



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

1 / 1

Juridiska institutionen
BOX 650
405 30 GÖTEBORG

2025-06-11 dnr GU 2025/505

**Klimat- och näringslivs
departementet**
(KN2025/00288)

**Remissvar: En ny samordnad miljöbedömnings- och tillstånds-
prövningsprocess (SOU 2024:98)**

1. En ny samlad reglering om miljöprövning

Genom miljöbalken infördes en ny miljöprövningsorganisation till vilken kopplades regler för miljöprövningsprocessen. Sedan miljöbalken trädde ikraft har huvuddragen i denna organisation och reglerna om processen i stort sett varit intakta även om det gjorts många förändringar av reglerna. En omfattande utveckling av EU:s miljö rätt och förändrade samhällsbehov motiverar att en genomgripande översyn av miljöprövningen görs. Det empiriska underlaget av förhållanden som beskrivs i betänkandet och som utgör grunden för föreslagna förändringar är dock svagt, t.ex. vad som orsakar det som beskrivs som långa handläggningstider och kompletteringsträsk. Ett begränsat empiriskt material medför också att det blir svårt att göra rimliga konsekvensutredningar.

Omfattningen av betänkandet medför att det är svårt att som remissinstans överblicka underlaget och förslagen. Vi har därför i detta yttrande valt att fokusera på några av huvudförslagen.

2. En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Som framgår av både utredningen och dess direktiv var en central del av utredningsuppdraget att undersöka möjligheterna att undvika nationell reglering av miljö tillståndsprövningsprocessen som ställer högre krav än vad som ställs av EU-rätten, samt att utnyttja de undantag- och dispensmöjligheter som ges utrymme för nationellt. I relation till denna utgångspunkt kan inledningsvis två saker konstateras, vilka

också lyfts fram i utredningen. Dels att Sverige har fått kritik av Kommissionen för brister i genomförandet av MKB-direktivet, dels att utredningen inte tycks kunna landa i någon tydlig slutsats i frågan om i vilken mån den nationella regleringen av miljötillståndprocessen är mer eller mindre långtgående jämfört med EU-rätten. Mot bakgrund av detta, samt den lojalitetsplikt Sverige är bunden av gentemot EU, framstår en uttrycklig målsättning om att sänka ambitionsnivån i implementeringen av miljörelaterad EU-rätt som problematisk och inte tillräckligt underbyggd. Som berörs närmare nedan blir en sänkt ambitionsnivå tveksam i flera avseenden, något som inte närmare kommenteras i betänkandet.

Förslaget att flytta samrådet till mitten av processen riskerar att minska allmänhetens inflytande och riskerar också att skapa mer oförutsebara processer. Tidiga samråd fyller en viktig funktion för att alla relevanta frågor ska kunna hanteras av sökanden i ett tidigt skede. Om samråden i stället kommer när sökanden redan har kommit långt i arbetet med ansökan finns risk för att de synpunkter som inkommer inte kommer att tas hänsyn till vid utformningen av ansökan, eller att nya omständigheter framkommer som gör att sökanden måste revidera sin ansökan alternativt inkomma med nya utredningar, vilket riskerar att försena processen. Däremot kan förslaget att prövningsmyndigheten får en tydligare roll tidigt i processen genom att vara den myndighet som yttrar sig avseende miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning bidra med en bättre förutsebarhet längre fram i processen. Dock sker vid prövningar i MPD redan nu en omfattande samverkan mellan beredande delar av länsstyrelsen och MPD, vilket gör att en sådan förändring i praktiken kan ha en mindre nytta än förväntat.

Utifrån vissa i utredningen påtalade problem som förekommer i miljöprövningen och utifrån utredningens direktiv, är det positivt att samla bestämmelserna om miljöprövning i balkens 20:e kapitel. För att öka effektiviteten och förutsebarheten är det också positivt att delar av prövningen som idag kan uppfattas som onödigt svåra eller oklara, förtydligas. Samtidigt föreslås mycket omfattande ändringar i såväl lagstiftning som organisation för att "kapa topparna" i ett system som redan nu i de allra flesta mål och ärenden handläggs inom rimlig tid. Förutom att en sådan förändring blir kostsam och tidskrävande, framstår konsekvenserna av förslaget osäkert, både vad gäller tidsvinster vid prövning och miljöeffekter.

I syfte att anpassa den svenska lagstiftningen till EU:s minimikrav föreslås i betänkandet att färre verksamheter omfattas av tillståndsplikt. Att låta s.k. Seve-soverksamheter även i fortsättningen omfattas av tillståndskrav trots att de inte omfattas av EU-krav ser vi som rimligt eftersom detta är verksamheter som bör underställas en grundläggande granskning för att säkerställa skyddet för miljö och hälsa. Minimidirektiv anger lägsta godtagbara nivå för reglering som medlemsstaterna måste uppnå och syftar inte till en eftersträvarsvärd exakt avvägning mellan miljö- och hälsoskyddet och andra samhällsmål. Syftet med införandet av de relevanta EU-direktiven har inte varit att få medlemsstater att sänka kraven till en miniminivå. Det vore mer ändamålsenligt att ge en utredning i uppdrag att gå igenom de prövningskriterier som för närvarande finns för olika miljöfarliga

verksamheter i miljöprövningsförfordningen och där göra de ändringar som på bästa sätt bidrar till en hållbar utveckling.

Det förefaller vidare oklart huruvida en anpassning av den svenska lagstiftningen till EU:s minimikrav bidrar till att kapa de toppar som nu anses vara problematiska. De prövningar som bidrar till topparna får antas röra verksamheter i behov av grundlig förprövning. Till sist saknas en ordentlig konsekvensutredning av förslaget att ta bort tillståndsplikten från ett stort antal verksamheter och i stället införa granskningsplikt. I utredningen framgår det att ambitionen varit att det "inte bör påverka miljöskyddet negativt". Huruvida det faktiskt kommer att göra det är oklart och något underlag för att miljöskyddet inte kommer påverkas presenteras inte, vilket bidrar till intrycket att förslagen kring tillstånds- och granskningsplikten inte är väl underbyggda och förankrade. Det finns således risk för att ett genomförande av förslagen skulle påverka miljöskyddet negativt.

3. Organisationen för prövning i första instans

Huvudförslaget i utredningen innebär att en ny nationell prövningsmyndighet, med fem underavdelningar inrättas. Myndigheten är tänkt att ersätta mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna. Utredningen framför tydliga argument för varför detta är en bättre ordning. Vi ser också fördelar med förslaget, t.ex. större möjlighet till processledning då prövningen flyttas från domstol till myndighet, något som visat sig särskilt viktigt i mål som rör nya typer av verksamheter som syftar till driva på omställningen av samhället till att i mindre utsträckning påverka klimatet och miljön.

Det finns dock utestående frågor som inte utretts. En sådan är i vilken mån omorganisationen är en kostnadseffektiv lösning på de problem som utredningen är satt att hantera. Ett skäl till att skapa en nationell myndighet anges vara att skapa en bättre förutsebarhet i processerna och att tillämpningen ska bli mer enhetlig över landet. Detta framstår som en lovvärd ambition, men det är viktigt att påpeka att det samtidigt pågår ett arbete inom miljöprövningsdelegationerna för att öka samstämmigheten i tillämpning och processer, något som potentiellt kan lösa de utmaningar som upplevs idag. Vidare är det svårt att utvärdera om skillnaderna i tillämpning beror på faktiska materiella omständigheter i olika geografiska områden i Sverige eller någonting annat. De materiella omständigheterna är något som inte en ny myndighet kan påverka.

