

Sammanfattning

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

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

Det övergripande syftet är dels att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar genom horisontella förändringar i miljöprovningen, dels att åstadkomma snabbare och enklare provningsprocesser, 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)

Miljötillståndprocessens betydelse för grön omställning

Vår generella slutsats är att den samlade provningstiden 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 tids-
tjuvar i processen att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken.
Mycket fungerar bra i dagens system, vilket bl.a. den samlade stati-
stiken vittnar om. Men det finns också tidstjuvar i processen och
utrymme att både korta särskilt de längre ledtiderna, och öka förut-
sägbarheten samtidigt som miljöskyddet bibehålls. Vi har identi-
fierat 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 samman-
taget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta
påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksam-
heter och genomföra moderniseringar och kan också leda till sned-
vriden 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 provningsspår 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 provningskod 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 kompletteringsförelägganden 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 föreskrifter 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 provningssystemet 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 provningssystemens struktur och organisation. Vad gäller tidsåtgång visar dock vår analys inte några tydliga skillnader mellan länderna.

Förslagets 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 provningsprocesser. 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 provningsprocess 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).