



SVENSKT NÄRINGS LIV

# En miljöprövning för omställning och nya möjligheter

FÖRSLAG TILL REGLER FÖR EN MER EFFEKTIV  
OCH RÄTTSSÄKER MILJÖPRÖVNING

NOVEMBER 2021

**Författare:** Nicklas Skår  
**Omslagsfoto:** Nicklas Skår

# Innehåll

<b>1. Förord</b> .....	2
En fördubblad omställningstakt på halva tiden .....	2
<b>2. Inledning och sammanfattning</b> .....	3
<b>3. En möjlighet som måste tillvaratas</b> .....	6
3.1 Behovet av en snabbare omställning och förändrade regler .....	6
3.2 Utgångspunkter för en reformering .....	10
<b>4. En reformerad lagstiftning</b> .....	12
4.1 Principer för en reformering .....	12
4.1.1 Tidsåtgången vid tillståndsprövning måste minska .....	12
4.1.2 Förutsebarhet och likformighet är en grundförutsättning för alla investeringsplaner .....	12
4.1.3 Flexibilitet, proportionalitet och kostnadseffektivitet är viktigt för alla ...	13
4.2 Innehållet i en reformerad lagstiftning .....	14
4.3 Åtgärder som kan vidtas på kort sikt .....	16
4.3.1 Gör ändringstillstånd till regel vid ändring av befintlig verksamhet .....	16
4.3.2 Anmälan istället för tillstånd vid mindre ändringar .....	17
4.3.3 Överför mer från tillståndsprövning till tillsyn .....	17
4.3.4 Ersätt kravet på bästa möjliga med bästa tillgängliga teknik .....	18
4.3.5 Tidplan och tidsgränser i domstol .....	18
4.3.6 Domstolens utredningsskyldighet .....	19
4.3.7 Myndigheterna och deras roll i tillståndprocessen .....	20
4.4 En skiss till en större reformering för en snabbare omställning .....	22
<b>Bilaga 1. Ändringsförslag</b> .....	24
Miljöbalken .....	24
Miljöprövningsförordningen (2013:251) .....	32

# 1. Förord

## En fördubblad omställningstakt på halva tiden

Utmaningarna Sverige och världen står inför de kommande decennierna är enorma. Vi ska hantera globala klimatförändringar och andra hot som riskerar att omintetgöra ambitionerna om en hållbar utveckling. Detta ska ske samtidigt som världens befolkning kommer att växa med närmare femtio procent och stora delar av den ska lyftas ur fattigdom, till en nivå som motsvarar den vi har i Sverige.

För att det ska vara möjligt, utan att vi tappar vår välfärd, måste vi klara av att producera varor och tjänster på ett, i många avseenden, annorlunda sätt än vad vi gör idag. Det krävs alltså en omställning på alla nivåer samtidigt. För att den ska lyckas är företagen helt avgörande. Det är företagen som producerar de allra flesta varor och tjänster som såväl bidrar till, och som löser problem med växthusgasutsläpp och artutarmning. Om de ska klara att möta utmaningen krävs investeringar på en nivå som aldrig tidigare skådats. Men omställningen ska inte bara ske på alla nivåer. Den måste också gå fort. Sveriges ambitiösa mål på klimatområdet till år 2045 innebär att vi har mindre än 25 år på oss att ställa om. Det ska ses i ljuset av att stora projekt som genomförs på klimatområdet är direkt eller indirekt beroende av tillstånd enligt miljöbalken. Tillstånd som kan ta tio år eller mer att få. Något måste alltså hända om vi ska nå målen i Sverige.

Svenska företag bidrar emellertid inte bara till Sveriges utveckling och omställning. I dag bidrar svensk produktion med en klimatnytta som motsvarar hälften av de svenska utsläppen genom att trycka undan smutsigare produktion i andra länder. Viljan att göra ännu mer är dock stor.

Paradoxalt nog är ett av största hindren den svenska miljölagstiftningen. Dagens miljöbalk innebär inte bara att tillståndsprövningar tar för lång tid – lagstiftningen är också så omfattande, krånglig och obalanserad att den hämmar investeringsviljan. Företagen upplever det dessutom som att myndigheterna över tid har tenderat att agera mer och mer som motparter, och därmed i mindre mån agerat som stöd för sökanden och domstolen eller bidragit till samförståndslösningar under prövningen.

I denna principrapport beskrivs grunderna för en reformering av miljöbalkens tillståndsregler och det visas exempel på hur dagens system kan förändras på kort sikt. Målet med såväl de kortsiktiga ändringarna som den mer omfattande reformeringen är att det ska vara möjligt för företagen att göra dubbelt så mycket på hälften så lång tid, jämfört med idag.

Stockholm i april 2021

Nicklas Skår

## 2. Inledning och sammanfattning

Syftet med miljöbalken är att nå angelägna miljöpolitiska mål. Utgångspunkten i rapporten är att dessa ska nås, mycket snabbare än vad lagstiftningen i realiteten möjliggör. Sverige ska tillvarata de möjligheter som en omställning ger. Målsättningen är därför att reformera miljölagstiftningen så att vi kan fördubbla hastigheten i omställningen. Det kräver minst en halvering av dagens ledtider för att erhålla ett miljötillstånd.

För att detta ska vara möjligt behöver det ske förändringar i lagstiftningen men också i tillämpningen av denna. Utveckling och mänsklig verksamhet måste ses som något positivt, som en förutsättning för en hållbar utveckling, i såväl lagstiftningen som i myndighetsarbetet. Utifrån ett sådant synsätt behöver det ske effektiviseringar i handläggningen och en förbättrad samverkan såväl mellan olika myndigheter, som mellan myndigheter och verksamhetsutövare. En sådan process behöver stöttas genom förändrad lagstiftning.

När detta skrivs arbetar den så kallade Miljöprövningsutredningen med horisontella förändringar av miljöbalkens tillståndsregler. I denna rapport lämnas förslag till vad sådana förändringar bör fokusera på samt hur dessa skulle kunna utformas.

Det kommer emellertid inte att räcka med förändringar *inom* det rådande systemet för att åstadkomma en fördubblad hastighet i omställningen. Det krävs också strukturella förändringar. I denna rapport beskrivs därför också grunderna för hur sådana reformer skulle kunna utformas.

En viktig utgångspunkt för allt arbete med att förändra och reformera miljöreglerna är att det ska leda till förbättringar för miljön, klimatet och människorna. Målkonflikter mellan olika miljöintressen samt mellan miljöintressen och mänsklig utveckling behöver dock hanteras bättre.

Miljöbalken är ett trubbigt instrument som inte möjliggör några övergripande prioriteringar eller samhällsekonomiska kostnads- och nyttoavvägningar. Den fungerar som ett verktyg för att skärpa kraven så mycket som möjligt i det enskilda fallet utan hänsyn till den enskilda verksamhetens eller åtgärdens miljönytta. Även dess bidrag till de miljöpolitiska målsättningarna faller bort. Exempelvis kan skyddet för det rörliga friluftslivet eller kulturmiljömål stoppa viktiga investeringar för fossilfri energiproduktion, trots att det legat högt upp på den politiska prioriteringen mycket länge. Lagstiftningen bortser också från andra samhällsmål och nyttan av gjorda investeringar. Idag tränger exempelvis den svenska exporten undan motsvarande hälften av de svenska växthusgasutsläppen. Då har man inte räknat in hur användningen eller systemeffekter av exporterade produkter ger ett positivt bidrag till minskade utsläpp.

Svenska verksamheter, oavsett om de är privata företag eller kommunala verksamheter, har i dag en jämförelsevis liten miljöpåverkan och de allra flesta verksamheterna uppfyller gällande krav på att använda bästa möjliga teknik. Marginalnyttan lokalt av varje ny åtgärd blir därför liten. Samtidigt kan den samlade nyttan av nya investeringar vara enorm, exempelvis på klimatområdet.

Glappet mellan de miljöpolitiska målsättningarna och den rättsliga regleringen måste arbetas bort. En samhällsekonomisk konsekvensbedömning kräver utredning om vilka styrmedel som kan och bör användas för att nå mål. Näringslivets erfarenheter av målstyrning utgör här en värdefull källa till information som bör utnyttjas när nya, mer målinriktade, lösningar utarbetas.

Även om EU-rätten i dag begränsar valet av regleringslösningar är det viktigt att börja överväga mer radikala förändringar av miljölagstiftningen på längre sikt. Om Sverige ska kunna vara en stark röst i EU, krävs det att vi lyckas reducera utsläpp och skapa en hållbar utveckling, samtidigt som vi bibehåller eller förstärker konkurrenskraft och välfärd. Mesta möjliga miljönytta behöver uppnås för varje investerad krona. Vi måste ha genomtänkta styrmedel som skapar ekonomiska förutsättningar för att nå de miljöpolitiska ambitionerna. Med dagens styrmedel är risken stor för att målen aldrig nås eller nås för sent. Tiden är därför mogen att börja diskutera hur andra typer av miljöregleringar än dagens tillståndsprövning och individuell tillsyn skulle kunna se ut.

En ny regering måste efter nästa val så snabbt som möjligt, dels genomföra en rad konkreta åtgärder som beskrivs nedan och som i hög utsträckning utretts tidigare, dels göra en översyn av miljöbalken. Sammantaget behöver åtgärderna och översynen utgå från fyra uppdrag. Förändringarna i miljölagstiftningen ska:

1. förbättra företagens möjligheter att förändras, utvecklas och investera,
2. minst halvera den genomsnittliga tidsåtgången och företagens kostnader i miljötillståndsprövningar,
3. öka företagens möjligheter att bidra till en större samlad och global miljö- och klimatnytta samt
4. öka den samlade samhällsnyttan.

