och våga sälla bort sådant som inte har med ändringen att göra för att förändringarna ska ge förväntad effekt. Det är utredningens uppfattning att det omprövningsförfarande som föreslås innebär att behovet av en samlad prövning av verksamhetens miljöpåverkan tillgodoses. Utredaren pekar också på att den ökade digitaliseringen innebär att det kan tas fram metoder för att på ett enkelt sätt samla och redovisa grundtillståndet tillsammans med samtliga ändringstillstånd och försiktighetsmått, i syfte att göra verksamhetens samlade reglering överskådlig.

Även om miljönämnden i grunden är positiv till att förenklingar görs i tillståndsprocessen anser nämnden att utredningen lämnar vissa frågor obesvarade. Utredningen är något svävande vad gäller om förslaget innebär att ändringen ska kunna bedömas helt fristående eller om det i praktiken kommer att bli nödvändigt att förhålla prövningen till det befintliga tillståndet. Eftersom det är en grundläggande princip inom såväl EU-rätten som miljöbalken att en verksamhets miljöpåverkan ska prövas samlat torde det rimligen uppstå situationer där prövningsmyndigheten inte anser att en fråga är lämplig att prövas isolerat från det övriga tillståndet. Frågan om avgränsningen av ansökan kan därmed troligtvis aktualiseras även i det föreslagna förfarandet vilket väcker frågor om hur stor tidsvinsten i praktiken kommer att bli. Ändringstillstånd som huvudregel kan vidare förväntas leda till alltmer fragmenterade tillstånd som är svåra att överblicka. En svårighet med ett grundtillstånd som åtföljs av ett stort antal ändringstillstånd (och förelagda försiktighetsmått) är att bedöma hur de olika villkoren förhåller

sig till varandra. För varje nytt ändringstillstånd finns det en risk att komplexiteten i bedömningarna ökar vilket går emot avsikten med utredningen. Utredningen föreslår här att ”digitalisering” kommer att bidra till överskådlighet men bortser från att frågan om ansvar och administration för en sådan lösning sannolikt är förhållandevis komplex.

Miljönämnden noterar också att frågan om regeländringarnas betydelse för klimatomställningen tycks ha hamnat i bakgrunden. Utredningens förslag går ut på att snabba upp prövningsprocesserna generellt vilket man hoppas ska leda till fler miljöförbättrande investeringar. Även om utredningen framstår att kunskapsnivån ska höjas och stödfunktioner inrättas har frågan om klimatprioritering fått stryka på foten och något egentligt annat styrmedel i syfte att öka klimatinvesteringarna föreslås inte.

#### *Förhållandet tillstånds-anmälningssplik*

När det gäller förslaget om att tydliggöra gränserna mellan tillstånds- och anmälningssplik samt vilka åtgärder som inte ens behöver anmälas ser miljönämnden positivt på förtydligandet som sådant, eftersom det för såväl verksamhetsutövare som prövningsmyndigheter bör bli betydligt lättare att bedöma var prövningen här hemma. Nämnden ser dock med viss oro på vad den uppfattar som en förväntning med förslaget att en högre andel anmälningssrenden i sig kommer att innebära en effektivisering. Malmö stad är tillsynsmyndighet över merparten av de miljöfarliga verksamheterna som befinner sig inom kommunens gräns och ska således förväntas hantera ett ökat inflöde av anmälningssrenden. Möjligen kan detta delvis uppvägas av att ett visst antal anmälningar som tidigare gjorts i onödan uteblir, men de anmälningssrenden som tillkommer får rimligen förväntas vara mer komplexa än de som faller bort. Även förslaget att renodla de begrepp som används i lagstiftningen för att ytterligare styra prövningen bort från tillståndskravet kan förväntas medföra ökade ärendemängder. Miljönämnden ser det som nödvändigt att ta fram en mer ingående analys av vilka effekter förslagen kommer att få för kommuner som ansvarar för en stor mängd överlätna tillsynsobjekt. Om det inte finns förutsättningar att i tid – eller överhuvudtaget – stärka upp organisationen riskerar förslaget att endast ersätta en flaskhals med en annan.

#### *Obligatorisk omprövning*

Ett av skälen till att utredningen förespråkar ett genomslag för ändringstillstånden är förslaget att införa obligatorisk omprövning av alla verksamhetstillstånd. Genom att tillstånden ges en deadline för fullständig omprövning minskar incitamentet för prövningsmyndigheten av att överväga ett sådant krav vid en ansökan om ändringstillstånd. Den bortre gränsen för att omprövningskravet ska slå till är som längst 40 år och verksamheter med nyare tillstånd än så ska anses ha moderna miljövillkor. Gällande tillstånd ska därtill vart tionde år belysas utifrån kriterierna i 24 kap. 5§ miljöbalken i syfte att myndigheterna i högre grad än vad som nu är fallet ska överväga behovet att kräva omprövning av tillståndet. Miljönämnden ser positivt på att utredningen tar steg mot de eviga tillståndens upphörande även om villkor i tillstånd som närmar sig 40 år svårligen kan kallas moderna. Miljönämnden ser dock en risk för att det angreppssätt som föreslås kan ge upphov till rättsprocesser som kan ta tid och resurser från målsättningen. Exempelvis kan tillsynsmyndigheten behöva förelägga verksamhetsutövaren att ta fram det underlag som behövs för att bedöma om verksamhetstillståndet är aktuellt. Därtill kan utfallet av en ansökan om omprövning också föranleda rättsprocesser. Verksamhetsutövare kan uppfatta systemet som komplext och oförutsägbart vilket i motsats till utredningens syfte kan minska investeringsviljan. I linje med vad som ovan sagts innebär bedömningen av omprövningsbehovet

ytterligare ett moment i tillsynen som visserligen kan finansieras med avgifter, men där en mer utförlig uppskattning av arbetsinsatsen är nödvändig.

Slutligen ifrågasätter miljönämnden starkt ordningen med att det ska ankomma på tillsynsmyndigheten att ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad, om denne inte uppfyller sina skyldigheter i detta avseende när tidsfristen för omprövning utlöpt. En sådan ordning riskerar att medföra uppenbara svårigheter att få tillståndshavaren att medverka i tillräcklig omfattning och kommer även i övrigt att ta omfattande resurser i anspråk. Förslaget i denna del framstår som ogenomtänkt eller i vart fall otillräckligt utrett. Miljönämnden ansluter sig i stället till de synpunkter som framförs av Petter Larsson Garcia om att den yttersta konsekvensen av ej hör sammade förelägganden om omprövning bör kunna leda till att tillsynsmyndigheten kan tillfälligt förbjuda verksamheten.

#### *Konsekvenser för kommunen när statliga myndigheters ansvar för samråd och processledning ökar*

Slutligen konstaterar miljönämnden att utredningen förväntar sig ett ökat behov för kommunernas miljönämnder att bistå prövningsmyndigheterna med underlag i samband med att deras och andra myndigheters roller och uppdrag förtydligas. Som utredningen konstaterar är arbetsinsatsen svår att bedöma och inte möjlig att finansiera genom avgifter. En tydlig reglering av formkrav och tidsfrister för informationsinhämtningen är därför nödvändig.

Sammanfattningsvis anser miljönämnden att utredningens förslag har många kvaliteter men också är behäftat med flera oklarheter. Som så ofta är fallet har konsekvenserna för kommunerna behandlats något översiktligt och miljönämnden ser fram emot ett antal klargöranden om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag.

Avslutningsvis vill miljönämnden framföra att den delar utredningssynpunkter i frågan om förtursförfarande och har i övrigt inga synpunkter på förslagen i betänkandet.

#### **Barnkonventionen**

Beaktande av barnkonventionen är inte aktuellt i detta ärende.

#### **Ansvariga**

Rebecka Persson  
Miljödirektör

Vian Mirza  
Enhetschef  
Enheten för kansli och juridik