



Länsstyrelsen
Norrbotten

Yttrande

1 (18)

Datum
2025-06-12

Diarienummer
2588-2025

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Er beteckning: KN2025/00288 SOU 2024:98

Sammanfattning

Sammanfattning av Länsstyrelsens i Norrbottens län inställning

Länsstyrelsen i Norrbottens län motsätter sig utredningens förslag att en ny nationell prövningsmyndighet ska upprättas för miljöprövning. För det fall myndigheten ändå upprättas, anser Länsstyrelsen att ett regionkontor ska placeras i Norrbotten.

Länsstyrelsen förordar att prövning ska ske vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. En eventuell koncentration behöver föregås av tillräcklig utredning. Länsstyrelsen motsätter sig en koncentration som innebär att miljöprövningsdelegationen i Norrbotten upphör.

Länsstyrelsen påtalar att den utveckling och investering inom industrin som just nu sker i Norrbottens län är exceptionell. En tyngdpunkt av investeringssumman av de stora projekt inom grön omställning i Sverige som Accelerationskontoret tar upp i kartläggning lokaliseras till Norrbottens län. Länsstyrelsen bedömer att i storleksordningen närapå 40 % av den totala investeringssumman för de stora projekten tillhör projekt i Norrbottens län. Också av regeringens strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen framgår den tyngdpunkt för etableringar som finns i Norrbottens län. Sett till antal och storlek på pågående och kommande prövningar är det således väsentligt att Norrbotten har en prövningsort. De stora avstånden som råder i Övre Norrland inverkar på flera sätt till att prövning bör ske inom länet.

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak i förslaget att den svenska miljöprövningsprocessen anpassas till EU-lagstiftningen. För att få ett effektivt och förutsägbart system ser Länsstyrelsen dock behov av vissa ändringar av utredningens förslag. Bland annat behövs ett annat samrådsförfarande inför ansökan. Länsstyrelsen anser också att det finns beaktansvärda nackdelar – både för verksamhets-utövarna och tillsynsmyndigheterna – med att tillstånd och igångsättningsbesked får en så snäv ram som beskrivs, och att frågor i så pass hög grad förskjuts till att istället hanteras i ett senare skede inom tillsynen.

Sammanfattning av Länsstyrelsen övriga synpunkter

Länsstyrelsen ser behov av ytterligare kunskap om effekterna av förslagen i utredningen och pekar därför på ett antal områden där kompletterande utredningsbehov kvarstår.

Länsstyrelsen menar att problembilden och förutsättningarna att komma tillrätta med problemen med föreslagna åtgärder är otydlig och osäker och bygger på ett otillräckligt faktaunderlag. Utredningen konstaterar att tiderna för flertalet prövningar är acceptabla men att vissa toppar behöver kapas. Att utifrån det göra en sådan genomgripande omstrukturering av organisationen menar Länsstyrelsen innebär en stor risk med ett osäkert utfall.

Länsstyrelsen bedömer att utredningen underskattat de risker som kommer av att processen vid en ny myndighet inte är effektiv inledningsvis. Detta under en tid då effektivitet och stabila förhållanden är viktigt för att tillstånd ska kunna meddelas inom rimlig tid och med rätt kvalitet till verksamheter inom den gröna omställningen.

Utredningen har inte i tillfredsställande utsträckning undersökt till vilken grad nuvarande system kan uppfylla eftersträlvade effekter med ökade resurser, och om detta tillsammans med föreslagna lagändringar således kan vara ett sätt att effektivt komma tillrätta med de problem som utredningen adresserar. Dessutom väntas positiva effekter av flera pågående projekt och åtgärder för att effektivisera miljöprövningsprocesser, däribland Prövningsuppdraget¹, Samrådsprojektet² och Kortare ledtider-

¹ Uppdrag om mer effektiv och förutsebar tillståndsprövning, samt kortare handläggningstider. Uppdrag 3D5 i regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fi2020/00591 m.fl.

² Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan. Regeringsbeslut, N2021/02286, 2021-09-02.

projektet³ samt nyligen ikraftträdde lagändringar för effektivare miljöprövning. Det finns goda förutsättningar för att genom än mer samverkan länsstyrelserna emellan och miljöprövningsdelegationerna emellan ytterligare öka effektiviteten i befintligt prövningssystem.