Det finns i dagsläget stor prövningserfarenhet hos miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna och det är inte säkert att personalen är redo att flytta till en ny myndighet med allt vad det innebär. Som utredningen betonar kan det finnas en fördel med att separera roller så att sammanblandning inte riskeras i samma utsträckning som i dagsläget. Men det kan också konstateras att länsstyrelserna i dagsläget har stor kompetens i sakfrågor, så som natur- och kulturmiljö, vilket gör att miljöprövningsdelegationerna kan bereda ärenden snabbare genom internremisser m.m. Den regionala förankringen ger också en bättre kännedom

om lokala förhållanden. Dessa möjligheter riskerar att gå förlorade genom en central prövningsmyndighet.

4. Tidsaspekter för prövning

En omfattande kritik har framförts mot det som kallas "kompletteringsträsket". Verksamhetsutövare upplever att de kan bli förelagda att komplettera ansökan flera gånger under processen, vilket underminerar en effektiv prövningsprocess, något som skapar osäkerhet om vad ansökan bör innehålla och som tar tid. Det bör påpekas att den sökande verksamhetsutövaren själv i stor utsträckning kan påverka behovet av kompletteringar genom att inge en genomarbetad ansökan i vilken hänsyn tas till vad som kommit upp i samråd. Det finns också möjlighet för tillsynsmyndigheter att ge tydligare vägledning om hur ansökan bör utformas.

Det bör också påpekas att det kan finnas skäl till att vissa processer med stor miljöpåverkan och som påverkar ett stort antal människor behöver få ta tid. När det gäller prövning av vindkraftsanläggningar är det inte nödvändigtvis processen som är ett problem, utan snarare det kommunala vetot som än så länge kan beslutas om sent i en tillståndsprocess.

I betänkandet föreslås tidsgränser för olika delar av tillståndsprocessen men det finns inte några sanktioner kopplade till dessa tidsgränser. Tidsgränserna kan därigenom skapa falska förhoppningar och medföra ekonomiska konsekvenser för verksamhetsutövare och därigenom skada förtroendet för prövningssystemet. I de fall då det finns behov av kompletteringar skulle tidsgränserna snarare riskera att försvåra och förlänga tillståndsprocessen.

5. Löser förslaget de problem som utredningen var satt att hantera?

Syftet med utredningen är att föreslå en tillståndsprocess som är förenklad och förkortad i förhållande till dagens processer. Regeringen har tidigare, i proposition 2023/24:152 "Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning" gjort bedömningen att de flesta mål och ärenden handläggs inom rimlig tid, även om det finns utrymme för effektiviseringar och att undvika de ärenden och mål som tar särskilt lång tid att handlägga. Detta upprepas i betänkandet där det framförs att det bör finnas ett visst utrymme att "kapa toppar" genom att åtgärda problem i tillståndsprocessen för de mål och ärenden som tar mycket lång tid att handlägga.

I uppdraget ligger också att säkerställa att det svenska regelverket inte innebär en överimplementering av EU-rätten, samt att de möjligheter till undantag från EU-rätten som finns tillgängliga nyttjas. Så i vilken mån hanterar utredningen frågan om förenklade och förkortade processer? Kommer processen att kunna bli mer flexibel, effektiv och förutsebar om förslaget genomförs? En brist i utredningen är att begreppet effektiv inte definieras på ett utförligt sätt. Om effektivitet enbart mäts i termer av den tid en process tar, vilket framstår som utredningens huvudsakliga argument, så riskerar man att missa centrala klimat-, miljö- och demokratiaspekter. Detsamma gäller med förutsebarhet. Förslagen framstår inte nödvändigtvis som att de bidrar till en mer förutsebar process för de berörda. Genom att

