



Länsstyrelsen  
Västra Götaland

Yttrande

1 (10)

Datum  
2022-10-27

Ärendebeteckning  
500-26823-2022

Regeringskansliet  
m.miljoprövningsenheten@regeringskansliet.se

## Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen

Er beteckning: M2022/01389

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över Miljöprövningsutredningens betänkande ”Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen” (SOU 2022:33).

### Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar flera av förslagen i betänkandet som vi anser kommer att effektivisera miljöprövningen. Dit hör bl.a. följande:

- Obligatorisk omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen förespråkar dock att de ska omprövas efter 30 år.
- Verksamhetsutövarna styr prövningens omfattning i större utsträckning och ändringprövning blir huvudregeln.
- Samrådet är en avgörande del i prövningsprocessen som föregår ansökan. Vi arbetar i stort redan efter förslaget och anser att det effektiviserar prövningsprocessen.
- Myndigheter med partsroll ska bidra med underlag till länsstyrelserna.
- Förslaget om Klimatstyrka är intressant men behöver utredas vidare.

Våra viktigaste synpunkter:

- Förslaget att ändringprövning blir huvudregeln behöver tydligt kopplas till ett fungerande system för omprövningar. Annars riskerar vi att återgå till systemet som före miljöbalken, då verksamheterna hade flera parallella och ibland föråldrade beslut som reglerade verksamheterna.
- Vi föreslår att ansvaret för att ta fram underlag för omprövning av villkoren vart tionde år flyttas till verksamhetsutövarna. Förslagsvis samordnas detta med miljörapporteringen som ändå ska genomföras varje år.

- Länsstyrelsen anser att många av de B-verksamheter som nu prövas av mark- och miljödomstolen borde kunna överföras till miljöprövningsdelegationerna, eftersom de även utgör en mindre, tillståndspliktig vattenverksamhet.

Många av förslagen är resurskrävande för länsstyrelserna. En utökad samrådsprocess med ökat ansvar att ta in synpunkter från andra myndigheter med partsroll och en omfattande omprövningsprocess, som riskerar att ta mycket tid om den ska initieras av länsstyrelsen, kommer inte att ge önskat resultat om inte särskilda medel tillförs.

#### 4.1.1 Ändringstillstånd

Vi är i grunden positiva till att ändringstillstånd används i betydligt större utsträckning för att möjliggöra en snabbare prövning. Vi ser dock vissa problem förknippade med förslaget. Eftersom ett grundtillstånd kan vara förenat med flera ändringstillstånd, ser vi att förändringen innebär att verksamheter kommer att kunna omfattas av flera tillstånd som beslutats vid olika tidpunkter. Det kan få till följd att tillståndssituationen blir svårhanterlig och otydlig. Av det följer att även tillsynssituationen kan försvåras, eftersom det kan vara otydligt vilket tillstånd som gäller och vilka villkor som gäller. Vi riskerar att återgå till systemet före miljöbalken, då verksamhetsutövarna hade flera parallella och ibland föråldrade beslut som reglerade deras verksamheter. Det blev så småningom ohanterligt både för myndigheter och verksamhetsutövare.

Förslaget att verksamhetsutövarna ska styra över prövningspliktens omfattning i större utsträckning och att ändringprövning blir huvudregeln behöver därför tydligt kopplas till ett fungerande system för omprövningar.

#### 4.1.2 Gränsen mellan tillstånd och anmälningsplikt tydliggörs

Vi anser att det är positivt att knyta tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Vidare instämmer vi i utredningens bedömning att kopplingen mellan det allmänna villkoret och tillståndets rättskraft är oklar. Det är inte ovanligt att myndigheten och verksamhetsutövaren gör olika bedömningar av vad som omfattas av det allmänna villkoret, vilket leder till en betydande arbetsinsats för båda parter. Enligt Länsstyrelsens bedömning har det osäkra läget om det allmänna villkorets innebörd för rättskraften fått gälla alltför länge. Genom utredningens förslag får tolkningen av det allmänna villkoret ännu större betydelse och vi ser här att någon form av

vägledning alternativt förtydligande i lagstiftningen behöver tas fram för att underlätta tolkningen.

