

Handläggare

Anna-Karin Rasmussen

Miljöprövningsenheten

anna-karin.rasmussen@havochvatten.se

Datum 2025-06-10

Dnr 2025-000443

Klimat och näringslivsdepartementet

Yttrande över Remiss av SOU 2024:98 En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Härmed lämnar Havs- och vattenmyndigheten (HaV) följande yttrande med anledning av föreslagna ändringar. Yttrandet är avgränsat utifrån myndighetens uppdrag.

Inledning

HaV instämmer i behovet av att effektivisera miljöprövningen och att göra den mer förutsebar. Utredningen som är omfattande och kan uppfattas som heltäckande, brister dock i analys av både problem och lösningar.

Utredningen borde ha fokuserat mer på att genomlysna orsaken till varför prövningsprocesserna är ineffektiva. Förslagen utgår från att nuvarande reglering upplevs som otydlig eller upplevs innebära utmaningar och därmed medför en ineffektiv prövning. Huruvida dessa upplevelser stämmer har dock inte utretts närmare. Det nämns till exempel inget om svårigheten med att få tag på myndigheters underlag och information, hanteringen av målkonflikter på nationell nivå och hur det kan påverka prövningen eller utmaningarna med att relatera ansökan om en enskild verksamhet till miljökvalitetsnormerna på vattenförekomstnivå.

Flera av de förslag som tidigare utredningar kommit fram till och som också belyses nu, skulle kunna bidra till en snabbare och mer förutsägbar prövningsprocess. Det görs emellertid ingen analys av om samma mål med prövningen kan nås genom att införa tidigare föreslagna ändringar i befintligt prövningssystem. Istället föreslås betydande ändringar i det svenska miljöprövningssystemet där bland annat förslagen om bestämmelser avseende ansökans innehåll och tidsfrister tar utgångspunkt från delar av EU-rätten som berör ett begränsat antal verksamheter, men som kommer påverka all prövning.

Det har inte heller i tillräcklig utsträckning beaktats att vattenverksamheter har särskild reglering med både ett annat ursprung och andra förutsättningar än miljöfarlig verksamhet.

Angående förslagens påverkan på vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel vill HaV särskilt framhålla att HaV enligt 31 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter (VVF) har ett uppföljningsansvar när det gäller genomförandet av den nationella planen (NAP).

Myndigheten bedömer att konsekvenserna av utredningens förslag att under 20 års tid ha två

parallella provningssystem för provning av vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel (nedan benämnt vattenkraftsverksamhet) samt att upphäva kravet på moderna miljövillkor är bristfälligt utredda. HaV tolkar betänkandet på så sätt att *all* provning av vattenkraftsverksamhet som omfattas av NAP, ska fortsätta provas av mark- och miljödomstol enligt nu gällande bestämmelser. Den vattenkraftsverksamhet som inte omfattas av NAP, antingen för att de valt att inte anmäla sig till NAP eller redan har moderna miljövillkor, ska däremot provas av den nya myndigheten enligt de föreslagna nya bestämmelserna. Någon konsekvensanalys har inte utförts. Det förs inget resonemang kring hur den samordnade provning, som är syftet med NAP, ska kunna nås när de verksamheter som påverkar samma vattendrag eller avrinningsområde och som kan behöva provas samtidigt, istället ska hanteras av den nya provningsmyndigheten. Det innebär en risk för att målet om bästa möjliga vattenmiljönytta och en effektiv tillgång till vattenkraftsel inte uppnås.

Sammantaget gör HaV bedömningen att utredningen utgör ett otillräckligt underlag för de omfattande ändringar som föreslås, vilket framgår av punktlistorna nedan som kortfattat sammanfattar myndighetens bedömningar.

Sammanfattning

HaV instämmer i följande förslag:

- införande av krav på tidsplaner
- förslagen att förtydliga och samla kraven på en ansökans innehåll
- begränsning av HaV:s talerätt till att gälla myndighetens ansvarsområden
- genomförande av en översyn av förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken
- att samtliga vattenverksamheter i bilaga 1 i MKB-direktivet blir tillståndspliktiga
- granskningsplikt ska införas för viss vattenverksamhet
- en mer digital miljöprovningsprocess
- krav på miljörapport för vattenverksamhet
- ytterligare utredningar och översyn enligt det som beskrivs i 14.18.3
- tillägget i 2 kap. 6 § miljöbalken om att hänsyn ska tas till planläggning vid tillståndsprövning

HaV motsätter sig följande förslag:

- inrättande av en ny miljöprovningsmyndighet
- föreslaget nytt 20 kap. i miljöbalken
- borttagande av HaV:s möjlighet att begära omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken
- ändring av begreppet "bästa möjliga teknik" till "bästa tillgängliga teknik" i 2 kap. 3 § miljöbalken
- införandet av granskningsplikt för alla vattenverksamheter enligt 11 kap. 3 § miljöbalken
- ändringar avseende provning av små avlopp

Detaljerade synpunkter utifrån utredningens rubriksättning i betänkandet

7.2.3 Vilka krav på tillstånd ställer EU-rätten?

HaV noterar att utredningen förbisett havsmiljödirektivet¹, en reglering som är aktuell i tillståndsprövningar inom HaV:s ansvarsområden. Havsmiljödirektivet har i Sverige införlivats genom bl.a. havsmiljöförordningen (2010:1341) och Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Effekterna av de åtgärder som beslutats i åtgärdsprogrammen ska övervakas. Denna övervakning är till viss del beroende av miljörapportering från vattenverksamheter (se även avsnitt 14.14.3).

