

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-04-11

Diarienummer 2025-3098

Handläggare

Björn Persson

Telefon: 031-368 39 31

E-post: bjorn.persson@miljo.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över remiss En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), SLK-2025-00188

Förslag till beslut

Miljö- och klimatnämnden skickar över miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande över remiss En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av Miljötillståndsutredningens Betänkande SOU 2024:98 – *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* senast den 30 april 2025.

Miljötillståndsutredningens (utredningen) uppdrag har varit att ta ett helhetsgrepp om miljöprövningen enligt miljöbalken och utredningen lämnar ett stort antal förslag till genomgripande förändringar.

Några av de viktigaste förslagen från utredningen är en helt ny miljöprövningsmyndighet och ändringar i processen för miljöbedömning och tillståndsprövning.

Utredningen föreslår även ändringar av vilka verksamheter som ska vara tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga samt föreslår två nya nivåer i form av granskningsplikt och registreringsplikt.

I betänkandet finns förslag som miljöförvaltningen instämmer i. Men i det stora hela är förslagen väldigt omfattande och genomgripande. Samtidigt har utredarna inte lyckats visa att förslagen verkligen kommer att uppnå målen med utredningen, att effektivisera tillståndsprövningsprocessen enligt miljöbalken. Miljöförvaltningen gör vidare bedömningen att en hel del åtgärder skulle kunna genomföras mer riktat i befintligt system där de kan göra mest nytta för insatsen.

Sammanfattningsvis gör miljöförvaltningen följande ställningstaganden över huvudförslagen i betänkandet:

Miljöförvaltningen tillstyrker i huvudsak förslaget om en ny samlad reglering om miljöprövning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen.

Miljöförvaltningen avstyrker förslaget om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.

Miljöförvaltningen avstyrker förslaget om en ny prövningsmyndighet för hela processen.

Miljöförvaltningen avstyrker förslaget om ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt av verksamheter och åtgärder.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Att göra tillståndsprövningsprocessen enligt 9 kap miljöbalken enklare i sitt förfarande och hänskjuta oprövade miljöfrågor till efterföljande tillsynsarbete leder till ökat tillsynsbehov för miljö- och klimatnämnden. En överflyttning från tillståndsplikt till anmälnings- och registreringsplikt kan även det leda till ökat tillsynsbehov. Ökat tillsynsbehov leder till ökade kostnader vilket till en viss del täcks av intäkter från tillsynsavgifter.

Bedömning ur ekologisk dimension

Minskad insyn i tillståndsprövningsprocesser för allmänhet och omringboende samt mindre omfattande prövningar enligt förslagen riskerar att påverka invånarnas och stadens ekologiska förhållande i negativ riktning.

Bedömning ur social dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bilagor

1. Länk till betänkandet på Regeringskansliets hemsida:

[En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess - Regeringen.se](#)

Ärendet

Stadsledningskontoret har gett miljö- och klimatnämnden möjlighet att yttra sig över Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av Betänkande SOU 2024:98 – *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* senast den 30 april 2025.

Remissen har även översänts till Gryaab AB, Göteborg Energi AB, Göteborgs Hamn AB och Renova AB för yttrande.

Miljöförvaltningen har bedömt förslagen i betänkandet och tagit fram förslag till yttrande som redovisas i detta tjänsteutlåtande.

Miljötillståndsutredningens förslag i sammanfattning

Miljötillståndsutredningens betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98) har remitterats med sista svarsdag den 15 juni. Flera kommuner och övriga myndigheter samt branschorganisationer är remissinstanser.

Uppdraget har varit att ta ett helhetsgrepp om miljöprövningen enligt miljöbalken och utredningen lämnar ett stort antal förslag till genomgripande förändringar.

Några av de viktigaste förslagen från Miljötillståndsutredningen är en helt ny miljöprövningsmyndighet och ändringar i processen för miljöbedömning och tillståndsprövning.

Utredningen föreslår även ändringar av vilka verksamheter som ska vara tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga samt föreslår två nya nivåer i form av granskningsplikt och registreringsplikt.

Ändringarna berör kommuner som tillsynsmyndigheter och som remissinstans vid prövningar samt som verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet. Betänkandet består i huvudsak av fyra huvudförslag som anges nedan.

Ny samlad reglering om miljöprövning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen

Bestämmelser om krav på miljöprövning av vissa verksamheter och åtgärder som påverkar miljön och om handläggningen av sådana ärenden samlas i ett nytt 20 kap. miljöbalken. Kapitlet inleds med en bestämmelse om kapitlets innehåll.

Miljöprövning bör förbehållas den prövning av verksamheter och åtgärder som följer på krav på både tillstånd enligt EU-rätten och miljöbedömning enligt MKB-direktivet.

Ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess bör införas för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder. En myndighet bör göras ansvarig för att hålla ihop hela processen.

Varje steg i processen bör tydliggöras och flera steg bör få en tidsfrist. För hela processen bör det finnas en tidsplan.

Vid sidan om nuvarande tillståndsplikt bör det införas ett enklare tillståndsförfarande för sådana verksamheter och åtgärder för vilka en granskning av betydande miljöpåverkan behöver göras. Om granskningen innebär att en betydande miljöpåverkan inte kan antas bör ett igångsättningsbesked ges.