#### 4.1.3 "Betydande miljöpåverkan"

Länsstyrelsen instämmer i att det är positivt om färre och enhetliga begrepp används och att begreppet "betydande miljöpåverkan" ska användas för att bedöma om tillstånd krävs eller inte. Förslaget är också i linje med Europeiska kommissionens vägledning för ändringar, som anger att ändringar som medför betydande miljöpåverkan ska medföra krav på tillstånd.

En svårighet med att definiera om en verksamhet medför betydande miljöpåverkan, är att det i dag finns begränsat med rättspraxis på hur detta begrepp ska definieras. Om utredningens förslag beslutas får begreppet också större betydelse. Vi bedömer att den föreslagna ändringen medför att fler och mer komplexa ärenden kommer att handläggas som anmälningsärenden, vilket medför en större arbetsinsats av tillsynsmyndigheterna. Det kommer därför behövas bättre och tydligare vägledning för hur detta begrepp ska tolkas. Annars riskerar man att få olika bedömningar från tillsynsmyndigheterna, prövningsmyndigheten och verksamhetsutövarna.

#### 4.1.4 Nedre gräns för anmälan

Länsstyrelsen är positiv till att en nedre kvalifikationsgräns införs. Vi har hittills inte bedömt att alla ändringar är anmälningspliktiga, utan har utgått från att anmälningar som kan anses omfattas av det allmänna villkoret inte är anmälningspliktiga. Bedömningen avseende vad som omfattas av det allmänna villkoret är ofta svår att göra och det finns som nämnts ovan ett stort behov att klargöra vad som ryms inom det allmänna villkoret för att förenkla och snabba på handläggningen av denna typ av ärenden.

#### 4.1.6 B-anmälan

Länsstyrelsen instämmer i utredningens slutsats att fördelarna med ett särskilt spår för B-anmälningar inte överväger nackdelarna.

Länsstyrelsen vill dock lyfta en angelägen fråga som vi anser passar in i detta sammanhang. Vi får många förfrågningar från verksamhetsutövare om vi kan "godkänna" en kortare tids provdrift av nya metoder eller processer på deras anläggningar. Problemet är att de flesta nya metoder/processer som verksamheter vill pröva är tillståndspliktiga i sig enligt miljöprövningsförordningen och några möjligheter till undantag

för provdrift finns i regel inte. Länsstyrelsen delar näringslivets uppfattning att det skulle vara positivt att efter anmälan tillåta kortare provverksamheter (max 1 år) i mindre skala för att möjliggöra för verksamhetsutövaren att pröva nya metoder och processer. Länsstyrelsen bedömer att en sådan möjlighet även skulle vara positiv för den gröna omställningen. Det skulle även kunna underlätta en kommande tillståndsprövning då metoden/processen redan har prövats i mindre skala.

### 5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet.

Länsstyrelsen ställer sig positiv till obligatorisk omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för ansökan. Utredningen har dock inte lämnat tillräckligt långtgående förslag.

Utredningen föreslår en bortre gräns på 40 år när verksamhetsutövaren ska ha ett uppdaterat miljötillstånd. Länsstyrelsen anser att den bör vara 30 år. Inom många branscher inom miljöfarlig verksamhet är teknikutvecklingen mycket snabb och vi riskerar att hamna i en situation med många ändringstillstånd och omprövade villkor, vilket kommer att försvåra arbetet med både prövning och tillsyn.

Utredningen redovisar uppgifter som visar att det i dag finns ca 850 verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen, dvs. i dagsläget minst 23 år gamla. Detta visar att dagens system för omprövningar inte fungerar som avsett. Länsstyrelserna hade under flera år ett regleringsbrevsuppdrag att ompröva verksamheter med miljöskyddslagstillstånd, men ytterst få omprövningar kom till stånd. Grundorsakerna till detta är enligt Länsstyrelsens uppfattning dels brist på resurser hos länsstyrelserna, dels en arbetskrävande och komplicerad lagstiftning enligt vilken myndigheterna ska driva processen. I utredningen nämns omprövningen av Landvetter flygplats som drevs av naturvårdsverket som lade ned ca 50 personveckor på omprövningen. I ärendet tillkom dessutom många personveckor som länsstyrelsen och kommunen lade ned.

### 5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av villkoren vart tionde år

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheterna vart tionde år ska gå igenom villkoren i tillstånden för miljöfarlig verksamhet och avgöra om de behöver uppdateras. Om myndigheten bedömer att villkoren behöver omprövas ska den ta initiativ till detta. Enligt länsstyrelsens uppfattning talar mycket för att ett behov att ompröva tillståndet kan uppkomma redan efter 10 eller 20 år. Det innebär att länsstyrelsen måste initiera

omprövning enligt dagens omprövningsregler och då är det länsstyrelsen som ansvarar för att underlaget tas fram.

