



Regeringskansliet
cecilia.holgersson@regeringskansliet.se

Länsstyrelsegemensam kappa, Yttrande över Remiss om SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess - KN2025/0028

I denna del beskrivs länsstyrelsernas övergripande ståndpunkter på utredningens förslag med särskilt fokus på prövningsprocessens organisering.

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att utredningen på ett tydligt sätt pekar på ett antal utmaningar i det svenska miljöprövningssystemet där det finns betydande behov av förändringar. Länsstyrelserna deltar i samtliga miljöprövningar som genomförs och har länge noterat utmaningarna med dagens system och påtalat behovet av förändringar. Det krävs ett mer förutsägbart och över landet likvärdigt miljöprövningssystem, som förmår att bättre balansera samhällsintressen och hänsyn till regional utveckling i miljöprövningen. Vi är övertygade om att vi är en del av lösningen på de utmaningar som finns i prövningssystemet idag.

Sammanfattande synpunkter på utredningens förslag:

- Vi ställer oss bakom att, i enlighet med utredningens förslag, lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.
- Vi avstyrker förslaget att bilda en ny miljöprövningsmyndighet. En ny myndighet riskerar att få omfattande uppstartsproblem, dyrt genomförande och ett ensidigt uppdrag vilket gör att förutsättningarna att nå balans mellan olika samhällsintressen riskerar att gå förlorade inklusive det regionala tillväxtperspektivet.

- Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.
- Att införa en ny tillståndsprocess kommer, oavsett organisering, att kräva stora resurser under en inledande fas. Tillräcklig finansiering av den nya prövningsorganisationen behöver säkerställas. Vi noterar särskilt att statens kostnader kommer att öka betydligt vid införandet av en ny miljöprövningsmyndighet lokaliserad på flera orter.
- Länsstyrelsen ser behov av ytterligare kunskap om effekterna av förslagen i utredningen och föreslår därför ett antal områden där kompletterande utredningsbehov kvarstår.

Prövningsprocessens organisation

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och ser att det behövs flera förändringar av dagens system för ett effektivt och transparent prövningssystem. I fokus för prövningarna ska alltid den sökande vara. Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.

Enhetlighet och effektivitet

Vi anser att det enklaste och snabbaste sättet att nå resultat enligt utredningens förslag, och därmed förbättringar för sökanden, är att effektivisera i befintlig statlig organisationsstruktur. Länsstyrelsen är medveten om att ett reformerat prövningssystem kommer att innebära helt nya förutsättningar för miljöprövningsdelegationerna men gör bedömningen att det kan genomföras om rätt förutsättningar skapas av länsstyrelserna tillsammans och från nationell nivå. I detta är samarbete och samverkan mellan länsstyrelserna en viktig förutsättning.

Länsstyrelserna har bred kompetens och en stark regional närvaro som främjar snabb och korrekt ärendehandläggning. Vi tolkar utredningens förslag att de sex miljöprövningsdelegationerna som blir beslutande i prövningssystemet även fortsättningsvis kommer att få kunskap om de regionala förutsättningarna via länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelsernas dialog och tidiga samråd med regionala aktörer kan fortsätta att utvecklas och fortsatt vara en viktig del i det nya prövningssystemet. Länsstyrelserna har den

regionala förankringen vilket bidrar med både kontakter och kunskap om regionala förutsättningar. Detta är grundläggande för att skapa ett effektivt dialogbaserat provningssystem och bidrar dessutom till legitimiteten för systemet. Vi är övertygade om att en förutsättning för effektivitet i det nya provningssystemet är att länsstyrelsernas dialog och tidiga samråd med regionala aktörer kan fortsätta utvecklas är en förutsättning för effektivitet i det nya provningssystemet. Länsstyrelserna kan skapa förutsägbarheten, vi vet vilka konflikter och utmaningar som finns på den aktuella platsen.

Styrningen och utvecklingen av miljöprovningsdelegationerna behöver utvecklas jämfört med dagens system. Vårt förslag är att det nya systemet byggs upp så att länsstyrelserna delar kompetens, stödjer varandra vid arbetstoppar samt aktivt arbetar med gemensam utveckling och att regeringen ger länsstyrelserna inriktningen att åstadkomma strategisk ledning, verksamhetsutveckling och nationell likvärdighet inom miljöprovningen.

Redundans och helhetsperspektiv

Miljöprovningsprocessen kräver ett helhetsperspektiv och förmåga att hantera det samlade samhällsintressets behov.