Ett enklare förfarande bör som utgångspunkt även gälla vid ändringar och omprövningar av befintliga verksamheter.

Ny prövningsmyndighet för hela processen

Utredarna förordar i första hand att en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, bildas för att pröva ärenden om miljöprövning och ansvara för den miljöbedömningsprocess i sådana ärenden som avses i 6 kap. miljöbalken. På motsvarande sätt som gäller i dag ska vissa ärenden överlämnas till regeringen för prövning.

Utredningens utgångspunkt har varit att det behövs en ny integrerad miljöbedömnings- och miljöprövningsprocess med en myndighet som ska hålla ihop processen. Syftet är att få en mer effektiv, flexibel och förutsägbar prövning och reglering. Av huvudförslagen framgår att det för tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter införs ytterligare ett prövningsspår så kallad granskningsplikt och igångsättningsmedgivande som en enklare form av förprövning för verksamheter som inte på förhand anges medföra betydande miljöpåverkan enligt EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar. Lagstadgade tidsfrister och tidsplaner ska införas i processen. Anmälningssplikten blir kvar men drygt hälften av dessa verksamheter kommer att bli granskningspliktiga, därutöver införs en registreringsplikt för mindre miljöfarliga verksamheter. Vidare kommer miljöbedömningsreglerna fortsatt vara samlade i miljöbalkens 6 kapitel men här finns flera förslag om att ändra dem bestämmelserna.

Skälen till de omfattande förändringarna som utredningen anför är att bestämmelserna om tillståndsplikt och hur prövningsprocessen går till inte är enkla att hitta i miljöbalksregelverket eller enkla att tillämpa och att processen därmed blir både ineffektiv och oförutsägbar. Vidare anser utredningen att krav på tillstånd för verksamheter och åtgärder i miljöbalken och i föreskrifter som är meddelade med stöd av miljöbalken inte alltid överensstämmer med kraven inom EU-rätten. Här syftar utredaren särskilt på direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar (2011/92/EU). De svenska kraven är både för högt och för lågt ställda jämfört med EU-rätten beroende på vilken verksamhet eller åtgärd som avses, man menar också att nuvarande prövningsprocess inte i alla delar är utformad på ett sätt som skapar incitament eller stödjer inblandade aktörer att agera effektivt och ändamålsenligt. Ytterligare skäl som utredningen lyfter är att processen är uppdelad i två delar som inte är samordnade och med olika ansvariga aktörer vilket leder till otydligheter och att processen riskerar bli mindre förutsägbar samt mer utdragen rent tidsmässigt, man anser också att ansvarsfördelningen mellan involverade myndigheter är otydlig. Här pekar man på länsstyrelsernas många olika roller, som MKB-myndighet, som prövningsmyndighet vid prövning i miljöprövningsdelegation, som partsmyndighet vid prövning i domstol och som tillsynsmyndighet.

Ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt av verksamheter och åtgärder

En ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt bör i första hand utformas så att de krav på en viss verksamhet eller åtgärd får genomslag och utifrån vikten av att säkerställa de allmänna och enskilda intressen som dessa regler vilar på.

Krav på miljöprövning av verksamheter och åtgärder bör som huvudregel endast ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta. Nationella krav på förprövning genom

miljöprovning bör endast ställas om det finns särskilda skäl för detta. Om ett sådant nationellt krav ställs bör det av regleringen framgå att kravet är nationellt.

För miljöpåverkande verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på miljöprovning bör krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten endast ställas om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

För vattenverksamheter bör krav på anmälan ersätta krav på miljöprovning i motsvarande grad som gäller i dag.

Generella föreskrifter med krav på verksamheter och åtgärder bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan.

Förvaltningens bedömning

Nedan följer förvaltningens bedömning av betänkandets fyra huvudförslag och delförslag i förekommande fall. Miljöförvaltningens yttrande följer i stort sett utredarnas förslag i betänkandet. En del rubriker är märkta med kapitelnummer från utredningen för att underlätta läsförståelsen.

Ny samlad reglering om miljöprovning i miljöbalken och miljöprovningsförordningen

Miljöförvaltningen instämmer till viss del med utredarna att behovet av att samla bestämmelserna om miljöprovning i miljöbalken och att se över verksamhetsindelningen, tillståndsplikten samt att se över processreglerna utifrån EU-rätten och då framför allt MKB-direktivet och industriutsläppsdirektivet. Det skulle kunna bidra till en mer effektiv handläggning och bättre förståelse hos verksamhetsutövarna. Miljöförvaltningen bedömer därför att syftet med detta förslag i huvudsak kan tillstyrkas, även om motsvarande åtgärdseffekter bör kunna uppnås i nuvarande regelverk. Vissa delar av detta förslag som förutsätter att övriga förslag i betänkandet genomförs faller av naturliga skäl bort då miljöförvaltningen avstyrker merparten av övriga förslag, se kommande bedömningar.

Ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Miljöförvaltningen ställer sig tveksam till huruvida flera av skälen som utredningen framför är tillräckliga för att motivera införandet av en ny miljöbedömnings- och miljöprovningsprocess. Frågan om att effektivisera miljöprovningen har tidigare utretts vid ett antal tillfällen och genom åren har förslag införts i miljöbalkens regelverk som inneburit förenklingar utan att göra avkall på miljöskyddet, samtidigt har EU-rätten med sina direktiv och förordningar inom miljö- och naturskydd lett till att lagstiftningen i vissa delar blivit mer komplicerad både för näringsliv och myndigheter.

Flera av förslagen förefaller baseras på synpunkter som hämtats in från näringslivet (verksamhetsutövare) som utredaren enligt vår mening inte har granskat tillräckligt kritiskt eller värderat betydelsen av. I utredningen *Om prövning och omprövning (SOU 2023:33) – en del av den gröna omställningen* – balanserades problembeskrivningen mer från både verksamhetsutövare och myndigheter. Den utredningen hade (som denna) i uppdrag att lämna förslag om hur den samlade provningstiden kunde minska och hur man kunde uppnå en mer modernare och effektiv miljöprovning till gagn för en grön omställning.

Miljöförvaltningen hade gärna sett att den utredningen hade fått gå i mål med de flesta av förslagen, dvs. att de blivit implementerade i miljöbalkens regelverk, innan man tillsatte

denna utredning. Förra utredningen hade exempelvis lämpliga förslag om bestämmelser som skulle underlätta myndigheternas omprövning och uppdatering av äldre tillstånd och villkor, som i möjligaste mån skulle kunna begränsa anläggningars miljö- och klimatpåverkan. Här fanns förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd vilket miljöförvaltningen anser är angeläget då det vid deras kartläggning framkom att det finns ca 850 av 6000 tillståndspliktiga verksamheter i landet som har grundtillstånd meddelade enligt 1969 års miljöskyddslag.

Miljöförvaltningen menar att de brister som utredningen anför och som motiverar omfattande ändringar av prövningsprocessen och införande av en prövningsmyndighet, vilket miljöförvaltningen avstyrker (se avsnitt om ny prövningsmyndighet), istället går att lösa med nuvarande tillståndsprövningsprocess och prövningsorganisation.

Utredaren menar att miljöbalkens regelverk inte alltid överensstämmer med MKB-direktivet och att processen med dess två delar, miljöbedömning och tillståndsprövning, är otydlig för verksamhetsutövare. Miljöförvaltningen bedömer utifrån våra erfarenheter att Sverige i stort sett har en väl fungerande integrerad process. MKB-direktivet är ett minimidirektiv, som infördes 2011 och reviderades 2014, och det finns således inga hinder mot att det skett en överimplementering om vi har hittat en modell som är lämplig för att kunna tillämpa miljöbalken och andra lagstiftningar. Miljöfarliga verksamheter som ska bedömas och prövas enligt direktivet finns i huvudsak redan införda i miljöbalkens regelverk, särskilt de som utgör betydande miljöpåverkan. Utredaren vill dock med sina förslag, som av allt döma bygger på att vi bör följa MKB-direktivet bokstavligen, att vi anpassar oss till direktivets miniminivå.

Miljöförvaltningen anser inte att samrådsprocessen är otydlig och otillräckligt förutsägbar och att det skulle vara ett skäl för att göra om hela MKB-processen. Ansvar för samrådsprocessen ligger hos verksamhetsutövaren som har att leva upp till reglerna i miljöbalkens andra kapitel om att man har bevisbördan och tillräcklig kunskap och kompetens. Det går att förtydliga länsstyrelsens roll i samrådet och införa förslag från förra utredningen i syfte att minska tidskrävande kompletteringar för sökanden, samtidigt som det får ställas högre och tydligare krav på sökandens samrådsunderlag. Länsstyrelsens processledning och samordning i samråds- och miljöbedömningsprocessen både internt inom deras organisation och mot sökanden kan säkerligen utvecklas och förbättras.

Argumentet att länsstyrelsen har många roller och att detta försvårar processen är tunt särskilt då det inom myndigheten finns stor samlad kompetens och erfarenhet, men det går givetvis att tydliggöra ansvarsrollerna bättre och möjligen bör man utreda om länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer får integrerade prövningsenheter som ges en mer självständig roll med uppdraget att hålla ihop hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen.

Miljöförvaltningen vill också nämna att det under senare tid har införts ytterligare bestämmelser i miljöbalkens regelverk om miljöbedömning och tillståndsprövning för att minska den samlade handläggningstiden och "kapa topparna" och bland prövningsmyndigheterna har det under en längre tid pågått arbete med effektiviseringar. Att vissa ärenden ibland tar längre tid beror många gånger på miljöprövningars komplexitet och miljökrav på verksamheter där kraven ofta härrör från EU-rätten. Det är krav som ofta förutsätter utredningar om till exempel artskydd, miljö kvalitetsnormer och

BAT-slutsatser vilka kan vara tidsödande för sökanden och komplicerade att bedöma för prövningsmyndigheten och de parter som lämnar synpunkter till ansökan och MKB. Att det tar tid att utreda och bedöma de miljökraven för en verksamhet innebär alltså inte i sig att det finns tidsjuvar i systemet.

