



Regeringskansliet
c/o Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten

Yttrande över remiss om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Er beteckning: SOU 2024:98

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 sex stycken av 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 provningsorganisationen behöver säkerställas. Vi noterar särskilt att statens kostnader kommer att öka betydligt vid införandet av en ny miljöprovningsmyndighet 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 tillståndsprovningen på sex stycken av länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer och ser att det behövs flera förändringar av dagens system för ett effektivt och transparent provningssystem. Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprovningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprovningsinstans.

Enhetlighet och effektivitet

Vi anser att det enklaste och snabbaste sättet att nå resultat enligt utredningens förslag är att effektivisera i befintlig statlig organisationsstruktur. Länsstyrelsen är medveten om att ett reformerat provningssystem kommer att innebära helt nya förutsättningar för miljöprovningsdelegationerna men gör bedömningen att det kan genomföras om rätt förutsättningar skapas. 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 miljöprovningsdelegationerna som blir beslutande i provningssystemet 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 provningssystemet. 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 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 miljöprövningsdelegationerna 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

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

Prövningsmyndigheten 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 sex stycken av 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 prövas 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.

Våra återstående synpunkter

Länsstyrelsen Blekinge har de senaste åren beretts möjlighet att yttra sig över en lång rad av utredningsbetänkanden som berör myndighetens verksamhet. Ett genomgående tema för många av dessa utredningsbetänkanden har varit antingen centralisering till en statlig myndighet eller koncentration till ett mindre antal länsstyrelser. Utgångspunkten har ofta varit kostnadseffektivitet och en vilja till större enhetlighet i handläggning och beslutsfattande.

Men, precis som Statskontoret påpekat i sin rapport "I gränslandet mellan nationellt och lokalt - En studie av länsstyrelsernas roll gentemot kommunerna", kan ytterligare koncentration av verksamhet samtidigt påverka länsstyrelsernas kapacitet att klara sitt uppdrag att samordna länen i en kris. Detta eftersom länsstyrelserna i den situationen gynnas av att ha upparbetad kunskap om och upparbetade kontakter inom många olika sakområden. Ytterligare koncentration kan också leda till att statens faktiska närvaro regionalt minskar och att avståndet till den lokala

nivån därmed blir längre, och att länsstyrelserna då inte kan ha den regionala och lokala kännedomen som är fördelaktig för att utföra många av statens uppgifter. Den nu aktuella utredningen innebär i detta sammanhang även att en del arbetsuppgifter tas bort från länsstyrelserna. Ett exempel är att en mängd kommunala miljöbalksärenden framöver ska prövas i första instans av antingen ett visst antal miljöprövningsdelegationer eller som alternativ en miljöprövningsmyndighet. En konsekvens blir i det sammanhanget att länsstyrelsen mister en del av sina arbetsuppgifter, däribland prövningen av överklaganden avseende kommunala miljöbalksärenden.

Länsstyrelsen Blekinge vill därför ta tillfället i akt att uppmärksamma regeringen på möjligheten att se särskilt de små länsstyrelsernas verksamhet i ett övergripande och långsiktigt perspektiv.

Om genomförandet av förslagen sker enligt föreliggande utredning kommer det att krävas ökade resurser, bland annat för att genomföra den flexibla tillsynen på ett bra sätt. Därför är det viktigt att regeringen säkerställer att det ökade behov av miljötillsyn, som utredningen pekat på blir en följd av förslagen, verkligen finansieras fullt ut. Detta skulle då samtidigt motverka de utmaningar som annars kan uppstå, särskilt avseende länsstyrelsernas ansvar inom totalförsvaret.

Länsstyrelsen vill härefter utveckla sina ståndpunkter kring vissa specifika förslag i utredningen.

Vattenverksamheter

Länsstyrelsens motsätter sig förslaget om övergångsbestämmelser för de vattenverksamheter som blir granskningspliktiga i dess nuvarande lydelse. Det krävs en fördjupad utredning kring förslagets konsekvenser. Förslagen i betänkandet innebär att i princip alla vattenverksamheter blir granskningspliktiga, om de inte omfattas av anmälningsplikten. Det finns många pågående vattenverksamheter, varav vissa samhällsviktiga, som saknar tillstånd eller där tillståndsfrågan är oklar. Länsstyrelsen bedömer att förslaget i dess nuvarande lydelse kan få omfattande konsekvenser och befarar svåra utmaningar i genomförandet.

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.

Tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen håller med om att kvalificerad tillsyn är en grundläggande förutsättning för att miljölagstiftningen ska få genomslag i praktiken. Det är helt avgörande för genomförandet av förslaget att tillräckliga resurser för kvalificerad tillsyn tillskjuts. Utredningen lyfter utmaningar kring resurs- och kompetensförsörjning vid tillsynsmyndigheterna, men presenterar inte något tydligt förslag på hur de ska lösas. Länsstyrelsen ser även en risk för att förskjutningen från prövning till tillsyn försämrar förutsebarheten och därmed rättssäkerheten för verksamhetsutövare. Förslagets konsekvenser, säkerställande av resurser och det praktiska genomförandet måste utredas närmare. Annars ser vi en risk för att förslagen resulterar i en mer oförutsägbart, kostsam och ineffektiv process.

Samrådsprocessen

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om förändringar i samrådsprocessen strider mot Sevesodirektivet, som ställer krav på att den berörda allmänheten tidigt får möjlighet att yttra sig över enskilda projekt. I en säkerhetsrapport som ska ingå i en ansökan ska det bland annat ingå en redogörelse för genomfört samråd enligt Sevesolagen. För att uppfylla kraven i Sevesolagstiftningen kommer ett separat Sevesosamråd behöva genomföras för Sevesoverksamheter innan ansökan kungörs. I annat fall riskerar tillståndsprövningen att fördröjas.

Tidigt samråd innebär en effektivisering av processen då det idag hålls ett samråd för Natura 2000, Seveso och miljöfarlig verksamhet istället för tre olika. Enligt utredningens förslag skulle det innebära att verksamheter som är Seveso eller riskerar att påverka Natura 2000 området måste hålla i ett tidigt samråd ändå.

Länsstyrelsen menar att rollen som MKB-myndighet vid prövning enligt de sektorslagar som tas upp i utredningen mer konsekvent bör ligga på länsstyrelsen. Att till exempel involvera ytterligare en myndighet vid prövning av nätkoncessioner borde rimligen inte göra processen effektivare utan snarare tvärt om.

Paragrafers ordalydelser

Sist vill länsstyrelsen, på ett generellt plan, erinra om vikten av att lagändringarna genomskådas med skärpa avseende lagparagrafers ordalydelser. Det finns ett flertal paragrafer som i dagsläget synes oklara, till exempel gäller detta 24 kap. 1 § miljöbalken och en så viktig fråga som om igångsättningsbesked ska anses omfattas av rättskraft enligt miljöbalken. Av nyss nämnda paragraf framgår ingenting om att igångsättningsbesked ska omfattas av rättskraft, medan det i författningskommentaren anges att med tillstånd menas förutom miljötillstånd även bland annat igångsättningsbesked. Paragrafernas lydelse behöver därför noggrant gås igenom.

De som medverkat i yttrandet

Yttrandet har fastställts av landshövding Ulrica Messing med miljöhandläggare Arijana Alagic Tovesson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Caroline Tillman, vattenhandläggare, Charlotte Olsson Scholz, länsjurist, Sofia Engzell, enhetschef och Inger Hansson, avdelningschef medverkat.