Denna möjlighet finns redan i dagens lagstiftning men tyvärr är genomförandeunderskottet mycket stort. Det beror på resursbrist och på administrativt tunga processer. Tillsynsmyndigheterna ska driva omprövning i ett sammanhang där verksamhetsutövaren saknar intresse av att få till stånd en omprövning av villkoren. Länsstyrelsen ser därför flera svagheter med förslaget. När en process redan är i gång har prövningsmyndigheterna möjlighet att med stöd av 22 kap 2 a § miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren att ge in den utredning som behövs för omprövningen. Men det finns ingen motsvarande regel som underlättar för tillsynsmyndigheten att begära underlag för att kunna ansöka om omprövning. Här ser vi ett behov av att omprövning underlättas. En möjlighet skulle vara att tydliggöra att 26 kap 21 och 22 § miljöbalken kan tillämpas för att förelägga verksamhetsutövaren att komma in med erforderligt material för att omprövning ska kunna genomföras.

Antalet tillsynsmyndigheter som ska driva dessa processer är 21 länsstyrelser och de många kommuner som övertagit tillsynsuppgifter från länsstyrelsen. Även om Naturvårdsverket arbetar med en vägledning, kommer tillämpningen att spreta och vara mycket resurskrävande, särskilt i förhållande till en motpart som inte alltid har ett eget intresse av att pröva om villkoren för sin verksamhet.

Länsstyrelsen kan därför inte tillstyrka utredningens förslag i denna del eftersom vi finner det otillräckligt. För att systemet ska fungera föreslår vi i stället att ansvaret för att ta fram underlag vart tionde år tydligare flyttas till verksamhetsutövarna. Förslagsvis samordnas detta med miljörapporteringen som ändå ska genomföras varje år.

## 6 Samrådsprocessen

En avgörande del i prövningsprocessen är samrådet som föregår ansökan. Länsstyrelsen håller med om att en tidig dialog utgör grunden för en bra ansökan och att fokus bör läggas på samråden. Det är dock viktigt att det tydligt framgår att det fortfarande är verksamhetsutövaren som har huvudansvaret för samrådsprocessen.

Vi stöder utredningens förslag. Länsstyrelsen arbetar redan i enlighet med förslagen med begäran av samrådsunderlag i god tid, så att alla berörda sakområden inom länsstyrelsen har möjlighet att ge synpunkter inför samrådet. I kombination med detta ger vi alltid ett skriftligt meddelande om vad som är särskilt viktigt att ansökan bör innehålla. Det

kräver mer resurser, men vi ser att de ansökningar som kommer in håller högre kvalitet med detta förfaringssätt.

## Förslagets inverkan på Natura 2000 prövningar

Miljöbalkens bestämmelser om specifik miljöbedömning ska även tillämpas vid tillståndsprövning av s.k. Natura 2000-tillstånd som har ett helt annat fokus. För ”rena” Natura 2000-prövningar får dock miljökonsekvensbeskrivningen begränsas till de uppgifter som behövs för den prövningen. Bestämmelsen infördes för att inte tynga miljökonsekvensbeskrivningarna i Natura 2000-prövningar med miljömässigt omotiverade bedömningar. Länsstyrelsen vill uppmärksamma risken för att nya och detaljerade bestämmelser, som är välmotiverade för stora verksamheter med omfattande miljöpåverkan, i onödan tynger processen inför en prövning enligt 7 kap 28 § miljöbalken på ett sätt som inte ger motsvarande vinster för de värden som ska skyddas av bestämmelserna om Natura 2000.

### 6.1.3 Samordning av riksintressen

När det gäller riksintressena vill vi särskilt framhålla att det är av stor vikt att ansvariga myndigheter får i uppdrag att uppdatera sina riksintressen. Uppdaterade och korrekt beskrivna riksintresseanspråk är en viktig del i ett väl fungerande prövningssystem. Prövningen skulle också effektiviseras om det blev tydligare att riksintressemyndigheterna förväntas yttra sig och beskriva vad som är riksintressant i det specifika fallet i samband med enskilda prövningar.