Förslagen i utredningen är i jämförelse med tidigare utredningar dem mest omfattande sedan miljöbalken infördes för drygt 25 år sedan. Frågan är om införandet av en ny prövningsorganisation och omfattande förändringar av regelverket kring miljöbedömning och tillståndsprövning som utredningen föreslår verkligen är motiverade när verksamhetsutövare och myndigheter är mitt i arbetet med den gröna omställningen. Förra året uttalade regeringen i propositionen ”Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning” (prop. 2023/24:152) ”Statistiken visar enligt regeringens uppfattning att de flesta mål och ärenden handläggs i rimlig tid även om det finns tid att vinna genom effektiviseringar”.

Det finns delar av förslaget om ny process som miljöförvaltningen ställer sig bakom och som går att införa i nuvarande regelverk. I utredningen finns ett antal ändamålsenliga förslag som att samla bestämmelserna om miljöprövning i ett nytt 20:e kapitel i miljöbalken, ensa processreglerna och ta bort eller ändra vissa regler och begrepp i syfte att förtydliga och förenkla prövningen.

Här finns också förslag som miljöförvaltningen bedömer är överspelade eftersom liknande förslag från tidigare utredning och följande proposition tagits in i miljöbalken och börjat gälla sedan den 1 januari 2025, se ”Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning” (prop. 2023/24:152). En sådan bestämmelse som lagts till i miljöbalken är att länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ska upprätta en tidsplan för handläggningen av ansökan. En annan ny bestämmelse är att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet ska tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) med förbehållet att ett ändringstillstånd inte får meddelas om ansökan avser tillstånd för hela verksamheten, eller att det är olämpligt att tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen av verksamheten.

Sammantaget finns dock väsentliga brister i förslaget om ny miljöbedömnings- och tillståndsprövning som miljöförvaltningen avstyrker och som innebär att man behöver arbeta om hela förslaget.

Tidigt samråd med allmänheten i avgränsningssamråd tas bort (14.8.7)

I utredningen föreslås att nuvarande avgränsningssamråd i samband med tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet ändras genom att samrådet med allmänheten som sökanden ska hålla tas bort. I stället ersätts samrådet med ett avgränsningsyttrande från prövningsmyndigheten om en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll och detaljeringsgrad. Det är först när ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är klar och kungjord som allmänheten ges möjlighet att lämna synpunkter till myndigheten som ska pröva ansökan i ett så kallat offentligt samråd.

Miljöförvaltningen *avstyrker detta förslag* då vi menar att tidigt deltagande och möjlighet att lämnas synpunkter för berörd allmänhet och enskilda är väldigt viktig när en planerad verksamhet kan påverka människors livsmiljö eller omgivande naturmiljö. Från allmänheten genom miljö- och naturvårdsorganisationer är det inte sällan som värdefulla synpunkter ges till sökanden och prövningsmyndigheten om det exempelvis söks tillstånd

för bergtäkt eller vindkraftpark. Om allmänhet och enskilda kommer sent in i processen är risken stor för att det begärs kompletteringar och ändringar av ansökan och dess MKB och kanske också mindre acceptans för sökandens projekt och att risken för överklaganden ökar. Frågor, kompletteringar och ändringar kan också leda till att det offentliga samrådet får tas om. Konsekvensen kan bli att tidsåtgången för denna del av processen blir mycket längre än vad utredaren har tänkt sig.

Med verksamheter som ska in i det föreslagna granskningsspåret ser miljöförvaltningen samma problematik och risker om sökanden inte längre behöva samråda med allmänhet och enskilda innan ansökan lämnas in till prövningsmyndigheten för beslut om igångsättningsmedgivande eller ändringsbesked eller om verksamheten utgör betydande miljöpåverkan som ska tillståndsprövas. Flera verksamheter som ska gå igenom denna förenklade prövning kan ha en stor potentiell miljöpåverkan på omgivningen om den är olämpligt lokaliserad eller drivs med otillräckliga skyddsåtgärder, att här utelämma allmänhetens möjlighet att få lämna synpunkter i ett tidigt skede är därför inte lämpligt, således *avstyrker* förvaltningen även denna del av utredningens förslag.

Möjligheten för allmänheten att lämna synpunkter på det sätt som sker idag bör kvarstå och miljöförvaltningen noterar också att nuvarande ordning och regelverk inte på något sätt är i konflikt med MKB-direktivet och att den väl lever upp till Århuskonventionen om bland annat allmänhetens rätt att delta i processer om miljön. Grundtanken i gällande samrådsprocess är att alla frågor och invändningar så tidigt som möjligt ska läggas fram innan verksamhetsutövaren låser sig med innehållet i sin ansökan och MKB. Vidare har utredningen beskrivit att Finland har en modell som ger allmänheten möjlighet att lämna synpunkter på sökandens MKB till särskild MKB-ansvarig myndighet, som håller i miljöbedömningsprocessen för de tillståndspliktiga verksamheter som utgör betydande miljöpåverkan, innan myndigheten tar fram sin motiverade slutsats till ansökan.