Åtgärderna och översynen ska innebära följande:

- Begränsa antalet verksamheter och projekt som behöver tillståndsprövas så att svensk lag motsvarar EU:s regler och lägg mer av samhällets resurser på tillsyn. Utnyttja generella föreskrifter där det är möjligt. Färre tillståndsprövar förbättrar myndigheternas möjligheter att fokusera sitt arbete och varje ärende kan hanteras snabbare.
- Gör ändringstillstånd till huvudregel vid ändring av befintliga verksamheter. Genom en avgränsning av processerna kan fokus läggas på väsentliga frågor och varje ärende hanteras snabbare.
- Begränsa antalet myndigheter som får föra talan för statens räkning och ställ högre krav på deras medverkan i processerna. Färre myndigheter ger snabbare och billigare processer.
- Inför tidsgränser i handläggningen vid domstolar och miljöprövningsdelegationer samt förstärk utredningsskyldigheten hos beslutande myndighet. Genom tidsgränser och utredningsskyldighet kan processerna fokuseras tydligare på väsentliga frågor.
- Reformera balken genom att flytta ut delar som har med verksamhetens lokalisering att göra till andra processer. Miljöprövningen kan då fokuseras på frågor om utsläpp till luft och vatten samt frågor om buller.

# 3. En möjlighet som måste tillvaratas

## 3.1 Behovet av en snabbare omställning och förändrade regler

Att klara av utmaningarna med de globala klimatförändringarna och att garantera en hållbar utveckling är några av samtidens största frågor. Problemen är komplexa men viljan att lösa dem är stark. I Sverige finns, till exempel, ambitiösa klimatmål till 2045 som ställer stora krav på omställning i samhället och hos företagen. Omställningen utgör samtidigt stora möjligheter för ett land som Sverige att förändra och utveckla vårt näringsliv. Arbetet med hållbar utveckling är emellertid av global karaktär. Där utmanas chanserna till framgång, av en i grunden mycket positiv utveckling. Fattigdomsbekämpningen i världen har varit mycket framgångsrik och den globala medelklassen kommer att växa med flera miljarder människor de närmaste decennierna. Samtidigt som fattigdomen minskar kan antalet människor på jorden bli upp mot 11 miljarder under detta århundrade. Det är en utveckling som är beroende av tekniker och energislag som idag inte i alla delar är förenliga med en hållbar utveckling och med klimatmålen.

Om mänskligheten skulle fortsätta att utnyttja jordens resurser på samma sätt som hittills kan vi förvänta oss stegrande klimatproblem och konflikter om råvaror och energi, med ökad miljöförstöring, och små möjligheter att uppnå en hållbar utveckling.

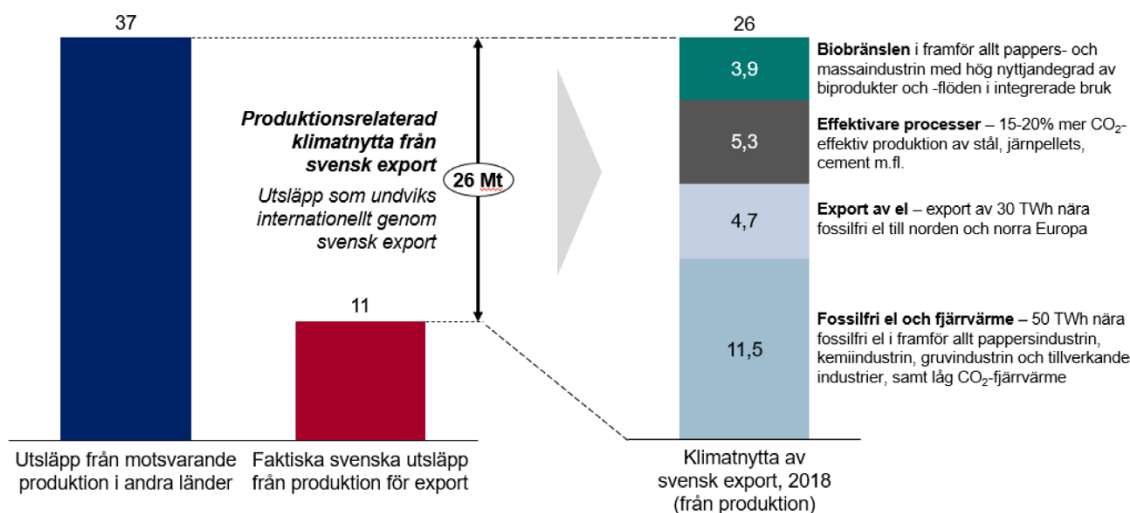
De aktörer som kommer att vara direkt avgörande för möjligheterna till framgång är företagen. Det är företagen som producerar de varor och tjänster som kan bidra till men framför allt lösa problemen. Därför behöver företagets innovationer och förändringsvilja tillvaratas och stöttas. Det kommer också krävas enorma investeringar för att det ska vara möjligt att få fram nya hållbara lösningar. I annat fall kommer Parisavtalets intentioner inte kunna förverkligas.

Den växande världsbefolkningen och den starka tillväxten i många nya ekonomier kommer att göra det helt nödvändigt att det svenska näringslivet kan växa även av andra skäl. Om Sverige inte kan följa med i utvecklingen riskerar landet att stagnera eller i värsta fall gå bakåt välfärdsmissigt. Det är på inget sätt nödvändigt. Tvärtom finns det enorma möjligheter, om vi väljer att ta vara på dem.

Näringslivets betydelse visas inte minst i den nyligen presenterade rapporten från Material Economics, "Klimatnyttan av svensk export". I den beräknas – bransch för bransch – klimatavtrycket från svenska exportvaror samt jämförs med identifierade relevanta referensanläggningar utomlands och klimatavtrycket från motsvarande produktion i de anläggningarna. Genom att jämföra talen visar man hur stora utsläpp av växthusgaser som trycks undan genom den svenska exporten. Analysen visade att de varor som exporteras från Sverige årligen hade gett upphov till hela 37 miljoner ton

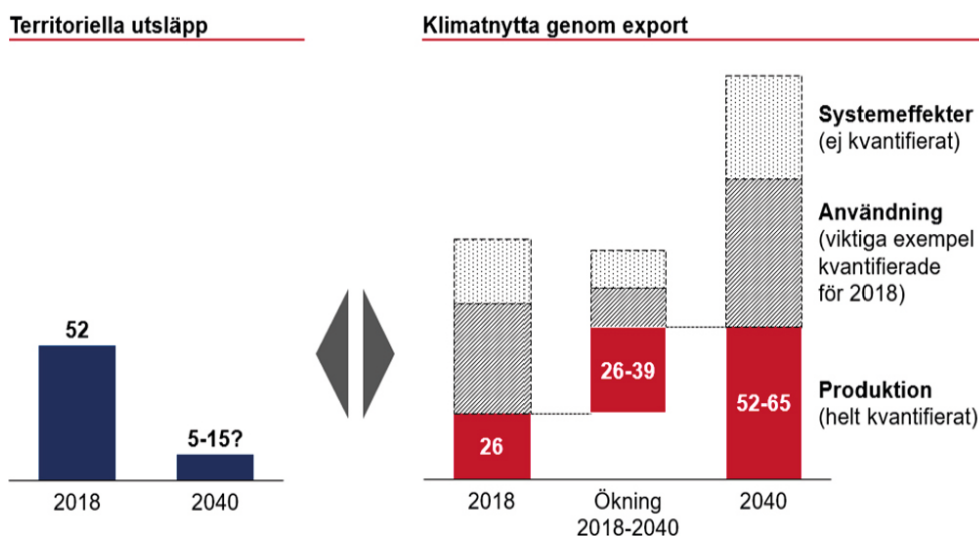
CO<sub>2</sub> om de framställts i andra länder. I Sverige ger de istället upphov till 11 miljoner ton CO<sub>2</sub>. Detta betyder att svensk export varje år undantränger globala utsläpp på hela 26 miljoner ton CO<sub>2</sub>. Det kan jämföras med Sveriges samlade utsläpp av växthusgaser, som 2018 uppgick till 52 miljoner ton CO<sub>2</sub>.

**Figur 1. klimatnyttan av svensk export**



Rapporten visar också att den redan stora klimatnyttan av svensk export kan växa. Klimatnyttan från produktion år 2040 kan uppgå till hela 65 miljoner ton CO<sub>2</sub> per år. En viktig slutsats är att denna möjlighet är högst relevant även om resten av världen ställer om; även i ett scenario som begränsar den globala uppvärmningen till 2 grader uppgår klimatnyttan år 2040 till 52–55 miljoner ton CO<sub>2</sub> per år. Det är lika mycket eller mer än dagens samlade växthusgasutsläpp inom landets gränser. Samtidigt som ambitionen är att fortsätta sänka de svenska utsläppen ned mot 5–15 miljoner ton per år.

**Figur 2. Territoriella utsläpp och klimatnyttan av export**



Inget företag som vill överleva på sikt kan fortsätta som tidigare. Men om det ska bli möjligt med ett cirkulärt och hållbart samhälle där företagen bidrar till ökad miljö- och klimatnytta, inte bara i Sverige utan globalt, krävs investeringar på en nivå som aldrig tidigare skådats. Det rör sig om en snabb nyindustrialisering av Sverige, där förändringstakten måste öka märkbart jämfört den som rått de senaste 3–4 decennierna. Nyckelområden är ökat risktagande och snabb teknikutveckling, förnyade verksamhets- och miljötillstånd, utbyggnad av el- och annan infrastruktur, ett konkurrenskraftigt kraftsystem, och styrmedel som gör ren produktion lönsam och att investeringarna blir möjliga.

Företagen har både förstått och agerat efter denna utveckling. Under de senaste åren har en rad projekt startats som kan bidra till Sveriges utveckling som industri- och välfärdsnation samtidigt som de kan bidra till omställningen i hela världen. Inte minst märks detta inom stål, gruv- och batteriindustrin. Dessa företag är dock beroende dels av underleverantörer som behöver klara transformationen, dels av tillgången på elektricitet och infrastruktur. I samtliga fall kommer miljöbalkens tillståndssystem att bli en kritisk faktor för investeringarna.