### 6.1.4 Partsroll

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget om att myndigheter med partsroll ska bistå länsstyrelserna i samrådsskedet. Det blir dock ineffektivt om detta leder till att centrala myndigheter förväntas yttra sig i en stor del av de prövningar som genomförs. Vi förordar därför att de centrala myndigheterna får mandat att ta fram vägledning i sakfrågor

### 7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att ökad användning av muntlig förberedelse kan minska antalet kompletteringsförelägganden, eller i vart fall minska antalet omfattande kompletteringsförelägganden, och effektivisera processen. En tillståndsprocess kan vara komplex även om verksamheten är mindre. De som ansöker om tillstånd hos miljöprövningsdelegationen är ofta småföretagare (lantbruk, småindustrier) med ingen eller liten erfarenhet av tillståndsansökningar.

Ett muntligt inslag i ärendets inledningsskede ger bättre förutsättningar att tidigt reda ut oklarheter.

Länsstyrelsen delar också utredningens uppfattning att miljöprövningsdelegationen kan hålla muntlig förberedelse. Men tid och plats för ett sådant sammanträde ska dock kungöras i ortstidning enligt dagens bestämmelser. Det främjar inte den förenkling som en muntlig förberedelse ska innebära. Länsstyrelsen förespråkar i stället att kravet på kungörelse av sammanträde avser sammanträde efter att ansökan har kungjorts (dvs. motsvarande huvudförhandling i mark- och miljödomstol).

#### 7.1.4 Utrymmet för digital handläggning ska öka

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt med digital aktförvaring. Det bör göras på ett samlat ställe, en central webbplats (t.ex. "miljoprovning.se") som används av alla tillståndsmyndigheter. Därmed ökar förutsättningarna för överblick och allmänheten slipper söka information på många olika ställen.

Det bör övervägas om den centrala webbplatsen också ska användas som kungörelseorgan för miljöprövningsärenden och -mål, och i så fall ersätta kungörelse i ortstidning och Post- och Inrikes Tidningar. I det fortsatta arbetet med digitaliseringen enligt utredningens rekommendation bör detta beaktas.

#### 7.1.6 Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden

Länsstyrelsen ser positivt på utredningens förslag att miljöprövningsdelegationen ska pröva "ärenden om anmälan om miljöfarlig verksamhet som har samband med ett ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 19 kap. 3 § miljöbalken". Hänvisningen till 19 kap. 3 § leder dock till otydlighet, eftersom tillämpning av 19 kap. 3 § förutsätter att ärendet annars skulle ha prövats av en kommun.

Syftet med förslaget är att miljöprövningsdelegationen ska kunna pröva anmälningsärenden som annars prövas av förvaltningsmyndighet, i praktiken länsstyrelsen. Ett bättre sätt att reglera detta är att ange förutsättningen "om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 § och ärendena har samma sökande".

Utan denna eller liknande justering är det oklart om miljöprövningsdelegationen kan förbehålla sig prövningen av anmälningsärenden som annars prövas av länsstyrelsen. Det bör

tydliggöras att miljöprövningsdelegationen har motsvarande befogenheter som mark- och miljödomstol.

Vissa B-verksamheter, t.ex. täkter, prövas närmast systematiskt hos mark- och miljödomstolen i första instans, eftersom de ofta inrymmer en mindre tillståndspliktig vattenverksamhet. Länsstyrelsen anser att även dessa ärenden borde kunna överföras till miljöprövningsdelegationerna. Ärenden som innefattar frågor om ekonomisk ersättning till sakägare bör fortsättningsvis hanteras av domstol.

### 8.1.1 Klimatstyrka

Vi ser positivt på förslaget om en klimatstyrka men anser inte att den ska koncentreras till en länsstyrelse. Med dagens teknik och digitala arbetssätt är det viktigaste att hitta rätt kompetens och erfarenhet. På så sätt kan kompetensen spridas på flera län vilket gör klimatstyrkan mindre sårbar. Hur klimatstyrkan ska arbetsledas och organiseras behöver utredas vidare.

## 9.2 Ökad användning av generella föreskrifter

Länsstyrelsen är positiv till att möjligheten att i större omfattning införa generella föreskrifter utreds ytterligare. Länsstyrelsen ser att det finns fler områden där generella föreskrifter skulle vara en lämplig lösning.