Denna och tidigare utredningar har framfört att avgränsningssamråden behöver förbättras vilket miljöförvaltningen i huvudsak kan hålla med om. Det finns kritik från både verksamhetsutövare och myndigheter att samråden ofta är ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och att dokumentation och samrådsunderlagen inte har tillräckligt innehåll, vilket medför onödiga och ibland omfattande kompletteringsbehov.

Miljöförvaltningen konstaterar att ansvaret för samrådet ligger på den som avser bedriva verksamheten men att det är lämpligt att länsstyrelsen intar en mer aktiv roll och vägleder om samrådets och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll samt att alla parter tidigt fokuserar på de viktigaste miljöfrågorna och lösningar som kan finnas. Länsstyrelserna kan även samordna och samverka mer med varandra och ges mer stöd från centrala myndigheter när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. Miljöförvaltningen ser således att det finns möjligheter att med nuvarande prövningsprocess åstadkomma effektiviseringar i processens första steg.

Miljöförvaltningen *avstyrker* utredningens förslag om att tiden för prövningsmyndighetens avgränsningsyttrande till sökanden om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och detaljeringsgrad ska få vara högst 45 dagar från att sökanden lämnat in sin begäran om yttrande. Skälet är att denna tidsfrist finns föreskriven i de två EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial och netto-nollteknik. Miljöförvaltningen avstyrker då vi till skillnad från utredaren bedömer att sådan tidsfrist inte är rimlig och lämplig för samtliga miljöfarliga verksamheter som ska

tillståndsprövas. I MKB-direktivet finns ingen sådan tidsfrist. Dessa EU-förordningar, när de implementeras i miljöbalkens regelverk, kommer endast beröra ett fåtal verksamheter och det är i sig skäl nog för att förslaget inte ska drabba all tillståndspliktig verksamhet.

Om länsstyrelsen ska ta ett större ansvar i att vägleda sökanden och få ökad kvalitet på samrådet och den MKB som ska tas fram så är det viktigt att processen inte forceras fram med en 45 dagars tidsfrist. Under denna tidsperiod ska även miljö- och klimatnämnden och övriga myndigheter ges tillfälle att lämna synpunkter om innehåll och avgränsning av MKB som länsstyrelsen ska hinna ta ställning till. Miljöförvaltningen kan också konstatera att med 45 dagars tidsfrist blir i praktiken omöjligt att involvera allmänhet och enskilda i ett tidigt samråd.

Prövningsmyndighetens motiverade slutsats (14.8.11)

I utredningen anføres att uttrycket och momentet myndighetens motiverade slutsats inte fullt ut har inarbetats i svensk rätt och här finns förslag om hur denna del av miljöbedömningsprocessen kan förändras med en process som till stora delar är lik den finländska modellen men med den viktiga skillnaden att det i Finland finns en särskild MKB-myndighet som skriver den motiverade slutsatsen. I vår prövningsprocess är MKB-direktivets bestämmelser om motiverad slutsats mer integrerad med länsstyrelsens ställningstagande om verksamheten utgör betydande miljöpåverkan eller inte och prövningsmyndighetens beslut om MKB till ansökan kan godkännas eller inte.

Miljöförvaltningen ser att fördelen med förslaget är att miljöbedömningsprocessen blir mer transparent. Syftet med den motiverade slutsatsen är att göra en bedömning och ta beslut om sökandens MKB kan ligga till grund för en tillståndsprövning men utan att göra en preliminär tillåtighetsprövning. Beslutet ska då även utgå från de yttranden och synpunkter som lämnats vid det offentliga samrådet. Miljöförvaltningen har inga invändningar mot införandet av denna delprocess i sig, men det förutsätter att allmänhet och enskilda får möjlighet att delta tidigt i processen med det avgränsningssamråd som vi har idag.

Miljöförvaltningen är dock väldigt tveksamma till utredarens förslag om att tidsfristen från offentligt samråd till att sammanställa och besluta om motiverad slutsats och slutligen fatta beslut över ansökan endast är 90 dagar, även om myndigheten har möjlighet att besluta om förlängning av tiden. Under de tre månaderna ska allmänhet och myndigheter först få 30 dagar på sig att inkomma med synpunkter i samband med samrådet som prövningsmyndigheten ska behandla och ge sökanden möjlighet att bemöta, därefter återstår endast 60 dagar för att arbeta fram en motiverad slutsats och myndighetens egen process med att ta beslut över ansökan. En process som samtidigt blir onödigt omständlig med förslag om att "starta" och "stoppa klockan".

Miljöförvaltningen kan samtidigt konstatera att MKB-myndigheten i Finland har två månader på sig att skriva och ta beslut om den motiverade slutsatsen efter det varit ett andra samråd om MKB och synpunkter från samrådet lämnats in till myndigheten. Vad miljöförvaltningen själva och utredaren har sett så grundar sig myndigheternas slutsatser på omfattande och noggranna granskningar av de miljöeffekter som verksamheten kan medföra och att man därmed får ett bra underlag inför tillståndsprövningen av ansökan som sker separat hos vår motsvarighet till länsstyrelsen.