Länsstyrelserna är med sin bredd i kompetens samt regionala kännedom och förankring idag en viktig part i miljöprövningar. Förslaget torde medföra att kompetens försvinner från länsstyrelserna, vilket i sin tur bedöms medföra negativa effekter på kvaliteten på yttranden i miljöprövning. Tvärsektoriell samordning mellan olika verksamheter är en viktig del i länsstyrelsernas arbete. Länsstyrelsen ser att tvärsektoriella bedömningar försvåras om förslaget om en ny myndighet verkställs.

En ny nationell prövningsmyndighet, utredningens förstahandsförslag (kap. 14.6.6)

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag att en ny nationell prövningsmyndighet ska upprättas. 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.

Ifall regeringen gör bedömningen att förslaget trots de betänkligheter som påtalas har sådana fördelar att det bör genomföras, så anser Länsstyrelsen att prövningsmyndighetens nordligaste regionkontor ska lokaliseras till Luleå.

Länsstyrelsens skäl för ställningstagandet

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 av en effektiv prövningsprocess.

Länsstyrelsen anser att det enklaste och snabbaste sättet att nå resultat enligt utredningens förslag, och därmed förbättra för sökanden, är att effektivisera i befintlig statlig organisationsstruktur. Att utveckla en ny myndighet samtidigt som prövningsprocessen ändras i grunden kommer förutom en betydande omställnings-

³ Uppdrag om kortare ledtider vid prövning av nätkoncessioner. Uppdrag 3A2 i regleringsbrev för budgetår 2025 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fi2020/00591 m.fl.

kostnad medföra avsevärda förseningar av handläggningen och därmed försening av viktiga investeringar och förändringskapacitet för Sverige. Sammantaget innebär det en samhällskostnad som inte bör underskattas. Då utredningen även syftar till att förenkla prövningen och säkra näringslivets konkurrenskraft är det relevant att här också uppmärksamma att även verksamhetsutövarna drabbas av förseningar och egna omställningskostnader. För verksamhetsutövarna etablerade strukturer och kontaktvägar i miljöprövningsprocessen kommer inte längre att vara giltiga.

Det sker redan idag ett utvecklingsarbete för att samordna, modernisera och automatisera länsstyrelsernas processer där miljöprövning är ett centralt område. Länsstyrelserna 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 tillståndsprocesser kan effektiviseras.

Förslaget om en ny miljöprövningsmyndighet innebär att resurser från länsstyrelserna överförs till den nya myndigheten. Detta medför en risk att erfaren miljöprövningskompetens försvinner från länsstyrelsen. Enligt förslaget ska länsstyrelsen fortsatt ha tillsynsansvar och delta i samrådsprocessen. Detta innebär att länsstyrelsen fortsatt kommer ha ett stort behov av att behålla den kvalificerade miljörättsliga och miljötekniska kompetens som finns hos länsstyrelsen.

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

Ifall regeringen gör bedömningen att förslaget trots de betänkligheter som påtalas har sådana fördelar att det bör genomföras, så anser Länsstyrelsen att prövningsmyndighetens nordligaste regionkontor ska lokaliseras till Luleå. Detta av samma skäl som Länsstyrelsen anger för att miljöprövningsdelegationen i Norrbottens län bör kvarstå vid en koncentration av miljöprövningsdelegationernas verksamheten, se nedan under rubrik ”Koncentration till sex länsstyrelser miljöprövningsdelegationer, utredningens andrahandsförslag (kap. 14.6.6)”.

Koncentration till sex länsstyrelser miljöprövningsdelegationer, utredningens andrahandsförslag (kap. 14.6.6)

Länsstyrelsen anser att tillståndsprövning bör utföras vid länens miljöprövningsdelegationer. Länsstyrelsen motsätter sig att prövningen koncentreras till ett färre antal miljöprövningsdelegationer än idag, utan att det gjorts en vidare utredning som visar om detta är ändamålsenligt. Organisationens slutliga utformning avseende antal miljöprövningsdelegationer och lämpliga orter bör utredas vidare för att säkerställa effektivitet, kompetens och regional förankring.

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget att verksamheten vid miljöprövningsdelegationen i Norrbottens län ska upphöra.

Länsstyrelsens skäl för ställningstagandet

Länsstyrelsernas unika förutsättningar

Länsstyrelsen har genom sitt breda uppdrag och sammansättning av kompetens inom olika sakområden unika förutsättningar för miljöprövning.