## Synpunkter på förändringarna i 19 kap miljöbalken

Länsstyrelsen ser vissa otydligheter i vilka delar av 19 kap miljöbalken som är tillämpliga vid omprövning av Natura 2000-tillstånd. Bestämmelserna i 19 kap 5 § miljöbalken är främst utformade utifrån prövning av miljöfarlig verksamhet och det blir otydligt vilka delar av 19 kap 5 § som kan eller ska tillämpas vid rena Natura 2000-prövningar.

## Förslag till 24 kap 13 § miljöbalken

Det framgår inte om den föreslagna bestämmelsen i 24 kap 13 § miljöbalken även ska avse villkorsändringar av Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken. Första punkten i paragrafen avser uttryckligen endast tillstånd till miljöfarlig verksamhet, men andra punkten har inte den begränsningen. Det kan finna skäl att, efter ansökan av tillståndshavaren, ändra villkor även i Natura 2000-tillstånd på grund av ändrade förutsättningar, bättre kunskaper om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på skyddsintressena i Natura 2000-området eller ändrade utbredningar av arter och naturtyper i Natura 2000-området. Det borde därför införas ett tydligt lagstöd för att även tillstånd enligt 7 kap 28 a § miljöbalken ska omfattas av möjligheten till att ändra villkor på tillståndshavarens initiativ.



## Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Kammarkollegiets partsroll minskas drastiskt genom de föreslagna förändringarna. Kammarkollegiet har tidigare varit drivande inom vattenverksamhetsfrågor. Vi ser en risk med denna förändring i den mån att Kammarkollegiet aktivt har bedrivit utveckling av praxis för tillsynsmyndigheten, inte minst i omprövningsfall och det råder viss osäkerhet om huruvida detta ansvar nu faller på Havs- och vattenmyndigheten eller tillsynsmyndigheten (länsstyrelserna).

## Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

Vi ser positivt på förslaget till ändring i förordningen om instruktion till Havs- och vattenmyndigheten och ser att förslaget kan bidra till ökad samverkan mellan myndigheter och tydligare vägledning vilket länge efterfrågats av länsstyrelserna.

## Övriga synpunkter

Det finns många bra förslag i betänkandet som skulle kunna påbörjas redan under 2023. Dit hör uppdrag om att ta fram vägledning samt utreda möjligheterna till generella föreskrifter. Förslaget om att ordförande och sakkunnig i miljöprövningsdelegationerna ska kunna tjänstgöra i hela landet bör kunna genomföras redan 2023.

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsen framöver kommer att ansvara för uppgifter som i dag ligger på mark- och miljödomstolen. Exempel på detta är just att ta in och hålla ihop andra myndigheters synpunkter i samråd och yttranden. Länsstyrelsen inklusive miljöprövningsdelegationen har de senaste åren trimmat sin prövningsprocess väsentligt. Med de förslag utredningen redovisar, ökas länsstyrelsens ansvar ytterligare och en naturlig följd är att lägga fler och större prövningar på miljöprövningsdelegationerna. Helprövningar skiljer sig från övriga ärenden på domstolen i och med att det där ingår ett utredningsansvar. Domstolen får därvidlag agera mer myndighetslikt vilket kan ifrågasättas, åtminstone ur effektivitetssynpunkt. Denna fråga behöver enligt länsstyrelsens uppfattning utredas närmare.

Länsstyrelsen önskar i detta sammanhang också lyfta behovet av en översyn av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). I dagsläget råder bland annat viss oklarhet avseende hur handlägningsreglerna i 25 § 2 p och 26 a § samt 27 § i FMH ska tillämpas i ärenden som rör ändring av en tillståndspliktig verksamhet

detta då frågan om tillståndsplikt regleras både i 1 kap 4 § och 26 a och 27 § miljöprövningsförordningen (MPF).

### Allmänna synpunkter

Flera av förslagen medför ökat ansvar och därmed ökade kostnader för myndigheterna avseende tillsyn och prövning. Om utökade resurser till myndigheterna inte säkerställs kommer flera av förslagen kring samråd, omprövning, översyn av villkor m.m. inte att få avsedd effekt. Den gröna omställningen kan då inte genomföras i önskvärd omfattning och i önskvärt tempo.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med enhetschefen Ulrika Samuelsson som föredragande. I handläggningen av detta ärende har representanter från miljöskyddsavdelningen, naturavdelningen, vattenavdelningen och rättsenheten medverkat.