Därför har en vision om att det ska vara möjligt att göra dubbelt så mycket miljö- och klimatomfattad nytta på hälften av tiden ställts upp. Den är nödvändig om Sverige ska bli ett cirkulärt och hållbart samhälle där företagen bidrar till ökad miljö- och klimatnytta inte bara i Sverige utan även globalt. Det är också fullt möjligt.

Det största hindret mot visionen är paradoxalt nog miljöbalken, som är ett trubbigt instrument som inte möjliggör några övergripande prioriteringar eller samhälls-ekonomiska kostnads- och nyttoavvägningar. Den fungerar bara som ett verktyg för att skärpa kraven så mycket som möjligt i det enskilda fallet utan hänsyn till den enskilda verksamhetens eller åtgärdens miljönytta och bidrag till de miljöpolitiska målsättningarna. En effekt av miljöbalkens allomfattande tillämpningsområde är att den skapar långdragna processer och suboptimeringar genom att hindra eller fördröja investeringar som skulle vara till nytta både för miljön och den svenska ekonomin. Denna paradox har konstaterats många gånger. Redan Miljöbalkskommittén noterade år 2003 att miljöbalken motverkar sina egna syften. Därtill har det Klimatpolitiska rådet i sin rapport för år 2021 konstaterat att reglerna som ska gynna miljöförbättringar bromsar omställningen.

#### **Svårt att öka vattenkraftsproduktionen i befintliga anläggningar**

Vattenkraftverket Untra i Dalälven har levererat förnybar el sedan 1918. Kraftverkets produktion av el bedöms av myndigheterna vara samhällskritisk. Efter mer än ett sekel började det emellertid bli dags att modernisera anläggningen.

I mitten av 2000-talet började arbetet med att söka tillstånd. Byggstarten planerades till år 2010. Men år 2021 är frågan inte avgjord. Genom åren har miljöorganisationer och naturvårdande myndigheter invänt mot olika aspekter på förnyelsen av kraftverket. Förändringar i projektet och nya ansökningar har ingetts vid flera tillfällen. Vid ett av dessa ansåg till exempel Mark- och miljödomstolen att anläggningen, när den väl var i drift, inte skulle störa miljön, men att bygget skulle göra det. Ärendet hänsköts till regeringen som då sade nej. År 2021 finns ett avgörande i mark- och miljödomstolen som förväntas bli överklagat. Trots vattenkraftens roll för samhällets omställning till fossilfrihet och elektrifiering har det hittills tagit mer än tio år med effektivitetsförluster och merkostnader som följd.

Källa: Balanskommissionens hinderrapport

Det är viktigare än någonsin att systemet förändras och att mesta möjliga miljönytta kan erhållas för varje investerad krona samt att regelsystem och process underlättar omställningar och förändringar. Dessutom kräver det i sin tur att uppställda mål kan konsekvensbedömas inte bara miljömässigt utan även ur ett samhällsmässigt och ekonomiskt perspektiv. Detta kräver i sin tur kunskap om och förståelse för vilka styrmedel som kan och vilka som bör användas för att nå målet.

#### **Tid är pengar**

På 1990-talet inleddes planeringen av den nya hamnen Norvik. Läget intill Nynäshamns hamn ger kort insegling och spar tid och bränsle för fartygen.

När ansökan om tillstånd till hamnen lämnades in 2007 beräknades kostnaden till 1,7 miljarder kronor. När bygget var klart 2020 hade summan stigit till 3,8 miljarder, alltså mer än en fördubbling. Bara fördyringarna på grund av inflation under förseningstiden uppgick till 675 miljoner kronor.

Från en svensk utgångspunkt är en målinriktad miljöreglering också viktig av konkurrensskäl. För Sverige, vars ekonomi är mer beroende av export än kanske något annat land, är det mycket viktigt att skapa kostnadseffektiva modeller för att nå målen. Svenska företag har redan en konkurrensnackdel på grund av att Sverige är ett litet land i utkanten av de stora marknaderna. Den får inte förvärras genom ineffektiva miljöregleringar.

#### **Återvinningen som försvann med arbetstillfällena**

Europa har ont om strategiska metaller som behövs för att ställa om energisystemet. En av dessa är vanadin som ger hög hållfasthet och låg vikt. Materialet används i batterier för storskalig energilagring i elnät, exempelvis för att jämma ut produktionen från variabla energikällor som vind och solkraft. Idag är EU helt beroende av import, huvudsakligen från Kina. Ett projekt för att återvinna vanadin ur den nordiska stålindustrins slaggprodukter, som kunde ha förlagts i Boden, nära SSAB:s stålverk, hamnade istället i Björneborg i Finland. En avgörande faktor var att länsstyrelsen i Norrbotten inte kunde ge några besked om hur lång tid miljöprövningen skulle kunna ta, medan det gick att få en mycket tydlig tidsplan för miljöprövningen i Finland. Därmed försvann en investering på 1,3 miljarder kronor och ett 80-tal nya arbetstillfällen.

Oavsett om det ska byggas snabbspårvägar, elbilar, nya energislag, klimatsmarta bostäder eller om det behövs klimatanpassad matproduktion, klimatanpassad basindustriproduktion, nya IT-tjänster eller något annat kommer det att behövas företag som klarar av att erbjuda det som samhället efterfrågar.

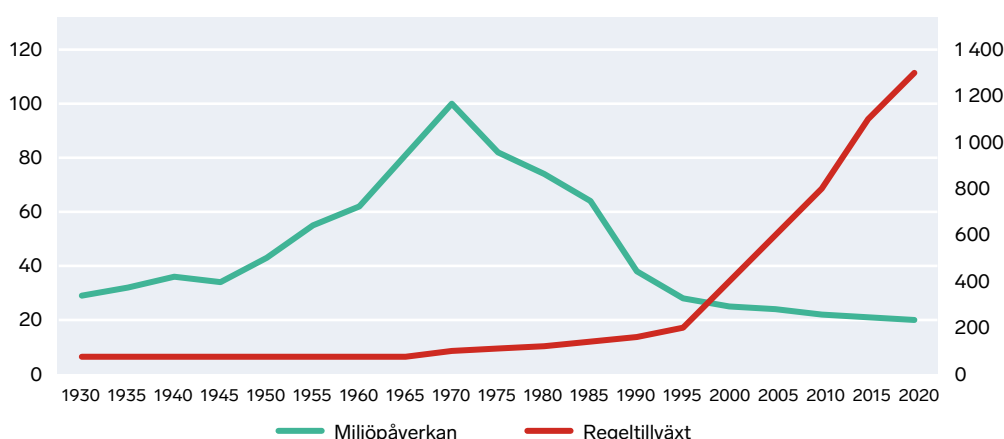
Tiden är därför mogen att även i Sverige diskutera hur miljölagstiftningen bör se ut och mer specifikt hur tillståndsprövning och individuell tillsyn ska utformas, i vilken utsträckning de alls ska användas och om inte andra typer miljöregleringar kan vara mer effektiva.

## 3.2 Utgångspunkter för en reformering

En viktig utgångspunkt för allt arbete med att förändra och reformera miljöreglerna är att det ska leda till förbättringar för miljön, klimatet och för människorna. Målkonflikter som kan uppstå mellan olika miljöintressen eller mellan miljöintressen och mänsklig utveckling behöver dock hanteras bättre.

Att miljöbalken numera uppfattas som ett trubbigt och i hög grad ineffektivt styrmedel för att nå politiska målsättningar innebär inte att den är irrelevant eller obehövlig. Under den tidigare gällande miljöskyddslagen, som utgör grunden för miljöbalkens regler om tillståndsprövning, förbättrades miljösituationen i Sverige mycket påtagligt. Miljöskyddslagens effektivitet kan emellertid tillskrivas den höga utsläppsnivå som rådde när lagen trädde i kraft. Åtgärder som vidtogs fick stor effekt i absoluta tal. Samtidigt genomgick näringslivet vid tiden för lagens tillkomst stora strukturomvandlingar som i sig medförde betydande utsläppsreduktioner. Lagen hjälpte till att fånga upp verksamheter som inte följde med i utvecklingen. Några specifika mål – utöver målet att minska utsläppen – behövdes inte. Att lagen, liksom miljöbalken, var ett trubbigt instrument för att nå miljöförbättringar var således inte negativt på den tiden. Tvärtom innebar detta att förbättringar kunde genomföras på många fronter samtidigt. I dag finns dock ingen sådan omfattande förbättringspotential. Utsläppsminskningarna sedan de högsta nivåerna på 1970-talet har minskat radikalt, med i vissa fall upp till 98 procent. Idag kan ”import” av föroreningar, till exempel via luften, vara en mycket större källa än inhemska utsläpp. Denna utveckling syns emellertid inte i regeltillväxten som från mitten av 1990-talet varit hög. Marginalnyttan av de tillkommande reglerna kan därför i många fall ifrågasättas. Detta resonemang ska dock inte tas till intäkt för att miljöregler inte behövs. Endast att utformningen och inriktningen kan behöva förändras.

Figur 3. Miljöpåverkan jämfört med regeltillväxt



Källa: Svenskt Näringsliv. Den vänstra y-axeln utgör ett sammanvägt mått på miljöpåverkan i Sverige där 100 satts till år 1970 när utsläppen var som störst. Den högra y-axeln anger det ungefärliga antalet regler på miljöområdet.

De kostsamma omställningar som behövs i de flesta samhällssektorer kräver en ny sorts lagstiftning som främjar omställningen. Efter miljöbalkens tillkomst har dessvärre den starka tillväxten av regler som skett innehållit mer av samma sak. En slutsats, är att om man vill uppnå märkbara miljöförbättringar – inte bara att bibehålla status quo – behöver man överge miljöbalken i dess nuvarande form eller i vart fall kraftigt reformera den.