Miljöprövning är en tvärvetenskaplig disciplin där det krävs många olika kompetenser för att en allsidig belysning av ett ärende ska erhållas. Prövningsmyndigheten bör därför ha goda kunskaper i tekniska, naturvetenskapliga och juridiska frågor. Länsstyrelsens erfarenhet är att även andra kompetenser än de ovan uppräknade behövs och underlättar processen vid miljöprövning av verksamheter. Länsstyrelserna har en regional förankring som bidrar till både kontakter och kunskaper om regionala förutsättningar, vilket är grundläggande för att skapa ett effektivt dialogbaserat provningssystem och bidrar dessutom till legitimiteten för systemet. Länsstyrelsen är övertygad om att en förutsättning för effektivitet i det nya provningssystemet är att länsstyrelsernas dialog och tidiga samråd med regionala aktörer kan fortsätta utvecklas.

Enligt utredningens förslag mister vissa länsstyrelser sin miljöprövningsdelegation. Det behöver nogsnamt utredas vilka konsekvenser detta medför när det gäller kompetenstapp, tillvaratagande av regionala perspektiv och företagsperspektiv. Beträffande kompetenstappet bör särskilt betänkas länsstyrelsens

förmåga att bidra med kvalitativa yttranden i prövningsprocessen, samt att utföra tillsyn av verksamheterna.

Utredningens förslag innebär att det blir fler ärenden för prövningsmyndigheten att hantera. Den grundläggande strukturen som behövs för att möta detta finns idag inarbetad hos länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer, där även nationell samverkan i syfte att effektivisera och utveckla processen pågår. Ytterst små medel tilldelas idag till miljöprövningsdelegationernas samverkan. Detta till trots har den samverkan som bedrivs lett till konkret effektivisering och enhetlighet i många delar. Länsstyrelsen bedömer att det finns goda förutsättningar att utöka samverkan om resurser tilldelas, och att åtgärden skulle vara mycket resurseffektiv sett till det resultat som kan nås.

Prövningsorternas geografiska närhet till verksamheterna

Såsom utredningen lyfter är det viktigt för prövningsverksamhetens legitimitet att beslut fattas så nära medborgarna som möjligt. Därtill föreslår utredningen att syn på platsen är ett arbetssätt som ska tillämpas, vilket underlättas av inte alltför långa avstånd⁴.

Utredningen föreslår att bl.a. Norrbotten inte längre ska vara en koncentrationsansvarig länsstyrelse med miljöprövningsdelegation. När lämpliga orter för en koncentration av miljöprövningsdelegationerna diskuteras lyfter utredningen att orterna skulle väljas utifrån bl.a. en jämn geografisk spridning och möjlighet till kompetensförsörjning⁵. Länsstyrelsen är av uppfattningen att utredningen dock inte följt det resonemanget när det gäller den koncentration som föreslås för den nordligaste regionen, region 1. Region 1 består av tre län som tillsammans utgör över 40 % av landets yta. Norrbottens län utgör ensamt närapå en fjärdedel av landets yta. För att få en bild av de avstånd som råder kan nämnas att avståndet Kiruna – Luleå är ca 26 mil fågelvägen (34 mil via väg). Länet är ca 43 mil från nordligaste till sydligaste delen, vilket fågelvägen motsvarar sträckan Stockholm – Kristianstad, Örnsköldsvik, Oslo eller Riga.

Regeringen har i samband med koncentration av andra verksamheter hos länsstyrelsen angett att den inte fick utgöra ett alltför stort avsteg från principen om att enskilda ska ha tillgång till en myndighet inom rimligt avstånd dvs. myndigheterna bör finnas

⁴ Utredningen sid. 1103

⁵ Utredningen sid. 1085

spridda över hela landet⁶. Vissa verksamheter i Norrbotten skulle med utredningens förslag ha över 50 mil fågelvägen till sin provningsort Umeå, vilket är lika långt som det är från Umeå till Stockholm. Sett till den geografiska aspekten bör Norrbotten självt vara ett tillräckligt stort område för att utgöra en egen region.

