

Stockholm den 31 oktober 2022

R-2022/1277

Till Miljödepartementet

M2022/01389

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 23 juni 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över Miljöprövningsutredningens betänkande Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33).

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet anser att de förslag som utredningen presenterar i syfte att åstadkomma en förenkling av prövningsprocessen i huvudsak är önskvärda och i vissa delar mycket angelägna. Advokatsamfundet kan dock inte ställa sig bakom vissa av förslagen i betänkandet och vill i övrigt särskilt framhålla följande.

### **Synpunkter**

#### *Omprövning*

Utredningen föreslår en ny bestämmelse 9 kap. 16 § miljöbalken som föreskriver krav på den som bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet att tillse att verksamheten har moderna miljövillkor, på motsvarande sätt som nyligen införts för verksamheter för produktion av vattenkraftsel. Förslaget presenteras som ett för verksamhetsutövaren mindre ingripande alternativ än införande av tidsbegränsade tillstånd, som utredningen haft i uppdrag att överväga, men väljer att inte föreslå. Utredningens slutsats i detta avseende bör dock enligt Advokatsamfundet tydliggöras och i vart fall nyanseras med hänsyn till att den föreslagna omprövningen är obligatorisk för alla



tillståndspliktiga verksamheter, samt – som också utredningen konstaterar – verksamhetsutövaren inte kan välja att inte ta tillståndet i anspråk.

Här kan vidare noteras att utredningen använder begreppet ”tillstånd”, trots att det som åsyftas torde vara den dom eller beslut med nya villkor som meddelats efter omprövning. Även i övrigt noterar Advokatsamfundet att utredningen använder begreppet tillstånd – t.ex. ”omprövning av tillstånd” – återkommande, trots att det är en betydelsefull skillnad mellan en omprövning av själva tillståndet som sådant, respektive omprövning av villkoren för ett tillstånd.

Det finns ett antal invändningar mot utredningens förslag i denna del. För det första framstår det, såväl för verksamhetsutövare som prövnings- och tillsynsmyndigheter, som ett onödigt betungande förslag då det omfattar samtliga verksamhetsutövare med äldre tillstånd, där flertalet av dessa redan idag genom omprövning eller på grund av ändringstillstånd torde ha förnyat delar av villkoren för verksamheten. Vidare omfattas de flesta mer miljöpåverkande verksamheter (t.ex. IED-verksamheter, avloppsreningsverk, avfallsdeponier och förbränningsanläggningar) redan idag av lagstiftning, inklusive generella föreskrifter med långtgående krav. Till detta kommer att det är mindre lyckat att förslaget endast avser miljöfarliga verksamheter.

I betänkandet konstateras att det vid omprövning av kombinerade verksamheter även kan komma ifråga att ompröva villkoren för vattenverksamheten. Detta aktualiserar avgränsningsfrågor och undantar även rena vattenverksamheter (såsom bortledning av yt- och grundvatten) från omprövningen, vilka verksamheter är sådana där avsaknad av tillstånd och förekomsten av äldre tillstånd är som mest frekvent. Utifrån erfarenheter hittills av de prövningar som inletts i fråga om vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel kan även konstateras att det vid omprövningarna från länsstyrelserna ofta framställs betydligt strängare materiella krav i prövningarna, jämfört med de krav som ställts i tidigare prövningar enligt miljöbalken. Dvs. omprövningarna har tolkats som en skärpning av de materiella kraven enligt miljöbalken, vilket försätter dessa verksamhetsutövare i en sämre ställning än de som redan idag har tillstånd enligt miljöbalken. Även denna problematik behöver beaktas inför ett införande av bestämmelser om obligatorisk omprövning.



En av de mest betydelsefulla frågorna för att effektivisera miljöprövningen handlar om att tydliggöra vilka materiella krav som ska gälla för prövningarna. Denna fråga undviker utredningen helt att adressera.

Vidare föreslås att tillsynsmyndigheten vart tionde år ska göra en bedömning av behovet av omprövning av gällande tillstånd och skriftligen redovisa sin slutsats (jfr. 1 kap. 11 a § miljötillsynsförordningen [2011:13]). Enligt Advokatsamfundet måste det här dock beaktas att det redan idag finns bestämmelser som möjliggör för tillsynsmyndigheten att initiera en omprövning. Dessa bestämmelser har emellertid utnyttjats mycket sparsamt. Utredningen analyserar inte närmare skälen för detta, men bristen på resurser och kompetens hos tillsynsmyndigheterna är enligt samfundet en trolig och viktig orsak. Utan betydande tillskott av resurser framstår det som orealistiskt att lägga ytterligare uppgifter på tillsynsmyndigheten, i förhoppningen om att detta skulle kunna bidra till en effektivisering.