Sveriges möjligheter att göra genomgripande förändringar har dock vissa begränsningar, i synnerhet på EU-rättens område. Detta bör emellertid inte hindra en diskussion om möjliga förändringar. För det första behövs det för att Sverige ska kunna driva en progressiv agenda i EU. Om Sverige på sikt ska kunna vara en stark röst i EU, krävs att vi inte bara lyckas med att reducera utsläpp och skydda den biologiska mångfalden. Vi måste också visa att vi gör detta med bibehållen eller förstärkt konkurrenskraft och välfärd. För det andra behövs det för att vi ska kunna tillvarata de möjligheter som faktiskt finns i dagens regelverk. Rimligen bör målsättningen vara att skapa mesta möjliga miljönytta för varje investerad krona. Otillräckligt genomtänkta styrmedel innebär att det blir oproportionerligt kostsamt, vilket kommer att medföra att uppnåendet av målen försenas och i värsta fall att de inte nås över huvud taget. Sådana styrmedel tar också udden av de svenska företagens konkurrenskraft.

#### **Fiskodling med förhinder**

Ett bolag i Bohuslän började 2015 skissa på en mer miljövänlig anläggning för att odla lax. Projektet gav bättre kontroll av vattenkvaliteten än odlingar i havet, låg dödlighet på fisken, låg risk för sjukdomar och vaccinfri odling.

Konceptet väckte stort intresse och fick tidigt stöd av forskare och myndigheter. Efter fyra år var allt klart: teknik, mark, finansärer och politisk uppslutning. Men miljötillståndet avslogs eftersom de små utsläpp i havet som odlingen orsakade ansågs kunna påverka miljömålen negativt – trots att utsläppen skulle bli en bråkdel av de som uppstår inom traditionell laxodling. Försöksanläggningen är nu nedlagd och en återstart förbereds i Danmark.

# 4. En reformerad lagstiftning

## 4.1 Principer för en reformering

Det hävdas emellanåt att miljöretten är så kallad ”sui generis”, det vill säga en alldeles egen rättsordning som kan styras av andra principer än vad som gäller för övriga regler. Det är emellertid ett farligt synsätt, eftersom miljöbalken reglerar det allmännas maktutövning över enskilda. Istället behöver en reformering av miljöretten styras av samma grundläggande principer som gäller för andra lagar och regler. Lagstiftningen måste vara rättssäker, förutsebar, proportionell och likformig. Andra viktiga element är flexibilitet, proportionalitet och kostnadseffektivitet; det vill säga anpassning av kravnivån till förhållandena i det enskilda fallet.

### 4.1.1 Tidsåtgången vid tillståndsprövning måste minska

I stort sett varje investering i industriell verksamhet är beroende av miljötillstånd och samtidigt tidskritisk. Det är viktigt för företagen att kunna anpassa sin produktion till efterfrågan. Med dagens snabba utveckling och behovet av klimatanpassade produkter är det viktigare än någonsin.

Ramböll Management Consulting har vid två tillfällen studerat genomförandetiden för projekt med miljöpåverkan under perioden 2007–2014. Av undersökningarna framgår det att handläggningstiderna enligt miljöbalken är betydligt längre än de skulle behöva vara. Eftersom utdragna processer har en negativ påverkan på möjligheten och viljan att investera i Sverige är detta allvarligt. Tidsaspekten är en central konkurrensfaktor när ett företag beslutar i vilket land en investering ska läggas. Under senare år har det blivit allt mindre självklart att en investering i ett företag baserat i Sverige ska ske här i landet. Detta har att göra med ett allt större utländskt och institutionellt ägande och att man i många länder, i synnerhet inom EU, avvecklat etableringshinder i snabb takt samtidigt som kapitalets rörlighet ökar. Konkurrensen om var etableringar och investeringar ska göras ökar med andra ord konstant. De långa handläggningstiderna i Sverige talar inte till Sveriges fördel när det gäller viktiga investeringar, särskilt inte i en tid där det ställs krav på snabba omställningar.

### 4.1.2 Förutsebarhet och likformighet är en grundförutsättning för alla investeringsplaner

Att hantera osäkerhet om framtiden är en normal komponent i all näringsverksamhet. Osäkerheterna bör dock vara begränsade till frågor om marknadens krav och konkurrenternas anpassning till dessa. Om det allmännas krav på företagen också

är oklara eller osäkra är det mycket svårt, och i vissa fall omöjligt, att bedöma vad som är en lönsam respektive olönsam investering. Ett företag måste på förhand kunna skapa sig en klar bild av vilka krav det allmänna kommer att ställa på en tilltänkt verksamhet. Detta för att kostnaden för att uppfylla kraven ska vara möjlig att beräkna och för att det ska vara möjligt att bedöma hur lång tid det kommer att ta att fastställa kravbilderna samt att uppfylla kraven.

De nuvarande tillståndens i praktiken mycket starka skydd har varit och är alltjämt betydelsefullt för näringslivet. Den som gör en omfattande investering måste kunna förlita sig på att verksamheten får fortsätta att bedrivas. De tankar som funnits i Sverige om att göra miljötillstånden tidsbegränsade skulle alltså kunna få förödande konsekvenser för investeringsklimatet.

I kravet på förutsebarhet ligger också ett krav på att lagstiftningen inte ändras alltför frekvent och att varje ändring inte är alltför omfattande. Frekventa och omfattande ändringar skapar osäkerhet och kompetensproblem eftersom det tar viss tid innan myndigheter och andra berörda tar till sig ny lagstiftning och etablerar gemensam praxis.

Förutsebarheten blir normalt större om liknande regler gäller – och förutsätts gälla – i flera olika länder. Eftersom miljöpåverkan ur ett svenskt perspektiv idag ofta handlar om påverkan som sker över nationsgränser och i vissa fall t.o.m. globalt är internationella överenskommelser och EU-lagstiftning bättre lämpade att tillvarata både miljöns och näringslivets intressen än nationella regler. De geografiska marknader inom vilka företagen konkurrerar har växt under flera decennier och växer alltjämt. Näringslivet har därför ett behov av internationell likformighet och konkurrensneutralitet när det gäller miljölagstiftning och andra regleringar.

### **4.1.3 Flexibilitet, proportionalitet och kostnadseffektivitet är viktigt för alla**

Förutsebarhet och flexibilitet är i viss mån varandras motpoler. En lagstiftning som är förutsebar i varje detalj riskerar att bli stelbent om den inte utformas på rätt sätt. En mycket flexibel lagstiftning kan framstå som otydlig, vilket minskar förutsebarheten.

Det är viktigt att detaljerade tekniska krav (exempelvis, slutsatserna om bästa tillgängliga teknik i industriutsläppsförordningen (2013:250)) balanseras så att de ger utrymme för anpassning till individuella och lokala förhållanden. Om man vid beslutet om vilka krav som ska gälla för en verksamhet enbart fokuserar på vilka skyddsåtgärder som är tekniskt möjliga att vidta utan att ta hänsyn till hur det miljömässiga behovet ser ut, riskerar man att ställa onödiga krav. Detaljerade tekniska krav utan möjlighet till anpassning till förutsättningarna i det enskilda fallet kan med andra ord resultera i resursslöseri och suboptimering.

Det är också viktigt att miljölagstiftningen är flexibel i så måtto att den inte onödigtvis låser verksamhetsutövare vid en viss anläggningsutformning eller en viss produktionsinriktning. Det bör vara möjligt att anpassa en verksamhet till ändrade marknadsförhållanden (exempelvis genom att ändra eller utöka verksamheten) utan att verksamhetsutövaren ska riskera att komma i konflikt med gällande författningar,

tillstånd och andra beslut. Hinder mot sådan anpassning (exempelvis genom krav på förnyade tillstånd) bör aktualiseras endast i de fall det är miljömässigt motiverat att pröva en förändring individuellt enligt miljöbalken.

Proportionalitetsprincipen är en viktig grundbult i lagstiftningen som kan bidra till att tillgodose behovet av flexibilitet och kostnadseffektivitet. Här måste tillstånds- och tillsynsmyndigheter ta hänsyn till hela bilden när de gör sina bedömningar. Är det exempelvis nödvändigt att reducera energiförbrukningen för att minska klimatpåverkan vid en anläggning som snart ska tas ur drift? Måste utsläppen från varje källa oavsett storlek eller geografiskt läge reduceras på samma sätt för att ändamålet med utsläpps begränsningen ska kunna nås? På grund av miljöbalkens trubbighet och bristfälliga målstyrning kan det från myndighetshåll hävdas att varje förbättring bidrar till att uppfylla lagstiftningens ändamål. Det är inte sant. Man måste bedöma om kravet står i rimlig proportion till kostnaderna i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Det räcker inte att konstatera att verksamhetsutövaren ”borde ha råd” med den aktuella skyddsåtgärden.

Kostnads- och nyttoavvägningar bör utvecklas till att i högre grad än i dag innefatta en tydlig samhällsekonomisk värdering av de krav som ställs. Vilken miljönytta får man för varje spenderad krona? Det är med andra ord viktigt att beslutsfattare ställer sig frågan om det krav som övervägs är samhällsekonomiskt effektivt eller om ändamålet med kravet kan tillgodoses på något annat, för den enskilde (och samhällssekomin), mindre kostsamt sätt.

I stället för att minska tillämplande myndigheters och verksamhetsutövares valmöjligheter bör dessa utökas. Eftersom mänsklig verksamhet nästan alltid har en påverkan på miljön är det viktigt att se till det samlade resultatet. Ibland skulle man kunna klara både verksamheten och miljömässiga mål om valmöjligheterna vore större. Det kan exempelvis handla om att krav på kostsamma skyddsåtgärder kan uppfyllas genom att andra, mer effektiva kompensationsåtgärder vidtas vid andra anläggningar eller inom andra samhällssektorer. På kort sikt finns vissa begränsningar när det gäller innovativa lösningar eftersom gällande lagstiftningen inte medger sådana i någon större utsträckning. På längre sikt är det emellertid i princip bara innovationsförmågan som sätter gränserna, förutsatt att erforderliga författningsändringar genomförs.