Kompetensförsörjning för Luleåregionen

Beträffande kompetensförsörjning lyfter utredningen att en koncentration skulle behöva ske till större städer, t.ex. med universitet eller högskola där relevanta utbildningar ges. Luleå Tekniska Universitet bedriver omfattande forskning och utbildning inom teknik och naturvetenskap, särskilt inom den gröna omställningen. Som exempel kan nämnas forskning inom kritiska metaller och mineraler - Centrum för avancerad gruvteknik och metallurgi (CAMM); Centre for Hydrogen Energy Systems Sweden (CH2ESS) som är en forsknings- och kunskapssatsning med inriktning mot vätgasanvändning i industriella processer och energisystem; Naturresurser för hållbar samhällsomvandling (SUN) som tar fasta på tillgångarna i malm, skog och vatten i nära samarbete med svensk industri. Svenskt centrum för hållbar vattenkraft och Centrum för högpresterande stål (CHS) är andra exempel på forskning och utbildning inom den gröna omställningen. Det bedrivs även forskning och utbildning inom miljö rätt.

Luleå är centralort inom en arbetsmarknadsregion där kommunerna Boden, Kalix, Piteå och Älvsbyn även ingår. Inom Luleåregionen finns det ett antal större basindustrier. Det finns även annan tillverkningsindustri inom regionen. Omfattande investeringar kopplat till den gröna omställningen pågår och planeras inom Luleåregionen. Här kan nämnas det nya stålverket i Boden och en rad verksamheter inom Luleå industripark som är under uppstart.

Det finns även ett antal statliga myndigheter i Luleå. Vattenmyndigheten för Bottenvikens distrikt, vars verksamhet har viss anknytning till den föreslagna provningsmyndighetens, är lokaliserad till länsstyrelsen i Norrbotten. Bergstatens kontor ligger i Luleå. Vidare har Trafikverket regionkontor i Luleå. Därtill bör nämnas att Länsstyrelsen i Norrbotten är civilområdesansvarig för Norra civilområdet.

Det finns även en förhållandevis stor domstolsverksamhet i Luleåregionen. Förvaltningsrätten i Luleå är Sveriges nordligaste

⁶ Se Prop. 2011/12:31 s. 27.

förvaltningsrätt och en av Sveriges fyra migrationsdomstolar. Luleå tingsrätt har tingsställe i Piteå. Det finns således tillgång till jurister med domarutbildning i Luleåregionen.

Även sett till folkmängden i Luleåregionen finns grund för Luleå som provningsort (ca 173 000 personer). Jämför man därtill folkmängd i de lokala arbetsmarknadsregionerna för Luleå respektive Umeå, är Luleå något större (Umeå ca 165 000 personer).^{7, 8}

Sammanfattningsvis har Luleå rätt förutsättningar för kompetensförsörjning för att även fortsättningsvis utgöra en provningsort.

Omfattningen av stora provningar i Norrbottens län

Utredningen uppger att det lagda förslaget till koncentration av miljöprövningsdelegationerna har utformats med hänsyn till att det inte ska bli en mycket ojämn fördelning både i fråga om antal ärenden och rent geografiskt mellan de provningsansvariga länsstyrelserna. Länsstyrelsen påtalar här igen de geografiska skälen som tydligt talar för att Norrbottens län med Luleå som provningsort bör kvarstå. När det gäller antal ärenden finns likaledes starka skäl för en provningsort i Norrbotten. Inte bara antalet ärenden, utan också vilken typ av ärenden som ska prövas har stor betydelse, och talar för en provningsort i Norrbotten.

Accelerationskontoret har i kartläggning⁹ identifierat stora expansioner och etableringar av vikt för den gröna omställningen, där investeringsprojekten överstiger 100 miljoner kronor vardera. Den totala investeringssumman av dessa projekt är 803 miljarder kronor. Av denna summa investeras närapå hälften (372 miljarder kronor) i den nordligaste regionen, Övre Norrland, som består av Norrbotten och Västerbotten. Länsstyrelsen konstaterar att tyngdpunkten på stora investeringar ligger i Norrbottens län, både sett till regionen Övre Norrland och i jämförelse med regioner i övriga landet. I storleksordningen ca 300 av de 372 miljarderna i Övre Norrland bedöms tillhöra Norrbottens län.

Omfattande industriinvesteringar pågår och planeras således i Övre Norrland, med tyngdpunkt på Norrbotten. Detta framgår även av den strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i

⁷ <https://www.scb.se>. Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2024 och befolkningsförändringar 2024. Summering Luleåregionen; 173 360 personer, Summering Umeåregionen: 164 789 personer).