Utredarens förslag om att förändra miljöbedömnings- och tillståndprocessen förutsätter att sökanden kommer behöva ta ett större ansvar för att få fram ansökan och MKB som redan i processens inledande fas efter att avgränsningssamrådet har avslutats är fullständig och håller tillräckligt hög kvalitet. Enligt förslaget ska prövningsmyndigheten inför det offentliga samrådet få en tidsfrist på 45 dagar, från att ansökan lämnas in, granska om ansökan är fullständig, underrätta berörda myndigheter och ta fram en tidplan för ärendet. Miljöförvaltningen vet av erfarenhet att ansökningar och MKB för ofta uppvisar brister om verksamhetens miljöpåverkan och möjligheter att begränsa och kontrollera emissioner och att man ibland åtar sig en för låg miljöskyddsnivå sett till miljöbalkens regelverk.

Miljöförvaltningen *avstyrker därför utredningens förslag om tidsfrister* då vi bedömer att förslagen om föreskrivna tidsfrister i hela prövningskedjan riskerar att leda till fler avvísningar av ansökan, att behovet av kompletteringar kvarstår om inte sökanden medverkar till bättre beslutsunderlag (vad miljöförvaltningen kan se saknar utredningen sådana förslag) samt att fler ansökningar avslås eller blir överklagade.

Miljöförvaltningen kan också notera att det av MKB-direktivet (artikel 4.6) framgår att prövningsmyndigheten har högst 90 dagar på sig att ta beslut över ansökan och MKB från den dag då sökanden inkommit med all information som behövs. Som vi bedömer det räknas dessa dagar från det att tiden för synpunkter från samrådet, yttranden från myndigheter och kompletteringar från sökanden har löpt ut. Miljöförvaltningen bedömer också att utredningens förslag om tidsfrister är överspelade eftersom det i miljöbalken lagts till en bestämmelse, som började gälla den 1 januari 2025, om att länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ska upprätta en tidplan för handläggningen av ansökan.

Tidsfrister för handläggningen (14.9.7-14.9.9)

Miljöförvaltningen *avstyrker* utredningens förslag om fastställda tidsfrister för handläggningen och att det införs bestämmelser om detta i miljöbalkens regelverk om miljöbedömning- och tillståndsprövning med hänvisning till de skäl som redogjorts för i avsnitt 14.8.7 och 14.8.11. Krav på att länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ska upprätta tidsplaner för handläggningen finns redan och motsvarande bestämmelser kan även införas för mark- och miljödomstolarna om regeringen bedömer att behovet finns.

Enligt utredaren har prövningsmyndigheten från att ansökan och MKB har lämnats in, vilket är nästa steg efter processen med avgränsningsyttrande om MKB, 45 dagar på sig att bekräfta att ansökan är fullständig. Även här hänvisas till att bestämmelsen om denna tidsfrist finns i de två EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial och nettoteknik. Miljöförvaltningen bedömer att det inte är rimligt och skäligt att bestämmelsen ska gälla alla tillståndsansökningar för miljöfarlig verksamhet (med betydande miljöpåverkan) som kommer in till prövningsmyndigheten. EU-förordningarna berör endast ett fåtal särskilda verksamheter där EU av allt att döma har beslutat om ett slags snabbspår, att låta denna bestämmelse påverka all tillståndsprövning vore kontraproduktivt. De generella tidsfristerna som utredaren föreslår riskerar leda till forcerade och felaktiga beslut och sämre miljöskydd. För sökanden kan följden bli fler avslagsbeslut och att sökanden inkommer med brister i ansökan och MKB som inte hinner läkas med kompletteringar under den korta perioden.

Miljöprövningar är ofta komplicerade ärenden och det är flera faktorer som påverkar handläggningstiden, vilket förra utredningen Om prövning och omprövning (SOU

2022:33) kunde redogöra för på ett bra sätt. Viktiga faktorer som påverkar prövningen och handläggningstiden är kvaliteten på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, prövningsmyndighetens processledning, komplexiteten i sakfrågorna som prövas och myndigheternas kompetens och resurser. Här finns självfallet svåra och mindre svåra ärenden och miljöförvaltningen anser att det är ändamålsenligt att det är prövningsmyndigheten som får bedöma och avgöra hur tidsplanen blir för respektive ansökan som ska prövas.

Tydligare regler om tillståndets rättsverkan (14.9.17) och förslag om ändring av verksamhet (14.9.20)

I utredningen föreslås att bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken om det allmänna villkorets rättskraft, dvs. vad som framgår av sökandens åtaganden enligt ansökan, inte längre ska omfattas av rättskraften. Det allmänna villkoret ger utrymme för att inte detaljreglera allt i tillståndet och istället låter man frågor av mindre betydelse ingå i allmänna villkoret. Enligt utredningen ska endast sådant som uttryckligen regleras i tillståndet omfattas av rättskraften medan resterande frågor får hanteras genom tillsyn.

I utredningen framförs synpunkter om att det finns en föreställning om att allt ska ingå i tillståndsprövningen och att tillstånden är alltför detaljreglerade. Miljöförvaltningen delar inte dessa uppfattningar om att tillstånden skulle förenas med onödiga villkor som inte har någon betydelse för verksamhetens miljöpåverkan. Om det allmänna villkorets rättskraft tas bort så ser miljöförvaltningen risken att ändringen kan leda till att tillstånden istället belastas med än fler villkor och detaljregleringar och att tillståndsprövningen fördröjs.