Provningsmyndigheten behöver använda en mer gemensam och utvecklad metodik för att döma av målkonflikter mellan olika expertområden och samhällsintressen. Den instans som prövar miljötillstånd måste därför ha både djup kunskap om regional utveckling, full bredd i expertområden, samt metodik för och förmåga att döma av målkonflikter. Något som länsstyrelsen har förmåga till och som ingår i länsstyrelsens uppdrag.

Länsstyrelsernas storlek och bredd i verksamheten kan ge provningen ett utvecklat helhetsperspektiv och redundans avseende expertkunskap samt möjlighet att prioritera verksamhet. Inom länsstyrelsen finns kompetens inom såväl miljöskydd, vattenverksamhet och annan sakkunskap som vid behov kan gå in och stödja provningen, liksom kunskap om regional utveckling.

Som länens högsta civila totalförsvarsmyndighet ska länsstyrelserna stärka landets beredskap och totalförsvaret samtidigt som vi säkrar en grön omställning. Här är en effektiv miljötillståndsprocess med ett tydligt helhetsperspektiv avgörande.

Utvecklingsarbete

Det sker redan idag ett utvecklingsarbete för att samordna, modernisera och automatisera länsstyrelsernas processer där miljöprovning är ett centralt område. Vi samarbetar med ett stort antal organisationer, däribland Svenskt Näringsliv och landets regionala handelskammare, för att stärka bemötande och service – och har en nära dialog kring hur tillståndprocesser kan effektiviseras.

Ett konkret exempel är det länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojektet kring samråd där vi tillsammans med berörda företag tagit fram ett nytt arbetssätt för samråd inför miljöprovning. Utvecklingsarbetet har resulterat i lagstiftningsförändringar som trädde i kraft i januari 2025 samt ett uppdrag om att börja implementera det nya arbetssättet (KN2025/00301).

Sverige är i en utvecklingsfas med en betydande nyindustrialisering med både nationella och internationella företag som utvecklas i landet. Länsstyrelsernas uppgift är att stötta den utvecklingen och att möta samhällets behov på en effektiv provningsprocess.

En ny provningsmyndighet

Utredningen förslår, som alternativ till miljöprovningsdelegationerna att en ny central myndighet med sex regionala kontor bildas. Vi ser betydande nackdelar, ur flera perspektiv, med att skapa en ny myndighet.

Att parallellt med utvecklingen av en moderniserad miljöprovningsprocess starta en ny myndighet bedömer vi kommer ta än mer resurser i anspråk och försena införandet av det nya miljöprovningssystemet.

Att utveckla en ny myndighet samtidigt som provningsprocessen ändras i grunden kommer förutom en betydande omställningskostnad medföra avsevärda förseningar av handläggningen och därmed viktiga investeringar och förändringskapacitet för Sverige. Att bilda en ny myndighet tar tid och kraft samtidigt som trycket på miljöprovningen ökar, på grund av den gröna omställningens omfattande investeringar. Sedan flera år har samhället problem med kompetensbrist inom miljöområdet vilket inte kommer att underlättas med ytterligare en myndighet inom området.

Med en ny myndighet som har som enda uppgift att hantera ärenden enligt miljöbalken ser vi en uppenbar risk att balansen mellan perspektiven regional tillväxt och bevarande försvinner i beslutsfattandet.

Länsstyrelsernas kapacitet inom totalförsvarsområdet är beroende av den samlade kompetens som finns inom myndigheterna och därvidlag skulle bildandet av en ny myndighet skapa minskad kapacitet för länsstyrelserna inom totalförsvarets område.

Kostnader

Att justera miljöprovningssystemet inom befintlig myndighetsstruktur och ge länsstyrelserna en utökad roll kommer att innebära betydligt lägre omställningskostnader och kortare startsträcka jämfört med att starta en ny myndighet. Att införa en ny tillståndsprocess kommer, oavsett organisering, att kräva stora resurser under en inledande fas. Tillräcklig finansiering av den nya provningsorganisationen behöver säkerställas. Vi noterar särskilt att införande av en helt ny miljöprovningsmyndighet kommer att öka statens kostnader avsevärt.

