



Datum

2024-05-06

Vår referens

Emelie Andersson

Utvecklingssamordnare

emelie.andersson5@malmo.se

**Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet om Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (SOU 2024:11)
MN-2024-4604**

Sammanfattning

Regeringsprövningsutredningen har haft i uppdrag att se över regeringens roll på miljöområdet i olika avseenden där det övergripande syftet har varit att utreda regeringens roll som överinstans inom vissa delar av miljöområdet och att se över processen för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. I betänkandet lämnas förslag till ändringar i lagstiftningen rörande regeringens roll som överinstans på miljöområdet. Förslag lämnas också för under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör pröva tillstånd enligt miljöbalken, för processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen och för genomförande av undantag från MKB-direktivet.

Miljöförvaltningen är positiv till förslagen. Miljönämnden positiv att tillståndsfrågor om områdesskydd, vilket i huvudsak rör avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen, prövas av domstol. Vidare anser miljönämnden att det är viktigt att en samordnad prövning mellan verksamheter ute i den ekonomiska zonen och den verksamhet eller de åtgärder som krävs i territorialhavet och på land säkerställs. Gällande genomförande av undantag från MKB-direktivet framför förvaltningen att det är viktigt att undantagen främst gäller krissituationer.

Förslag till beslut

1. Miljönämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelsen, daterad 2024-05-06
- Förslag till yttrande, daterad 2024-05-06
- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (SOU 2024:11)

Beslutsplanering

Miljönämnden, 2024-05-22

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat Regeringsprövningsutredningens betänkande Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (SOU 2024:11), del 1 och 3, till Malmö stad. Kommunstyrelsen har remitterat betänkandet till miljönämnden för samråd. Svar önskas senast 2024-05-22.

Om regeringsprövningsutredningen

Regeringsprövningsutredningen har haft i uppdrag att se över regeringens roll på miljöområdet i olika avseenden där det övergripande syftet har varit att utreda regeringens roll som överinstans inom vissa delar av miljöområdet (att regeringen är överinstans innebär att vissa beslut på miljöområdet överklagas till regeringen). I utredningens uppdrag har ingått att utreda om det är lämpligt att ändra den nuvarande beslutsordningen så att en förvaltningsmyndighet eller domstol prövar de överklagade besluten i stället för regeringen. I uppdraget har ingått att överväga både om regeringens roll i vissa avseenden ska minska och om regeringen i andra avseenden tvärtom bör få ökade möjligheter att ta över miljöprövningen.

Vidare har utredningen haft i uppdrag att utreda och ta ställning till om länsstyrelsen eller någon annan myndighet bör bereda tillståndsansökningar enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon¹, för att därefter med eget yttrande överlämna frågan till regeringen för prövning. Utredningen har också haft i uppdrag att se över processen för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken². Genom tilläggsdirektiv har utredningen bland annat fått i uppdrag att överväga och, om lämpligt, föreslå under vilka ytterligare omständigheter som regeringen bör ha möjlighet att pröva frågor om tillstånd enligt miljöbalken. Dessutom har utredningen haft i uppdrag att föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av undantagen i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet³.

Utredningen har fastställt några utgångspunkter för samtliga förslag som den lämnar. Den första utgångspunkten är att regeringens roll ska begränsas till de ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ; regeringen bör i allmänhet inte vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. Den andra utgångspunkten är att värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet. Den tredje utgångspunkten för utredningen är att förslagen ska bidra till en rättssäker och effektiv process.

De föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Förslagen om regeringens roll som överinstans inom miljöområdet

Områdesskydd och terrängkörningslagstiftningen

Länsstyrelsernas beslut att bilda naturreservat och vissa andra typer av områdesskydd samt beslut om föreskrifter för de skyddade områdena överklagas idag till regeringen. Kommuners beslut om inrättande av områdesskydd, till exempel natur- eller kulturresevat eller biotopskydd, och

¹ Sveriges ekonomiska zon omfattar det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Zonen får dock inte utsträckas över en avgränsningslinje som överenskommit med annan stat eller, i avsaknad av sådan överenskommelse, över mittlinjen i förhållande till den andra staten.

² Att regeringen prövar tillåtligheten av en verksamhet innebär att det är regeringen som tar ställning till om den kan tillåtas eller inte.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

föreskrifter för sådana områden överklagas till länsstyrelsen och vidare till regeringen. Regeringens beslut kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt utredningens bedömning är varken de beslut om områdesskydd enligt miljöbalken eller de beslut enligt terrängkörningsförordningen som överklagas till regeringen sådana som regeringen bör vara överinstans för. Eftersom mark- och miljödomstolarna överprövar dispenser från områdesföreskrifter och andra beslut som liknar de beslut om områdesskydd som i dag överklagas till regeringen föreslår utredningen att besluten om områdesskydd överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till regeringen. Eftersom andra beslut enligt terrängkörningslagstiftningen överklagas till allmän förvaltningsdomstol föreslår utredningen att besluten överklagas dit i stället för till regeringen.