Miljöförvaltningen anser att utmaningarna snarare ligger i att prövningsmyndigheterna ibland meddelar otydliga och inte tillräckligt precisa villkor då emissioner ska begränsas och att det leder till svårigheter att i samband med tillsynen kontrollera villkorets efterlevnad.

I utredningen föreslås ändringar av reglerna om ändringstillstånd för att lättare kunna ansöka om ändring av verksamheten. Miljöförvaltningen konstaterar att förslaget redan är införd i miljöbalkens 16 kap. 2a § miljöbalken sedan den 1 januari 2025. Av bestämmelsen framgår att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet ska tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) med förbehållen att ett ändringstillstånd inte får meddelas om ansökan avser tillstånd för hela verksamheten, eller att det är olämpligt att tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen av verksamheten.

Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning (14.9.24)

I den förra utredningen lades det förslag om hur man kan få ett fungerande regelverk för omprövning av äldre tillstånd och villkor så att vi får en bättre efterlevnad av EU-rättens krav på omprövning och uppdatering av villkor för de verksamheter som omfattas av industriutsläppsdirektivet enligt direktivets artikel 21. Förra utredningens förslag (Om prövning och omprövning SOU 2022:33) har dock inte omsatts till nya bestämmelser i miljöbalken. De få förslag som denna utredning lägger fram ser miljöförvaltningen inte att de ska underlätta möjligheten till omprövningar och uppdateringar.

I utredningen föreslås att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte längre får ansöka om omprövning

enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. I stället är det endast tillsynsmyndigheten som får göra en sådan ansökan. Miljöförvaltningen *avstyrker detta förslag* då utredningens enda argument är att nuvarande ordning skapar en otydlighet om vem som har ansvaret i tillämpningen av denna bestämmelse. Miljöförvaltningen menar att exempelvis att Naturvårdsverket i sin roll som expertmyndighet ska kunna ha möjlighet att gå in och begära omprövning särskilt när det är frågan om komplicerade verksamheter och miljöförvaltningen bedömer inte att nuvarande bestämmelse på något sätt är otydlig på den punkten.

En ny prövningsmyndighet för hela processen

Miljöförvaltningen avstyrker utredningens förslag i dess helhet om att införa en ny prövningsmyndighet och att ta bort nuvarande tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter som sker hos mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna. Miljöförvaltningen bedömer att nuvarande prövningsorganisation behöver finnas kvar och att argumenten från utredarens sida är så pass svaga att dessa inte motiverar föreslagen omorganisation.

Utredningens huvudargument att mark- och miljödomstolarna inte längre ska vara första instans för prövning av verksamheter som medför en större betydande miljöpåverkan (så kallade A-verksamheter) är att tillståndsprövning inte utgör domstolars kärnuppgift. Miljöförvaltningen anser att detta argument inte är särskilt relevant. Miljöförvaltningen konstaterar att tillståndsprövningen har varit en av mark- och miljödomstolarnas kärnuppgifter under ca 25 år sedan miljöbalken infördes. Nuvarande ordning är ändamålsenlig då domstolarna överlag har en hög juridisk, naturvetenskaplig och teknisk kompetens. Miljöförvaltningen anser också att det är tillräckligt tydligt om vilka tillståndsärenden som provas av mark- och miljödomstol och vad en miljöprövningsdelegation hos länsstyrelsen ska pröva.

Miljöförvaltningen vet också att domstolarna arbetar med mål och planer för handläggningstider och det går också om man så vill styra domstolarna att dem ska ha egna lagstadgade tidplaner för handläggningen av miljömål. Om domstolarna enbart ska arbeta med prövning av överklagade ärenden så blir det givetvis färre ärenden som i sin tur kan innebära risker med förlorad kompetens över tid och svårigheter att rekrytera professionella domare, tekniska råd och handläggare.

I utredningen nämns att vissa verksamhetsutövare upplever brister i prövningen på flera länsstyrelser genom att handläggningen av prövningsärenden tar olika lång tid och att det sker olika bedömningar i ärendena. Samtidigt har det framförts att mark- och miljödomstolarnas prövningar håller högre kvalitet och är mer förutsebara än prövningen hos miljöprövningsdelegationerna, men bilden är dock delad då uppfattningarna varierar bland verksamhetsutövarna. Synpunkterna och kritiken som utredningen lyfter fram menar miljöförvaltningen är inte så tunga eller försvårande att det finns skäl att avskaffa länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.

Miljöförvaltningen menar att detta är frågor och förbättringar som går att genomföra inom nuvarande organisation, som vi tidigare nämnt går det givetvis att tydliggöra ansvarsrollerna bättre och möjligen bör man utreda om länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer integreras mer med länsstyrelsens prövningsenheter och handläggare som arbetar med miljöbedömningar och tillståndsprövningar så att delegationerna ges en mer självständig roll med uppdraget att hålla ihop hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Miljöförvaltningen förutsätter också att

processledningen med ansökningsärenden och samordningen internt inom länsstyrelsen kan förbättras. Hos länsstyrelserna finns stor samlad kunskap och erfarenhet och det finns positiva synergier mellan provningsarbetet, miljöbedömningsprocessen och de som utför tillsynen.

