

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-05-21

Ärendenummer SLK-2025-00188

Handläggare

Anna Säveskog

Telefon: 031-368 03 90

E-post: anna.saveskog@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remiss En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Klimat- och näringslivsdepartementet.

Sammanfattning

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt den 5 februari 2025 remissen En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98) för yttrande senast den 15 juni 2025.

Utredningens uppdrag har bland annat varit att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsägbar. Syftet med uppdraget har varit att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning. Utredningen lämnar till exempel förslag om 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. Stadens bolag och miljö- och klimatnämnden har i några avseenden olika syn på utredningen. Bolagen ser vissa brister i förslaget men är i större utsträckning positiva medan tillsynsmyndigheten är mer kritisk och ser fler brister samt har även lämnat betydligt fler omfattande och detaljerade analyser och synpunkter. I jämförelse med tidigare utredningar är förslagen i denna utredning de mest omfattande sedan miljöbalken infördes för drygt 25 år sedan.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Att begränsa miljö- och klimatpåverkan är angeläget ur ekonomiskt perspektiv då klimatförändringar med deras följd effekter befaras leda till stora ekonomiska kostnader. Förslagen syftar till att skapa en mer effektiv tillståndsprövningsprocess och minska administrationen och därmed kostnaderna för prövning.

Förslagen i utredningen kan om det fungerar stödja den ekonomiska dimensionen. En kortare och mer förutsägbar tillståndprocess som leder till kortare handläggningstider kan innebära lägre kostnader för verksamhetsutövare avseende konsulter och juridiska tjänster.

Att göra tillståndprocessen enligt 9 kap miljöbalken enklare i sitt förfarande och hänskjuta oprövade miljöfrågor till efterföljande tillsynsarbete kan dock leda 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.

Regelförenklingar kan göra det lättare att införa ny, mer miljövänlig teknik utan att behöva gå igenom långa omprövningsprocesser. En snabbare anpassning och införande av miljövänlig teknik kan medföra att verksamheter tvingas forcera investeringar i ny miljövänlig teknik.

Utredningen föreslår undantag från krav på bygglov för transformatorstationer som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Krav på bygglovsprövning faller då bort. Förslaget kan innebära negativa konsekvenser för kommunen till följd av stora ekonomiska åtaganden, för att i efterhand flytta transformatorstationerna om det skulle behövas.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret ser både möjligheter och risker avseende stöd för den ekologiska dimensionen. En mer samlad prövningsprocess kan komma att bedöma projekts miljöpåverkan på ett mer likvärdigt sätt. Minskad insyn i tillståndprocesser för allmänhet och omkringboende samt mindre omfattande prövningar enligt förslagen kan dock riskera att påverka invånarnas och stadens ekologiska förhållande i negativ riktning. Åtgärder för en minskad miljö- och klimatpåverkan har potential att främja social hållbarhet.

Bilagor

1. Sammanfattning (SOU 2024:98)
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har översänt den 5 februari 2025 remissen En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98) för yttrande senast den 15 juni 2025.

Beskrivning av ärendet

Utredningen

Utredningens uppdrag har varit att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsägbar. Syftet med uppdraget har varit att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning.

I uppdraget låg att utreda hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns. Om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag skulle också utredas liksom hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövningsprocessen, genom bland annat tydligare regler för innehållet i ansökan och hur prövningen ska avgränsas.

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 Miljö- och klimatnämnden 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.

Förvaltnings- och bolags synpunkter

Stadsledningskontoret har skickat remissen till miljö- och klimatnämnden, Gryaab AB, Göteborgs Energi AB, Göteborgs Hamn AB och Renova AB för yttrande. Remissen skickades även till stadsbyggnadsnämnden för kännedom och eventuellt yttrande. Förutom Renova AB har samtliga svarat.

Miljö- och klimatnämnden

Miljö- och klimatnämnden gör sammanfattningsvis följande ställningstaganden över huvudförslagen i betänkandet: nämnden tillstyrker i huvudsak förslaget om en ny samlad reglering om miljöprövning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen men avstyrker förslaget om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.

Nämnden instämmer till viss del med utredarna att behovet av att samla bestämmelserna om miljöprövning 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. Nämnden bedömer därför att syftet med detta förslag i huvudsak kan tillstyrkas men menar att de brister som utredningen anför och som motiverar omfattande ändringar av prövningsprocessen och införande av en

prövningsmyndighet istället går att lösa med nuvarande tillståndsprocess och prövningsorganisation.

Det finns delar av förslaget om ny process som nämnden 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. Miljö- och klimatanämnden avstyrker förslaget om en ny prövningsmyndighet för hela processen samt förslaget om ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt av verksamheter och åtgärder.

Stadsbyggnadsnämnden

I utredningen föreslås undantag från krav på bygglov för transformatorstationer som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked. Stadsbyggnadsnämnden lyfter att förslaget kan innebära påverkan på stads- och landskapsbild samt få negativa ekonomiska konsekvenser för kommunen om flytt av transformatorstationerna skulle behövas i efterhand.

Gryaab AB

Gryaab AB (Gryaab) tillstyrker förslaget och ser positivt på förändringarna som är utformade för att skapa en balans mellan miljöskydd och ekonomisk utveckling. Gryaab framför att förslaget innebära flera konkreta fördelar för bolaget, främst kopplade till effektivitet, kostnadsminskningar och ökad förutsägbarhet. Även om förslaget har många fördelar ser Gryaab att det även finns risker. Gryaab ser till exempel att införandet av en ny miljöprövningsmyndighet kan skapa en period av osäkerhet innan systemet är helt etablerat. Under övergångsfasen kan det bli längre handläggningstider när gamla och nya system ska samordnas vilket kan komma att påverka Gryaab. Om den nya myndigheten tar över mer av beslutsfattandet kan det innebära att beslut blir mer enhetliga vilket är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Baksidan med detta är dock att det finns mindre möjligheter för anpassningar i enskilda fall och att man inte har lika god lokal kännedom om de verksamheter och dess förutsättningar som man har idag.

Göteborg Energi AB

Göteborg Energi AB (Göteborg Energi) ser i sin helhet positivt på utredningens förslag. Tillståndsprocesser behöver vara effektiva, rättsäkrade och samtidigt säkerställa att miljöpåverkan är tillräckligt utredd och att tillståndsvillkoren motsvarar en rimlig reglering av denna miljöpåverkan. Bolaget är positivt till att miljöprövning av verksamheter föreslås följa EU-rätten och att nytt kapitel i miljöbalken tillskrivs och tydliggör bestämmelser om prövningen. Bolaget är även överlag positivt till att samla miljöprövningen hos en prövningsmyndighet, under förutsättning att omorganisationen inte innebär förseningar för pågående prövningar samt att effektiva arbetssätt, kompetens och kännedom om lokala förutsättningar säkerställs hos den nya myndigheten. Bolaget ser att en mer digitaliserad tillståndsprocess ger ökad transparens och minskade ledtider.