Verksamhetsutövaren förutsätts förse tillsynsmyndigheten med underlag för bedömningen och är den som bäst torde kunna bedöma vad som kan anses utgöra moderna miljökrav. Förslaget innebär ingen förändring av gällande rätt, utan lägger endast ytterligare skyldigheter och administrativ börda på såväl tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren, där det borde vara tillräckligt med att tillskjuta ytterligare resurser för att tillämpa redan befintliga bestämmelser.

Sammanfattningsvis är Advokatsamfundets uppfattning att utredningens förslag i fråga om obligatorisk omprövning och den nya bestämmelsen om tillsynsmyndighetens skyldighet att utreda behov av omprövning behöver utredas ytterligare innan förslaget kan läggas till grund för lagstiftning. Förslaget bör enligt Advokatsamfundet utformas på ett sätt som gör att det tydligare och på ett mer effektivt sätt fyller sitt syfte, dvs. att omprövning sker av villkor för tillstånd där verksamheten inte bedrivs i enlighet med moderna miljökrav. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i dess nuvarande utformning.

#### *Länsstyrelsernas roll som samordnande myndighet*

Ytterligare en fråga som varit föremål för diskussion är myndigheternas roller i prövningssystemet och när under prövningen de bör kommunicera sina synpunkter. En viktig del i utredningens förslag är därför en ökad samordning mellan statliga myndigheter och en ökad samordningsroll för länsstyrelsen. Andra statliga



myndigheter ska bistå länsstyrelsen vid behov. Kammarkollegiet föreslås inte längre ha partsställning. Länsstyrelsen föreslås även vara skyldig att ge sin bedömning avseende de väsentliga miljöeffekterna samt vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Redan idag har länsstyrelsen en samordnande roll och föreslagna ändringar innebär att denna förstärks.

Att ge länsstyrelsen en större och mer central roll i tillståndsprövningen är inte okontroversiellt. För att åstadkomma en effektivisering och förenkling av processen framstår det dock som nödvändigt att också genomföra andra förändringar, främst i form av ökade resurser, men också tydligare vägledning i fråga om tillämpning av miljöbalkens materiella bestämmelser (exempelvis rörande tillämpning av miljö kvalitetsnormer för vatten, artskyddsbestämmelserna, Natura 2000-områden). Det kan också noteras att länsstyrelsernas ökade mandat och roll inte tydligt kopplas till en reglering av ansvar, utan alltså är det verksamhetsutövaren som har det yttersta ansvaret för att göra korrekta bedömningar t.ex. i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och samrådsrets. Detta riskerar att leda till att länsstyrelsens önskemål, liksom idag, förblir mer av en partsinlaga.

I betänkandet föreslås en förändring av 6 kap. 32 §, där det anges bl.a. att länsstyrelsen ska identifiera de väsentliga miljöeffekterna, redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har hanterats samt redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Vidare ska sökanden enligt 6 kap. 35 § miljöbalken i samrådsredogörelsen redovisa länsstyrelsens bedömning samt sökandens bemötande. Bestämmelsen kopplas även till en ändring av 22 kap. 2 § andra stycket 2 miljöbalken.

Utredningen anmärker att de förslag som lämnas i flera avseenden inte handlar om att ändra regler, utan snarare det sätt de kommit att tillämpas på. Nu föreslagna justeringar i regleringen tycks syfta till att förtydliga eller förstärka reglernas ursprungliga syfte. För att åstadkomma avsedd förändring påpekas att även kultur, tradition och dialogen mellan verksamhetsutövare och statens företrädare behöver adresseras, vilket kräver ett mer långsiktigt arbete, samt att de presenterade förslagen måste integreras med andra initiativ för att få avsedd effekt. Detta bekräftas även i betänkandet i anslutning till föreslagna ändringar i 6 kap. miljöbalken (jfr. t.ex. s. 114)

rörande att länsstyrelsen ska våga sälla bort sådant som inte har samband med prövningen och att det är ”viktigt att komma ifrån synen” på att allt ska ingå i prövningsprocessen. Advokatsamfundet ser det som problematiskt att ge länsstyrelsen en större roll och inflytande, utan att samtidigt säkerställa åtgärder i de övriga avseenden som utredningen nämner. Advokatsamfundet kan därför inte ställa sig bakom de föreslagna ändringarna i 6 kap. 32 § andra stycket, 6 kap. 35 § 8 samt 22 kap. 2 § andra stycket 2 miljöbalken.

