

Yttrande

Dnr 25KS96-6
2025-05-06

Kommunstyrelsen/
Kommunfullmäktige

Magnus Westerstrand
Telefon +4626179493
magnus.westerstrand@gavle.se

Yttrande – Remiss: En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Ert diarienummer: 25KS96

Beskrivning av ärendet

Regeringen har överlämnat betänkandet "En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess" (SOU 2024:98) på remiss. Utredningens uppdrag har varit att se över och föreslå åtgärder för att skapa ett mer effektivt och förutsägbart system för miljöbedömningar och tillståndsprövningar enligt miljöbalken och annan lagstiftning.

Förslagen syftar till att skapa en enklare och snabbare process för verksamhetsutövare, från tidiga skeden med samråd och miljöbedömning till den slutliga tillståndsprövningen.

Utredningen föreslår bland annat att samla regleringen om miljöprövning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen, att tillskapa en ny myndighet för att hantera hela prövningsprocessen, att färre verksamheter ska behöva göra specifika miljöbedömningar och i stället gå direkt till miljötillstånd, myndigheter ska kunna, samt att begränsa myndigheters talerätt och rätt att initiera ärenden enligt miljöbalken. Förslaget föreslås träda i kraft 1 januari 2028 och att ärenden som påbörjats innan dess följer det gamla regelverket.

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. För kommuner har förändringarna konsekvenser för samrådsprocessen som blir betydligt kortare och för allmänheten som får färre tillfällen att tycka till om ärenden. Utredningens förhoppning är att förslagen ska förenkla och snabba på processen vilket ska leda till ökad konkurrenskraft med investeringar i industri och omställning.

Yttrande

Inledande synpunkter

Gävle kommun är i grunden positiv till intentionen att effektivisera, samordna och skapa mer förutsägbarhet i miljöprövningssystem. En samlad central myndighet har potential att förenkla processen för kommunerna.

Kommunen har dock inte haft möjlighet att göra en fullständig djupanalys inom den givna remisstiden. Vår preliminära bedömning är dock att betänkandets förslag väcker betydande frågor. Analysen förefaller i vissa delar skyndsam och grund, och det är svårt att fullt ut överblicka om de föreslagna åtgärderna får avsedd effekt eller riskerar att leda till oönskade konsekvenser, inte minst då fler förslag som regeringen remitterat inom området, exempelvis för vindkraft, kan leda till kumulativa effekter som är svåra att nu överblicka. Själva storleken på ärendet och bredden av förändringarna som föreslås i ett slag gör också att konsekvenserna är svåra att överblicka.

Kommunen instämmer i flera av de farhågor som lyfts i särskilda yttranden i betänkandet. Vi noterar även att utredningen tungt vilar på erfarenheter från Danmark och Finland, men saknar en kritisk granskning av eventuella problem eller nackdelar med dessa system. Danmark och Finlands processer har bland annat kritiserats för de farhågor vi ser med den nu föreslagna processen, bland annat för att komplexa frågor riskerar att utredas för grunt.¹ En bredare internationell utblick, med lärdomar från länder som Nederländerna (som nyligen gjort omfattande utredningar och implementeringar) eller Tyskland, hade kunnat ge en mer nyanserad bild och fler verktyg för att utforma ett system anpassat för svenska förhållanden. Kommunens specifika synpunkter utvecklas nedan.

Två spår för prövning

I förslaget föreslås två renodlade spår för miljöbedömning och tillståndsprövning där verksamheter som på förhand kan antas ha betydande miljöpåverkan alltid ska göra en specifik miljöbedömning och en miljökonsekvensbeskrivning i det så kallade miljötillståndsspåret. Ärenden där betydande miljöpåverkan inte kan antas ska bedömas från fall till fall i det så kallade granskningsspåret.

Syftet med att renodla processen i två spår är förstäeligt. Fördelen är en snabbare och enklare process för enklare ärenden. För utkomsten av förslaget är det avgörande *hur* bedömningen i granskningsförfarandet görs. En schematisk bedömning om huruvida en verksamhet kan innebära betydande

¹ <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/danska-expert-minska-lynetteholm-med-en-tredjedel>;

Solbär, L., & Keskitalo, E. C. H. (2017). A Role for Authority Supervision in Impact Assessment? Examples from Finnish EIA Reviews. *Arctic Review on Law and Politics*, 8. <https://doi.org/10.23865/arctic.v8.661>;

Pölonen, Ismo: How to avoid missteps of accelerated EIA and permitting? – Reflections on the proposal for the EU's Critical Raw Material Act, <https://sites.uef.fi/cceel/how-to-avoid-missteps-of-accelerated-eia-and-permitting-reflections-on-the-proposal-for-the-eus-critical-raw-material-act/>

miljöpåverkan, exempelvis utefter *storlek* eller *typ av verksamhet*, riskerar leda till att många verksamheter som skadar miljön inte identifieras och ges tillstånd. Det är inte alltid de stora eller mest väntade verksamheterna som ger störst påverkan.

Att granskningsspåret föreslås bli huvudregel för när ändringar av verksamhet söker tillstånd är logiskt, men det är viktigt att man i bedömningen om miljöpåverkan ser till ändringens karaktär i förhållande till det existerande tillståndet. Annars riskerar huvudregeln att ge carte blanche för tillstånd till ändringar utan miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning.

Att förslagen bedöms leda till att antalet automatiskt tillståndspliktiga ärenden minska med 60 procent – en mycket hög siffra – väcker frågan om det inte ibland dessa 60 procent finns ärenden som ändå borde vara tillståndspliktiga och hur de i så fall kan identifieras och hanteras.

Risk för en ineffektiv "baktung" process

Utöver osäkerheten kring de faktiska effekterna, ser Gävle kommun en risk att den föreslagna processen, trots intentionen om effektivisering, i praktiken inte leder till kortare totala handläggningstiden för komplexa ärenden. Processen riskerar att bli "baktung".

Det föreslagna förfarandet inte tycks utformat för att säkerställa att all relevant och nödvändig kunskap, inte minst komplex lokal kunskap om miljöförhållanden (till exempel dricksvatten) och samhällsintressen, effektivt fångas upp och integreras i de tidiga skedena och i stället riskerar att komma in sent. Om avgörande information eller potentiella målkonflikter upptäcks sent – exempelvis under myndighetens granskning av MKB:n eller i beslutsfasen – kan detta leda till behov av omfattande kompletteringar, förnyade utredningar eller utdragna diskussioner om villkor och skyddsåtgärder och omstart av processen.

Detta skulle i praktiken kunna förlänga processen avsevärt och därmed motverka det primära syftet med reformen, att korta och förenkla processerna. En verklig effektivisering förutsätter att processen är "framtung", där tillräcklig tid och resurser läggs på att säkerställa ett högkvalitativt och komplett beslutsunderlag i ett tidigt skede, vilket inkluderar nödvändig lokal förankring och kunskapsinhämtning.

Farhågor kring lokal kunskap och inflytande, samt demokratisk legitimitet

En annan farhåga rör de föreslagna processernas tidsbegränsningar och den kommunala verkligheten. De tidsramar som skisseras i betänkandet, för både gransknings- och tillståndsförfarandet med tidsfrister om till exempel 45 dagar, och 3 månader för komplicerade och omfattande moment, förefaller uppenbart otillräckliga för att möjliggöra en meningsfull politisk behandling i kommunens olika instanser (Nämnd, Kommunstyrelse, samt eventuellt

Kommunfullmäktige). Dessa instanser har mötescykler och beredningsprocesser som inte ryms inom de föreslagna snäva ramarna, särskilt inte i komplexa ärenden. Utöver detta krävs också omfattande utredningstid för komplexa ärenden, exempelvis där det föreligger en risk för dricksvattentäkt. Lokal kunskap om miljöförhållanden, sociala strukturer och specifika risker är ofta avgörande för att göra träffsäkra bedömningar för att undvika oönskade miljöeffekter. Här riskerar den kunskapen att gå förlorad.

