

Så undviker du en utdragen tillståndprocess

Förenkla och förkorta tillståndprocessen. Öka förutsebarheten. Åtgärda tidstjuvar. Frågor som rör tillståndprocessen i miljöbalken är högaktuella och har de senaste åren analyserats och utretts i omgångar. Juristerna **Carolin Hammar** och **Sofia Löwe** går igenom tillståndprocessen och belyser viktiga moment som kan få avgörande betydelse för handläggningstiden.

MED MILJÖBALKEN FRÅN 1 januari 1999, skulle miljölagstiftningen moderniseras och skärpas. En metod för att skydda miljön var införandet av tillståndsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter. Ett förbud infördes också mot att bedriva vissa verksamheter utan tillstånd.

Ett beviljat tillstånd ger verksamhetsutövaren ett visst rättskydd mot senare ingripanden i tillståndet och i dess villkor. Förprövningen innebär alltså både en möjlighet för samhället att uppmärksamma negativa miljöeffekter och en ökad rättssäkerhet för industriella verksamheter.

Tillståndprocessen i korthet

En ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan inledas hos miljöprövningsdelegation (länsstyrelsen) eller mark- och miljödomstol (tingsrätt). Tåktverksamheter utan vattenverksamhet inleds som huvudregel i miljöprövningsdelegation.

Handläggningen påbörjas när ansökan lämnas in. Prövningsmyndigheten skickar ofta ut ansökan till berörda myndigheter med en förfrågan om komplettering behövs. Sökanden kan därefter föreläggas att komplettera ansökan. En komplett ansökan kungörs. Då får både myndigheter och allmänheten (även privatpersoner på långt avstånd) lämna synpunkter. Sökanden förväntas sedan



Borghamns Stenförädlings brott för Kolmårdsmarmor.

FOTO: BORGHAMNS STENFÖRÄDLING

bemöta synpunkterna i ett eller flera yttranden.

Om ansökan har brister i väsentligt avseende (till exempel Mark- och miljööverdomstolens avvisning av Cementa AB:s ansökan i M 1579-20) kan den avvisas. Vid en sådan avvisning tar

prövningsmyndigheten inte ställning till ansökan i sak.

En ansökan kan förvisso vara komplett, men verksamheten kan ändå av något skäl inte tillåtas. En ansökan avslås om sökanden inte kan visa att verksamheten är tillåtlig.

Förberedande arbete krävs innan ansökan ges in

En ansökan måste alltså vara komplett för att inte avvisas. En "minneslista" över obligatoriska delar framgår av 22 kap. 1 § miljöbalken. I praktiken innebär det att sökandebolaget utfört vissa undersökningar och utredningar långt innan ansökan lämnas in, ofta flera månader eller uppåt ett år.

En viktig del är samrådet med närboende och andra berörda. Svårigheten med samrådet är att det saknas detaljerade formkrav på genomförandet och exakt vem som sökanden bör samråda med. Senare rättspraxis preciserar kraven på sökanden som måste identifiera, kontakta och förmedla information om hur den ansökta verksamheten kommer att påverka den som ingår i samrådet, se exempelvis Mark- och miljööverdomstolen i mål M 12652-21 gällande LKAB:s ansökan om gruvdrift. Det är svårt att rätta till ett felaktigt samråd när ansökan väl är ingiven. Ett ofullständigt samråd kan innebära att ansökan avvisas.

En annan viktig förberedelse är naturvärdesinventeringar. Utredningar måste genomföras vid lämplig tidpunkt på året och det ska gå att bedöma om förbudsbestämmelserna i artskyddsförordningen aktualiseras, se exempelvis Mark- och miljööverdomstolen i mål P 15357-21 där en detaljplan upphävdes eftersom fladdermusinventeringen gjorts vid fel årstid. Brister i underlaget kan innebära att ansökan avslås.

Prövningen kan dra ut på tiden

Regeringen har under senare år tillsatt flera utredningar för att identifiera hur tillståndsprövningen kan effektiviseras och påskynda en grön omställning, se exempelvis SOU 2022:33 Om prövning och omprövning.