Utredningen förslår vidare att provnings- och tillsynsverksamhet ska bli helt avgiftsfinansierad. Det kommer att medföra en stor höjning av de avgifter som företagen betalar. Den ökade tillsyn som länsstyrelserna oavsett avses utföra kommer kräva tillkommande resurser

Utredningsbehov

Utredningen är mycket omfattande med många konstruktiva förslag på utveckling av miljöprovningssystemet. Utredningen är så pass omfattande att den inte kunnat gå på djupet i flertalet frågor och det är utmanande att skapa sig en helhetsbild över utredningen och bedöma genomförbarhet och konsekvenser. Innan man går vidare med de slutliga förslagen behöver därför flera frågor utredas vidare:

- En ny myndighet för miljöprovning, med regionala kontor, skulle kräva ett omfattande arbete av en organisationskommitté. Förslaget från utredningen att lägga provningen på länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer behöver förtydligas i en enklare genomförandeutredning.
- Vi är i grunden positiva till att utgå från EU-lagstiftningens indelning men det behövs nationell anpassning för att få ett

effektivt system, men en nyckel för att få ett förutsägbart system är att verksamheterna provas på rätt nivå. Fördelningen av verksamheter i de olika provningsspåren behöver därför utredas närmare och det behövs en fördjupad genomgång där man tar hänsyn till nuvarande kunskap om verksameters miljöpåverkan för att skapa ett enkelt och transparent system.

- Finansieringen av en ny organisation för provningsprocessen och förändrad tillsynsorganisation är en avgörande fråga för att få ett fungerande tillsyns och provningssystem. Innan förändringarna genomförs behövs en utredning som kommer med ett konkret förslag på hur systemet ska finansieras.
- Utredningens förslag innebär stora förändringar för tillsynen och tillsynsvägledningen. Det rör både tillsynens uppdrag och fördelningen av tillsynsansvar mellan länsstyrelser och kommuner samt vem som har rollen som tillsynsvägledande myndighet. Utredningen har inte fördjupat sig i detta och det saknas konkreta förslag på flera områden. Detta måste klargöras innan utredningens förslag genomförs.

Länsstyrelsen Gävleborgs yttrande över Remiss om SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess - KN2025/0028

Yttrande

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser till stor del att föreslagna förändringar är bra och att de bör genomföras.

Länsstyrelsen konstaterar att utförda utredningar är omfattande och att om föreslagna förändringar genomförs kommer det medföra en stor förändring av miljöprövningsprocessen. Länsstyrelsen har identifierat ett flertal förslag, för vilka länsstyrelsen särskilt vill framföra synpunkter.

Länsstyrelsen utvecklar sina synpunkter under respektive rubrik nedan.

Prövningsprocessens organisation

Länsstyrelsen delar Kappans synpunkt att det kan vara lämpligt att lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Länsstyrelsen ställer sig också bakom avstyckandet av införande av en ny miljöprövningsmyndighet på det sätt som beskrivs i utredningen.

Länsstyrelsen anser dock att i ett långsiktigt perspektiv kan en ny prövningsmyndighet för all miljöprövning vara ett alternativ. En miljöprövningsmyndighet ger framför allt en stor tydlighet för samhällets alla aktörer vem som hanterar miljöprövningen i första instans.

Nackdelen med en ny myndighet är att det är en mycket stor och komplex uppgift att starta en ny stor myndighet med ett så brett ansvars- och arbetsområde. Risken är stor för till exempel problem i ärendehanteringsprocesser om den nya myndigheten inte ges tillräckligt lång tid att förbereda sig innan datumet då myndigheten ska påbörja hanteringen av ärenden. Länsstyrelsen bedömer att det är orealistiskt att en ny myndighet ska kunna börja hantera ärenden redan från den 1 januari 2028.

Länsstyrelsen vill också poängtera det kappan framför om kostnader. Att införa en ny tillståndsprövningsprocess kommer, oavsett organisering, att kräva stora resurser under en inledande fas. I det

fall miljöprovningen läggs på en ny myndighet bedömer länsstyrelsen att det krävs ett omfattande omställningsarbete innan den nya organisationen är mogen att axla ansvaret för miljöprovningen. Denna omställning kommer att bli betydligt mer kostsam jämfört om provningen läggs på länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer.

MKB-myndighet

Länsstyrelsen anser att det krävs fördjupade utredningar för att kunna bedöma om det är lämpligt att överföra rollen som MKB-myndighet från länsstyrelsen till Miljöprovningsmyndigheten avseende PBL, väglagen och lagen om byggande av järnväg. I avvaktan på detta bör ansvaret fortsatt ligga på länsstyrelsen.

Motivering

Enligt utredningens förslag ska miljöprovningsmyndigheten ta över rollen som MKB-myndighet och yttra sig till Ei enligt ellagen. Länsstyrelsen att det finns en risk i att ledtiderna för nätkoncessioner förlängs om fler myndigheter blir inblandade och att effekten av det arbete som har lagts från både berörda myndigheter och nätbolag på att hitta arbetsformer som kortar ledtiderna tappar effekt.