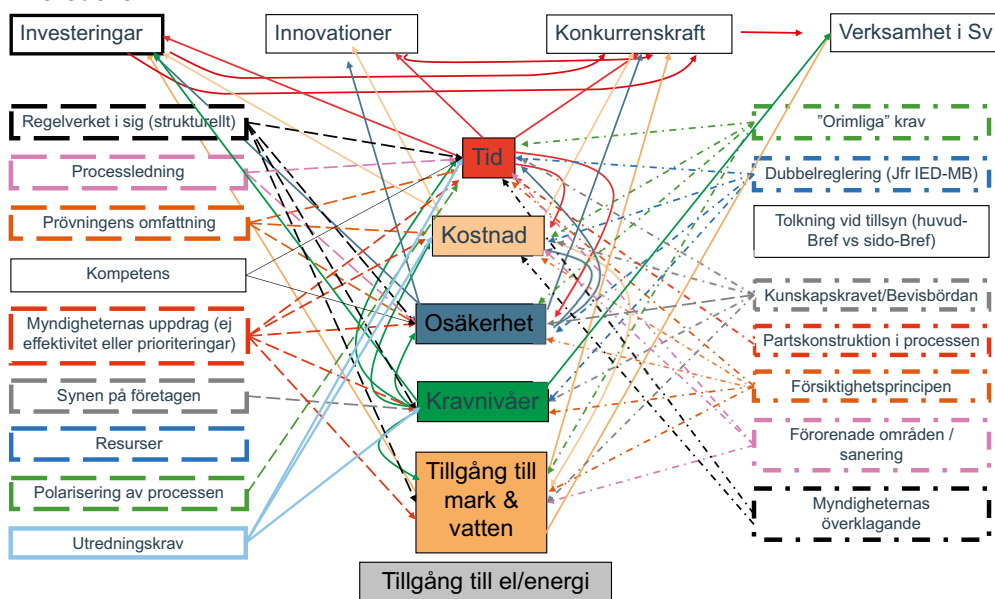
## 4.2 Innehållet i en reformerad lagstiftning

Försöker man kartlägga var problemen i miljöbalkens tillståndsregler finns, märker man snart att det är en mycket sammansatt bild. Utgår man från de viktigaste kan man konstatera att tiden, kostnaden, osäkerhet, kravnivåer och tillgång till mark och vatten är grundläggande faktorer som påverkar företagets möjligheter att genomföra investeringar och innovationer, vilka i sin tur är avgörande för konkurrenskraften och möjligheten att ställa om och på sikt överleva som företag.

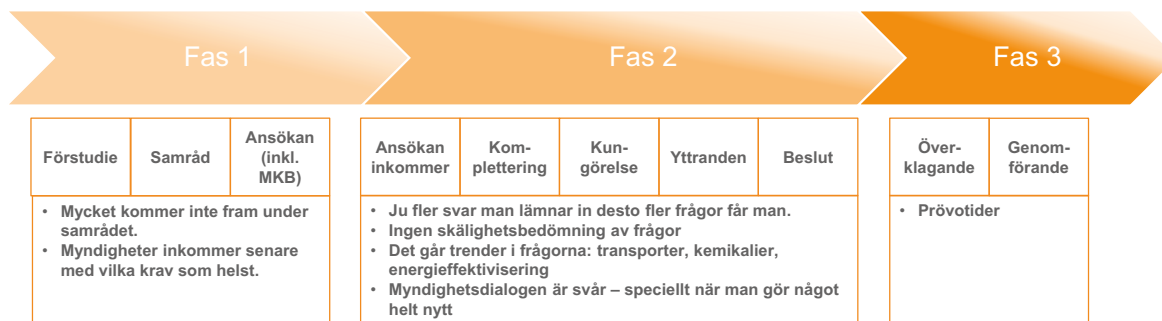
Samtliga grundläggande faktorer påverkar varandra och påverkas av regelverket eller prövningsorganisationen. Genom att undersöka relationen mellan de grundläggande faktorerna och påverkan från regelsystem och prövningsorganisationen kan man kartlägga problemen. Ett par exempel kan nämnas här. Ju längre tid en process tar desto mer ökar kostnaderna men också osäkerheten genom att nya krav eller förutsättningar kan tillkomma. Tiden och kostnaderna påverkas båda av hur omfattande en process blir. Ju fler omständigheter som tillåts tas upp i en process desto högre blir kostnaden i sig men även tidsåtgången ökar normalt sett, vilket som sagt i sin tur kan öka kostnaden ytterligare. Ju fler omständigheter som tillåts tas upp i processen desto mer ökar också normalt osäkerheten kring utgången.

Utöver de fem grundläggande faktorerna tillkommer även tillgången på elektricitet och annan energi som en mycket viktig faktor, som dock i hög grad är beroende av även andra regelsystem.

**Figur 4. Relationen mellan faktorer i tillståndsprocessen som påverkar investeringar och innovationer**



Ett sätt att angripa problemet är att följa en process från början till slut för att kartlägga var problemen uppstår.

**Figur 5. Tillståndprocessens tre faser och exempel på problem under respektive fas****Problem under resans gång**

Med det angreppssättet framträder en del problem tydligt. Genom att tillståndprocessen allt för sällan avgränsas växer utredningsmaterial och frågeställningar, vilket gör att processen blir oöverblickbar. Det innebär också att synpunkter inkommer sent, vilket skapar ytterligare förseningar. Tendensen förstärks också av bristande ledning från domstolar och miljöprövningsdelegationer samt av att det i större projekt ofta finns ett stort antal statliga aktörer som sinsemellan kan ha olika uppfattningar om vilket underlag som behövs respektive vilka krav som bör ställas.

Ser man till hur tillståndsprövningen utvecklats under miljöbalkens tid är det tydligt att processmaterialet blivit mer och mer omfattande och att prövningarna tar längre och längre tid. Tidsåtgången är inte med nödvändighet bunden till den prövade verksamhetens storlek. Det handlar mer om att kraven ökat på detaljerade och utförliga redovisningar av såväl stort som smått. Krav ställs av rädsla för att missa något eller för att man kan, inte för att det nödvändigtvis behövs. Inte sällan i en iver att testa var gränserna går för miljöbalkens tillämpningsområde.

Miljöprövningen kan idag liknas vid en förbränningsmotor eller en gammaldags glödlampa. Den helt övervägande delen av energin som tillförs systemet försvinner utan att föra saken framåt eller belysa saken mer.

I de följande två avsnitten redovisas några förslag som skulle ha påtaglig betydelse för en effektivare prövning. De är indelade i åtgärder som kan vidtas på kort sikt och större reformer som bör vidtas om visionen om en fördubblad omställningstakt ska kunna nås. I slutet på rapporten återfinns förslag på hur möjliga åtgärder på kort sikt kan utformas i lagtext, bilaga 1.

## 4.3 Åtgärder som kan vidtas på kort sikt

### 4.3.1 Gör ändringstillstånd till regel vid ändring av befintlig verksamhet

Idag finns det en möjlighet att vid ändring av till exempel en industriell verksamhet, få enbart ändringen prövad. Huvudregeln är dock alltjämt att hela verksamheten ska prövas. Det är en ineffektiv ordning som inte ger någon eller på sin höjd en begränsad

miljönytta. Det är i allmänhet inte rimligt att ställa ytterligare krav på de delar av verksamheten som inte kommer att ändras till följd av verksamhetsutövarens investeringsplaner. Effekten av den nuvarande regeln blir till exempel att verksamhetsutövare avvaktar att genomföra åtgärder till dess att man ändå måste ompröva hela verksamheten eller att åtgärder försenas för att ett ändringstillstånd inte godtas.

Det förekommer dessvärre att frågan om hela verksamheten eller endast ändringen ska prövas, används av myndigheter som en hävstång för att få igenom krav som annars inte skulle godtas, exempelvis en tidsbegränsning av ändringstillståndet.

För att få reda på om ansökan kan prövas som ett ändringstillstånd måste man lämna in en ansökan om ändringstillstånd, inklusive en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamheten måste alltså antingen chansa på att man får ett ändringstillstånd eller ta det säkra före det osäkra och söka tillstånd till hela verksamheten. Att behöva backa tillbaka och göra om hela proceduren tar i allmänhet för lång tid. Skulle man välja att överklaga ett beslut som innebär att man nekats ett ändringstillstånd riskerar man att processen tar ännu längre tid. Resultatet blir att vissa verksamhetsutövare avstår från att försöka göra en investering till dess att man ändå skulle behöva söka en fullständig omprövning. Det är en förlust för verksamhetsutövaren och även för miljön eftersom förändringar medför miljömässiga förbättringar (exempelvis byten till mindre klimatpåverkande bränslen, effekthöjningar eller sambehandling av industriellt avloppsvatten från flera verksamheter).

Nuvarande regel är således ineffektiv. För att öka förutsebarheten och möjligheten att genomföra snabba omställningar krävs det att ändringstillstånd blir huvudregel i lagstiftningen. Principen ska vara att endast ändringen och den tillkommande miljöpåverkan som ska prövas. En sådan ordning skulle stämma överens med EU:s industriutsläppsdirektiv.

### **4.3.2 Anmälan istället för tillstånd vid mindre ändringar**

Enligt EU:s lagstiftning är endast väsentliga ändringar tillståndspliktiga, vilka definieras i en bilaga till det så kallade industriutsläppsdirektivet. Övriga ändringar kräver endast att den behöriga myndigheten underrättas. I Sverige har man dock valt att även göra ändringar med mycket liten eller ingen miljöpåverkan tillståndspliktiga. Här borde man alltså kunna följa EU:s regler och låta denna typ av mindre ändringar göras efter anmälan istället för att tillståndspröva dem. Detta borde även gälla justeringar av tillåten produktionsmängd, under samma förutsättningar.