Göteborgs Hamn AB

Göteborgs Hamn AB (Göteborgs Hamn) ställer sig positiva till förslagen i sin helhet. Bolaget lyfter förslagen om en mer digitaliserad prövningsprocess, ny nationell miljöprövningsmyndighet och tidsfrister för prövningsprocessen som särskilt positiva. Bolaget understryker vikten av tydlighet i regleringen av vilka aktiviteter i vatten som omfattas av anmälning, prövning och tillståndsprövning samt att det under

implementeringen av de nya förslagen i utredningen inte kommer innebära förseningar av pågående prövningar.

Stadsledningskontorets bedömning

Remissen berör kommuner som tillsynsmyndigheter och som remissinstans vid prövningar samt som verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet. Göteborgs Stads myndighet som har tillsyn enligt miljöbalken, miljö- och klimatnämnden, och stadens bolag som är verksamhetsutövare - har i några avseenden olika syn på utredningen. Bolagen ser vissa brister i förslaget men är i större utsträckning positiva medan tillsynsmyndigheten är mer kritisk och ser fler brister samt har även lämnat betydligt fler omfattande och detaljerade analyser och synpunkter. I jämförelse med tidigare utredningar är förslagen i denna utredning de mest omfattande sedan miljöbalken infördes för drygt 25 år sedan.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget att samla bestämmelserna om miljöprövningen i ett gemensamt nytt kapitel 20 i miljöbalken kan bidra till ökad tydlighet. Kontoret instämmer i huvudsak med utredarna om behovet av att samla bestämmelserna om miljöprövning i miljöbalken och att se över verksamhetsindelningen, tillståndsplikten samt att se över processreglerna utifrån EU-rätten. Det kan bidra till en mer effektiv handläggning och bättre förståelse hos verksamhetsutövarna. Kontoret lyfter dock att motsvarande åtgärdseffekter borde kunna uppnås i nuvarande regelverk, vilket bör övervägas. Att beslut i ärenden om miljöprövning ska vara skriftliga liksom att vad ett slutligt beslut ska innehålla ska regleras i föreskrifter anser kontoret bidrar till tydlighet för prövningsmyndigheten och förutsägbarhet för verksamhetsutövaren.

Förslagen i förordningen innebär stora förändringar jämfört med dagens prövningsprocess och när de nya förändringarna ska implementeras anser stadsledningskontoret att det är viktigt att pågående prövningar inte påverkas eller försenas. Införandet av en ny miljöprövningsmyndighet kan skapa en period av osäkerhet innan systemet är helt etablerat. Att bygga upp en ny prövningsmyndighet med tillhörande kompetens är tidskrävande. Kontoret vill därför lyfta att det av stor vikt att kompetens och rättssäkerhet säkerställs under tiden som prövningsmyndigheten skapas och organiseras. Kontoret instämmer i utredningens bedömning och ser positivt på en mer digitaliserad tillståndsprocess, som kan ge möjlighet till ökad transparens och minskade ledtider för distribution och delning av handlingar. Tillämpat digitalt system behöver vara ändamålsenligt och tillgodose både myndigheternas, verksamhetsutövarnas och övriga intressenters/parters behov.

Förslag till yttrandet inleds med synpunkter utifrån aktuella kapitel i utredningen. Därefter följer reflektioner och synpunkter på utredningen överlag, utan kapitelindelning.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra provningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Syftet med uppdraget har varit att säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket bidrar till att klimat- och miljömålen nås.

Enligt uppdraget skulle bl.a. följande utredas.

- Hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns.
- Om tillståndsprövningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag.
- Hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprövsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i ansökan och hur provningen ska avgränsas.

Dagens svenska regelverk

Bestämmelser om tillståndsprövning enligt miljöbalken finns i dag i flera kapitel i miljöbalken. Regleringen är fördelad på olika kapitel dels beroende på vilken typ av verksamhet det handlar om, dels beroende på om det handlar om en processuell fråga eller annan fråga. Bestämmelser om tillståndsprövning enligt miljöbalken finns också i ett antal förordningar under miljöbalken, exempelvis miljöprov-

ningsförordningen, förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och förordningen om vattenverksamheter. Vid sidan om miljöbalksregelverket finns bestämmelser som ska tillämpas vid tillståndsprövning i exempelvis lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och lagen och förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

Reformbehovet

Våra analyser visar att det finns flera utmaningar både med dagens tillståndsprövningsprocess och hur den är reglerad.

För det första har vi konstaterat att bestämmelserna om krav på tillståndsplikt liksom vad prövningsmyndigheten ska pröva sedan en ansökan om tillstånd har lämnats in till prövningsmyndigheten varken är enkla att hitta i miljöbalksregelverket eller enkla att tillämpa. Detta bidrar till att den sammantagna processen blir både ineffektiv och oförutsägbar. Detta kan i sin tur motverka intresset för investeringar i nya eller ändrade verksamheter i Sverige.

För det andra har vi konstaterat att dagens regelverk och prövningsprocess gör stor skillnad på om det är fråga om en vattenverksamhet eller annan verksamhet utan att dessa skillnader alltid är motiverade eller logiska.

För det tredje har vi konstaterat 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. De svenska kraven är både för högt och för lågt ställda jämfört med EU-rätten beroende på vilken verksamhet eller åtgärd som avses. Det är överhuvudtaget svårt att se på vilket sätt den svenska tillståndsplikten överensstämmer med EU-rätten.

För det fjärde har vi konstaterat att nuvarande prövningsprocess inte i alla delar är utformad på ett sätt som skapar incitament eller stödjer inblandade aktörer att agera effektivt och ändamålsenligt. Att processen är uppdelad i två delar som inte är samordnade och med olika ansvariga aktörer leder till otydligheter och att processen riskerar att bli mindre förutsägbar samt mer utdragen rent tidsmässigt.

För det femte har vi konstaterat att prövningen i dag är ineffektiv som en följd av en splittrad och otydlig ansvarsfördelning mellan

involverade myndigheter. Detta gäller i första hand länsstyrelsernas många olika roller, som MKB-myndighet, som prövningsmyndighet vid prövning i miljöprövningsdelegation, som partsmyndighet vid prövning i domstol och som tillsynsmyndighet.

Sammantaget framträder en bild av en oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad process och reglering. Det är således angeläget med en enklare, effektivare och mer ändamålsenlig process och reglering för tillståndsprövning.

Våra utgångspunkter

I arbetet har vår utgångspunkt ytterst varit att lämna sådana förslag på förändringar av processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken som ska lösa de utmaningar som beskrivs i våra utredningsdirektiv (se bilaga 1). Vi har också haft ett antal allmänna utgångspunkter för vårt arbete. I huvudsak bygger de på att skapa en tillståndsprövningsprocess, en organisation för tillståndsprövning och en tillståndsplikt för verksamheter och åtgärder som är så enkel, effektiv, förutsägbar och ändamålsenlig som möjligt. Samtidigt ska processen hålla hög kvalitet, vara rättssäker och bidra i arbetet med att nå miljömålen, säkra näringslivets konkurrenskraft, öka investeringsviljan samt främja en effektiv industriell klimatomställning.