En viktig utmaning med nuvarande organisation är frågan om tillräckliga resurser. Enligt utredningen har länsstyrelserna bland annat i sina budgetäskanden för 2024 pekat på vikten av att deras provningskapacitet långsiktigt behöver stärkas. Det främsta skälet är att finansieringen av länsstyrelsernas uppgift är underdimensionerad med hänsyn till den alltmer komplexa lagstiftningen. Även mark- och miljödomstolarna uppger att det som skulle göra den största skillnaden för handläggningstiden är mer resurser.

Med en ny provningsmyndighet skulle mycket av länsstyrelsernas kompetens inom miljöområdet gå förlorad och även om myndigheten föreslås få sex regionala kontor är det inte givet att befintlig och erfaren miljökompetens följer med till den nya myndigheten. Miljöförvaltningen bedömer också att resursfrågan för den nya myndigheten kan bli en utmaning.

Inrättandet av en ny myndighet skulle även innebära flera års omställning. Utredningen uppskattar att inrättandet kan ta minst tre år till dess att den är på plats.

Miljöförvaltningen bedömer att omorganisationen kommer ta längre tid än så med att hitta väl fungerande arbetssätt och intern fungerande organisation. Övergångstiden kommer vara mycket lång och handläggningstiderna riskerar ofrånkomligen att öka betydligt.

Ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt av verksamheter och åtgärder

Krav på miljöprovning bör, enligt utredningen, som huvudregel ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta och nationella krav på miljöprovning bör endast ställas om det finns särskilda skäl. Ett sådant exempel kan, enligt utredningen, vara en verksamhet eller åtgärd som tidigare varit tillståndspliktig men där inte EU-rätten ställer krav på förprovning genom tillstånd. En granskningsplikt skulle då kunna motiveras utifrån behovet av att göra det allmänna uppmärksam på verksamheten eller åtgärden innan den påbörjas eller vidtas.

Av förslagen till ny provningsplikt i utredningen är det införandet av granskningsplikt som miljöförvaltningen ser är den största förändringen. Drygt 3000 anläggningar (70 koder i miljöprovningsförordningen) föreslås omfattas av granskningsplikt istället för nuvarande tillståndsplikt. Utöver detta föreslås även att ett oklart antal vattenverksamheter (17 koder i miljöprovningsförordningen) bör omfattas av granskningsplikt.

Miljöförvaltningen har däremot inte i detalj granskat utredningens förslag till vilka verksamheter som skulle omfattas av den nya tillstånds-, gransknings- och anmälningsplikten. Registreringsplikt bör, enligt utredningen, vara ett enkelt förfarande och begränsas till verksamheter och anläggningar som i enskilda fall kan störa lokalt men som typiskt sätt inte behöver medföra problem som motiverar anmälningsplikt. När det gäller registreringsplikt och beskrivning av vilka verksamheter som skulle omfattas av det, efter att generella forskrifter tagits fram av Naturvårdsverket, har miljöförvaltningen en del farhågor när det gäller de verksamheter som tidigare varit anmälningspliktiga. Att

fordonsverkstäder föreslås lyftas från U-verksamhet till registreringsplikt ser miljöförvaltningen dock odelat positivt på.

I utredningen anges att generella föreskrifter med krav på verksamheter och åtgärder bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan. Här undrar vi bland annat över hur platsens lämplighet och eventuell påverkan på miljö kvalitetsnormer, skydd av känslig natur, lokala åtgärdsprogram för vatten, buller med mera med utgångspunkt från den aktuella platsen kommer beaktas. Även om ansvaret att beskriva sin verksamhet och dess påverkan på människors hälsa och miljön ligger på verksamhetsutövaren, bedömer vi att överblicken och hänsyn till eventuella kumulativa effekter från andra verksamheter riskerar att ”tappas bort”. Detta tror vi är svårt att få med i generella föreskrifter då det gäller platsspecifika förutsättningar. Att tillsynsmyndigheten kommer ut i ett senare skede och ställer krav på till exempel försiktighetsmått, åtgärder och begränsningar för verksamheten blir med stor sannolikhet dyrare och krångligare för företagen än att verksamheten anmälts i förväg och att vi i samband med den processen kunnat lämna synpunkter på val av plats eller ställa relevanta krav innan konstruktioner och utrustning redan iordningställts.

Om registreringsplikt ska tillämpas bedömer vi att det är av stor vikt att de generella föreskrifterna som utredningen anger att Naturvårdsverket kommer ta fram blir tillräckligt omfattande och konkreta för att verksamheterna ska förstå dem och kunna tillämpa dem samt att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera om de följs i samband med tillsyn och eventuella klagomål.

Sammantaget avstyrker miljöförvaltningen förslagen om ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt av verksamheter och åtgärder.

Maria Jacobsson

Peter Berntsson

Direktör

Avdelningschef