Prövning av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

Regeringen prövar i dag frågor om tillstånd till vissa verksamheter och åtgärder enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon. Ett sådant tillstånd krävs bland annat för etableringen av havsbaserade vindkraftsparker i Sveriges ekonomiska zon. Regeringen har sedan 2020 gett länsstyrelserna i uppdrag att handlägga och lämna förslag till beslut till regeringen för prövning. Utredningen föreslår att handläggningen av ärenden enligt 5 § lagen om Sveriges ekonomiska zon flyttas till den mark- och miljödomstol vars domsområde som ligger närmast den aktuella anläggningen.

Utredningen föreslår även att tillståndsansökningar för verksamheter eller åtgärder i svenskt territorium som har samma sökande och rör samma verksamhet som i den ekonomiska zonen i så stor utsträckning som möjligt ska prövas av den mark- och miljödomstol som handlägger en ansökan om tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon. Prövningen av olika verksamheter och åtgärder som är kopplade till en och samma anläggning i zonen kan genom dessa förslag samlas vid samma mark- och miljödomstol. När domstolen handlagt ärendet ska den med eget yttrande lämna över det till regeringen för prövning av om tillstånd kan ges.

Förslagen om ytterligare tillståndsprövning enligt miljöbalken

Överlämnande av mål till regeringen

Regeringen ska enligt 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken pröva de mål enligt miljöbalken som mark- och miljödomstolen, Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten finner rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig⁴ vikt än de miljöintressen miljöbalken syftar till att främja. Regeringen ska enligt samma bestämmelse även pröva överklaganden av statliga myndigheters beslut som rör Forsvarsmakten, Fortifikationsverket, Forsvarets materielverk eller Forsvarets radioanstalt. I dessa fall ska domstolen lämna över ärendet till regeringen för prövning med ett eget yttrande.

Utredningen föreslår att om en mark- och miljödomstol bedömer att ett mål rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, och att avvägningen mellan dessa två intressen bör avgöras av regeringen, ska domstolen så snart som möjligt ge regeringen tillfälle att ta över prövningen. En mark- och miljödomstol ska alltid ge regeringen tillfälle att ta över prövningen av överklagade beslut av en statlig myndighet som rör Forsvarsmakten, Fortifikationsverket, Forsvarets materielverk eller Forsvarets radioanstalt.

⁴ Exempelvis att en verksamhet är särskilt viktig för att grundläggande samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas,

Av hänsyn till domstolarnas självständighet föreslår utredningen att möjligheterna för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att begära att mål som handläggs hos mark- och miljödomstolen ska lämnas över till regeringen tas bort. Enbart mark- och miljödomstolen ska kunna begära detta. Av hänsyn till domstolarnas självständighet ska inte heller regeringen på eget initiativ kunna ta över prövningen av ett mål.

Regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheternas skyldighet att underrätta

För verksamheter som omfattas av 17 kap. 1 § miljöbalken gäller en obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen. Om en myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 17 kap. 3 § ska den underrätta regeringen om verksamheten. Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken under vissa förutsättningar förbehålla sig (det vill säga kräva rätten till eller ta över) prövningen av om en verksamhet eller en åtgärd som prövas enligt miljöbalken ska tillåtas.

Utredningen föreslår att myndigheternas och kommunernas skyldighet att underrätta regeringen om verksamheter och åtgärder som regeringen kan pröva tillåtligheten av med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas på så sätt att underrättelsen ska ske så snart som möjligt och senast vid den tidpunkt som anges för yttrande i kungörelsen av en ansökan i första instans.

Utredningen föreslår vidare att möjligheten för regeringen att förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken begränsas så att regeringen i de fall en tillståndsprövning pågår inte får fatta beslut om förbehåll att pröva tillåtligheten efter det att prövningsmyndigheten som första instans har meddelat dom eller beslut i frågan.

Genomförande av möjlighet till undantag från MKB-direktivet

MKB-direktivet ställer krav på att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för 1) krav på tillstånd och 2) en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges. Det innebär att en miljökonsekvensbedömning ska göras i prövningen av tillstånd för sådana projekt och inom ramen för denna bedömning ska det tas fram en miljökonsekvensbeskrivning. I miljöbalken kallas detta för en specifik miljöbedömning. Grundläggande för en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet och för en specifik miljöbedömning enligt miljöbalken är det tillhörande samrådsförfarandet.