För att uppnå en sådan process, organisation och tillståndsplikt har vi valt att ta avstamp i den samordnade process för miljöprövning, dvs den sammantagna miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen, och de grundkrav för tillståndsplikt som finns inom EU-rätten. Med utgångspunkten att tillståndsplikten för verksamheter och åtgärder ska motsvara EU-rättens grundkrav får vi en tillståndsplikt som är förutsebar och konkurrenskraftig. Med utgångspunkten att miljöprövningsprocessen, så långt det är möjligt och lämpligt, ska motsvara den som EU-rätten förutsätter för sådan prövning får vi en process som är mer samordnad, mer rättssäker, mer förutsebar och mer konkurrenskraftig än dagens process. Vår bild är också att den sammantagna miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen då bör bli kortare rent tidsmässigt. För att uppnå detta krävs dock stora förändringar av nuvarande organisation för prövningen, av prövningsprocessen som sådan och av regleringen i miljöbalken.

Vilka krav på miljöprövningsprocessen och tillståndsplikt ställer EU?

Inom EU-rätten finns krav på förprovning av vissa verksamheter och åtgärder i syfte att säkerställa att verksamheterna och åtgärderna kommer att uppfylla de materiella krav som finns på dem. I förhållande till vattenmiljön gäller också att verksamheterna och åtgärderna inte får ge upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Krav på förprovning för att säkerställa materiella krav finns exempelvis i MKB-direktivet, industriutsläppsdirektivet, förnybart-direktivet, vattendirektivet och art- och habitatdirektivet. Det senaste året har det också tillkommit EU-förordningar med krav på hur miljöprövningsprocessen ska gå till för vissa verksamhetstyper. Det handlar om EU-förordningen om kritiska och strategiska råmaterial och EU-förordningen om netto-nollteknik. Syftet med dessa förordningar är att på ett säkert och hållbart sätt säkerställa unionens försörjning av kritiska råmaterial och netto-nollteknik.

Sammantaget ställer EU-direktiven och EU-förordningarna krav på tillstånd för vissa verksamheter och åtgärder, ett visst innehåll i en ansökan om tillstånd, en viss process för bedömning av verksamhetens respektive åtgärdens miljöpåverkan och ett visst innehåll i tillståndsbesluten. För vissa typer av verksamheter och åtgärder finns också fastställda längsta tidsfrister för hela processen.

Våra förslag

Ny samlad reglering om miljöprovning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen

För att tillgodose reformbehovet så som det beskrivs ovan föreslår vi att bestämmelser om krav på förprovning genom miljöprovning av vissa verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön negativt samt handläggningen av sådana ärenden samlas i ett nytt 20 kap. miljöbalken. Närmare föreskrifter placeras i miljöprövningsförordningen. Bestämmelserna ska både avse miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Syftet med att samla bestämmelser som avser miljö-

prövning i ett kapitel i miljöbalken samt i miljöprövningsförordningen är att underlätta tillämpningen och göra miljöprövningsprocessen mer förutsägbar.

Bestämmelser om krav på tillstånd, dispenser etc. enligt miljöbalken som inte ska prövas inom ramen för miljöprövning påverkas inte av förslaget. Detta gäller också för sådana generella processuella bestämmelser i exempelvis 16 och 24 kap. miljöbalken som avser alla typer av prövning enligt miljöbalken.

Bestämmelser om miljöbedömning bör inte flyttas från 6 kap. till det nya kapitlet om miljöprövning. Skälet för detta är dels att bestämmelserna om miljöbedömning inte bara är tillämpliga vid prövning av verksamheter och åtgärder utan också vid planläggning, dels att bestämmelserna om miljöbedömning också är tillämpliga vid prövning av verksamheter och åtgärder enligt andra lagar såsom exempelvis väglagen och minerallagen. Däremot föreslår vi att det nya 20 kap. miljöbalken ska innehålla bestämmelser med upplysning om när bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas inom ramen för miljöprövningsprocessen. På så sätt uppnås ändå den samordnade miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som behövs för att förprövningen av verksamheter och åtgärder ska bli effektiv.

Ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

För att tillgodose reformbehovet såsom det beskrivs ovan föreslår vi vidare en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Det finns flera skäl för detta. En är att den samrådsprocess som i dag sker innan och separat från tillståndsprövningen medför att vissa moment som EU-rätten ställer krav på utförs dubbelt. Ett sådant moment är att vi i dag har två eller tre former av offentliga samråd om en ny verksamhet eller åtgärd, ett eller två inom ramen för samrådsprocessen och ett inom ramen för efterföljande tillståndsprövning trots att EU-rätten endast ställer krav på ett samråd. För att effektivisera processen gör vi bedömningen att nuvarande krav på bl.a. undersökningssamråd och avgränsningssamråd bör slopas. Genom att integrera miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen minskar vi också kravet på offentligt samråd till ett samråd.

Vår bedömning är att det förslag till samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som vi lämnar innebär en så effektiv och förutsägbar process som bara är möjligt inom de ramar som EU-rätten sätter. Inget hindrar dock en verksamhetsutövare från att frivilligt välja att exempelvis hålla fler förberedande samråd med berörd allmänhet. Tvärtom kan detta vara en fördel för att efterföljande process ska bli smidig och överklaganden ska kunna undvikas.

Två spår för förprövning av verksamheter och åtgärder

De krav på miljöbedömningsprocess som EU-rätten ställer ser olika ut beroende på om det är fråga om en verksamhet eller åtgärd som redan på förhand har bedömts medföra en betydande miljöpåverkan respektive om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön behöver bedömas från fall till fall. För verksamheter och åtgärder som redan på förhand har bedömts medföra en betydande miljöpåverkan ställs alltid krav på en specifik miljöbedömning och en miljökonsekvensbeskrivning. För verksamheter och åtgärder vars påverkan på miljön bedöms i det enskilda fallet ställs krav på en specifik miljöbedömning och en miljökonsekvensbeskrivning endast om verksamheten eller åtgärden bedöms medföra en betydande miljöpåverkan efter en granskning.

Nuvarande bestämmelser i miljöbalken speglar inte fullt ut denna uppdelning och granskningsprocess. I vårt förslag till ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess föreslår vi att miljöbedömningen av verksamheter och åtgärder görs på sätt som EU-rätten föreskriver. Det innebär att vi föreslår att det finns ett spår för de verksamheter och åtgärder som EU redan på förhand har bedömt medföra en betydande miljöpåverkan (miljötillståndsspåret) och ett annat spår för de verksamheter eller åtgärder vars påverkan på miljön behöver bedömas från fall till fall (gransknings-spåret). Om bedömningen i granskningsspåret innebär att en betydande miljöpåverkan inte kan antas bör tillstånd ges direkt om även övriga förutsättningar för tillstånd är uppfyllda. På detta sätt åstadkoms ett nytt snabbt tillståndsspår för sådana verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Om bedömningen i gransknings-spåret blir att en betydande miljöpåverkan kan antas ska ärendet, efter en ansökan om miljötillstånd,

handläggas i miljötillståndsspåret och genomgå en specifik miljöbedömning. Efter avslutad prövning resulterar ett tillåtande i miljö-tillståndsspåret i ett miljötillstånd och i granskningsspåret i ett igångsättningsbesked. Med båda tillståndstyperna följer rättskraft.