Länsstyrelserna ser en ökande ärendemängd i takt med ett ökat behov av nya ledningar och reinvesteringar. En organisatorisk ändring i MKB- processen under nuvarande period när stora nätkoncessionsärenden (i transmissionsnätet genom länet samt i regionala nät) pågår, medför risk att processerna försenas.

Det är fortsatt viktigt att nätägare för dialoger med berörda länsstyrelsen baserat på den regionala kunskap som finns om så många olika sakområden.

Andrahandsförslag om att ta bort länsstyrelsens talerätt

Länsstyrelsen anser att andrahandsförslaget om att slopa länsstyrelsens talerätt inte bör övervägas överhuvudtaget.

Motivering

Länsstyrelsen anser att andrahandsförslaget kan få negativa konsekvenser om det genomförs och att det inte bör övervägas överhuvudtaget.

Förlorar länsstyrelsen möjligheten att överklaga blir det bara kommunerna och miljöorganisationer som kan överklaga med hänvisning till allmänna intressen. De har inte samma breda bevakning av allmänna intressen som länsstyrelsen gällande till exempel natur- och kulturvärden och heller inte i många fall samma kapacitet och kompetens.

Att ta bort länsstyrelsers talerätt har ingen praktisk betydelse för verksamhetsutövare. Det är ytterst få överklaganden som görs av länsstyrelser. När detta sker så har beslutet ändå vanligen överklagats av andra. Att så är fallet framhålls i utredningen (del 2, avsnitt 14.13.2, s. 1500 f). Länsstyrelsen instämmer i dessa bedömningar.

Det vore märkligt om länsstyrelsen vore part i processen hos miljöprövningsmyndigheten och sedan saknade rätt att överklaga. Det överensstämmer inte med hur olika former av tillståndprocesser brukar gå till hos myndigheter. Den som är part i ett ärende brukar generellt sett även tillerkännas rätt att överklaga det beslut som fattas.

Länsstyrelsen gör idag generellt sett en stor insats i miljöprövningar. Länsstyrelsen är den part som tar ett helhetsgrepp om villkorsregleringen och lyfter fram de frågor som är mest väsentliga ur ett allmänt miljöperspektiv. I utredningen anges också att domstolar anser att länsstyrelsen har en betydelsefull roll som partsmyndighet (del 2, avsnitt 14.13.3, s. 1510).

Att ta bort länsstyrelsens talerätt kan få konsekvenser som visserligen nu svåra att bedöma, men som kan få negativa effekter på sikt.

Länsstyrelsers engagemang i processen hos miljöprövningsmyndigheten kan förväntas minska om länsstyrelsen inte har rätt att överklaga om myndigheten avviker från en inställning som länsstyrelsen har haft. Detta framförs också som ett starkt skäl mot minskad talerätt i utredningen (del 2, avsnitt 14.13.3, s. 1516).

Det är inte realistiskt att Naturvårdsverket skulle helt kunna ta över länsstyrelsernas roll i denna del. En stor del av arbetet med ett överklagande är att bedöma om exempelvis ett villkor är i enlighet med praxis och om det skäligt med avseende på förhållandena i det enskilda fallet. En myndighet som deltagit i tillståndprocessen är redan väl insatt i frågorna, genom att bland annat noga ha gått

igenom miljökonsekvensbeskrivningen, skrivit yttranden och kanske deltagit i förhandling. Det skulle i viss utsträckning bli ett dubbelarbete om personer på Naturvårdsverket efter en prövning skulle behöva sätta sig in i ärendet från början. Det verkar inte realistiskt att tro att Naturvårdsverket skulle få ett sådant resurstillskott att det gav möjlighet att i hög utsträckning följa miljöprocesser över hela landet.

Kontrollfunktionen av att miljöprövningsmyndighetens beslut är i linje med gällande rättspraxis vad gäller tillåtlighet och villkor är viktigt. Även om kompetensen hos miljöprövningsmyndigheten kan förväntas bli hög är det inte någon absolut garanti för att beslut inte kan ha fel som kan behöva rättas till. Situationen kan jämföras med att länsstyrelsen idag ibland överklagar både miljöprövningsdelegationers beslut och mark- och miljödomstolars domar och att ändring då ibland sker i högre instans. Länsstyrelsen anser att denna del av miljöprövningssystemet idag är väl fungerande och att det inte finns skäl till ändring. En sådan kontroll kan inte förväntas av sakägare och inte heller av miljöorganisationer. Naturvårdsverket har som sagt inte kapacitet att följa alla processer. Kontrollfunktionen måste rimligen ankomma på länsstyrelserna.

Praxisbildning i oklara frågor inom miljörätten är mycket viktigt. Även om länsstyrelserna överklagar relativt få beslut och domar per år är det viktigt att detta kan fortsätta för att få fram praxis i viktiga frågor. Tydlighet i rättssystemet tjänar alla på. Länsstyrelserna är den organisation som nu har förmåga att driva dessa frågor.

Konsekvenser av en snävare villkorsreglering för tillsynen

Länsstyrelsen anser att utredningen kan utvecklas gällande vilka konsekvenserna blir av en snävare villkorsreglering och en mer omfattande tillsyn. Utredningen bygger på att man generellt minskar omfattningen av tillståndsprövningar och överflyttar frågor från prövningen till tillsynen. Länsstyrelsen bedömer att detta kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser, vilket måste hanteras, och även behov av en ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheter.

Motivering

I utredningen förs ett resonemang som bygger på att aktörerna i ett tillsynsärende eller en efterföljande tillsynsprocess är verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. De närboende som

kan ha rätt att initiera sådana processer och driva dem vidare behandlas knappast alls.

Länsstyrelsen anser att det måste beaktas att en snävare villkorsreglering kan leda till avsevärt fler tillsynsprocesser och att detta skulle kunna få vissa negativa konsekvenser.

En tillsynsmyndighet kan inte avstå från att fatta beslut när ett ärende startats av en sakägare. Ett beslut kan sedan överklagas av en missnöjd sakägare i tre eller fyra instanser. I stället för att kunna hänvisa till ett allmänt eller särskilt villkor i ett tillstånd kan en verksamhetsutövare nu istället behöva agera motpart i fler tillsynsprocesser. I nuläget är det inte ovanligt att verksamhetsutövare i tillståndsprocesser föreslår villkor och gör åtaganden inom ramen för det allmänna villkoret just i syfte att begränsa framtida tillsynsprocesser. Ju mer kontroversiell en verksamhet är för omgivningen desto mer framträdande är denna problematik. Särskilt vanligt är det när det gäller bergtäkter och vindkraftparker.

För tillsynsmyndighetens del kan det innebära att en större andel av tiden kommer upptas av enskildas klagomål och processer. Detta är visserligen en viktig del av tillsynen, men en sådan förskjutning kan innebära att viktig miljömässigt motiverad tillsyn får vika inför klagomål från enskilda som inte alltid är så berättigade och inte alltid lika miljömässigt viktiga. Detta är en problematik som finns idag, men som skulle kunna förvärras.

Det ovanstående ska inte ses som en argumentation emot en snävare villkorsreglering, länsstyrelsen tar inte ställning till den frågan här. Det ska ses som en argumentation för att eventuella konsekvenser för tillsynen måste hanteras, om regler om snävare villkorsreglering införs.

Frågor om klagorätt och om instansordning har inte behandlats i utredningen, men anses angelägna för en framtida översyn (del 1, avsnitt 2.2.2, s. 418 f och del 2, avsnitt 14.18.6, s. 1568). I en sådan framtida översyn kan och bör frågor om överklaganden av tillsynsbeslut behandlas, enligt länsstyrelsens mening.

Tillsynsmyndigheter har idag generellt sett en vana vid processer om tillsyn. Men krav på att fatta motiverade beslut, vara tillgängliga för enskilda och att besvara yttranden till överinstanser är arbetsuppgifter som inte kan väljas bort och som är svåra att rationalisera. En förmodad ökning av antalet tillsynsprocesser måste

enligt länsstyrelsens mening leda till motsvarande ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis är det angeläget att på något sätt hantera en förväntad ökning av tillsynsärenden och tillsynsprocesser.

Avgifter för prövning och tillsyn

Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer.

Länsstyrelsen anser att en förutsättning för de övergripande ändringar som föreslås i utredningen är att den myndighet som ansvarar för miljöprövningen ska ha möjlighet att disponera intäkter från sina avgifter, så kallad specialdestination. Samma princip ska även gälla för länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken. Intäkterna från avgifter behöver fördelas till alla myndigheter som förväntas bidra med arbetsinsatser i prövning och tillsyn, inklusive det arbete med omprövning som förväntas hamna på tillsynsmyndigheterna.