Att frågorna inte hinner behandlas på ett erforderligt sätt gör också att möjligheten till lokal demokratisk förankring begränsas avsevärt.

När kommunen kan tvingas fatta beslut på ofullständigt underlag eller överlåta ställningstaganden till tjänstemannanivån i viktiga och potentiellt kontroversiella frågor, utmanar det i praktiken det kommunala självstyret och sätter den lokala demokratins legitimitet i miljöprövningsfrågor på prov. Om det saknas tid till en ordentlig process där lokal demokratisk förankring och kunskap kan tas tillvara riskerar det ytterst tilliten till statlig och kommunal verksamhet och den demokratiska processen.

Särskild oro kring skydd av dricksvatten

Komplexa och känsliga ärenden, såsom etablering av verksamheter nära kommunala dricksvattentäkter, illustrerar tydligt problematiken med tidspress och bristande lokal förankring. Att bedöma riskerna för dricksvattenförsörjningen kräver ofta omfattande och tidskrävande utredningar samt en noggrann politisk avvägning där försiktighetsprincipen måste väga tungt. Gävle kommun hyser stark oro för att de föreslagna, effektiviserade processerna inte medger den tid och det djup som krävs för att fullgott säkerställa skyddet av denna för samhället vitala resurs.

Vindkraftsärenden och samrådsmöjligheter

Ett tydligt exempel där förslaget skulle förändra processen är vindkraftsärenden, ett område där det är lokalkännedom och demokratisk förankring är avgörande för att kunna göra goda avvägningar i tillståndsprövningsprocessen.

Förslaget innebär en kortare process där avgränsningssamrådet tas bort och kommun och allmänhetens inspel begränsas till ett samråd. För kommunen och bolagen kan det försvåra möjligheten att fördjupa kunskap för att avgöra detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen.

Miljökonsekvensbeskrivningen och avgränsningssamrådet dessförinnan är av särskild vikt för anpassningar eller faktorer som påverkar kommunens politiska process inför tillstyrkan/avstyrkan, men också vilka villkor som ges i själva tillståndet. För bolagen innebär övergången från en stegvis samrådsprocess till ett samråd att allt måste inrymmas. Möjligheten till dialog med både kommunens och allmänhetens krymper, vilket ställer höga krav på samrådets utformning. Med ett samråd i stället för flera är också risken

uppenbar att färre yttranden inkommer och synpunkter och kunskap går förlorad, vilket kan leda till fler överklagandeprocesser, till exempel med bristande samråd som skäl.

Centralisering innebär resursbehov och implementeringsrisker

Centralisering av processen med en ny myndighet kan göra det enklare för företagen, men genomförandet har praktiska utmaningar då kompetensen är geografiskt och organisatoriskt utspridd idag. Hur säkrar man att den kompetensen binds till en ny myndighet och att den har den lokala kännedom som krävs för att bedöma ärendena?

Införandet av ett nytt system med förändrad organisation och nya arbetssätt kommer oundvikligen att kräva betydande resurser för implementering, utbildning och anpassning, både hos statliga myndigheter och kommuner. Det finns en överhängande risk att en stor omställning initialt leder till ökad osäkerhet och fördröjningar i pågående ärenden, vilket skulle motverka det primära syftet med reformen. Dessa aspekter förefaller underskattade i betänkande.

Magnus Westerstrand
Vattenstrateg
Övergripande planering

Erik Apel
Planeringsstrateg
Övergripande planering

Katarina Johansson
Enhetschef miljöstrategisk planering
Övergripande planering



Sid 6 (6)
Sid 6(6)