Det enklare tillståndsförfarandet med en granskning av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan ska som huvudregel också gälla för ändringar av verksamheter och omprövningar av tillståndsvillkor. Detta gäller oavsett om ursprungstillståndet var ett miljö-tillstånd eller ett igångsättningsbesked. Endast om ändringen i sig är en sådan tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd som ska prövas inom ramen för det förstnämnda spåret bör en ansökan om miljö-tillstånd göras direkt.

För både nya och ändrade verksamheter och åtgärder föreslår vi samtidigt att det ska finnas en möjlighet för den som bedriver verksamheten eller har för avsikt att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att frivilligt ansöka om miljötillstånd eller igångsättningsbesked direkt även om verksamheten eller åtgärden inte är tillstånds- eller granskningspliktig. Att hoppa över granskningen av verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön kan vara aktuellt exempelvis om verksamhetsutövaren bedömer att verksamheten eller åtgärden ändå kommer att bedömas medföra en betydande miljöpåverkan.

Illustrationer över spåren finns i avsnitt 14.4.

Processen från ansökan till miljötillstånd (miljötillståndsspåret) effektiviseras

I enlighet med de krav som MKB-direktivets ställer slopas nuvarande avgränsningssamråd. I stället inleds det s.k. miljötillståndsspåret med att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begär ett avgränsningsyttrande av prövningsmyndigheten om omfattning av och detaljnivå för miljökonsekvensbeskrivningen. Prövningsmyndigheten ska yttra sig efter en remiss till berörda myndigheter.

Därefter är det upp till den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att lämna in en ansökan om miljötillstånd till prövningsmyndigheten. Vad som ska ingå i en ansökan och när ansökan ska bedömas som fullständig tydliggörs.

Även myndighetens möjligheter att förelägga om kompletteringar av ansökan styrs upp liksom kravet på tidsplan i alla ärenden. För flera moment tillkommer nya tidsfrister. För beslut om miljötillstånd införs en upplysning om att det finns tidsfrister för när beslut ska meddelas i de nya EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial samt netto-nollteknik samt även i lagen och förordningen om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi.

När ansökan har kommit in till myndigheten ska myndigheten underrätta de myndigheter och kommuner som berörs av ansökan och ge dem möjlighet att yttra sig skriftligen i ärendet inom viss tid. Underrättelse behöver inte ske om det kan antas att något allmänt intresse inte berörs av verksamheten, eller om det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas.

När prövningsmyndigheten har bedömt en ansökan om miljötillstånd som fullständig ska myndigheten se till att ett offentligt samråd hålls med allmänheten. Prövningsmyndigheten ska också se till att ett gränsöverskridande samråd med annat land hålls när det är aktuellt. Under processens gång ska prövningsmyndigheten hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet.

När prövningsmyndigheten efter det offentliga samrådet har fått den information som behövs för att kunna bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken ska myndigheten inom tre månader meddela sin motiverade slutsats avseende verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken. Den motiverade slutsatsen får meddelas separat från tillståndsbeslutet eller samtidigt med detta. Om den motiverade slutsatsen meddelas samtidigt med tillståndsbeslutet behöver den tidsfrist som gäller för meddelande av den motiverade slutsatsen också hållas för tillståndsbeslutet. Inför beslutet om tillstånd behöver kommunikering ske med sökande i frågan om den ursprungliga ansökan vidhålls. Om sökanden inte vidhåller ansökan och giltighetstiden för prövningsmyndighetens motiverade slutsats hinner gå ut innan sökanden inkommer med en ändrad ansökan får sökanden begära ett yttrande av prövningsmyndigheten avseende den motiverade slutsatsens aktualitet.

Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att prövningsmyndigheten ska ge miljötillstånd tydliggörs. Vidare tydliggörs vad ett beslut om miljötillstånd ska innehålla och hur detta påverkar tillståndets rättskraft. På motsvarande sätt som i dag ska ett miljötillstånd kungöras och är överklagbart.

Ny enklare tillståndsprövning för verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt för ansökningar om ändringar av verksamhet eller omprövning av tillståndsvillkor (granskningsspåret)

Som vi har angett ovan föreslår vi två spår för tillståndsprövning. Det ena spåret, granskningsspåret, är helt nytt och blir aktuellt för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder samt för ändringar och omprövningar. Denna process inleds med att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden lämnar in en ansökan om igångsättningsbesked till prövningsmyndigheten. Vad ansökan ska innehålla regleras. Huvudkravet är att ansökan ska innehålla det underlag som prövningsmyndigheten behöver för sin kommande granskning av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan.

När ansökan har inkommit ska prövningsmyndigheten vid behov underrätta berörda myndigheter om ansökan. När prövningsmyndigheten har bedömt ansökan som fullständig ska prövningsmyndigheten granska om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om resultatet av granskningen blir att verksamheten inte, med hänsyn tagen till möjliga skyddsåtgärder eller andra villkor, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten - om övriga förutsättningar för att ge tillstånd är uppfyllda - meddela ett igångsättningsbesked inom tre månader från den dag prövningsmyndigheten bekräftade att ansökan var fullständig.

Innan prövningsmyndigheten meddelar igångsättningsbeskedet ska den på lämpligt sätt och i skälig omfattning ge berörda myndigheter, organisationer och allmänhet tillfälle att yttra sig. Beslutet om igångsättningsbesked tillsammans med beslutet i frågan om betydande miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten och är överklagbart.

Om resultatet av granskningen blir att verksamheten eller åtgärden, trots möjliga skyddsåtgärder och andra villkor, kommer att

antas medföra en betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten besluta om avslag på ansökan om igångsättningsbesked och informera sökanden om att en specifik miljöbedömning och miljötillstånd krävs. Avslagsbeslutet är endast överklagbart av sökanden.

Ny reglering om undantag från krav på en specifik miljöbedömning vid prövning av en ansökan om miljötillstånd

Nuvarande undantag från kravet på en specifik miljöbedömning, dvs kravet på en miljökonsekvensbeskrivning, i ärenden om bl.a. ändring eller omprövning av ett villkor i ett tillstånd slopas eftersom EU-rätten inte ger utrymme för ett sådant generellt undantag. Sådana ändringar bör i stället hanteras genom ett enkelt förfarande där ändringens påverkan på miljön granskas inom ramen för det s.k. granskningsspåret.

Med utgångspunkt i de möjligheter till undantag från kravet på specifik miljöbedömning som MKB-direktivet ger och med hänsyn tagen till det förslag för genomförande av undantagen som Regeringsprövningsutredningen lämnade 2023 föreslår vi att en verksamhetsutövare ska ges möjlighet att hos prövningsmyndigheten begära om undantag från kravet på en specifik miljöbedömning vid prövningen av en verksamhet eller åtgärd. Prövningsmyndigheten ska få besluta om ett sådant undantag om verksamheten eller åtgärden avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser och genomförandet av en specifik miljöbedömning skulle inverka negativt på verksamheten eller åtgärden. För andra verksamheter får myndigheten besluta om undantag från hela eller delar av kraven på en specifik miljöbedömning endast om verksamheten eller åtgärden bedöms tillgodose ett allmänt intresse av synnerlig vikt och genomförandet av hela eller delar av miljöbedömningen skulle få en betydande negativ inverkan på verksamhetens eller åtgärdens syfte. Ett beslut om undantag från kravet på specifik miljöbedömning får dock inte påverka tillämpningen av kravet på samråd med andra länder när de är berörda.