Artikel 1.3 i MKB-direktivet ger dock medlemsstaterna möjlighet att besluta att inte ta fram en miljökonsekvensbeskrivning på projekt eller delar av projekt som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser om de anser att det skulle inverka negativt på projektets syften. Vidare medger artikel 2.4 medlemsstaterna att i undantagsfall (engelskans *exceptional cases*) även undanta ett visst projekt från direktivets bestämmelser om tillämpningen av bestämmelserna skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte, förutsatt att målen i MKB-direktivet uppfylls. Enligt EU-domstolens praxis ska möjligheten till undantag tillämpas restriktivt. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och föreslå ett genomförande som möjliggör införandet av båda möjligheterna till undantag.

Utredningen föreslår att det i miljöbalken införs en ny prövningsordning där förfarandet är anpassat för att möjliggöra en snabb och effektiv tillståndsprövning i de fåtal situationer där ett undantag är aktuellt. Förslaget innebär att verksamhetsutövare som avser att utföra en åtgärd eller bedriva en verksamhet som ska prövas för ett tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken,

eller för tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken, kommer kunna ansöka om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Frågan om undantag prövas av regeringen. Regeringens prövning ska avse huruvida förutsättningarna för undantag som anges i artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet är uppfyllda och om det i det enskilda fallet finns skäl, och i övrigt är lämpligt, att besluta om ett undantag från kraven i den specifika miljöbedömningen. Nya bestämmelser om detta införs i 6 kap. 48–56 §§ miljöbalken.

Utredningens förslag innebär att krav på tillstånd ska gälla även vid ett beslut om undantag, men ansökan om tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som fått undantag ska prövas (d v s beslutas) av regeringen. Regeringen får besluta att en ansökan om tillstånd för verksamheten eller åtgärden även ska handläggas (d v s beredas) av regeringen, vilket i sådant fall ska anges i beslutet om undantag. Om inte regeringen beslutat att själv handlägga det ska ärendet om tillstånd handläggas av miljöprövningsdelegation. Bestämmelser om regeringens tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder som beviljats undantag föreslås i nytt 17 a kap. miljöbalken.

Eftersom MKB-direktivet enbart innehåller formella krav kan ett undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet enligt utredningen inte avse kraven i de materiella bestämmelser som en verksamhet eller åtgärd ska prövas mot. Detta innebär att miljökraven på verksamheten inte minskar utan undantag ges i förhållande till de formella bestämmelserna, ordningen, för hur ett tillstånd ges. Även i en undantagssituation krävs därför alltid ett tillräckligt underlag för att kunna göra en bedömning av om och hur kraven i de materiella bestämmelserna kan uppfyllas. I stället för en miljökonsekvensbeskrivning ska en ansökan om tillstånd innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter och de uppgifter som framgår av beslutet om undantag.

I tillståndsärendet ska regeringen kunna pröva alla frågor som är relevanta för bedrivandet av verksamheten eller åtgärden, till exempel frågor om Natura 2000-tillstånd (det vill säga tillstånd för en verksamhet eller åtgärd som kan påverka naturmiljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt) och dispens enligt artskyddsförordningen (2007:845). Ett tillstånd ska omfattas av rättskraft. Regeringen får inte ge tillstånd för längre tid än som är nödvändigt med hänsyn till verksamheten eller åtgärden. Tillståndet får som längst gälla fyra år. Därefter behöver en ordinarie tillståndsprövning med tillhörande samrådsförfarande att genomföras i vilken det inte finns några garantier för att ett nytt tillstånd kommer att ges för verksamheten.

Konsekvensbeskrivning

Förslagen till genomförande av undantag enligt artikel 1.3 och 2.4 i MKB-direktivet innebär konkret att ett tillstånd kan ges till verksamheter utan att en specifik miljöbedömning med tillhörande samrådsförfarande genomförs. Förslagen om undantag från MKB-direktivet innebär därmed att verksamhetens eller åtgärdens miljöeffekter inte blir lika väl utredda som de annars skulle bli och att allmänhetens insyn och möjlighet att komma med synpunkter begränsas.

Utredningens förslag innebär å andra sidan ingen ändring i fråga om kraven för att få ett tillstånd. Utredningen föreslår dessutom att ett tillstånd som är givet efter ett undantag medgetts ska tidsbegränsas. Mot bakgrund av detta samt att undantag sannolikt kommer att aktualiseras i relativt få fall, bedömer utredningen att konsekvenserna för miljön och klimatet kommer vara begränsade.