Motivering

Länsstyrelsen instämmer i skälen som framförs i betänkandet för att en utredning är nödvändig för att se över behovet att bättre täcka kostnaderna för prövning respektive tillsyn.

Länsstyrelsen instämmer i att avgiftsuttaget bör vara detsamma oavsett om det är fråga om en vattenverksamhet eller annan miljöpåverkande verksamhet, men variera beroende på verksamhetstypens storlek och komplexitet.

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen att det finns ett behov av att generellt höja avgifterna på grund av låg kostnadstäckning. Ansökningsavgifterna för tillstånd bör beräknas utifrån prövningsmyndighetens genomsnittskostnad. Samma princip måste också gälla för tillsynsavgifterna.

Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att en fortsatt utredning om finansiering och avgiftsnivåer även omfattar avgifterna för tillsyn enligt miljöbalken. Nuvarande system och nivåer i förordningen om avgifter är inte tillräckliga utifrån dagens behov. Störst diskrepans mellan tillsynsbehov och resurser för genomförande av tillsyn föreligger inom vattenverksamhet, men diskrepansen är stor även inom miljöskyddet.

Oberoende av vad som händer i miljötillståndsutredningen så finns det ändå ett behov att se över helheten i förordningen avseende avgiftens generella nivå, samt hur avgifterna nu är satta för olika branscher och sakområden. För vissa branscher finns det behov av mer kvalificerad tillsyn som kräver fler tillsyntimmar än vad nuvarande förordning anger, och basen till beräkningarna i avgiftsnivåerna är enligt länsstyrelsen för låg. Möjligheten att ta ut extra timavgift behöver också ses över.

Slutligen anser länsstyrelsen att det är en brist i dagens regelverk kring avgifter att avgiftsnivån kan variera stort för liknande anläggningar, beroende på ifall de har kommunal eller statlig tillsyn. Länsstyrelsen konstaterar att om ett statligt tillsynsansvar överläts till en kommun, bör det vara samma avgifter som gäller för den enskilda verksamhetsutövaren oavsett ifall tillsynen är överläten eller inte.

Länsstyrelsen instämmer också i vikten av att det skapas en långsiktighet i finansieringen av både prövning och tillsyn.

Såväl länsstyrelserna som kommuner kommer att behöva lägga resurser på miljöprövning även med det föreslagna systemet, och de resurserna måste kunna finansieras på något sätt. I betänkandet lyfts i 11.3.4 på sidan 974 att resursbristen på myndigheterna redan idag medför ett lägre deltagande i prövningen än vad som hade behövts, och det nämns också att särskilt kommunernas deltagande är lågt på grund av att de inte kan ta ut avgifter för prövningen. Kommunerna sitter på lokalkännedomen och deras deltagande är därför viktigt. En möjlighet att ge prövningsriktade resurser till myndigheter som endast kommer vara remissinstanser i prövningen är viktigt för att upprätthålla en hög kvalitet och effektivitet i miljöprövningen.

Länsstyrelsernas kostnader för medverkan i tillståndsprövning i domstol har ökat 2018–2023. Detta motiverar att även tillsynssidan behöver ökade resurser varför även det systemet måste ses över och avgifter för remissinstansernas deltagande i prövning införs.

När är det lämpligt att en statlig myndighet får disponera avgiftsintäkter direkt?

Länsstyrelsens bedömning är att specialdestination av avgifterna till prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter skulle skapa förutsättningar för att verksamheten kan bedrivas och utvecklas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Länsstyrelsen anser att riktlinjerna som riksdagen har fastställt (sid 1015) för specialdestination av belastande avgifter kan uppfyllas både för kommande prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter och för nuvarande system med prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter. Vikten av en god styrning och kontroll av verksamheten kan säkerställas genom till exempel styrning av myndigheternas uppdrag via regleringsbrev samt genom uppföljning. Det bör vara möjligt att myndigheternas administrativa system gör det möjligt att följa upp kostnaderna.

Länsstyrelsen delar utredningens beskrivning att nuvarande system för fördelning av anslag till miljöprövning och tillsyn är trubbigt, och inte speglar variationen i ärendemängd. Nuvarande finansiering täcker inte ökade behov på grund av grön omställning, mer komplicerade prövningar, gamla tillstånd som behöver omprövas, digitalisering med mera.

I betänkandet lyfts på flera håll att kostnadstäckningen i dagens system är låg. Detta gäller generellt, men är särskilt tydligt inom tillsyn och prövning av vattenverksamhet. Detta är en aspekt som behöver beaktas i de föreslagna utredningarna.