Genom förslaget öppnar vi upp för en typ av undantag från kravet på specifik miljöbedömning som inte tidigare har funnits i svensk rätt. Undantaget kan exempelvis bli tillämpligt när en verksamhet eller åtgärd är avgörande för att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner.

En ny prövningsmyndighet för hela processen

Nuvarande ordning där mark- och miljödomstol både är överprövande instans i tillståndsärenden enligt miljöbalken och utövar befogenhet av förvaltningskaraktär genom handläggning av vissa tillståndsärenden enligt miljöbalken som första instans är mindre lämplig, bl.a. mot bakgrund av att många EU-rättsliga akter utgår ifrån att första instansprövningen, inklusive miljöbedömningsprocessen, görs av en myndighet och inte av en domstol, men också till följd av behovet av en mer samordnad process. Vi gör bedömningen att mark- och miljödomstolarnas roll i ärenden om miljöprövning bör renodlas till överprövning samt handläggning av s.k. stämningssmål. Uppgiften att som första instans pröva verksamheter och åtgärder genom miljöprövning bör enligt vårt förstahandsalternativ läggas på en ny statlig förvaltningsmyndighet. I andra hand föreslår vi att uppgiften läggs på sex länsstyrelser.

Om all miljöprövning läggs på en förvaltningsmyndighet innebär det att dagens tillståndsprövning vid miljöprövningsdelegationerna flyttas till den nya förvaltningsmyndigheten. Genom att vi föreslår att den nya myndigheten bör ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen bör också länsstyrelsens ansvar för dagens samrådsprocess flyttas till den nya myndigheten. Länsstyrelserna bör däremot ha kvar sin roll som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken.

Att ansvaret för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen samlas på en myndighet bör enligt vår bedömning undanröja flera av dagens utmaningar och också medföra att den framtida processen blir mer effektiv, enhetlig och förutsebar. Arbetsnamnet på den nya myndigheten är Miljöprövningsmyndigheten.

Den nya myndigheten ska pröva sådana ärenden om miljöprövning som framgår av bestämmelser i det nya 20 kap. miljöbalken. Dessa motsvarar i huvudsak de ansökningsärenden som i dag prövas av miljöprövningsdelegation och de ansökningsmål som i dag prövas av mark- och miljödomstol. Även frågor om tvångsrätt och ersättning i mål om vattenverksamhet ska prövas av Miljöprövningsmyndigheten. Prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor bör dock, med stöd av en övergångsbestäm-

melse till de nya bestämmelserna, fortsatt ske på mark- och miljödomstolar.

Miljöprövningsmyndighetens avgöranden ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. Mål som avser överklagade beslut av Miljöprövningsmyndigheten prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller kommer att bedrivs eller åtgärden vidtas, har vidtagits eller kommer att vidtas. Vid överprövningen av ärenden från den nya myndigheten kommer ärendelagen och inte rättegångsbalken att bli tillämplig.

Den nya myndigheten bör också vara MKB-myndighet vid miljöbedömning av verksamheter och åtgärder enligt andra lagar

Bestämmelserna med krav på specifik miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken är tillämpliga också vid tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder enligt ett antal andra lagar såsom exempelvis mineralagen och ellagen. Kopplingarna mellan lagarna och 6 kap. miljöbalken ser lite olika ut, men gemensamt är att det i dag är länsstyrelsen som är s.k. MKB-myndighet och bl.a. beslutar om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Med en ny myndighet med ansvar för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken gör vi bedömningen att den nya myndigheten också bör vara MKB-myndighet vid prövningen av verksamheter och åtgärder enligt andra lagar.

Förslaget påverkar inte den nuvarande fördelningen av myndighetsansvar vid s.k. strategisk miljöbedömning vid planläggning.

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

Vi föreslår en ny utformning och omfattning av tillstånds- och anmälningsplikten jämfört med i dag. Den nya regleringen tar sin utgångspunkt i EU-rättens krav på förprövning av verksamheter och åtgärder. Nationella krav på förprövning genom miljöprövning bör endast ställas i undantagsfall om det finns särskilda skäl för detta. För verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på

förprovning genom miljöprovning vid den nya prövningsmyndigheten bör nationella krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten endast ställas om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. 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 för verksamheter och åtgärder.

Med den nya utformningen av kravet på förprovning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken uppnår vi i första hand ökad överensstämmelse med EU-rätten och ett minskat krav på tillståndsplikt i form av miljötillstånd jämfört med i dag. Flera verksamheter och åtgärder kommer i stället att kunna prövas inom ramen för det enklare förfarandet med igångsättningsbesked efter granskning. Med den nya utformningen av kravet på förprovning av verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken uppnår vi också ökad förutsägbarhet och konkurrensneutralitet i systemet för de som vill bedriva verksamheter och åtgärder i förhållande till kraven i andra länder inom EU.

Tillståndsplikt

Tillståndsplikt ska gälla för sådana verksamheter och åtgärder som framgår av bilaga 1 till MKB-direktivet, industriutsläppsverksamheter samt Sevesoverksamheter på den högre kravnivån. I vårt förslag samlas dessa verksamheter och åtgärder i bilagorna 1 och 2 till miljöprovningsförordningen.

Tillståndsplikt ska också gälla för ändringar av sådana verksamheter och åtgärder om ändringen i sig är en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i bilaga 1 eller 2 till miljöprovningsförordningen.

Även verksamheter och åtgärder som omfattas av granskningsplikt är tillståndspliktiga om prövningsmyndigheten efter granskning har bedömt att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Granskningsplikt

Granskningsplikt ska gälla för sådana verksamheter och åtgärder som framgår av bilaga 2 till MKB-direktivet. I vårt förslag samlas dessa verksamheter och åtgärder i bilaga 3 till miljöprovningsförordningen.

Granskningsplikten ska också gälla för ändringar av sådana verksamheter och åtgärder som beskrivs i bilaga 1–3 till miljöprövningsförordningen om inte ändringen i sig är tillståndspliktig. Granskningsplikten ska även gälla för ändringar av verksamheter och åtgärder som omfattas av ett frivilligt miljötillstånd eller igångsättningsbesked om ändringen inte ryms inom befintligt miljötillstånd eller igångsättningsbesked eller inte kan antas påverka människors hälsa eller miljön.

För sådana verksamheter och åtgärder som tidigare var anmälningspliktiga, men som blir granskningspliktiga med våra förslag föreslås en övergångsperiod på fem år innan verksamheten eller åtgärden blir förbjuden om den inte har ett miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Anmälningsplikt

Anmälningsplikten bör se ut som i dag med vissa ändringar för anpassning till den nya regleringen om tillstånds- och granskningsplikt.