### **4.3.3 Överför mer från tillståndsprövning till tillsyn**

Tillståndsprövningen tar också alltmer resurser i anspråk på bekostnad av tillsynen. Den fråga man måste ställa sig är om ett miljötillstånd verkligen måste reglera alla frågor som idag aktualiseras. Prövningsunderlaget har – på grund av miljöbalkens allomfattande karaktär – kommit att successivt bli mer omfattande i form av invallningsutredningar, ingivande av kompletta kemikalieförteckningar med säkerhetsdatablad, släckvattenutredningar, transport- och energiutredningar,

utredningar kring förorenad mark etc. Ofta resulterar dessa redovisningar endast i att frågan delegeras till tillsynsmyndigheten utan att några substantiella krav föreskrivs i villkor. Innan dess har dock mycket tid tagits i anspråk för att hantera omfattande kompletteringskrav, som sedan får mycket liten betydelse för den slutliga prövningen.

Det skulle gå att uppnå väsentliga förenklingar om en hel del frågor som idag upptar en relativt stor plats i prövningsunderlaget och föranleder kompletteringar, i stället kunde hanteras inom ramen för tillsynen. Det gäller bland annat så kallade Seveso-anläggningar, utbytesregeln för kemikalier, hantering av släckvatten och över-svämningsrisker, förorenad mark, energieffektivisering och transporter.

Tillståndsprovningen skulle kunna renodlas genom att det anges att den endast ska reglera den huvudsakliga miljöpåverkan av den tillståndssökta miljöfarliga verksamheten eller ändringen av sådan miljöfarlig verksamhet. Det är också tänkbart att införa ett förbud mot villkorsreglering av ovan angivna frågor om det inte finns särskilda skäl för en sådan villkorsreglering.

#### **4.3.4 Ersätt kravet på bästa möjliga med bästa tillgängliga teknik**

I miljöbalken används begreppet bästa möjliga teknik medan EU:s regelverk talar om bästa tillgängliga teknik. Skillnaden kan tyckas liten men idag förekommer det inte sällan att det uppstår omfattande skriftväxling i miljöprocesserna kring relationen mellan de två begreppen. Detta trots att de flesta verksamheter som har någon miljöpåverkan av betydelse omfattas av EU:s regler om bästa tillgängliga teknik. Reglerna leder till att de verksamheter som presterar bäst straffas med skärpta villkor och därmed ökade kostnader trots att marginalnyttan är obefintlig. På så sätt skapas ett negativt incitament för framgångsrika verksamheter att fortsätta utvecklas.

#### **4.3.5 Tidplan och tidsgränser i domstol**

Mark- och miljööverdomstolen och vissa mark- och miljödomstolar redovisar ibland vid processens början en tidplan för handläggningen av målet. Tidplanerna har bidragit till att göra handläggningen mer förutsebar. En enkel åtgärd för att öka effektiviteten i processerna vore att införa ett krav på att prövningsmyndigheten omedelbart ska upprätta en tidplan för målets eller ärendets handläggning om någon av parterna begär det. Det bör också införas krav på att en part som vill avvika från tidsplanen måste ange skäl för detta. Bestämmelsen bör gälla även i Mark- och miljööverdomstolen.

Det är en mycket stor variation i handläggningstider mellan olika domare. Det kan inte helt förklaras med att prövningarna är olika omfattande, utan det har även stor betydelse hur enskilda domare och miljöråd väljer att driva målen. Eftersom miljöbalken i princip ger obegränsade möjligheter att fördjupa sig i frågor oavsett betydelsen för miljön och verksamheten blir konsekvenserna för handläggningen påtaglig i enskilda fall.

För att komma förbi att målen drar ut på tiden krävs tidsgränser. Målsättningen borde vara att ett mål ska vara avgjort inom 12 månader från ingivandet och efter 18 månader ska det finnas en skyldighet för domstolen att lotta om målet, för det fall det inte finns särskilda skäl för att inte göra det. Sådant särskilt skäl kan vara att sökanden inte önskar att målet lottas om.

Det anförs ibland att tillståndsansökningar är undermåliga, vilket kräver omfattande kompletteringar. I den mån det är ett problem bör det kunna hanteras inom ramen för tidplanen och om det inte går att få fram tillräckliga kompletteringar för att kunna pröva målet inom rimlig tid bör det kunna avvisas. Detta kommer att sätta press på både sökanden och domstolen.

#### **4.3.6 Domstolens utredningsskyldighet**

I syfte att säkerställa att ansökan innehåller allt underlag som behövs för domstolens bedömning om en verksamhet ska tillåtas och på vilka villkor det kan ske, används idag den s.k. kompletteringsrundan. I den får myndigheterna inkomma med kompletteringskrav på det man anser saknas i underlaget. Trots att det är domstolen som behöver underlaget är det i praktiken remissmyndigheterna som, genom att inte ställa ytterligare krav på mer information, avgör när rundan är avslutad. Förfarandet har utvecklats genom praxis och det finns inte någon bestämmelse i miljöbalken som anger att domstolen ska skicka ut ansökan för kompletteringar.

Kompletteringsrundan drar ofta ut på tiden, särskilt i större mål. Om man drar ifrån domstolens eget arbete med målet, för förhandling och domskrivning, utgör kompletteringsrundan nästan hälften av handläggningstiden. Inte sällan används kompletteringsrundan av myndigheterna för att få svar på frågor som inte nödvändigtvis har relevans för tillståndsbeslutet. Av dessa skäl borde man frånga den nuvarande praxisen och i stället tydliggöra i miljöbalken att det är domstolen som ska avgöra om och när ansökan är fullständig. Det bör alltså inte, som idag, i praktiken överlåtas till myndigheterna. Däremot bör domstolen om den uppfattar ett underlag som bristfälligt kunna vända sig till den myndighet inom vars ansvarsområde frågan sorterar för att begära in upplysningar om vilken komplettering som kan behövas. Domstolen bör i sådant fall ange vilken fråga myndigheten ska yttra sig om för att undvika oväsentligt underlag. Den relevanta myndigheten kan på så sätt bistå domstolen i dess arbete.

Vidare bör det förtydligas att domstolen under hela målets handläggning kan förelägga om ytterligare kompletteringar som kan behövas. I ett sådant läge ska ansökan alltså inte avvisas eller avslås utan att sökanden har fått möjlighet att inkomma med komplettering.

Samma utredningsskyldighet och möjlighet för sökanden att komplettera sin ansökan bör finnas vid Mark- och miljööverdomstolen.

### 4.3.7 Myndigheterna och deras roll i tillståndsprocessen

Genom att flera frågor hanteras inom ramen för tillsynen skulle antalet instanser som kan yttra sig vid domstolen bli färre, bland andra skulle räddningstjänster och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap falla bort. Det kan emellertid också diskuteras om inte det allmännas representation i förhandlingarna skulle kunna begränsas ytterligare utan risk för ett sämre underlag. I dagsläget kommer vanligen en mängd, ofta överlappande, yttranden in till domstolen från flera olika myndigheter, under hela processen. Ett förslag är att låta enbart en myndighet på respektive statlig, regional och kommunal nivå vara part i målet. På statlig nivå skulle Naturvårdsverket med fördel kunna agera som samlade centrala statliga myndighet och inhämta övriga centrala myndigheters synpunkter vid behov.

Vidare, och särskilt om fler än en myndighet på varje nivå kan medverka, borde kvarvarande myndigheters instruktioner förtydligas vad avser respektive myndighets ansvarsområde och miljöbalken justeras så att det framgår att myndigheterna endast får föra talan för att tillvarata de intressen som respektive myndighet är skyldig att bevaka enligt sin myndighetsinstruktion. Idag förekommer allt för ofta att myndigheter för talan på områden som faller under andra myndigheters kompetensområde.

För att garantera delaktighet under hela processen så att underlaget kan beredas så effektivt som möjligt bör myndigheter och andra endast ha rätt överklaga en dom eller ett beslut om de har gett synpunkter i den aktuella frågan under ärendets eller målets handläggning i första instans. Rätten för remissmyndigheter att anslutningsöverklaga bör tas bort. Myndigheternas rätt till ersättning för rättegångskostnader i vattenmål bör också tas bort.

Ytterligare något som ofta påtalas från såväl verksamhetsutövare som kommuner är att myndigheterna inte alltid respekterar domstolarnas tidsfrister utan inkommer med sina yttranden långt efter utsatt tid. Det förekommer även att myndigheter tar upp nya yrkanden och frågor sent i processen. Enskilda handläggare upplevs ibland vara ute efter att ”stoppa” verksamheten snarare än att hjälpa domstolen göra en ordentlig bedömning. Det förekommer tyvärr också ganska ofta att myndigheter inte deltar i eller inte lämnar konkreta synpunkter under samrådsförandet, som föregår ansökan, för att sedan lämna en rad synpunkter när ansökan väl har lämnats in till prövningsmyndigheten. Detta leder till att processen tar längre tid.

För att strama upp den skriftliga handläggningen bör det tydliggöras att myndigheterna i god tid ska redovisa sina samlade synpunkter i ett yttrande till domstolen. Huvudförhandlingen bör sedan planeras utifrån myndigheternas synpunkter. I detta sammanhang bör också länsstyrelsens roll i förhållande till centrala myndigheter tydliggöras.