Skillnaderna i avgiftssystem och nivå på taxorna för tillsyn medför i dagsläget särskilda överväganden gällande att överlåta viss tillsyn till kommunerna, som ligger utanför den rena sakfrågan av var tillsynen hanteras mest effektivt. Att inte tillsynsavgifter är specialdestinerade till länsstyrelsen kan också påverka länsstyrelsens inställning till återtagande av överlåten tillsyn.

Övergångsbestämmelser för de vattenverksamheter som blir granskningspliktiga

Länsstyrelsen anser att det kan finnas behov av en längre tidsfrist för vissa vattenverksamheter alternativt behöver det genomföras en fördjupad utredning av de föreslagna övergångsbestämmelsernas konsekvenser för vattenverksamheter.

Motivering

Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär att alla verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet och som inte har tillstånd enligt äldre bestämmelser ska lämna in en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked senast den 1 juli 2030.

Förslagen i betänkandet innebär att i princip alla vattenverksamheter blir granskningspliktiga, om de inte omfattas av anmälningsplikten. Det finns många pågående vattenverksamheter som saknar tillstånd eller där tillståndsfrågan är oklar, till exempel gamla dammar och bortledande av yt- och grundvatten. Vissa av de vattenverksamheter som saknar tillstånd har tillämpat undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken. I och med förslaget att undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken fortsättningsvis bara ska gälla för anmälningspliktiga vattenverksamheter krävs tillstånd för alla andra vattenverksamheter.

Det är oklart hur många vattenverksamheter som träffas av övergångsbestämmelsens krav på att inom två år lämna in en ansökan om igångsättningsbesked. Vi ser en risk att det är många. För Gävleborgs del borde det framför allt handla om grundvattenuttag och dammar som inte omfattas av NAP. Den största delen av grundvattenuttagen utgörs av vattentäkter för allmän dricksvattenförsörjning samt enskilda dricksvattenföreningar, men även grundvattenbortledningar för bergrum och vägpassager kan omfattas. I Gävleborgs län finns ett stort antal dammar där tillståndsfrågan är oklar. Det rör sig i stor utsträckning om dammar som finns kvar från flottningen eller annan äldre verksamhet. När det gäller dricksvattenföreningar och äldre dammar är ägaren/verksamhetsutövaren dessutom ofta en part som inte driver verksamheten yrkesmässigt.

Det finns med andra ord potentiellt ett mycket stort antal verksamheter, varav vissa samhällsviktiga, som på kort tid antingen behöver prövas eller kommer att utföras olovligen. Länsstyrelsen anser därför att det kan finnas behov av en längre tidsfrist för vissa vattenverksamheter. Alternativt bör det genomföras en fördjupad utredning av de föreslagna övergångsbestämmelsernas konsekvenser för vattenverksamheter samt att vid behov föreslå särskilda övergångsbestämmelser.

Vattenverksamheter som bör omfattas av tillståndsplikt

Länsstyrelsen anser att vattenverksamhet bestående av vattenkraftverk även fortsättningsvis ska vara tillståndspliktig verksamhet.

Motivering

Länsstyrelsen är positiv till att på ett tydligare sätt definiera vilka vattenverksamheter som kräver miljötillstånd och vilka som endast

omfattas av krav på anmälan. Den nya granskningsplikten är välkommen på så sätt att den möjliggör en enklare och snabbare prövning för vattenverksamheter som har en begränsad påverkan på miljön, men som inte ryms i anmälningsplikten.

Det är få vattenverksamheter som föreslås bli tillståndspliktiga, det mesta som inte omfattas av dagens anmälningsplikt blir granskningspliktigt. Länsstyrelsen anser att det finns skäl att även vattenverksamhet med av vattenkraftverk ska vara tillståndspliktigt. Idag är vattenverksamhet med vattenkraftverk något som alltid ska anses ha betydande miljöpåverkan enligt 6 1 punkt 7 i Miljöbedömningsförordningen (2017:966). Med vattenkraftverks normalt stora och komplexa påverkan på vattenmiljön är det rimligt att den verksamheten även fortsättningsvis är tillståndspliktigt.

Moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Länsstyrelsen motsätter sig att kravet på moderna miljövillkor i 11 kapitlet 27 § miljöbalken ska upphävas.

Motivering

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att de nya bestämmelserna i miljöbalken inte ska tillämpas vid prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken. Mark- och miljödomstolarna har som utredningen säger redan tillförts resurser för att kunna hantera de omfattande prövningarna. Om man byter prövningsmyndighet efter att prövningarna pågått i flera år finns en stor risk att man tappar fart.