Registreringsplikt

Vi föreslår att regeringen ska få meddela föreskrifter om registreringsplikt för vissa verksamheter och åtgärder. Avsikten är att registreringsplikt ska kunna ersätta i första hand anmälningsplikt när generella föreskrifter med krav på verksamheterna och åtgärderna finns på plats. Registreringsplikten innebär att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden informerar tillsynsmyndigheten om att verksamheten påbörjas. Informationen ger tillsynsmyndigheten en möjlighet att, inom ramen för tillsynen, följa upp att verksamheten bedrivs och åtgärden vidtas i enlighet med de generella föreskrifterna. Någon förprovning av verksamheten eller åtgärden behövs således inte.

Uttrycket miljöpåverkande verksamhet ersätter uttrycket miljöfarlig verksamhet

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen angett att miljöbalken bör ändras genom att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ändras till ”miljöpåverkande verksamhet” när det gäller jordbruksverksamheter.¹ Vi föreslår att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersätts av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet” för alla verksamheter som omfattas av definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken. Skälet för detta är att bestämmelsen omfattar en lång rad verksamheter och åtgärder som, på motsvarande sätt som gäller för jordbruksverksamhet, bättre beskrivs som miljöpåverkande än miljöfarliga. Ändringen påverkar inte innehållet i definitionen som sådan och avsikten är inte heller att den ska omfatta fler eller färre verksamheter och åtgärder än i dag.

Myndigheternas talerätt och rätt att initiera ärenden enligt miljöbalken begränsas och förtydligas

Vi har kunnat konstatera att de myndigheter som innehar partsställning använder sin rätt att överklaga och rätt att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken i liten utsträckning. Det har de senaste åren handlat om totalt cirka tio överklaganden av statliga myndigheter per år. Det finns inget som talar för att statliga myndigheters överklaganden har mer än en marginell effekt på den samlade tidsåtgången i miljöprövningarna. Dessa myndigheters viktiga roll för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i samband med miljöprövning har förts fram i de samtal vi har haft med myndigheter och organisationer. De utmaningar som har förts fram från verksamhetsutövarhåll har i första hand avsett att det är en oklar rollfördelning, att myndigheterna kommer in sent i processen och att det utvecklats en motpartsdynamik som försvårar samförståndslösningar. Problemen förvärras ibland av en bristande processledning från prövningsmyndigheterna.

Mot denna bakgrund har vi identifierat att det finns ett behov av att anpassa myndigheternas talerätt. Även myndigheternas rätt att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken behöver ses över och tydliggöras med hänsyn tagen till olika myndig-

¹ Se bet. 2021/22:MJU29 punkt 3, rskr. 2021/22:389.

heters ansvarsområden och behovet av initiativrätt. Vårt förslag innebär att Naturvårdsverkets talerätt begränsas till att gälla allmänna miljöintressen. Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken slopas.

Havs- och vattenmyndighetens talerätt begränsas till att gälla allmänna intressen som berör havs- och vattenmiljö och fiske. Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken slopas.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt och rätt att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken slopas. Detta då deras deltagande som remissmyndighet i relevanta ärenden bör vara tillräckligt för att risk- och säkerhetsfrågorna ska belysas i tillräcklig omfattning.

När det gäller länsstyrelserna är vårt förstahandsalternativ att talerätten ska begränsas till att gälla miljöintressen och andra allmänna intressen inom länet. Vårt andrahandsalternativ är att länsstyrelsernas talerätt helt slopas. Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken kopplas till länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet avseende vissa verksamheter och åtgärder.

Kommunernas talerätt lämnas oförändrad. Det innebär att kommunerna även framöver får föra talan i ett ärende om miljöprövning för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken kopplas till kommunens roll som tillsynsmyndighet avseende vissa verksamheter och åtgärder.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Äldre bestämmelser föreslås gälla för ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet och i mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

De nya bestämmelserna föreslås inte gälla vid prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av den nationella planen för moderna miljövillkor.

Tillstånd enligt miljöbalken i dess äldre lydelse ska i fortsättningen gälla som miljötillstånd som är meddelade med stöd av 20 kap. miljöbalken.

För verksamheter och åtgärder som har påbörjats före ikraftträdandet och som inte omfattas av miljötillstånd, igångsättningsbesked eller tillstånd enligt motsvarande äldre bestämmelser gäller att verksamhetsutövare som bedriver en tillståndspliktig verksamhet, och den som bedriver en granskningspliktig verksamhet, senast den 1 juli 2030 lämnar in en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked till Miljöprövningsmyndigheten. Verksamheten får fortsätta att bedrivas utan miljötillstånd eller igångsättningsbesked till och med den 1 juli 2033, om Miljöprövningsmyndigheten inte beslutar något annat.

Genomförandefrågor

En särskild utredare bör tillsättas för att göra de överväganden och lämna de förslag som behövs för att regeringen ska kunna inrätta en ny myndighet för miljöprövning. Utredaren bör bl.a. lämna förslag på den framtida myndighetens instruktion, arbetssätt, organisation och lokalisering.

Våra författningsförslag är omfattande. En stor andel består av följdändringar med anledning av våra förslag. Trots detta återstår översyn av ett antal förordningar innan nuvarande regelverk är helt anpassat till förslagen. Detta gäller exempelvis regleringen för avgiftsuttag vid provning och tillsyn enligt miljöbalken samt miljötillsynsförordningen.

Slutligen bör ett genomförande av förslagen kombineras med informations- och utbildningsinsatser samt en uppdatering av befintliga myndighetsföreskrifter och vägledningsmaterial.

Förslagets konsekvenser

Vårt uppdrag syftar till att effektivisera miljöprövningsprocessen på ett sätt som underlättar för alla berörda aktörer. Sammantaget bedömer vi att vårt förslag på ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess i en ny prövningsorganisation bör ha positiva konsekvenser på samhällsnivå genom minskade kostnader

för näringslivet och en ökad investeringsvilja. De positiva effekterna för näringslivet handlar framför allt om att underlätta för investeringar. Genom förslagen om en ny tillstånds- och granskningsplikt och ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder minskar antalet verksamheter som automatiskt är tillståndspliktiga med omkring 60 procent, samtidigt som Sverige på ett tydligare sätt lever upp till EU-rättens krav att vissa verksamheter och åtgärder alltid ska genomgå en behovsbedömning i fråga om huruvida betydande miljöpåverkan kan antas. Förslaget att hela miljöprövningen hanteras av en och samma prövningsmyndighet kommer enligt vår bedömning att öka förutsättningarna för ett snabbt och rättssäkert ansökningsförfarande samt en mer enhetlig regeltolkning. Förslaget bidrar också till konkurrensneutralitet genom att det inte ska spela någon roll var i landet som prövningen sker. Förslaget om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder, där *en* myndighet är ansvarig för att hålla ihop hela processen och där varje steg i processen tydliggörs och flera steg får en tidsfrist, bör innebära inte bara en mer effektiv prövning utan också ökad förutsägbarhet i prövningen. Förslaget om enklare regler för ändringar syftar till att göra det enklare att genomföra ändringar som bidrar till att miljöbelastande teknik fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Genom att öka förutsebarheten om hur ändringar ska handläggas och förkorta handläggningstiden är avsikten att främja utveckling. Det bör underlätta investeringar i t.ex. utsläppsminskande teknik. Samtidigt innebär de osäkerheter som följer av en större omorganisation och revidering av regelverket att de positiva effekterna för näringsliv och samhället i övrigt kommer med en viss tidsfördröjning.