En omständighet som ofta påtalas som negativ av såväl verksamhetsutövare som offentliga organ är den uppdelning i motstående parter som blivit följden av miljöbalkens införande. Problemet förstärks av att myndigheterna har ett stort utrymme att utforma sin egen roll i prövningen, genom att de ska ”tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen”. Centrala statliga myndigheter väljer själva om de vill engagera sig och i så fall i vilka frågor. Enskilda handläggare har stort utrymme att

själva välja vilka frågor de vill driva i processen. Det kan även leda till att en myndighet börjar fokusera på nya frågor om dess handläggare byts ut under processens gång. Eftersom merkostnaden är obefintlig för myndigheterna ställs ofta stora krav på utredningar, med hänvisning till miljöbalkens allmänna hänsynsregler och sökandens bevisbörda. Myndigheternas roll i miljöutredningsprocessen borde vara att bidra med kunskap för domstolens bedömning, inte att föra talan mot olika projekt eller att försöka driva praxis i en viss riktning.

Myndigheternas roll som parter i en tillståndsprövning och rätt att överklaga domar och beslut är också problematisk i förhållande till regeringsformens och förvaltningslagens krav på opartiskhet. Företagen upplever det som att myndigheterna över tid har tenderat att agera mer och mer som motparter, och därmed i mindre mån agerat som stöd för sökanden och domstolen eller bidragit till samförstånds lösningar under prövningen. Med hänvisning till sökandens bevisbörda är det sökanden som ska stå för utredningen och sakunderlaget i målet. En handläggare på en myndighet har stora möjligheter att väsentligt försvåra, fördyra eller fördröja ett projekt som denne uppfattar som icke önskvärt. Vissa handläggare uppfattar också sin roll i prövningen som ett slags åklagare med uppgift att argumentera emot sökanden snarare än att bidra till målets sakliga och ändamålsenliga utredning.

I SOU 2015:43, Vagar till ett effektivare miljöarbete, föreslog Miljömyndighetsutredningen att partsrollen och överklaganderätten för myndigheter skulle avskaffas. I utredningen underströks dock att myndigheterna fortfarande bör ha en roll i processerna men som expertmyndigheter och inte som parter. Detta är en bra lösning som skulle främja en ändamålsenlig tillståndsprövning. Eftersom myndigheterna fortfarande kommer att agera i prövningen som remissinstanser, bör det inte heller leda till att prövningarnas resultat blir sämre för miljön. Myndigheternas partsroll bör därför kunna avskaffas. Myndigheternas uppdrag behöver också förtydligas och det måste åligga myndigheterna att avväga eller i vart fall belysa de intressen myndigheten särskilt tillvaratar gentemot andra samhällsintressen.

Om myndigheternas partsroll avskaffas kommer de inte längre att behöva överklaga meddelade tillstånd. Det kommer att medföra att tillståndsprövningarna får en mer begränsad betydelse för skapande av praxis. Även detta är till fördel för en mer rätts-säker och förutsebar prövning. Nuvarande ordning, där överinstansen kan undanröja ett tillstånd, ibland endast av formella skäl, efter flera års prövning är inte rimlig. Berörda enskilda och organisationer skulle fortfarande kunna överklaga ett tillstånd, som de bedömer påverkar dem eller miljön på ett oacceptabelt sätt. Vi ser det som mer naturligt att enskilda och miljöskyddsorganisationer för talan i sådana fall än att myndigheter gör det. Detta är också i linje med vad som följer av Århuskonventionen.

Ett övergripande problem är att myndigheterna ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. I dagsläget finns det ingen myndighet, förutom domstolen, som aktivt bevakar samhällsutveckling och hållbar utveckling i tillståndsprövningen. Så länge som remissmyndigheterna främst bevakar miljöintressen, blir det därför en obalans i de intressen som lyfts fram i tillståndsprövningen. Myndigheterna borde beakta verksamhetens betydelse även i ett större perspektiv när de lämnar synpunkter.

## 4.4 En skiss till en större reformering för en snabbare omställning

Samtliga förändringar som beskrivits under avsnittet 4.1. skulle kunna vidtas inom en nära framtid eftersom de antingen har utretts tidigare eller är på väg att utredas. Åtgärderna kommer emellertid inte att vara tillräckliga om man ska uppnå ett cirkulärt och hållbart samhälle där företagen bidrar till ökad miljö- och klimatnytta, inte bara i Sverige utan globalt.

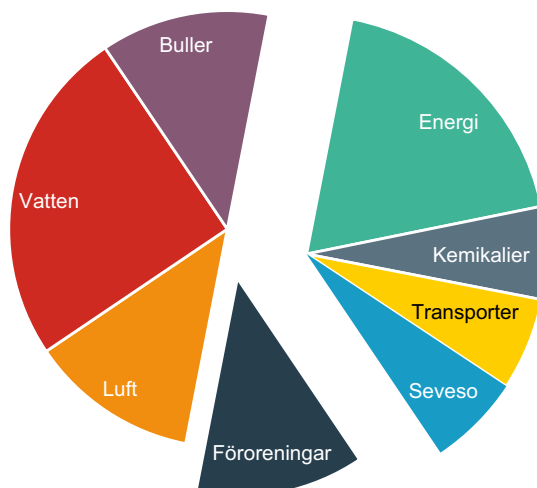
Om visionen ska nås behöver tillståndsprövningen bli mer tekniskt inriktad och användas för avstämning mot gällande miljö kvalitetsnormer. Frågor kopplade till lokaliseringen borde kunna avgöras en gång för alla och hanteras i processer som är mer ändamålsenliga för samhällsplanering än tillståndsprövning enligt miljöbalken. Det kan gälla riksintresseavvägningar, frågor om skyddade områden såsom exempelvis Natura2000, artskydd, föroreningsförekomst och vissa övergripande frågor med koppling till miljö kvalitetsnormerna.

Det som i första hand skulle hanteras inom ramen för den egentliga tillståndsprövningen skulle då relatera till den skyddsnivå man vill uppnå. Det skulle kunna gälla vissa utsläppsrelaterade frågor kopplade till miljö kvalitetsnormerna och frågor om utsläpp till luft och vatten samt påverkan från buller.

Vidare skulle i ett sådant system med de förslag som framförts under 4.3. om energi- och resurshushållning, kemikaliehantering, transporter, så kallade Sevesofrågor samt övriga tillsynsfrågor hanteras i särskild ordning, företrädesvis inom ramen för den löpande tillsynen.

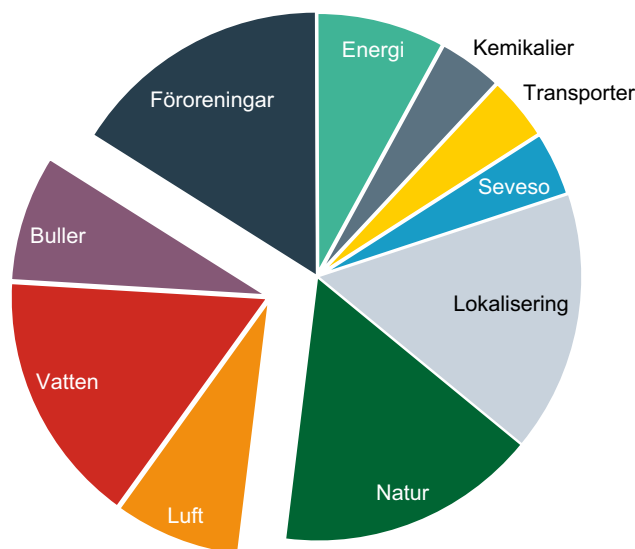
Mycket schematiskt skulle ett sådant system kunna se ut som i Figur 6 för en befintlig verksamhet. I figuren har den ungefärliga genomsnittliga tidsåtgången för varje frågeområde i en process uppskattats. Till vänster i figuren syns de delar som behöver vara kvar i processen; luft-, vatten- och bullerfrågor. Till höger i figuren syns de delar som skulle kunna hanteras i annan ordning. Det kan vara i tillsynen eller i andra processer. Resultatet blir att en halvering av tiden skulle vara möjlig.

**Figur 6. Uppdelning av tillståndsprövningsprocessen för befintliga verksamheter**



För en ny verksamhet skulle det, med en motsvarande uppskattning av ungefärlig genomsnittlig tidsåtgång, kunna se ut på följande sätt schematiskt (se Figur 7). På samma sätt finns luft-, vatten- och bullerfrågor kvar i prövningen medan övriga delar skulle kunna hanteras i annan ordning. Även här är tanken att de återstående delarna skulle kunna hanteras inom ramen för tillsynen eller i andra processer som kan löpa före, parallellt med eller efter själva tillståndprocessen.

**Figur 7. Uppdelning av tillståndprocessen för nya verksamheter**



Av Figur 7 framgår att tidsåtgången för ny verksamhet skulle mer än halveras för miljötillståndprocessen. Däremot skulle en ytterligare prövning behöva ske av lokaliseringen. Den prövningen skulle kunna ske före tillståndsprövningen, vilket är vanligt i många andra länder, eller parallellt i annan ordning och enligt annan lagstiftning. I samtliga tänkta scenarier är avsikten att miljöskyddet inte ska urholkas.

För lokaliseringen kan man tänka sig såväl kommunala processer som beslutsprocesser i statliga myndigheter. För den återstående tillståndsprövningen kan man överväga att antingen behålla det nuvarande systemet, som skulle kunna hantera ärenden snabbare än idag, alternativt att inrätta en ny prövningsmyndighet.

# Bilaga 1.

# Ändringsförslag

## Miljöbalken

*Kommentar:* Behov av följdändringar redovisas inte. För att bibehålla ett visst mått av överskådlighet redovisas inte heller förslag beträffande utfasningen av Sevesofrågorna från tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

### Nuvarande lydelse

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

### Föreslagen lydelse

#### 2 kap. 3 §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd *ska* utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte *ska* bästa *tillgängliga* teknik användas vid yrkesmässig verksamhet.

#### 16 kap. 2 §

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får ges för begränsad tid och får förenas med villkor.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får, *om det finns särskilda skäl*, ges för begränsad tid och får förenas med villkor *som reglerar den tillståndsgivna verksamhetens huvudsakliga miljöpåverkan*.

#### 2 a §

Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).