10.2.1 Krav på en tillståndsansökan

Mål om omprövning enligt NAP är ansökningsmål enligt 21 kap.1 a § punkten 7 miljöbalken. Som utredningen framför finns, utöver bestämmelserna i 22 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken, ytterligare krav på vad en ansökan om vattenkraft ska innehålla i 7 kap. 4 § lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet (LSV). Utredningen föreslår att bland annat 7 kap. 4 § LSV ska upphöra att gälla och motsvarande bestämmelse överförs till miljöprövningsförordningen. HaV saknar förslag på övergångsbestämmelse på liknande sätt som föreslås i miljöbalken (se även avsnitt 14.16.11 och 15.2.2).

10.2.3 Komplettering av tillståndsansökan

Myndigheten delar utredningens analys. HaV:s erfarenhet är att många tillståndsansökningar har kompletteringsbehov, inte minst när det gäller verksamhetens påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten. Enligt HaV:s bedömning handlar ett av problemen om att det förefaller oklart för sökande vad en ansökan ska innehålla för att vara komplett. Något som utredningen också delvis konstaterar. Även efter att en mark- och miljödomstol kungjort en ansökan, fortsätter ofta skriftväxling med behov av komplettering i de delar där miljökonsekvensbeskrivningen brister. Av 6 kap. 35-36 §§ miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966) framgår vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Bestämmelserna är övergripande och medför en otydlighet för sökande om vilka krav som faktiskt ställs.

Myndigheten avser att utveckla tydligare beskrivningar inom myndighetens ansvarsområde om vad en ansökan ska innehålla. Till exempel vad som krävs för att förklara påverkan på en miljökvalitetsnorm eller vad en bedömning om påverkan på yrkesfisket faktiskt innebär, så att utredningskraven är kända från början och minskar risken för missförstånd som kan uppstå under samrådsskedet. Men det ska understrykas att även om en verksamhet inte får försämra eller äventyra en miljökvalitetsnorm så finns också svårigheter med att relatera miljökvalitetsnormerna till ansökan om en ny enskild verksamhet, så som normsättning och statusklassificering är beskrivet i dag.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)

HaV har också i prövningar noterat att det förefaller som att sökande i vissa typer av ärenden, testar om deras underlag är tillräckligt och hellre kompletterar istället för att redan från början tillse att ansökan i alla delar är komplett. Problemen ska därför inte endast hänskjutas till brister i befintlig lagstiftning och prövningsordning.

10.2.7 Kungörelse av en tillståndsansökan

Myndigheten delar också denna analys, och som nämns i utredningens avsnitt 10.2.3 så bör domstolarna i större utsträckning vänta med kungörandet av en ansökan tills den kan tas upp till prövning. Det vill säga när ansökan kan anses vara komplett. Myndigheten vill påpeka att den långa handläggningstid som nu löper mellan kungörelse och beslut, istället kommer löpa före kungörandet i det av utredningen föreslagna systemet. Den egentliga handläggningstiden kan således i framtiden mycket väl komma att bli den samma som i dagens system.

10.4.6 Belastar civilrättsliga frågor tillståndsprövning

Frågan om tvångs- och ersättningsrätt inom ramen för tillståndsprövning av vattenverksamhet har varit uppe i flera andra statliga utredningar. Det finns skillnader mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet avseende påverkan på enskildas rätt som motiverar en skillnad i prövningsinstans. Innan förändringar görs bedömer HaV att det behöver tas ett helhetsgrepp om vattenrättens samlade prövning av tillstånd och civilrättsliga frågor (se mer i avsnitt 14.6.10).

14.3 En ny reglering om miljöprövning

HaV motsätter sig det föreslagna 20 kapitlet. Myndigheten är positiv till att samla alla bestämmelser som omfattar prövning i ett och samma kapitel men anser att det nu föreslagna kapitlet inte är tillräckligt utrett. Av utredningen (se s. 1048) framgår bl.a. att bedömningen görs att dagens reglering inte bara upplevs som otydlig och därmed ineffektiv, utan också att tillämpningen av den upplevs som oförutsägbar. Någon djupare analys av i vilka delar dessa upplevda problem stämmer, framgår inte av utredningen. Det är därmed svårt att se bakgrunden och skälen till de föreslagna bestämmelserna i 20 kap. miljöbalken. HaV instämmer i att miljöprövningsprocessen kan effektiviseras men kan inte se att utredningen i tillräcklig utsträckning gjort den analys som krävs för så omfattande ändringar som nu föreslås. Under sådana omständigheter kan inte HaV instämma i förslaget 20 kap. miljöbalken.

14.6.3 + 14.6.6 Ny förvaltningsmyndighet som första instans

Myndigheten motsätter sig förslaget om en ny prövningsmyndighet men delar utredningens slutsats att prövningarna behöver gå snabbare och vara mer förutsägbara. Det finns en rad andra åtgärder som istället kan och bör vidtas, till exempel införande av krav på aktivare processledning, tidsfrister samt tydlighet om vad en ansökan ska innehålla. En översyn av tillståndsplikt/granskningsplikt för vissa vattenverksamheter skulle kunna flytta prövning av delar av dessa till miljöprövningsdelegationerna. Att införa en ny myndighet förefaller inte resurseffektivt givet behovet av att snarast korta prövningstiderna.