Utredningen föreslår att de särskilda bestämmelser som gäller för moderna miljövillkor för produktion av vattenkraftsel bör upphöra att gälla när en första prövning av svensk vattenkraft har genomförts. Efter detta anser utredningen att de nya bestämmelserna om omprövning enligt 24 kapitlet 5 § miljöbalken är tillräckliga. Skyldigheten för verksamhetsutövaren att själv se till att verksamheten har moderna miljövillkor tas bort.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget med en reglering som säkerställer att tillstånden för vattenkraftsverksamheter hålls uppdaterade och är förenliga med EU-rätten. Ansvar för att tillstånden är uppdaterade behöver ligga på tillståndshavaren, inte

tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen motsätter sig därför att kravet på moderna miljövillkor i 11 kapitlet 27 § miljöbalken ska upphävas. Skälen till nuvarande lösning med moderna miljövillkor för vattenkraften är bland annat att bestämmelsen i 24 kapitlet 5 § inte varit tillräcklig för att undvika gamla och otidsenliga tillstånd utan krav på förnyelse. De vattenkraftsanläggningar som hunnit provas enligt NAP har också fått tydliga krav i domarna om när villkoren ska ses över.

Det saknas i stort konsekvensbeskrivning av hur utredningens förslag påverkar möjligheten att nå miljömålen

Länsstyrelsen anser att det finns behov av ytterligare utredning hur förslagen påverkar möjligheten att nå miljömålen.

Motivering

Länsstyrelsen noterar att ett endast kort kapitel i utredningen behandlar miljömålen (kap. 3 sidan 457-465). Där framgår: "I våra utredningsdirektiv framgår att utredningen särskilt ska redovisa hur de lämnade förslagen kan förväntas påverka möjligheten att nå de miljömål som riksdagen har fastställt, inklusive det långsiktiga klimatmålet till 2045. Av direktiven framgår vidare att ett av syftena med utredningen är att främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket bidrar till att klimat- och miljömålen kan nås." I kapitlet beskrivs sedan miljömålssystemet och dess ansvariga myndigheter, däribland länsstyrelserna.

I utredningen ser dock länsstyrelsen lite av redovisning kring hur de lämnade förslagen påverkar möjligheten att nå miljömålen.

Vid en sökning på miljömålen i det 2000 sidor långa utredningen refereras de utöver i det särskilda kapitlet ett 15-tal gånger och då mest i sammanhang kopplat till hur de används. På sidan 586 refereras att en utvärdering av förändringarna i FMH-bilagan tagit upp: "Analysen visade att det var av vikt att tid frigjordes från handläggning av tillstånd, vilket var förväntat med ändringen, till förmån för tillsyn och tillsynsvägledning för att uppnå en mer miljömålsstyrd tillsyn."

På slutet i utredningen, kapitlet om konsekvenser, framgår i avsnitt 16.9 om utredningens konsekvenser för miljö och klimat står:

"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. Sammantaget är det dock svårt att bedöma vilka effekter på möjligheten att nå riksdagens miljömål inklusive klimatmålet som våra förslag kan få. Vissa förslag får en indirekt positiv förväntad effekt på miljö och klimat genom att skapa bättre förutsättningar för klimat- och miljöförbättrande investeringar, medan andra förslag kan innebära vissa risker för miljöskyddet eller för människors hälsa. Vi resonerar mera kring dessa konsekvenser samt hur dessa risker kan hanteras nedan."

Länsstyrelsen konstaterar att utredningen i stort inte redogör för hur möjligheten att uppnå miljömålen påverkas av förslagen utöver det som länsstyrelsen redogjort för ovan. Länsstyrelsen anser därför att det finns behov av ytterligare utredning hur förslagen påverkar möjligheten att nå miljömålen

Kontaktuppgifter

Välkommen att kontakta mig, Magnus Westbergh, för frågor på telefon 010-2251486 eller via e-post Magnus.Westbergh@lansstyrelsen.se. Ange ärendets diarienummer 1100-2025 i ämnesraden för e-post.

Det går även bra att ringa till Länsstyrelsens växel, telefon 010 - 225 10 00.

De som medverkat i beslutet

Beslutet om detta yttrande har fattats av landshövding Carina Ståhl Herrstedt med miljötillsynshandläggare Magnus Westbergh som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enheten för vattenverksamhet och fiske, enheten för samhällsplanering och enheten för hållbar utveckling medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