Vid ändring av miljöfarlig verksamhet *ska* tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) *om inte ansökan avser hela verksamheten*.

## 2 c §

I fråga om utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten som innebär att en verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173), får det med stöd av 2 § inte beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Första stycket gäller inte villkor som i fråga om

1. koldioxid behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verksamhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring, eller
2. dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

*Villkor får inte beslutas för verksamhet som*

1. omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser om villkoret avser begränsning av utsläpp av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten eller använd mängd fossilt bränsle, eller
2. omfattas av generella föreskrifter enligt 9 kap 5 § som avser
  - användning av kemiska produkter eller biotekniska organismer,
  - hushållning med råvaror eller energi eller
  - återanvändning eller återvinning, om villkoret avser en fråga som regleras i föreskrifterna.

*Villkor får inte heller beslutas för transporter till och från en anläggning där verksamhet bedrivs eller för avhjälpande av befintliga miljöskador enligt 10 kap. inom en anläggning.*

*För verksamhet som omfattas av generella föreskrifter enligt 9 kap 5 § får, i de frågor som föreskrifterna reglerar, villkor som avviker från föreskrifterna föreskrivas endast om det finns särskilda skäl.*

Första stycket 1 gäller inte villkor som i fråga om

1. koldioxid behövs för att hindra utsläpp från en verksamhet med geologisk lagring av koldioxid eller verksamhet med avskiljning, komprimering eller transport av koldioxid för sådan lagring, eller
2. dikväveoxid eller perfluorkolväten behövs för att hindra betydande lokala föroreningar.

**16 kap.**

## 12 §

Överklagbara domar eller beslut får överklagas av

1. den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot,
2. en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet, såvitt avser domar och beslut i frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet,
3. en central arbetstagarorganisation enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, motsvarande organisation på arbetsgivarsidan samt en sammanslutning av konsumenter, såvitt avser beslut som en länsstyrelse eller en central förvaltningsmyndighet har meddelat med stöd av bemyndigande enligt 14 kap., förutsatt att beslutet inte avser ett särskilt fall, och
4. den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken, i föreskrifter meddelade med stöd av balken eller i lagen (2010:897) om gränsälvöverenskommelse mellan Sverige och Finland har rätt att överklaga.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av rätten att överklaga enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

4. den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken, i föreskrifter meddelade med stöd av balken eller i lagen (2010:897) om gränsälvöverenskommelse mellan Sverige och Finland, *och som har gett synpunkter under ärendets eller målets handläggning i första instans*, har rätt att överklaga.

Denna paragraf innebär inte någon inskränkning av rätten att överklaga enligt bestämmelser i rättegångsbalken. *Myndigheter och kommunala nämnder som avses i första stycket 4 får dock inte överklaga enligt 50 kap 2 § rättegångsbalken.*

**22 kap.**

## 1 §

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, om produktionsmängd eller liknande, om användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen och om energianvändning,
2. uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp och om förslag till de åtgärder som kan behövas dels för att förebygga uppkomsten av avfall, dels för att förbereda för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av det avfall som anläggningen ger upphov till,

En ansökan i ett ansökningsmål ska vara skriftlig. Den ska *med hänsyn till verksamhetens art och omfattning samt huvudsakliga miljöpåverkan innehålla uppgifter om*

1. *verksamheten och de huvudsakliga teknisk- val som övervägts,*
2. *utsläppskällor och uppgifter om art och mängd av utsläpp till miljön samt redovisning av vilken betydande effekt utsläppen kan ha,*
3. *de råvaror och övriga insatsvaror, andra ämnen samt den energi som används eller genereras i verksamheten,*

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap.,
  4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs,
  5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
  6. det handlingsprogram och den säkerhetsrapport som krävs enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, om den verksamhet eller åtgärd som målet avser omfattas av den lagen,
  7. en statusrapport när det krävs enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 10 kap. 21 § första stycket 5, och
  8. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–7.
4. *hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. uppfylls, särskilt med avseende på åtgärder för att förebygga och begränsa utsläpp samt åtgärder för att förebygga, återanvända, materialåtervinna och återvinna avfall samt hushålla med energi.*

*En ansökan ska även innehålla*

1. *en miljökonsekvensbeskrivning där det krävs enligt 6 kap., varvid uppgifter som redovisas där inte behöver redovisas i ansökan,*
2. *förslag till villkor avseende verksamhetens huvudsakliga miljöpåverkan,*
3. *förslag till övervakning och kontroll,*
4. *en statusrapport om en sådan inte redan har getts in till behörig myndighet, samt*
5. *en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna 1–4 i första stycket*

## 2 §

Ansökningshandlingarna skall ges in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen finner behövligt.

Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller finner mark- och miljödomstolen att ansökan är ofullständig skall domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.

Ansökningshandlingarna ska ges in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen finner behövligt. *Ansökningshandlingarna får ges in i elektroniskt format.*

Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller finner mark- och miljödomstolen att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. *Om domstolen finner det behövligt får Naturvårdsverkets, länsstyrelsens eller kommunens syn på kompletteringsbehovet i vissa särskilt angivna avseenden efterfrågas.* Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.

## 2 b §

*Om en part begär det ska mark- och miljödomstolen upprätta en tidplan för målets handläggning. När en tidplan har upprättats får avvikelser från planen ske endast om det finns skäl för det.*

## 4 §

Mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten.

Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska domstolen alltid skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem om hos vilken aktförvarare handlingarna i målet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen.

Mark- och miljödomstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till *Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.*

Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att *något allmänt intresse* inte berörs av verksamheten.

## 6 §

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

Naturvårdsverket och länsstyrelsen ska, när det behövs, *ytttra sig i målet för att bidra med underlag för avvägningen mellan de miljö- och hälsoskyddsintressen som respektive myndighet är skyldig att bevaka enligt sin myndighetsinstruktion och intresset av en socialt och ekonomiskt hållbar utveckling.*

En kommun får *ytttra sig för att bidra med underlag för avvägningen enligt första stycket* inom kommunen.

## 11 §

Den fortsatta förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig.

Mark- och miljödomstolen skall under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs.

Den fortsatta förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig.

Mark- och miljödomstolen *ska* under förberedelsen *och löpande under målets handläggning* se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som *med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens huvudsakliga miljöpåverkan krävs för tillståndsprövningen.*

## 25 §

En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som
  - a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller
  - b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,
7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska äventyra möjligheterna att följa en miljö kvalitetsnorm som avser vattenmiljön eller försämrade vattenmiljön i strid med ett försämringsförbud i en sådan norm,

En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. *verksamhetens ändamål, lokalisering och huvudsakliga utformning,*
2. *de villkor avseende verksamhetens huvudsakliga miljöpåverkan som behövs med hänsyn till bästa tillgängliga teknik eller miljöförhållandena på platsen,*
3. *villkor för att anpassa tillämpningen av föreskrifter om försiktighetsmått avseende bästa tillgängliga teknik som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning,*
4. *de villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra någon sådan försämring eller något sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § första stycket,*
5. *de övriga villkor som anses nödvändiga för verksamhetens tillåtlighet*
6. *villkor om övervakning och kontroll,*
7. *skyldighet att betala avgifter,*
8. *skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande, åtgärder samt hur betalning ska ske,*
9. *den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,*
10. *den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, samt*
11. *rättegångskostnader.*

10. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
11. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,
12. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,
13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,
14. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas, och
15. rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

## 23 kap.

### 7 §

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. 2, 11–12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

## 25 kap.

### 2 §

I andra ansökningsmål om vattenverksamhet än sådana som omfattas av 1 §, och i mål som avses i 21 kap. 1 a § andra stycket, ska sökanden svara för sina egna och motparternas kostnader vid mark- och miljödomstolen. Dock ska

1. sökanden inte svara för kostnader i länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen som uppkommit för deltagare i en samfällighet för markavvattning, bevattning eller vattenreglering, om målet innefattar bildande av samfälligheten, och
2. en organisation som avses i 16 kap. 13 § inte ha rätt att få ersättning för eller skyldighet att betala rättegångskostnader.

I andra ansökningsmål om vattenverksamhet än sådana som omfattas av 1 §, och i mål som avses i 21 kap. 1 a § andra stycket, ska sökanden svara för sina egna och motparternas kostnader vid mark- och miljödomstolen. Dock ska

1. sökanden inte svara för kostnader i länsstyrelsen eller mark- och miljödomstolen som uppkommit för deltagare i en samfällighet för markavvattning, bevattning eller vattenreglering, om målet innefattar bildande av samfälligheten,
2. en organisation som avses i 16 kap. 13 § inte ha rätt att få ersättning för eller skyldighet att betala rättegångskostnader, och
3. *myndigheter eller kommunala nämnder inte ha rätt till ersättning för rättegångskostnader.*

Efter ett överklagande ska sökanden i fråga om kostnader i högre rätt, i stället för det som sägs i första stycket, svara för sina egna kostnader och de kostnader som uppkommit för motparterna genom att sökanden har klagat.

## Miljöprövningsförordningen (2013:251)

*Kommentar:* den del av förslaget som medger justering av tillåten produktionsmängd kan fordra en justering av 24 kap. 1 § miljöbalken.

### Nuvarande lydelse

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om

1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller
2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

I 104 § förordningen (2013:253) om förbränning av avfall finns en bestämmelse om att det krävs tillstånd för att övergå från förbränning av enbart icke-farligt avfall till förbränning av farligt avfall.

### Föreslagen lydelse

#### 1 kap.

#### 4 §

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om ändringen är *väsentlig och den* i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. *Med ändring av en tillståndspliktig verksamhet avses ändring av verksamhetens tekniska utformning, råvaru- eller bränsleanvändning, kapacitet, produktion, produktionsmängd eller andra ändringar som kan genomföras med innehållande av tillståndets villkor.*

**[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)**

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

**Tryck:** Arkitektkopia AB, Bromma, 2021