Våra förslag får konsekvenser för statsförvaltningen. Konsekvenserna för staten handlar framför allt om en ändrad organisation och ansvars- och rollfördelning. Länsstyrelsernas ansvar för flera uppgifter flyttas till den nya Miljöprövningsmyndigheten. Också domstolarna påverkas genom att förstainstansprövningar flyttas till den nya myndigheten. Partsmyndigheternas roll i prövningen ändras något. Därtill påverkas statsfinanserna genom våra förslag om en omorganisation.

Våra förslag påverkar uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Vissa av våra förslag får konsekvenser för kom-

munen som tillsynsmyndighet, andra för kommunen som remissinstans eller part i prövningen. Kommunerna kan också beröras av förslagen i detta betänkande i de fall de är verksamhetsutövare och bedriver verksamheter som omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked. I dessa fall påverkas kommunerna på samma sätt som andra verksamhetsutövare.

Enskilda berörs framför allt av våra förslag om en ny prövningsorganisation och en ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Vi bedömer att allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan i tillståndsprövningar påverkas något av våra förslag.

Sammantaget är det svårt att bedöma vilka effekter på möjligheten att nå riksdagens miljömål inklusive klimatmålet som våra förslag kan få. De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat av våra förslag handlar om att en ökad investeringsvilja bör leda till att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar görs och till att klimatomställningen påskyndas. Genom att skapa förutsättningar för en accelererad klimatomställning kan stora samhällsekonomiska vinster uppnås när företag ställer om till fossilfrihet.

Datum: 2025-05-21

Ärendenummer: SLK-2025-00188

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Diarienummer: KN2025/00288

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Staden bedömer att förslagen i utredningen, i jämförelse med tidigare utredningar, är de mest omfattande sedan miljöbalken infördes för drygt 25 år sedan.

Remissen berör kommuner som tillsynsmyndigheter och som remissinstans vid prövningar samt som verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet. Göteborgs Stads svar är sammanställt utifrån synpunkter från stadens miljö- och klimatnämnd, stadsbyggnadsnämnd, Göteborg Energi AB, Gryaab AB och Göteborgs Hamn AB.

Yttrandet inleds med synpunkter utifrån aktuella kapitel i utredningen. Därefter följer reflektioner och synpunkter på utredningen överlag, utan kapitelindelning.

14.3 En nyreglering om miljöprövning

Göteborgs Stad bedömer att förslaget att samla bestämmelserna om miljöprövningen i ett gemensamt nytt kapitel 20 i miljöbalken kan bidra till ökad tydlighet. Staden instämmer i huvudsak med utredarna om behovet av att samla bestämmelserna om miljöprövning i miljöbalken och att se över verksamhetsindelningen, tillståndsplikten samt att se över processreglerna utifrån EU-rätten. Det kan bidra till en mer effektiv handläggning och bättre förståelse hos verksamhetsutövarna. Staden vill dock lyfta att motsvarande åtgärdseffekter borde kunna uppnås i nuvarande regelverk, vilket bör övervägas.

Att beslut i ärenden om miljöprövning ska vara skriftliga liksom att vad ett slutligt beslut ska innehålla ska regleras i föreskrifter - anser staden bidrar till tydlighet för prövningsmyndigheten och förutsägbarhet för verksamhetsutövaren.

14.6 Ny organisation för miljöprövning

14.6.6 En ny miljöprövningsmyndighet

En ny nationell miljöprövningsmyndighet föreslås för att pröva alla ärenden om miljöprövning - med målet att få en myndighet som har ett gemensamt arbetssätt och bidrar till en enhetlig prövning oavsett var i landet prövningen sker. Den nya myndigheten ska pröva både vattenverksamhet och miljöskadliga verksamheter. Staden kan å ena sidan se en fördel i att dessa kommer att prövas av samma myndighet genom att flytta nuvarande prövning av tillståndsärenden i första instans från domstol till en förvaltningsmyndighet. Det kan eventuellt bidra till mer förutsägbarhet i prövningen samt skapa större rättssäkerhet och gynna stora och komplexa prövningsärenden.

Staden bedömer dock att de brister som utredningen anför och som motiverar omfattande ändringar av prövningsprocessen och införande av en prövningsmyndighet, istället går att lösa med nuvarande tillståndsprövningsprocess och prövningsorganisation - vilket är ett alternativ som bör beaktas. Staden ställer sig frågande till om införandet av en ny prövningsorganisation och omfattande förändringar av regelverket kring miljöbedömning och tillståndsprövning som utredningen föreslår, är lämpliga och 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”.

Förslagen i förordningen innebär stora förändringar jämfört med dagens prövningsprocess och när de nya förändringarna ska implementeras anser staden att det är viktigt att pågående prövningar inte påverkas eller försenas. Införandet av en ny miljöprövningsmyndighet kan skapa en period av osäkerhet innan systemet är helt etablerat. Att bygga upp en ny prövningsmyndighet med tillhörande kompetens är tidskrävande. Staden vill därför lyfta att det är av stor vikt att kompetens och rättssäkerhet säkerställs under tiden som prövningsmyndigheten skapas och organiseras. Centraliseringen av en prövningsmyndighet får heller inte riskera att kunskap och hänsyn kopplad till lokala förutsättningar kring den prövade verksamheten minskar. Om den nya myndigheten tar över mer av beslutsfattandet kan det innebära att beslut blir mer enhetliga vilket är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Baksidan med detta är dock att det finns mindre möjligheter för anpassningar i enskilda fall och att man inte har lika god lokal kännedom om de verksamheter och dess förutsättningar som man har idag. Staden anser att det är viktigt att myndigheten placeras i regionala kontor med lämplig spridning över landet, anpassat utifrån prövningspliktiga verksamheter och tillgång till kompetens.

Staden vill lyfta att det för vattenverksamhet måste vara tydligt reglerat vilka aktiviteter som är anmälnings-, gransknings- och tillståndspliktiga.

Staden instämmer med utredningens slutsatser om att det förutom översyn av organisation är viktigt med andra insatser såsom ändrat arbetssätt, tillräckliga resurser och tydlig styrning och uppföljning. Detta är viktigt för systematik och effektivitet men också för att bygga upp ett förtroende för den nya prövningsmyndigheten.

14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

14.7.12 Undantag från krav på bygglov för transformatorstation som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked

För transformatorstationer som omfattas av förslaget faller krav på bygglovsprövning för placering och påverkan på bland annat stads- och landskapsbild bort (plan- och bygglagen 2 kap. 6 §). Staden anser att förslaget kan få negativ påverkan på exempelvis stads- och landskapsbild samt kan innebära negativa konsekvenser för kommunen till följd av stora ekonomiska åtaganden, för att i efterhand flytta transformatorstationerna om det skulle behövas.