En "tidstjuv" som har pekats ut i regeringens utredningar är kompletteringsrundor. Sökanden och myndigheter kan ha olika syn på vad som ska beskrivas i ansökan, varför krav på ytterligare underlag ställs under pågående process. Ett annat problem som nämns är ineffektiva samråd med lite vägledning som annars hade kunnat förbereda sökanden på vilket underlag som förväntas. Slutligen kan en inaktiv processledning från den prövande myndigheten medföra en onödigt lång handläggningstid.

Ett sätt att komma till rätta med

"En 'tidstjuv' som har pekats ut i regeringens utredningar är kompletteringsrundor. Sökanden och myndigheter kan ha olika syn på vad som ska beskrivas i ansökan, varför krav på ytterligare underlag ställs under pågående process."

nämnda tidstjuvar är att redan under myndighetssamråd efterfråga vägledning om innehållet i ansökan. I ansökan kan begärda krav i möjligaste mån bemötas. Det är dock inte ovanligt att ändå hamna i "kompletteringstrasket" då myndigheterna kan ha många krav och önskemål. Det medför inte sällan en svår balansgång för sökanden som antingen måste komplettera ytterligare, alternativt stå risken att ansökan avvisas eller avslås. Det bör därför övervägas om frågorna har betydelse för att uppfylla bevisbördan och tillåtligheten.

Under tillståndsprocessen i mark- och miljödomstol går det under vissa förutsättningar att begära en tidplan för prövningen. Om verksamheten riskerar ett driftstopp på grund av att befintligt tillstånd inom kort löper ut eller maximala volymer brutits ut bör sökanden överväga att i ansökan framställa ett yrkande om verkställighetsförordnande, vi återkommer till detta.

Om tillstånd meddelas ska flera tidsaspekter beaktas

Om prövningen utmynnar i ett tillstånd bör beslutet eller domen analyseras. Har yrkanden om tidsbegränsning, volymer eller verksamheter beviljats fullt ut? Detta framgår av den så kallade tillståndsmeningen som anger den yttersta ramen för tillståndet.

Tillståndet förenas ofta med slutliga villkor som sökanden bör granska för att säkerställa att villkoren är möjliga att efterleva för verksamheten. Prövningsmyndighetens motivering (domskäl i mark- och miljödomstol) kan användas vid tillsyn för att förstå villkorets innebörd. Notera att det endast är möjligt att överklaga villkorets formulering, inte prövningsmyndighetens motivering / domskäl. Överträdelse av ett slutligt

villkor är straffrättsligt sanktionerat.

Om villkoret riskerar att försvåra driften bör sökanden överväga om det ska överklagas (vanligtvis inom tre veckor) och formuleras om för en mer rättssäker tillämpning, eller rent av upphävas.

Utöver slutliga villkor kan tillsynsmyndigheten ges möjlighet att i senare skede meddela nya villkor för viss del av verksamheten genom delegation. Vissa frågor kan också skjutas upp under en prövotid för att slutligen prövas vid ett senare tillfälle. Sådana villkor kan också överklagas i samband med att de meddelas.

Igångsättningstiden reglerar vilken tidpunkt som tillståndet måste tas i anspråk, vilket ofta innebär att tillståndsinnehavaren aviserar detta till tillsynsmyndigheten via e-post. När det nya tillståndet tas i anspråk upphör tidigare beslut och tillstånd för verksamheten att gälla. Om tidpunkten passerar förfaller tillståndet och blir därmed obrukbart.

Om verkställighetsförordnande beviljats kan tillståndet tas i anspråk även om beslutet/domen inte fått laga kraft. Det innebär att verksamheten får påbörjas omedelbart utan att behöva vänta på att överklagandefristen eller att överprövning i nästa instans är klart. Notera att sökanden själv måste framställa ett sådant yrkande under pågående process.

Avslutningsvis kan vi nämna att statistiken visar att handläggningstiden av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegation ofta är kortare än ett (1) år, se SOU 2022:33. Vi noterar dock att detta beräknas från det att ansökan är komplett. Utdragna kompletteringsrundor syns därmed inte i statistiken.

Ett väl genomfört samråd, tillräckligt underlag och ett aktivt deltagande i processen ger sökanden goda förutsättningar för en smidig och snabbare tillståndsprocess. ■