Det saknas även en analys av konsekvenserna av att ha ett parallellt prövningssystem för vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. De vattenkraftverksamheter som omfattas av NAP ska fortsatt provas av mark- och miljödomstolarna enligt de gamla bestämmelserna, medan vattenkraftverksamheter som inte omfattas av NAP däremot ska provas av den nya myndigheten enligt de nya bestämmelserna. Syftet med NAP är att förse verksamheterna med moderna

miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjligt nytta för vattenmiljön och en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Av förarbetena till införandet av NAP framgår att verksamheter som har ett samband med varandra eller som påverkar samma vattendrag eller avrinningsområde ska kunna hanteras samordnat. Berörda myndigheter ska analysera vilka övriga verksamheter (såväl vattenverksamhet som miljöfarlig verksamhet) som kan påverka det vatten som kommande provningar avser och vidta de åtgärder som den analysen föranleder. Det kan till exempel röra sig om andra typer av verksamheter i samma vattenförekomst där tillsynsåtgärder eller omprövningar enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan behöva initieras parallellt med provningar enligt planen (jfr prop. 2017/18:243 s. 93-94). Utredningen har överhuvudtaget inte berört detta eller redovisat riskerna med att inte nå syfte med NAP (se även avsnitt 14.12.2).

14.6.9 Vilka ärenden bör myndigheten pröva

Utredningen skriver (se s. 1118) att en särskild översyn behöver göras innan man eventuellt slår ihop bestämmelserna i LSV med bestämmelserna om vattenverksamhet i miljöbalken. HaV instämmer men kan inte se att någon sådan översyn föreslås, varken i avsnitt 14.12 eller 14.18.

14.6.10 Särskilt om prövning av tvångs- och ersättningsfrågor

HaV motsätter sig förslaget gällande hantering av tvångs- och ersättningsfrågor i vattenverksamhetsärenden. Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning analyserat konsekvenserna av sitt förslag att låta den nya myndigheten pröva dessa frågor. Flera tidigare utredningar, exempelvis miljöprocessutredningen SOU 2009:10, har utrett frågan men kommit till slutsatsen att tvångs- och ersättningsfrågorna bör prövas i domstol. Även om en förvaltningsmyndighet förvisso kan pröva ersättningsfrågor har tidigare utredningar nämnt bristen på processuella regler för hantering av civilrättsliga frågor som ett av argumenten mot ett sådant förslag. Exempelvis avsaknaden av möjlighet till vittnesförhör och till förlikningar som kan stadfästas av domstol, något som förekommer i just mål om vattenverksamhet. Nu aktuella utredning har inte analyserat detta närmre utan anger bara att de "inte ser något hinder mot att parterna kan komma överens" och att "antalet mål där ersättningsfrågor uppstår är få".

Tvångs- och ersättningsfrågor kan komma att bli aktuella även i de provningar av vattenkraft som under 20 års tid fortsatt ska hanteras av mark- och miljödomstol. De vattenkraftverksamheter som inte omfattas av NAP, antingen för att de valde att inte anmäla sig till NAP eller redan har moderna miljövillkor, ska däremot prövas av den nya myndigheten enligt de nya bestämmelserna. HaV ser en risk att liknande frågor därmed kan komma att hanteras på olika sätt.

När det gäller ersättningsskyldigheten för skador på annans egendom i 31 kap. 19 § miljöbalken, noterar HaV att endast den som fått tillstånd till utrivning eller förelagts att riva ut enligt 24 kap. 4 § miljöbalken ska betala ersättning. Av förslaget till förordning om ändring i miljöprövningsförordning (2013:251) framgår att utrivning av en vattenläggning endast ska vara granskningspliktigt. Det medför att det inte kommer föreligga någon ersättningsskyldighet i sådana fall eftersom det då vare sig föreligger ett tillstånd eller ett föreläggande att riva ut vattenanläggningen.

14.6.12 Instansordning för miljöprövning

Möjligheten att anslutningsöverklaga avgöranden i det som i dagsläget utgör ansökningsmål kommer inte längre att finnas om den föreslagna miljöprövningsmyndigheten övertar prövningen i första instans. HaV har använt sig av möjligheten till anslutningsöverklagande och ser ett fortsatt behov av att kunna göra det för att kunna bevaka de områden som framgår av myndighetens instruktion. En möjlighet till anslutningsöverklagande behöver därför införas i miljöbalken för det fall en miljöprövningsmyndighet ska pröva motsvarande mål i första instans.

14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt

HaV instämmer i förslaget att samtliga vattenverksamheter i bilaga 1 i MKB-direktivet blir tillståndspliktiga. Flera av dessa vattenverksamheter (se föreslagen bilaga 2 punkterna 92-95 i MPF) är dock sådana som i huvudsak inte förekommer i Sverige. Det ska även påpekas att begrepp och definitioner till viss del skiljer sig åt, exempelvis saknas en svensk definition för det som i bilaga 1 benämns som "inre vattenvägar".

14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt

HaV instämmer i förslaget att granskningsplikt ska införas för sådan vattenverksamhet som följer av bilaga 2 i MKB-direktivet (se föreslagen bilaga 3 punkterna 87-103 MPF). HaV avstyrker dock att *all* vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § miljöbalken som huvudregel blir granskningspliktig. Innan så omfattande förändringar görs bör en sådan utredning som delvis föreslås i avsnitt 14.8.3 genomföras.

Bestämmelsen i 11 kap. 3 § miljöbalken innehåller enbart en definition av vad som utgör vattenverksamhet. Det handlar inte, så som utredningen skriver, om verksamheter som av nationella skäl bedömts kunna ha en stor påverkan på människor eller miljön. Bestämmelsen innehåller inga gräns- eller tröskelvärden och kan därför omfatta såväl tillståndspliktig, granskningspliktig som anmälningspliktig verksamhet. När det gäller vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel definieras det inte i 11 kap. 3 § miljöbalken utan i 11 kap. 6 § miljöbalken. Det framgår inte av utredningen vad upphävandet av den bestämmelsen kan få för konsekvenser eller hur vår svenska definition förhåller sig till begreppet "anläggningar för produktion av vattenkraftsbaserad energi" i punkten 89 bilaga 2 i MKB direktivet.

Som HaV framförde inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag *Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivningar* 2017 kan några av vattenverksamheterna i MKB-direktivets bilaga 2 återfinnas bland de anmälningspliktiga vattenverksamheterna i 19 § förordningen om vattenverksamheter. Ändå väljer utredningen att undanta de anmälningspliktiga verksamheterna från kravet på granskningsplikt. HaV instämmer i att en granskningsplikt för alla anmälningspliktiga vattenverksamheter, enligt vad som föreslås i Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* kan bli mer långtgående än vad EU-rätten kräver. Men konsekvenserna av att istället införa en granskningsplikt för *all* vattenverksamhet är inte tillräckligt utredda. Genom att göra all vattenverksamhet enligt 11 kap. 3 § miljöbalken granskningspliktig samtidigt som undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken föreslås träffa enbart anmälningspliktig verksamhet, kommer exempelvis ett stort antal grundvattenuttag att omfattas av granskningsplikt. Tillfälliga grundvattenbortledningar, som vanligtvis utförs inom ramen för undantaget i 11 kap.12

§ miljöbalken omfattas inte av 19 § förordning om vattenverksamheter. Således kommer alla dessa ärenden att hänskjutas till den föreslagna granskningsplikten då de omfattas av dagens 11 kap. 3 § miljöbalken. Det motverkar syftet med att de föreslagna ändringarna ska vara förenklande. I detta fall blir det istället ett försvårande för alla små åtgärder där grundvattenbortledning sker tillfälligt (exempelvis under några veckor i samband med anläggningsarbeten).

HaV noterar vidare att utredningen i avsnittet om vattenverksamhet (s.1180) i samband med redogörelse för olika "undantag" gör en hänvisning till försämrings- och äventyrandeförbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken. HaV vill framhålla att denna bestämmelse träffar all verksamhet, såväl miljöfarlig som vattenverksamhet.

14.7.9 Registreringsplikt

HaV ansvarar för vägledning och tillsynsvägledning avseende vattenverksamhet med undantag för markavvattnings, och bör därmed vara den myndighet som ges bemyndigande att ta fram generella föreskrifter för vattenverksamheter som skulle kunna göras registreringspliktiga.

14.8.5 Undantag från krav på MKB

Utredningen har inte analyserat konsekvenserna av att upphäva undantaget i 6 kap. 20 § andra stycket miljöbalken i tillräcklig utsträckning. HaV konstaterar att undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivning fortsatt kommer att gälla vid prövning av vattenkraft enligt NAP. Skälen för det blir svåra att förstå om motiven till att upphäva bestämmelsen är att den anses vara i strid med EU-domstolens praxis kring exempelvis stegvisa förfaranden samt att samråd ska ske med allmänheten om det går att anta en betydande miljöpåverkan.

14.9.3 Samlad reglering om innehåll och utformning av en ansökan i ett ärende om miljöprövning

HaV instämmer i förslagen att förtydliga och samla kraven på en ansökans innehåll. HaV anser dock att det även bör förtydligas att en ansökan ska innehålla en redogörelse för verksamheten eller åtgärdens eventuella påverkan på miljökvalitetsnormerna för vatten. Både i en ansökan om miljötillstånd och i en ansökan om igångsättningsbesked behöver påverkan på möjligheten att följa miljökvalitetsnormerna redovisas för det fall att verksamheten omfattas av krav på en specifik miljöbedömning (jfr 6 kap. 35 § p. 6 miljöbalken). Enligt HaV:s erfarenhet är ansökningshandlingarna ofta ofullständiga i denna del. I och med utredningens förslag att prövningsmyndigheten ska bekräfta att ansökan är fullständig när den uppfyller 3 kap. miljöprövningsförordningen och därefter inte kan avvisas (jmf avsnitt 14.9.7), blir det extra viktigt att förtydliga att ansökan behöver innehålla en redovisning av påverkan på miljökvalitetsnormerna.

14.9.8, 14.9.9 och 14.10.11 Tidsplan och tidsfrist för handläggning

HaV är positiva till ökade krav på tidsplan. Vi vill dock belysa att behov av att inhämta yttrande från Vattenmyndigheten enligt 22 kap. 13 § miljöbalken kan fördröja prövningen. Möjligheten för remissinstanser att medverka till att förkorta och förenkla prövningen är också en fråga om

resurser vilket utredningen också belyser i 14.13.5. HaV vill även påpeka att tydligare krav på en mer aktiv processledning från prövningsinstans kan minska den totala prövningstiden. Det har bland annat lyfts i miljöprövningsutredningen SOU 2022:33 men bedöms inte ha legat till grund för några omfattande överväganden från miljötillståndsutredningen.

14.9.15 Krav på bästa tillgängliga teknik i stället för bästa möjliga teknik

HaV motsätter sig ändring av begreppet bästa möjliga teknik till bästa tillgängliga teknik.

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken gäller kraven i bl.a. 2 kap. 3 § miljöbalken i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Av industriutsläppsdirektivets definition av bästa tillgängliga teknik framgår att ”tillgänglig teknik” bl.a. inbegriper beaktande av kostnader och nytta.

Ett utbyte av begreppet bästa möjliga teknik till bästa tillgängliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken medför därmed att en avvägning gentemot kostnaderna kan komma att göras två gånger. De krav som ställs riskerar därmed att bli lägre än i dagsläget. Det kan även komma att innebära en försämrad teknikutveckling avseende åtgärder som syftar till att minska miljöpåverkan.

14.9.16 Justerad reglering om val av plats (jmf avsnitt 10.3.4)

HaV instämmer i förslaget om tillägg i 2 kap. 6 § miljöbalken om att hänsyn ska tas till planläggning vid tillståndsprövning. Myndigheten är positiv till syftet att öka planernas legitimitet i relation till tillståndsprövningen och att möjliggöra en samordning av plan- och tillståndsprövsprocessen genom att exempelvis använda samma underlag i lokaliseringsfrågan. En förutsättning är dock att bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken beaktas vid planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Av förarbetena till 5 kap. 4 § miljöbalken framgår att bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken ska få genomslag även vid exempelvis planläggning enligt plan- och bygglagen (PBL) genom den generella hänvisningen i 2 kap. 10 § PBL till 5 kap. miljöbalken (se prop. 2017/18:243 s. 160–161). Av 11 kap.10 § PBL följer även att om en detaljplan antas utan att miljökvalitetsnormerna beaktats i tillräcklig utsträckning har länsstyrelsen ett ansvar att överpröva planen. HaV:s erfarenhet är dock att normerna inte alltid beaktas i tillräcklig utsträckning vid planläggning. Något som även belystes i betänkandet ”En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande (SOU 2023:72)”. Om en detaljplan antas trots att den aktuella användningen inte är förenlig med miljökvalitetsnormerna riskerar sökande att tro att lokaliseringsfrågan är avgjord genom detaljplanen när det sedan i tillståndsprövningen visar sig att användningen inte kan tillåtas enligt 5 kap. 4 § miljöbalken. Detta eftersom en verksamhets förenlighet med miljökvalitetsnormerna är avgörande för tillåtligheten. I HaV:s remissvar på ovan nämnda betänkande framförde myndigheten att ytterligare information och vägledning om miljökvalitetsnormernas betydelse i planläggningsprocessen behövs på området.

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

HaV instämmer i att 24 kap. 1 § första stycket miljöbalken ändras på så vis att "frågor som har prövats" ersätts med "frågor som uttryckligen reglerats i beslutet".

14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning

Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna har initiativet

HaV motsätter sig förslaget om att upphäva 24 kap. 11 § miljöbalken och därmed ta bort myndighetens möjlighet att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Ett omprövningsförfarande är resurskrävande och förutsätter ofta expertkompetens. Behovet av omprövning av tillstånd kan förväntas öka för att miljökvalitetsnormer som har sin utgångspunkt i vattendirektivet respektive havsmiljödirektivet ska kunna följas. Bedömning av en verksamhets påverkan på möjligheten att följa miljökvalitetsnormer förutsätter ofta sådana kunskaper inom vattenförvaltning som kan vara svåra för den enskilde tillsyns- och prövningsmyndigheten att upprätthålla. Att driva ett ärende förutsätter även att det är den myndighet som ansöker om omprövningen som har sakkunskapen då det inte alltid är möjligt att inhämta den från annan myndighet under en pågående omprövning. Ansvar för att inleda sådana prövningar kan därmed inte endast åligga tillsynsmyndigheten utan behöver även fortsättningsvis åligga även de centrala statliga myndigheter som har en utpekad partsroll och sådana särskilda kunskaper som skulle kunna föranleda ett sådant förfarande. HaV motsätter sig därför förslaget.

Myndigheten instämmer i att det i dagsläget finns viss otydlighet kring ansvaret för att omprövning sker. Det utgör emellertid inte i sig skäl för att begränsa antalet myndigheter som kan ansöka om omprövning utan istället att ansvaret bör förtydligas inom respektive myndighets instruktion.

Särskilt om moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

HaV motsätter sig förslaget att upphäva bestämmelserna i 11 kap. 27-28 §§, 24 kap. 10-12 §§, 22 kap. 29 § miljöbalken samt 24-44 §§ förordningen om vattenverksamheter.

För att inte upprepa en situation där icke tidsbegränsade tillstånd hindrar utvecklingen mot rätt vattenkvalitet anser HaV att kravet på moderna miljövillkor ska finnas kvar. Utifrån vattenförvaltningens krav kan det ifrågasättas om nuvarande lagstiftning säkerställer att tillstånd till exempelvis vattenkraft och dammar ses över tillräckligt regelbundet. Att då upphäva kravet på omprövningar på verksamhetsutövarnas initiativ och begränsa möjligheten att ansöka om omprövning till enbart tillsynsmyndigheten är inte lämpligt.

Bestämmelserna om krav på moderna miljövillkor infördes bland annat till följd av EU-kommissionens motiverade yttrande år 2018 gällande Sveriges genomförande av vattendirektivet. Exempelvis lyfte kommissionen att just vattenkraftens miljövillkor behövde uppdateras för att det ska vara möjligt att nå rätt vattenkvalitet enligt vattendirektivet. Kommissionen har i en ny formell underrättelse i december 2024 framfört att svensk lagstiftning inte uppfyller vattendirektivets artikel 11.3 e, g, h och i, eftersom det inte ställs krav på regelbunden översyn av tillstånd och anmälningar av exempelvis vattenuttag och vattenkraft. I underrättelsen framförde kommissionen bland annat följande; "Svensk lagstiftning föreskriver inte

en tillräckligt frekvent obligatorisk automatisk översyn, som är oberoende av utlösande faktorer. Kommissionen menar att en 40-årig omprövningscykel inte säkerställer tillräckligt regelbundna översyner och att omprövningarna inte heller säkerställer att vattenkraftens negativa konsekvenser inte fångas upp tillräckligt snabbt”.

Utredningen gör bedömningen att myndigheternas möjlighet att begära omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är tillräcklig för att säkerställa att omprövningar sker i den utsträckning som behövs för att, efter en första omprövning, efterleva vattendirektivets krav. HaV vill här poängtera att den möjligheten fanns redan innan kravet på moderna miljövillkor och omprövning på verksamhetsutövarens initiativ infördes i svensk lagstiftning. Av förarbetena (prop. 2017/18:243 s. 82) framgår exempelvis följande. *”När den första uppdateringen till moderna miljövillkor görs bör det vara möjligt att bestämma den tid inom vilken nästa uppdatering av miljövillkoren ska ske för att miljövillkoren ska hållas moderna. Förslaget skapar på så sätt en flexibilitet med möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet för att ge rimlig framförhållning och förutsebarhet utan att riskera en upprepning av dagens situation där icke tidsbegränsade tillstånd hindrar utvecklingen mot rätt kvalitet på vattenmiljön.”* (se även avsnitt 14.12.2 samt 15.2.1)

14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Myndigheten instämmer i en mer digital miljöprövningsprocess. HaV anser att det är positivt med en ökad transparens och möjlighet för allmänheten att lätt lämna synpunkter. Det skulle också underlätta för HaV då myndigheten i dagsläget inte alltid får information om inkomna ansökningar, även om de berör havs- och vattenmiljö respektive fiskeintresset. Det finns också behov av att digitalisera myndigheternas och kommunernas information och tillgängliggöra denna information på ett strukturerat och standardiserat sätt, vilket skulle kunna bidra till effektivare prövningar.

14.12.2 Mark- och miljödomstol

HaV motsätter sig förslaget att de vattenkraftsverksamheter som omfattas av NAP fortsatt ska prövas av mark- och miljödomstol enligt nuvarande bestämmelser, medan prövning av vattenkraftsverksamheter som inte omfattas av NAP respektive övrig vattenverksamhet ska prövas av den nya prövningsmyndigheten. Förslaget innebär bland annat att möjligheten till en samordnad prövning med ett avrinningsområdesperspektiv, som var syftet med NAP, går förlorad.

Även om huvudregeln är att prövningen för moderna miljövillkor ska ske genom omprövning (24 kap. 10 § miljöbalken) kräver flera verksamheter även tillståndsprövning (11 kap. 9 § miljöbalken), antingen för hela eller delar av verksamheten. Verksamhetsutövare som omfattas av NAP har även möjlighet att ansöka om ändringstillstånd (16 kap. 2 b § miljöbalken) och kan även föregå tidsplanen och ansöka om tillstånd till ny- och/eller ombyggnation tidigare. Skrivningarna i betänkandet är otydliga och HaV uppfattar formuleringen ”mål om prövning” i punkten tre i övergångsbestämmelserna som att den innefattar all form av prövning av vattenkraftsverksamhet, förutsatt att verksamheten omfattas av NAP. Det innebär att både omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken samt tillståndsprövning enligt 11 kap. 9 § miljöbalken men även exempelvis ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 b § miljöbalken ska fortgå i mark- och miljödomstol så långt den nationella planens tidsplan sträcker sig, för närvarande t.o.m. år 2039. Däremot ska de verksamheter som antingen redan har moderna miljövillkor eller som av andra

skäl valt att inte anmäla sig till NAP hanteras av den nya provningsmyndigheten och provas enligt nya bestämmelser om de vill genomföra någon ändring i sin verksamhet.

Konsekvenserna av utredningens förslag med två parallella provningssystem har inte analyserats i tillräcklig utsträckning. Skälen som anges för att behålla vissa provningar hos mark- och miljödomstol är enligt HaV:s bedömning inte tillräckligt motiverade. Att ändra provningsinstans innebär i sig inte att en ny nationell plan behöver tas fram. Den reglering som följer av NAP är främst en indelning av verksamheterna i provningsgrupper och en tidsplan för när ansökan ska vara inlämnad. HaV bedömer att det finns en överhängande risk att provningar av vattenkraftsverksamheter kommer hanteras olika om de ska hanteras av två olika provningsinstanser enligt två olika regelverk och risken för negativa effekter för vattenmiljön är stor om en samordnad provning inte kan ske. (se även avsnitt 14.6.3, 14.9.24 och 15.2.1)

14.12.4 Kommun (och 14.7.13 Annan tillståndsplikt)

HaV motsätter sig föreslagna förändringar. Den utredning som presenteras är otillräcklig vad avser konsekvenser för provning och tillsyn av små avloppsanläggningar. Utredningen beskriver själva att man inte gjort någon djupare analys av hur bestämmelserna används i kommunernas tillståndsprövning.

De kommunala miljönämndernas tillstånds- och anmälningsärenden avseende avloppsanläggningar för hushållsspillvatten som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter (tidigare benämnda enskilda avlopp, numera små avlopp) bedöms av utredningen vara av en annan typ än den miljöprovning som utredningen avser reglera i föreslagna 20 kap. miljöbalken.

HaV anser att det kan finnas fördelar med att provningen av små avloppsanläggningar hamnar utanför en ny process för miljöprovning enligt föreslagen 20 kap. miljöbalken. Det skulle därmed finnas möjligheter att förtydliga och förenkla såväl tillsyns- som provningsprocessen för små avloppsanläggningar, men sådana förslag saknas i utredningen.

Ett exempel på möjlighet att förenkla provningen av små avloppsanläggningar handlar om skillnaderna i handläggning vid tillståndsplikt respektive anmälningsplikt. För att förtydliga tillämpningsområdet av bestämmelserna i 19 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken gör utredningen bedömningen att det av bestämmelserna bör framgå att de enbart avser kommunens tillståndsprövning av miljöpåverkande verksamhet. Inrättandet av en ny avloppsanläggning dimensionerad för högst 200 pe kan dock vara så väl tillstånds- som anmälningspliktig. De processuella reglerna för att hantera en tillståndsansökan respektive en anmälan om inrättande av en liten avloppsanläggning skiljer sig dock åt. Till exempel ingår strandskyddsfrågan i lokaliseringssprövningen av en liten avloppsanläggning vid en tillståndsansökan, medan ett anmälningsärende inte omfattas av undantaget i 7 kap. 16 § 1 st. 2 p. miljöbalken. Det innebär i ett anmälningsärende att frågan om strandskyddsdispens behöver provas av annan myndighet med behörighet att pröva strandskyddsfrågor. HaV anser att tillstånds- och anmälningsärenden avseende inrättande av små avloppsanläggningar så långt som möjligt borde följa samma handlägningsprocess. Något sådant förslag, eller andra förslag som skulle förenkla för såväl den sökande som för myndigheten, återfinns dock inte i utredningen.

Några exempel på konsekvenser av förändrad lagstiftning som HaV identifierat:

I 19 kap. 5 § miljöbalken om en kommunal nämnds prövning finns bestämmelser som hänvisar till 22 kap. 1 §, bland annat regleras en tillståndsansökans innehåll, till exempel krav på ritningar och tekniska beskrivningar, förslag till skyddsåtgärder och kontroll av verksamheten. Upphävs dessa bestämmelser utan att ersättas finns inga formella krav på en ansökan om tillstånd till ett litet avlopp, vilket sannolikt skulle skapa större otydlighet och förmodligen längre handläggningstider på kommunen. Utredningen föreslår att bestämmelser i 22 kap. ersätts med ny 20 kap. 10 § respektive 20 kap. 29 § enligt vilka regeringen får meddela föreskrifter om krav på en ansökans innehåll och format samt föreskrifter om vad ett slutligt beslut i ett ärende om miljöprövning ska innehålla. Utan närmare kännedom om innehållet i sådana föreskrifter och hur de kan påverka prövning och tillsyn av små avloppsanläggningar kan inte HaV instämma med de föreslagna förändringarna i 19 kap. 5 § och 22 kap. miljöbalken. Utredningen anger vidare felaktigt att kommuner inte prövar ärenden om omprövning och återkallelse enligt 24 kap. miljöbalken och föreslår att 19 kap. 5 § 3 p, som hänvisar till 22 kap. 2 a § miljöbalken, upphävs. Bestämmelserna tillämpas dock vid omprövning och återkallelse av tillstånd till inrättande av små avloppsanläggningar meddelade efter miljöbalkens ikraftträdande. Enligt föreslagna övergångsbestämmelser ska tillstånd som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken i fortsättningen gälla som miljötillstånd. Det innebär att sådana miljötillstånd kan bli föremål för återkallelse eller omprövning enligt föreslagna bestämmelser i 20 kap. miljöbalken. Tillståndsplikt för små avloppsanläggningar har emellertid inte meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken. Med en bibehållen rättskraft för ett tillstånd till en liten avloppsanläggning innebär det att möjligheterna att komma tillrätta med exempelvis en föråldrad anläggning som inte längre uppfyller grundläggande krav på rening kraftigt begränsas.

24 kap. 13 § miljöbalken omfattar idag även ett tillstånd till ett litet avlopp, men föreslås ändras till att gälla enbart miljöprövning enligt föreslagna 20 kap. miljöbalken. Den enskilde avloppsägarens möjligheter att begära ändring eller upphävande av villkor i ett tillstånd försämras därmed.

14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

HaV instämmer i förslaget att begränsa myndighetens talerätt till att "tillvarata allmänna intressen som berör havs- eller vattenmiljö eller fisket". Det överensstämmer med hur myndigheten redan idag avgränsar deltagandet i miljöprövningar utifrån sin instruktion.

14.13.5 Statliga myndigheters deltagande som remissinstans

HaV instämmer i utredningens slutsats att tillräckliga resurser hos remissinstanserna är en central aspekt för att förkorta och förenkla prövningsprocessen. Ett sätt att effektivisera befintlig process utan att behöva inrätta en ny prövningsmyndighet är att tillse att remissinstanserna snabbt och utan att det påverkar kvaliteten kan bidra med expertkunskap till prövningarna.