Beroende på antal undantag från MKB-direktivet skulle förslaget kunna innebära ekonomiska kostnader för kommunerna. Då denna typ av ärenden är prioriterade kan de komma att påverka handläggningstider för nämndens andra ärenden.

Miljöförvaltningens bedömning

Förvaltningen anser att förslagen i betänkandet ligger i linje med utredningens utgångspunkter och har inga synpunkter på förslagen gällande terrängkörningslagstiftningen, överlämnande av mål till regeringen eller för regeringens tillåtlighetsprövning och myndigheternas skyldighet att underrätta.

Överlämnande av mål till regeringen och regeringens tillåtlighetsprövning

Det är viktigt att åstadkomma en snabbare och mer effektiv prövningsprocess och ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Samtidigt är det viktigt att säkerställa att regeringen har möjlighet att ta över prövning i enskilda fall där det finns sådana intresseavvägningar att prövningen bör göras av regeringen. Vidare kan det finnas utmaningar för mark- och miljödomstolarna runt om i landet att utifrån ett helhetsperspektiv bedöma om ett mål även rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken, att en avvägning bör göras av regeringen.

Prövning av verksamheter i Sveriges ekonomiska zon

I utredningen anges att förslagen i denna del inte påverkar kommuner och regioner, eftersom utredningen enbart lämnar förslag om prövning av tillstånd i den ekonomiska zonen, det vill säga utanför Sveriges territorium. Miljöförvaltningen anser emellertid att kommunala intressena behöver beaktas även när det gäller verksamheter ute i zonen som ligger utanför kommungränsen eftersom dessa ofta föranleder verksamheter eller åtgärder inom kommungränsen. Inom territorialhavet gäller dessutom den kommunala översiktsplanen liksom det kommunala vetot. Miljöförvaltningen anser därför att det är viktigt att en samordnad prövning mellan verksamheter ute i zonen och den verksamhet eller de åtgärder som krävs i territorialhavet och på land säkerställs. Det kan exempelvis gälla kabeldragning, anslutningspunkt till det landbaserade elnätet och ställverk.

Regeringen som överinstans för beslut om områdesskydd

Miljönämnden anser att det är tillräckligt att kommunen gör en lämplighetsbedömning gällande inrättande av områdesskydd såsom t.ex. kommunala naturreservat. Miljönämnden delar därför utredningens uppfattning att beslut om områdesskydd som idag överklagas till regeringen i regel inte är av sådan natur att de kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ, utan överprövningen bör i stället hanteras av mark- och miljödomstolarna.

Undantag från MKB-direktivet

Lämpligheten i tidsbegränsningen om högst fyra år för ett tillstånd som getts efter beslut om undantag enligt artikel 2.4 i MKB-direktivet är enligt förvaltningen svår att bedöma. Å ena sidan innebär den en viss risk för verksamhetsutövaren och skulle potentiellt kunna påverka verksamhetsutövarnas inversteringsvilja och villighet att ansöka om undantag. Om förutsättningarna för undantag är uppfyllda skulle detta kunna innebära samhällsförluster eftersom det då kanske inte är lönt för verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd inom ramen för den ordinarie prövningsordningen, eller att samhällsförluster sker under tiden som den ordinarie prövningsordningen pågår. Å andra sidan innebär tidsbegränsningen att allmänheten i ett senare skede får möjlighet till insyn och att komma med synpunkter gällande verksamhetens miljöpåverkan. I praktiken kanske tidsbegränsningen snarare än att leda till en ovilja att investera

i projekt ger en ”inlåsningsseffekt”; om en verksamhet efter en förenklad tillståndsprövning redan etableras på en viss plats kommer det sannolikt, i den senare ordinarie tillståndsprövningen, påverka uppfattningen om verksamhetens lämplighet på platsen. Omlokalisering av en befintlig verksamhet är inte helt oproblematiskt och det finns därmed en viss risk för att verksamheten i en senare ordinarie tillståndsprövning antas vara lämplig på platsen.

Miljöförvaltningen är positiv till att möjlighet ges för att göra undantag från kraven på miljökonsekvensbeskrivning i krissituationer där det inte finns tid och möjlighet att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning och genomföra ett korrekt samråd. Det är dock viktigt att möjligheten avgränsas till att främst avse krissituationer med tanke på att ett undantag kan komma att medföra en negativ påverkan på motstående intressen såsom den lokala miljön eller hälsoskyddet.

Ansvariga

Rebecka Persson
Miljödirektör

Lina Engström
Kanslichef
Kansli och juridik