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.4 Nytt granskningsförfarande

Se synpunkter nedan i 14.8.7

14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivnings omfattning och detaljeringsnivå

I utredningen föreslås att 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. Staden ser problem i att ta bort det eftersom ett tidigt deltagande och möjlighet att lämna synpunkter för berörd allmänhet och enskilda är viktig när en planerad verksamhet kan påverka människors livsmiljö eller omgivande naturmiljö. Ofta kommer det värdefulla synpunkter till sökanden och prövningsmyndigheten från allmänheten genom miljö- och naturvårdsorganisationer. Om allmänhet och enskilda kommer in sent i processen ser staden en risk för att det begärs kompletteringar och ändringar av ansökan och dess MKB (Miljökonsekvensbeskrivning). Vidare kan det leda till mindre acceptans för sökandens projekt med risk för att överklaganden ökar. Utöver det ser staden även en risk för att frågor, kompletteringar och ändringar kan 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.

Granskningsförfarande

Ur ett tillsynsperspektiv ser staden samma problematik och risker med verksamheter som ska in i det föreslagna granskningsspåret (14.8.4) om sökanden inte längre behöver samråda med allmänhet och enskilda innan ansökan lämnas in till prövningsmyndigheten för beslut om igångsättningsmedgivande, 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. Staden anser att det är olämpligt att utelämna allmänhetens möjlighet att få lämna synpunkter i ett tidigt skede.

Följsamhet MKB-direktivet och Århuskonventionen

Staden vill betona vikten av allmänhetens möjlighet att lämna synpunkter och anser att den möjligheten bör kvarstå på det sätt som sker idag. Staden noterar också att nuvarande ordning och regelverk inte 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. Myndigheten håller i miljöbedömningsprocessen för de tillståndspliktiga verksamheter som utgör betydande miljöpåverkan, innan myndigheten tar fram sin motiverade slutsats till ansökan.

Göteborgs Stad konstaterar att denna och tidigare utredningar har framfört att avgränsningssamråden behöver förbättras, vilket staden i huvudsak håller med om. Det finns kritik från både verksamhetsutövare och myndigheter att samråden ofta är ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och att dokumentation och att samrådsunderlagen inte har tillräckligt innehåll. Detta medför onödiga och ibland omfattande kompletteringsbehov. Staden konstaterar vidare att ansvaret för samrådet ligger på den som avser bedriva verksamheten men anser att det vore 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 skulle även kunna samordna och samverka mer med varandra och ges mer stöd från centrala myndigheter när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. Staden ser därmed att det finns möjligheter att med nuvarande prövningsprocess åstadkomma effektiviseringar i processens första steg.

Kapitel 14.8.11 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats

Utredningen framför att uttrycket och momentet myndighetens motiverade slutsats inte fullt ut har inarbetats i svensk rätt. I utredningen 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 Sveriges prövningsprocess är MKB-direktivets bestämmelser om motiverad slutsats mer integrerad med länsstyrelsens ställningstagande om verksamheten utgör betydande miljöpåverkan eller inte och om prövningsmyndighetens beslut om MKB till ansökan kan godkännas eller inte.

Staden 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 tillåtlighetsprövning. Beslutet ska då även utgå från de yttranden och synpunkter som lämnats vid det offentliga samrådet. Staden 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 finns idag.

Staden förstår angelägenheten i att uppnå snabbare prövningsprocesser men ställer sig dock tveksam 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. Samtidigt kan processen bli onödigt omständlig med förslag om att "starta" och "stoppa klockan".

Staden konstaterar 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. Då grundar sig myndigheternas slutsatser på omfattande och noggranna granskningar av de miljöeffekter som verksamheten kan medföra. Därmed får man ett bra underlag inför tillståndsprövningen av ansökan som sker separat hos motsvarigheten till Sveriges länsstyrelser.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.8 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen

Staden ser generellt positivt på att prövningsprocessen är tidseffektiv. Staden är dock kritisk till 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 till förslaget är att denna tidsfrist finns föreskriven i de två EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial och netto-nollteknik. Till skillnad mot utredaren bedömer staden 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 omfatta 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 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. 45 dagars tidsfrist innebär en svårighet att hinna med att involvera allmänhet och enskilda i ett tidigt samråd.

Förslaget om att prövningsmyndigheten ska utarbeta en tidsplan för ärendets handläggning ser staden positivt på utifrån att det ger en ökad möjlighet för att kunna förutse hur lång en miljöprövning kan ta. Utredningens bild av att handläggningstiden för miljöprövningar idag ofta är rimlig överensstämmer med till exempel stadens energibolags bild. De flesta av bolagets tillståndsprövningar av stora förbränningsanläggningar har tagit mindre än ett år från inlämnad tillståndsansökan till lämnat tillståndsbeslut från Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

14.9.15 Krav på bästa tillgängliga teknik istället för bästa möjliga teknik

Staden anser att föreslagen regelförenkling kan göra det lättare att införa ny, mer miljövänlig teknik utan att behöva gå igenom långa omprövningsprocesser. Inom vissa delar av VA-branschen går teknikutvecklingen fort fram och smidigare regler för ändringar i verksamheten skulle underlätta anpassningar till nya krav och innovationer.

14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Staden instämmer i utredningens bedömning och ser positivt på en mer digitaliserad tillståndsprövningsprocess, som kan ge möjlighet till ökad transparens och minskade ledtider för distribution och delning av handlingar. Tillämpat digitalt system behöver vara ändamålsenligt och tillgodose både myndigheternas, verksamhetsutövarnas och övriga intressenters/parters behov. Staden vill lyfta vikten av att det blir ett användarvänligt system. Det behöver finnas tydliga processer för att skydda känslig information och kunna hantera information som av sökande är klassat som sekretess.

Övergripande reflektioner och synpunkter på utredningen

Effektiviseringar hos prövningsmyndigheten och miljöprövningars komplexitet

Staden vill påminna om 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" samt att det bland prövningsmyndigheterna under en längre tid har 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, miljökvalitetsnormer och BAT-slutsatser vilka kan vara tidskrävande 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 en verksamhets miljökrav behöver alltså inte innebära att det finns tidstjuvar i systemet.

Tidigare utredningar

Staden vill även påminna om att frågan om att effektivisera miljöprövningen har utretts tidigare vid ett antal tillfällen. 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. Utredningen Om prövning och omprövning (SOU 2023:33) – en del av den gröna omställningen hade, liksom denna, i uppdrag att lämna förslag om hur den samlade prövningstiden kunde minska och hur man kunde uppnå en mer modernare och effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning. Staden hade gärna sett att de flesta av förslagen i den utredningen hade blivit implementerade i miljöbalkens regelverk, innan man tillsatte aktuell 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. I den fanns förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd vilket staden ansåg vara angeläget då det vid utredningens kartläggning framkom att det finns cirka 850 av 6000 tillståndspliktiga verksamheter i landet som har grundtillstånd meddelade enligt 1969-års miljöskyddslag.

Överspelade förslag

I utredningen finns förslag som staden 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 vissa förbehåll).

Göteborgs kommunstyrelse