14.14.3 Krav på miljörapport

HaV instämmer i att regeringen ges bemyndigande att ställa krav på miljörapport även för vattenverksamhet. HaV har vid flera tillfällen påpekat behovet av miljörapport även för vattenverksamhet, exempelvis i två regeringsuppdrag som redovisades den 1 december 2023; *Översyn av förutsättningar för normsättning av ytvatten* (Dnr 02825–2022) samt *Att följa upp och*

analysera arbetet med att förse vattenkraften med moderna miljövillkor (Dnr 02135–2022).

Behov av data från vattenverksamheter finns för att uppfylla krav enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. Det här behovet har HaV också framfört till Naturvårdsverket i deras arbete med regeringsuppdraget *Nytt system för företagens miljörapportering (KN2025/00357)*².

HaV har enligt havsmiljöförordningen ansvar för att upprätta övervakningsprogram. Utöver traditionell övervakning av biologi, fysik och kemi ska även mänskliga aktiviteter och deras belastningar övervakas för att ge underlag för miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och uppföljning av dessa. Tillgången på information från till exempel vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken och viss anmälningspliktig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen är idag otillräcklig. Idag sker ingen rapportering per automatik från de verksamhetsutövare som genomför exempelvis pålningsverksamhet eller muddring och dumpning, utan HaV får kontakta varje enskild utövare respektive tillsynsmyndighet. Det är ett tidsödande arbete och det framkommer även av tidigare genomförd rapportering att det finns flera brister gällande kvalitet och kvantitet i dataunderlag. Det leder i sin tur till osäkerheter i bedömningen av miljöstatus. HaV har sedan flera år tillbaka identifierat behovet av att förbättra insamlingen av data från vattenverksamheter i marin miljö som orsakar impulsivt undervattensbuller och fysisk störning av bottenarna. Impulsivt buller och fysisk påverkan ingår i havsmiljödirektivet. Det faller under Sveriges rapporteringsskyldighet att årligen rapportera sådana aktiviteter som ägt rum i havet.

14.16.11 Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

HaV motsätter sig föreslagna ändringar i LSV. Utredningen föreslår att några bestämmelser (t.ex. 7 kap. 4 och 6 §§) ska upphöra att gälla samt att några bestämmelser får ny lydelse (t.ex. 6 kap. 5 §). Flera av dessa bestämmelserna kan bli tillämpliga vid prövning av sådan vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel som definieras i 11 kap. 6 § miljöbalken. Detta oaktat om verksamheten ska omprövas enligt NAP eller inte. Det saknas övergångsbestämmelser på liknande sätt som föreslås för miljöbalken. HaV anser att det först behöver genomföras en sådan översyn av bestämmelserna i LSV som utredningen föreslår på s. 1118. HaV kan dock inte se att utredningen lämnat något förslag på sådan översyn i avsnitt 14.18.

14.18.3 Utredning för att fastställa lämpliga gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter

HaV instämmer i förslaget att se över vilka granskningspliktiga vattenverksamheter som istället kan bli anmälningspliktiga. Ett sådant uppdrag bör ges till HaV (se även avsnitt 14.7.7).

14.18.4 Översyn av förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

HaV instämmer i utredningens slutsats att förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken behöver ses över. Detta oavsett om utredningens övriga förslag genomförs eller ej. Kostnaderna för prövning respektive tillsyn täcks inte med nuvarande avgiftssystem. Av Naturvårdsverkets redovisning till regeringen enligt 10 kap. 7 § förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken för år 2024 framgår att tillsyn och prövning

² Naturvårdsverket 2025, Nytt system för företagens miljörapportering – Redovisning av regeringsuppdrag NV-09157-23

av vattenverksamheter i hög grad är finansierad av skattemedel istället för avgifter. Räknat på statens totala intäkter och kostnader för prövning av vattenverksamhet (ej markavvattning) var kostnadstäckningsgraden cirka 37 procent år 2024. Kostnadstäckningsgraden för länsstyrelsernas tillsyn av vattenverksamhet bedöms vara 13 procent.

15.2.1 Övergångsbestämmelser miljöbalken

HaV motsätter sig punkten tre i förslaget till övergångsbestämmelser. Konsekvenserna av två parallella prövningssystem under 20 år, om utredningens förslag om ny prövningsmyndighet antas, behöver analyseras närmare.

15.2.2. Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet

Som nämns i avsnitt 14.6.11 kan några av bestämmelserna i LSV bli aktuella i omprövningarna av vattenkraften enligt NAP. Om utredningens förslag att upphäva respektive ändra dessa bestämmelser antas behövs övergångsbestämmelser på liknande sätt som föreslås för miljöbalken, (se även avsnitt 10.2.1).

16.4.7 Konsekvenser för HaV

Utredningens redogörelse för konsekvenser för HaV omfattar inte förslaget om begränsning av HaV:s möjlighet att begära omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken och borttagande av möjligheten att anslutningsöverklaga. HaV bedömer att konsekvenserna kan bli att myndigheten inte fullt ut kan uppfylla sin instruktion. Det saknas även redogörelse för eventuella konsekvenser avseende myndighetens uppföljningsansvar av den nationella planen (jfr 31 § VVF).

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Johan Kling. I den slutliga handläggningen av ärendet har även utredarna Anna-Karin Rasmussen och Bodil Forsberg samt verksjuristen Jenny Liökel medverkat.

Anna Ledin