flytta samrådet till mitten av processen minskas allmänhetens inflytande och insyn i processen, samtidigt riskerar sökanden att stöta på överraskningar i ett sent skede, som annars hade uppmärksammats tidigt. Erfarenheten från såväl miljöprövningsdelegationer som domstolar är att de tidiga samråden fyller en mycket viktig funktion för att säkerställa att en ansökan är tillräckligt bra. Utredningen innehåller heller ingen djupgående analys av vad det är som gör att en process tar kortare eller längre tid. I avsnittet som behandlar tillståndstider presenteras statistik över hur lång tid processerna tar och hur stor del av tiden som går åt mellan ansökan och kungörelse, och mellan kungörelse och beslut. Det görs dock ingen närmare redovisning av hur lång tid olika delar av processen tar eller var tidsutdräkten uppstår. Det framstår därigenom som att förslagen som ges inte har någon förankring i det problem som ska hanteras eftersom det saknas empiriskt underlag. Vidare framstår det som överdrivet kostsamt att skapa en ny myndigheten när problemen men inte har utretts empiriskt, utredningen visar vare sig hur stora problemen faktiskt eller vad de beror på. Det framstår som att de problem som beskrivs i utredningen i princip enbart bygger på samtal med branschföreträdare. Dessa kan absolut ge en bild av problem som upplevs i processerna, men det är inte en bild som ensamt kan användas för att vägleda en omorganisation av prövningen. Omorganisationen måste bygga på en analys av ärenden och vad problemen beror på. Genom att utredningen inte har gjort någon sådan analys riskerar förslagen att inte få önskad effekt. Genom att skapa en ny myndighet riskerar man också att förlora mycket av den kompetens som redan idag finns på såväl länsstyrelser som domstolar när det kommer till miljöprövning.

Ett ytterligare syfte med utredningen har varit att främja en effektiv industriell klimatomställning. Huruvida utredningens förslag främjar en sådan omställning är dock svårt att utvärdera. Förslagen gäller alla miljöfarliga verksamheter och inte enbart sådana som på ett positivt sätt kan komma att bidra till klimatomställningen. Det betyder att förändringarna skulle gälla även de som potentiellt motverkar klimatomställningen. Det finns inte tillräckligt underlag i betänkandet som klargör att konsekvensen av föreslagen skulle bli till nytta för klimatomställningen.

6. Huvudsakliga synpunkter på betänkandet

I det följande presenteras våra huvudsakliga invändningar mot betänkandet:

Utredningens förslag grundar sig på bristfällig analys och otillräcklig data om t.ex. långa handläggningstider.

Att flytta samrådet till mitten av processen riskerar att minska allmänhetens inflytande och försämra ansökans kvalitet.

Förslagen att anpassa svensk lag till EU:s miniminivå för miljöskydd är inte tillräckligt motiverade och riskerar att urholka miljöskyddet.

En ny prövningsmyndighet kan innebära fördelar som ökad förutsebarhet och en bättre samling av generell kompetens, men det riskerar att bli onödigt dyrt i förhållande till de problem som betänkandet vill komma åt, särskilt i ljuset av att dessa inte är tillräckligt utredda. Det finns också en risk att lokal kompetens går förlorad.

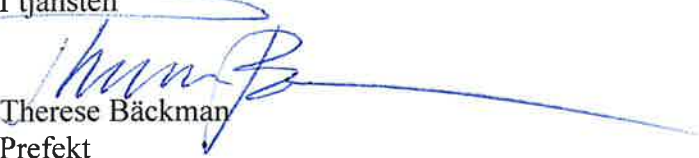
Att sätta fasta tidsgränser utan att koppla dessa till sanktioner medföra en risk för falska förhoppningar och potentiellt sämre prövningskvalitet utan att säkerställa snabbare hantering. Att införa tidsgränser med sanktioner framstår dock inte heller som ett välavvägt alternativ.

Utredningen definierar inte sitt effektivitetsbegrepp vilket gör det svårt att utvärdera om en mer effektiv process kommer att bli resultatet av förändringarna. Fokus på snabbhet riskerar att underminera miljöskydd, demokratiskt deltagande och klimatomställning.

Förslagets miljöeffekter och bidrag till klimatomställning är otillräckligt utredda och oklara.

Yttrandet har upprättats av professor Lena Gipperth, lektorerna Aron Westholm och Jonas Kyrönviita samt doktorand Julia Johansson. Doktorand Lovisa Norine Fransson har deltagit i den inledande remissdiskussionen.

I tjänsten


Therese Bäckman
Prefekt