#### *Förtydligande av bestämmelserna i miljöprövningsförordningen*

Genom en ändring i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) förtydligas när tillståndsplikt råder. I den tredje punkten anges att ”ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar, med hänsyn till de omständigheter som anges i 10-13 §§ kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det framgår dock inte av betänkandet vilka ändringar som ska ingå i bedömningen, dvs. i förhållande till vilka förhållanden som bedömningen ska göras och om även tidigare tillståndsprövade ändringar ska beaktas, m.m. Detta är något som bör tydliggöras.

Det är enligt Advokatsamfundet ett välbehövligt klargörande i betänkandet att ändringar som ryms inom det allmänna villkoret inte behöver anmälas (jfr. s 116). Avsikten är att förtydliga att anmälan inte krävs om ändringen ryms inom tillståndets rättskraft, de särskilda villkoren samt det allmänna villkoret trots att ändringen har betydelse ur störningssynpunkt. Samtidigt bidrar inte de exempel som framförs till ökad klarhet och riskerar att tas som utgångspunkt för när en anmälan ska ges in och därmed motverka den avsedda förenklingen. Exempelvis kan mycket väl nya processteg eller produktionsmetoder och nya arbetsmoment rymmas inom rättskraften och inte strida mot det allmänna villkoret, helt beroende på vad som framgår av gällande tillstånd och underliggande handlingar. Även de påföljande resonemangen efter exemplifieringen riskerar att motverka önskvärd förändring – exempelvis uttalas att ”Ändringar som gäller centrala produktionsenheter kommer att vara tillståndspliktiga om de påverkar förutsättningarna för att begränsa miljöstörningarna från en anläggning som helhet och därför kan antas påverka de särskilda villkoren.” Detta ligger knappast i linje med ambitionen att underlätta investering och prövning av åtgärder som innebär minskade utsläpp och rimligen måste formuleringen avse ändringar som påverkar omgivningen negativt. Det kan inte heller anses lämpligt att använda formuleringen ”kan antas påverka” i de särskilda villkoren. Antingen påverkas

villkoren, dvs. de kan inte längre innehållas av verksamhetsutövaren, eller så bedömer verksamhetsutövaren att de kan innehållas. Det är verksamhetsutövarens ansvar att säkerställa att villkoren innehålls och tillsynsmyndigheten kan knappast göra en egen bindande bedömning i frågan. Även andra exempel (jfr. s. 121 om LKAB:s anmälan av toalettbodan) ger intryck av en mycket återhållsam inställning som inte främjar den förenkling som bestämmelsen syftar till. Det torde vara uppenbart, snarare än tveksamt, att åtgärden inte utgör en anmälningspliktig ändring.

Advokatsamfundet har sammantaget ingen erinran i sig mot föreslagen ändring, men anser att det behöver förtydligas på ett bättre sätt hur ändringen ska tolkas och tillämpas.

#### *Klimatteknisk expertis*

Utredningen drar slutsatsen att det saknas tillräckligt tekniskt kunnande kring ny teknik, dess effekter på miljö och klimat samt industrins klimatomställning. Det saknas också resurser för handläggning och bedömning av tillståndsärenden som på ett väsentligt sätt kan bidra till att nå klimatmålen. Detta gäller både länsstyrelsen som samrådspart, prövningsmyndigheterna och i viss mån även verksamhetsutövarna, när det gäller ny teknik och dess påverkan på miljö och klimat.

Energimyndigheten ska vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning och i samverkan med Naturvårdsverket bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Utredningens förslag i denna del framstår som otydligt och det bedöms inte som sannolikt att det skulle vara möjligt att på myndighetsnivå upprätthålla den typen av expertkompetens som krävs för att bidra till en klimatomställning inom industrin.

Det bör även erinras om att miljöbalken, i dess nuvarande utformning, innebär en bedömning och prövning av verksamheter utifrån den miljöpåverkan dessa medför i anläggnings- och driftskede, men att det inte är möjligt att bedöma olika typer av verksamheter utifrån huruvida dessa är önskvärda eller ej.

#### *Vattenverksamheter*

Advokatsamfundet konstaterar att utredningen i denna fråga synes ha inriktat sig enbart på bestämmelserna rörande miljöfarlig verksamhet, trots att dessa till största



delen även är gemensamma för prövning av vattenverksamheter. I linje med ett förtydligande av tillstånds- och anmälningsplikt för ändringar av miljöfarlig verksamhet skulle en förhållandevis enkel fråga ha varit att även förtydliga omfattningen av anmälningsplikten rörande vattenverksamheter, vilken idag orsakar onödiga oklarheter. Enligt samfundet bör även innehållet i 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ses över för att inte onödigt tynga anmälningsärenden med frågor rörande dess tillämpningsområde, liksom för att underlätta möjligheten att anmäla mindre vattenverksamheter.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander