

kn.remissvar@regeringskansliet.sekristin.skeppsby@regeringskansliet.se[KN2025/00288](#)

Yttrande över En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98), dnr 00030/2025

Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen ställer sig negativ till utredningens förslag om att införa en ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Förvaltningen ser inte att en så omvälvande reform av systemet som den som utredningen föreslår skulle medföra positiva konsekvenser i den omfattning som krävs för att väga upp för den mycket kostsamma och utdragna process det skulle innebära att genomföra utredningens förslag. Förslaget framstår som en onödigt ingripande förändring i förhållande till vad utredningen har förklarat sig vilja uppnå.

Förvaltningen konstaterar vidare att det inte någonstans anges hur förändringarna skulle påverka människors hälsa och miljön och ser inte annat än att det skulle vara i negativ riktning. Detta måste ses som en stor brist då det ytterst handlar om tillämpning av en skyddslagstiftning.

De frågor som måste behandlas vid en tillståndsprövning eller handläggning av ett anmälningsärende innefattar oundvikligen mycket komplicerade avvägningar och ställningstaganden. Att omarbete systemet kommer inte förändra förhållandena att processen många gånger kräver omfattande utredningar och framtagande av annat beslutsunderlag och att detta tar tid i anspråk. En effektivisering på det sätt utredningen föreslår låter sig därmed inte göras med mindre än att människors hälsa och miljön riskerar att drabbas eller den enskildes rättssäkerhet äventyras.

Förvaltningen anser inte heller att utredningens bild av kompetensen i en kommun stämmer med verkligheten. Förslaget ger kommunen begränsade möjligheter att i tillståndsprövningsprocessen påverka och lämna synpunkter. Förvaltningen anser att en kommun har bättre förutsättningar att fatta välavvägda beslut tack vare kännedom om lokala förhållanden och enskilda verksamheter, vilket en statlig eller regional myndighet inte har. Nuvarande förslag beaktar inte i tillräcklig utsträckning den källa till kunskap som kommunen besitter.

När kommunens kompetens ifrågasätts på detta sätt anser miljöförvaltningen att det är en påtaglig brist att utredningen inte har innefattat en översyn av formerna för efterföljande tillsyn. Denna uppdelning mellan prövning å ena sidan och tillsyn å andra sidan gör att det, enligt förvaltningens mening, inte skulle gå att ta välgrundad ställning till konsekvenserna av utredningens förslag ens om dessa hade belyst. Detta gäller såväl konsekvenser för människors hälsa och miljön som konsekvenser för det kommunala självstyret.

Om processen för prövning i första instans dessutom förhastas genom bestämda tidsfrister för olika moment ser miljönämnden att det riskerar att leda till fler överklaganden inte bara i dessa frågor utan även i frågor om tillsyn. Eftersom genomlysningen av tillsynen saknas har miljöförvaltningen svårt att se att utredningens slutsatser är ens någorlunda antagliga, än mindre positiva. Sammanfattningsvis anser förvaltningen att utredningen inte presenterar en korrekt bild av hur processen fungerar idag, utan målar upp en bild som förenklar situationen. Detta leder till att det förslag som läggs fram är alltför drastiskt i förhållande till de effektivitetsvinster man hävdar kunna uppnå.

Förvaltningen vill påtala att det med hänsyn till utredningens omfattning och den begränsade tiden för yttrande inte funnits möjlighet att i detalj gå igenom det framlagda förslaget. Förvaltningen har därför valt att fokusera på de områden som berör den kommunala tillsynen och prövningen, vilka utvecklas nedan.

Lokal förankring vid prövnings- och tillsynsarbete

Förvaltningen ifrågasätter starkt att kommunerna, så som utredningen påstår, har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn. Det finns tvärtom i majoriteten av svenska kommuner en stor kompetens och sakkunskap, vilket är en förutsättning för att kunna fatta välavvägda beslut i fråga om lokalt förankrade verksamheter.

De som idag utbildar sig inom miljöområdet anställs oftast av kommuner, länsstyrelser eller andra myndigheter och konsultbyråer. Det är inte ovanligt att inspektörer byter tjänst mellan de olika arbetsgivarna för att på så sätt få erfarenhet inom olika delar av miljöområdet. Bristfällig tillsyn i en kommun beror sällan på kompetensbrist utan snarare på en samverkan av olika omständigheter som exempelvis kommunens geografiska storlek, politisk styrning, budget, antal innevånare och antal anställda. Dessa faktorer påverkar hur mycket resurser som kan avsättas och till vad. Med hänsyn till detta är det inte möjligt att dra generella slutsatser om kunskapsläget i kommunerna, enligt förvaltningens mening.

Förvaltningen instämmer med det sagt i att det finns utrymme för kvalitetshöjningar av den kommunala och regionala tillsynen i vissa sammanhang, men det handlar då mer om ett behov av omstrukturering inom och mellan kommuner och länsstyrelser. Det finns till exempel mindre kommuner där avlägsnandet av ansvarsområden skulle komma att avlasta tillsynsverksamheten, då personstyrkan inte är tillräckligt stor eller saknar erforderlig kompetens inom vissa specifika områden. De flesta kommuner har dock ett mycket välfungerande prövnings- och tillsynsarbete och nuvarande förslag skulle ge mycket negativa konsekvenser för dessa men framför allt för det som lagstiftningen ska skydda: människors hälsa och miljön. I de fall mindre kommuner inte förmår nå kraven på adekvat tillsyn och indirekt ha en brottsförebyggande funktion borde dessa kommuner istället kunna åläggas att samarbeta i förbund med andra kommuner eller köpa in tjänster från kommuner där det finns väletablerade system för tillsyn och samarbete med andra myndigheter. De problem som i dag tillskrivs kommunen skulle därmed bättre kunna förhindras genom mindre ingripande åtgärder.

Det förslag som utredningen presenterar innefattar en mängd förändringar i provningsprocessen som i förlängningen innebär en förflyttning av miljökunnig personal från kommun och länsstyrelsen till en central provningsenhet. Det finns redan idag ett begränsat antal miljöinspektörer och en sådan förflyttning kommer skapa en kompetensförsörjningsproblematik hos kommunerna. En centralisering på detta sätt kommer inte minst påverka arbetet mot exempelvis organiserad brottslighet inom avfallsområdet, där snabba insatser krävs för att stävja problemen.

Större risker med färre platsbesök

Miljöförvaltningen befarar att den nya miljöprovningsmyndigheten inte skulle ha resurser att utföra lokala platsbesök på de verksamheter som ska granskas. Detta skulle öka risken för otillåten miljöverksamhet, vilket i en förlängning skulle gynna en osund konkurrens mellan de verksamheter som väljer att följa lagens krav och de som väljer den "snabba vägen".

I utredningen anges följande (avsnitt 14.5.6): *"En sådan provningsmyndighet kan antingen ha all sin verksamhet på ett kontor eller även bedriva verksamhet på ett antal regionala kontor."* Handläggarna på Miljöprovningsmyndigheten bedöms med hänsyn till den regionala organisationen endast i begränsad omfattning ha möjlighet att göra platsbesök i samma omfattning som kommunen gör idag. Minskad närvaro i verksamheterna skulle medföra en ökad risk att verksamheter startar innan de får samt en förhöjd risk för att de på annat sätt skulle bryta mot gällande regler och riktlinjer. Det skulle då bli lättare att bedriva otillåten miljöverksamhet, vilket i sig skulle gynna en osund konkurrens.

Kommunens inträde i processen

Vid en tillståndsprövning enligt dagens ordning har kommunen en långtgående möjlighet att tidigt i processen, vid till exempel samråd och kompletteringsrundor samt lämna förslag på åtgärder och synpunkter som bidrar till en genomlysning av verksamheten och dess påverkan på människors hälsa och miljön. Enligt förslaget ska kommunen träda in i processen i ett senare skede. Eftersom den kommunala kunskapen om lokala förutsättningar är avgörande att beakta i en provningsprocess väger kommunens synpunkter tungt. De synpunkter som kommunen har kommer att behöva beaktas oavsett när i processen de läggs fram, vilket innebär att denna förflyttning bara riskerar att försena processen eller öppna upp för fler processer. Förvaltningen befarar att en förhastad prövning i första instans skulle leda både till att fler beslut överklagas eller till att viktiga omständigheter förbises och lämnas till tillsynen. Att tillsynen inte berörs i denna utredning gör att de vinster som förslagen påstås skulle medföra, enligt miljöförvaltningens mening, inte är tillförlitliga.

Kommunens roll som remissinstans

Som redan påtalats ovan är den lokala förankringen och kunskapen om de lokala förutsättningarna viktiga vid etablering av verksamheter. Enligt utredningen ska kommunen att i högre grad än i dag delta i processen som remissinstans. Detta arbete kräver kunskap och kan ta mycket tid i anspråk, tid

som kommunen inte kan debitera. Det är därmed viktigt att det finns konkreta förslag på hur detta arbete ska finansieras och att en plan presenteras med god marginal innan utredningens förslag eventuellt antas.

Riskerna med korta tidsfrister

Miljöförvaltningen, som tilltänkt remissinstans, ställer sig tveksam till att det är lämpligt att införa en generell tidsfrist för alla miljöprövningar. De verksamheter som ska provas enligt miljöbalken skiljer sig avsevärt åt och kräver följaktligen att vitt skilda förutsättningar är uppfyllda och att anpassade villkor sätts i det enskilda fallet. För verksamheter av mindre komplicerad natur kan de föreslagna tidsfristerna framstå som tillräckliga, men för de verksamheter som i dag riskerar att få en längre prövningsprocess finns en påtaglig risk att en bestämd tidsfrist skulle bli för kort. Utredningen verkar inte ha lagt någon avgörande vikt vid detta förhållande.

Förvaltningen anser inte att det är realistiskt att en kommunal remissmyndighet ska kunna hinna lämna belysande synpunkter i frågan om avgränsning av en miljökonsekvensbeskrivning inom 30 dagar så som utredningen föreslår. Det är, enligt förvaltningens uppfattning, inte möjligt att med så kort tidsfrist sätta sig in i frågan, bedöma saken, formulera en skrivelse och i förekommande fall förankra uppfattningen organisatoriskt och politiskt. Detta skulle endast vara möjligt i fråga om ärenden där nämndens synpunkter knappast tillför något av vikt hos prövningsmyndigheten.

Den kommunala beslutande processen bygger på att tjänstemannaorganisationen lägger fram förslag till beslut eller yttrande hos den politiska nämnden som vanligtvis sammanträder en gång varje månad. Innan dessa sammanträden ska ärendena beredas. Även med hänsyn till hur en kommuns beslutsorganisation är uppbyggd framstår förslaget med fasta krav på generella tidsfrister som ohållbart ur en demokratisk synvinkel.

Det är vidare, enligt förvaltningens mening, inte myndigheterna som orsakar förseningen vid tillståndsprövning. Det handlar istället oftast om ansökningar som inte har genomarbetats tillräckligt och som inte heller kompletteras i enlighet med myndigheternas krav. Även av det skälet är det inte ändamålsenligt att sätta tidsfrister för myndigheternas arbete, så som utredningen föreslår. Förvaltningen vill i stället lyfta fram Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Skånes lovvärda arbete att vid behov förelägga verksamhetsutövarna om komplettering med risk för att tillståndsansökningen annars avvisas. Detta har, enligt förvaltningens uppfattning, förkortat handläggningstiderna hos myndigheten avsevärt. Det finns således alternativ till tidsfrister som uppnår det eftersträlvade syfte med avsevärt mindre ingrepp i en i huvudsak fungerande ordning för prövning.

Miljörapporter

Syftet med skyldigheten att upprätta och lämna in miljörapporter handlar bland annat om att förbättra myndigheternas tillsyn över verksamheterna. De uppgifter som verksamhetsutövaren lämnar i miljörapporten gör att kommunen får en överblick över verksamheten och underlättar därmed tillsynen.

Med hänsyn till att miljörapporter därmed även utgör ett klargörande underlag för tillsynen ställer sig miljöförvaltningen negativ till att kravet på miljörapportering inte skulle gälla för verksamheter som enligt det nya förslaget endast skulle omfattas av granskningsplikt. Möjligtvis skulle rapporteringen för granskningspliktiga verksamheter inte behöva vara så utförlig som för de tillståndspliktiga verksamheterna. Det kan i sammanhanget också påpekas att systemet för rapportering är i behov av en översyn.

Tillståndets rättsverkan

Utredningen föreslår i betänkandet att miljötillstånd eller igångsättningsbesked som inte längre kan överklagas ska gälla mot alla, men då endast vad avser de frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet. Däremot föreslås även i utredningen att frågor som bara berörts på ett generellt sätt i ansökan inte ska anses vara rättskraftigt avgjorda. Detta innebär att de krav som omfattas av det så kallade allmänna villkoret i ett tillstånd inte kommer anses vara rättskraftigt avgjorda och inte längre gälla mot alla.

Miljöförvaltningen ser positivt på förslaget, som skulle innebära en förflyttning av miljö- och hälsoskyddsbedömningar från tillståndsprövningen till tillsynen. Det är uttalat att tolkningen av innebörden av det allmänna villkorets innehåll många gånger ställt till problem och frågan om vad som rättskraftigt avgjorts i en prövning är ofta föremål för diskussion. Förvaltningen konstaterar att konsekvenserna av förslaget i och för sig är svåra att överblicka, då det skulle vara en avsevärd förändring för tillsynen. Samtidigt anser förvaltningen att förslaget skulle göra det lättare att på ett mer flexibelt sätt hantera vissa frågor inom ramen för tillsynen. Detta skulle göra det lättare att anpassa verksamheter efter den tekniska utvecklingen och främja framtida miljöförbättrande ändringar.

Förvaltningen håller med utredningen om att detaljregleringar av verksamheter normalt sett hanteras bättre och mer dynamiskt av tillsynsmyndigheten i tillsynen i samspel med verksamhetsutövaren. Att förflytta hanteringen av dessa frågor till tillsynsmyndigheten skulle också bidra till en förenklad, mer effektiv och tidsmässigt kortare tillståndsprozess.

Kategorisering av verksamheter

Det nya förslaget skulle innebära att vissa miljöfarliga verksamheter skulle komma att kategoriseras annorlunda än tidigare. Detta skulle innebära till exempel att vissa verksamheter som tidigare varit tillståndspliktiga skulle bli granskningspliktiga, medan tidigare anmälningspliktiga verksamheter skulle bli skyldiga att registrera sig.

Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att de olika verksamheterna hamnar i rätt kategori och att det därmed ställas tillräckliga krav på verksamheterna i förhållande till de risker för olägenhet som de medför. I detta sammanhang har förvaltningen uppmärksammat några verksamhetstyper där det finns oklarheter kring hur de skulle kategoriseras.

- Det är oklart vad som händer med de granskningspliktiga verksamheter som det kommer att införas tröskelvärden för. Frågan är om en verksamhet som hamnar under tröskelvärdet blir anmälnings- eller registreringspliktiga eller faller helt utanför alla ramar. Som exempel kan nämnas fastbränslepannor (nuvarande kod 40.60 i miljöprövningsförordningen) som skulle hamna under kommande tröskelvärden för granskningsplikt. Dessa skulle, som förvaltningen ser det, vare sig träffas av anmälnings- eller registreringsplikt enligt förslaget. Detta innebär att det blir ett glapp mellan framtida granskningspliktiga verksamheter och de verksamheter som nu kallas U-verksamheter, vilket förvaltningen inte anser är lämpligt.
- Som förvaltningen förstår det skulle Miljöprövningsmyndigheten kunna pröva verksamheter även om de innehåller delar som är anmälningspliktiga. För närvarande klassar länsstyrelsen tillståndspliktiga verksamheter även med C-koder vid sin prövning och det är givetvis önskvärt att Miljöprövningsmyndigheten även fortsättningsvis skulle kunna göra detta.
- Miljöförvaltningen konstaterar att det finns verksamheter som idag är anmälningspliktiga C-verksamheter som enligt förslaget endast skulle omfattas av registreringsplikt, till exempel tillverkning av betong/cement (kod 26.110 i dag). Dessa verksamheters anläggningar kan vara stora till ytan och många gånger påverka omgivningen genom till exempel stoftutsläpp och buller. Förvaltningen anser inte att det är tillräckligt att dessa verksamheter omfattas av registreringsplikt.
- Tandvårdsverksamheter medför utsläpp av kvicksilver både till spillvattnet och som avfall. De behöver tillsyn av kommunen både under pågående verksamhet och vid nerläggning (krav på efterbehandling). Med hänsyn till de risker dessa verksamheter ger upphov till vore det lämpligt att de omfattades av krav på registreringsplikt.
- Miljöförvaltningen konstaterar att all biologisk behandling (med undantag för de verksamheter som är anmälningspliktiga) föreslås bli granskningspliktig, om det inte rör sig om högst 50 ton park- och trädgårdsavfall. Detta innebär att även mindre kompostanläggningar, med mycket små risker skulle bli granskningspliktiga. Miljöförvaltningen ser inte varför det skulle vara nödvändigt och anser därför att det borde införas ytterligare tröskelvärden i dessa fall.
- Enligt utredningen bör växthusanläggningar vare sig omfattas av tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt. Förvaltningen ställer sig starkt kritiskt till detta ställningstagande med hänsyn till den föroreningsproblematik som omgärdar växthusverksamheter. Förvaltningen anser att det är absolut nödvändigt att växthusverksamheterna fortsättningsvis kategoriseras om anmälningspliktiga, eftersom det av miljöskäl inte är motiverat att låta dessa verksamheter vara okända för tillsynsmyndigheten.

Problemen med läckage av växtskyddsmedel från växthus ut till vattendrag i halter som är skadliga för vattenlevande organismer är väl dokumenterat i både nationella, regionala och lokala provtagningar. Dessutom är det för ett par år sedan även konstaterat att ingen bättring har skett de senaste 10 åren och att de skadliga utsläppen var de samma. Det finns även dokumenterat att växthusverksamheter ofta orsakar markföroreningar och mark där växthus har stått får ofta saneras på grund av för höga halter av bekämpningsmedel. För att minimera riskerna för läckage behöver åtgärder tas redan i anläggningsskedet eller då befintliga äldre växthus med eftersatt underhåll åter tas i bruk.

- Utredningen föreslår att lagring av mer än 10 ton icke-farligt avfall som en del av att samla in det ska bli granskningspliktigt. Detta innebär att verksamheter med mycket små risker, som exempelvis lagring av avloppsslam som inte sker på avloppsreningsverken, skulle gå från anmälningsplikt till granskningsplikt. Miljöförvaltningen ser inte att detta är nödvändigt och anser därför att det borde införas ytterligare tröskelvärden även här.
- Även andra slags avfallsverksamheter skulle påverkas av utredningens förslag på ett sätt som förvaltningen inte anser befogat. Många av de idag anmälningspliktiga mindre avfallsverksamheterna (exempelvis verksamhetskod 90.50 och 90.60) ser ut att slås samman med avfallsverksamheter som föreslås bli gransknings- eller tillståndspliktiga. För dessa verksamheter ser förvaltningen inte att miljö- eller hälsoytan är tillräcklig utan att det skulle skapa onödigt arbete för samtliga instanser.

Påverkan på kommunens ekonomi

Som påtalats ovan skulle utredningens förslag innebära att vissa verksamheter som tidigare omfattats av anmälningsplikt till kommun istället skulle bli granskningspliktiga. Denna förflyttning av prövningen av verksamheter från kommunen skulle kunna få stora ekonomiska konsekvenser för de enskilda kommunerna. Förvaltningen anser inte att utredningen belyst detta förhållande och konstaterar att ingen utredning av konsekvenserna i detta avseende har presenterats. Det finns därmed risk för att utredningen inte i tillräcklig grad har utrett hur förflyttningen kommer påverka kommunernas ekonomi.

Ansökan om igångsättningsbesked

Av förslaget framgår vilka extrauppgifter en ansökan om igångsättningsbesked för en solkraftsanläggning kan komma att behöva innehålla. I uppräknings saknar miljöförvaltningen att sökanden även behöver redogöra för möjligheten att fortsätta jordbruksproduktionen på den aktuella marken, i de fall anläggningen lokaliseras på jordbruksmark.

Miljönämnden den 13 maj 2025