⁸ Arbetsmarknadsregioner – Samhällsstatistik <https://samhallsstatistik.se/fakta-om/arbetsmarknadsregioner>

⁹ Här och nu i hela landet – en kartläggning av pågående och planerade investeringar av vikt för den gröna omställningen. Accelerationskontoret.

Norrbottens och Västerbottens län som regeringen tagit fram¹⁰. Investeringar i Norrbotten planeras och pågår inom industrigrenar prioriterade för klimatomställningen. Nämnas kan branscher såsom stål, gruvor, sällsynta jordartsmetaller, fosfor, vätgas, anodbatterier, mineralgödsel och vindkraft. Norrbotten utmärker sig även sedan tidigare i fråga om antalet större industrier i norra Norrland. Då stora industriverksamheter kopplat till grön omställning etablerar sig får det även effekten att fler övriga tillståndspliktiga verksamheter etableras i länet. Det innefattar bland annat verksamheter som är underleverantörer till de större industrierna, hamnar som tar in och skeppar ut råvaror och produkter, tåktverksamheter som levererar material till anläggningsarbeten samt verksamheter för avfallshantering.

Erfarenhetsåterföring mellan tillståndsprövning, tillsyn och annat miljöarbete

För att på bästa sätt kunna bidra med kvalitativ lokal och regional kunskap i prövningarna behöver länsstyrelsen även bibehålla och ständigt utveckla sin kompetens för stora komplexa verksamheter som nu etablerar sig i länet. Länsstyrelsen ser en risk med att länsstyrelser som inte bereder tillståndsärenden har svårare att upprätthålla rätt kompetens för att bidra med kvalitativa yttranden i prövning. Även tillsynen av de prövade verksamheterna gynnas av att prövning bedrivs vid länsstyrelsen. Noteras kan att tillsynsarbetet också förväntas bli mer omfattande och i behov av högre kompetens genom utredningens förslag.

Regeringen har även pekat på att vikten av erfarenhetsåterföring mellan tillståndsprövning, tillsyn och annat miljöarbete är stor¹¹. Om miljöprövningsdelegationen i Norrbotten får behålla sin tillståndsprövning skulle det fortsatt finnas förutsättningar för den typen av erfarenhetsåterföring.

Norrbottens län har även landsgräns mot Finland. En långsträckt del av gränsen går i Torneälven. Detta innebär att prövning av verksamheter i östra Norrbotten ofta har att beakta och kommunicera kring påverkan på Finland. Länsstyrelsen i Norrbotten har utvecklade strukturer för detta arbete. Länsstyrelsens samverkan med Finland inom andra sakområden bedöms även ge synergieffekter för prövningsprocessen.

¹⁰ Strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län, Klimat- och näringslivsdepartementet.

¹¹ Se prop. 2009/10:215 s. 97.

Som länens högsta civila totalförsvarsmyndighet ska länsstyrelserna stärka landets beredskap och totalförsvar samtidigt som vi säkrar en grön omställning. Här är en effektiv miljötillståndsprocess med ett tydligt helhetsperspektiv och regional förankring avgörande. Länsstyrelsen i Norrbotten är civilområdesansvarig för Norra civilområdet.

Synpunkter på utredningens övriga förslag

Allmänt om prövningsprocessen (kap. 14.7–14.13)

Länsstyrelsen instämmer i huvudsak i förslaget att den svenska miljöprövningsprocessen anpassas till EU-lagstiftningen. För att få ett effektivt och förutsägbart system ser Länsstyrelsen dock behov av vissa ändringar av utredningens förslag. Bland annat behövs ett annat samrådsförfarande inför ansökan. Länsstyrelsen anser också att det finns beaktansvärda nackdelar – både för verksamhets-utövarna och tillsynsmyndigheterna – med att tillstånd och igångsättningsbesked får en så snäv ram som beskrivs, och att frågor i så pass hög grad förskjuts till att istället hanteras i ett senare skede inom tillsynen.

Ett offentligt samråd (kap. 14.8.9)

Förslaget om en ny miljöprövningsprocess innebär att allmänhetens deltagande i miljöbedömningsprocessen senareläggs, och att allmänheten bjuds in till samråd först när miljökonsekvensbeskrivningen bedöms vara komplett. Detta förfarande riskerar att få motsatt effekt än den önskade, genom att både handläggnings-tiderna och antalet överklaganden kan komma att öka.

Myndighetssamråd bör vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget. Även samråd med de som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden bör ske i ett tidigt skede av processen, innan ansökan lämnas in, i tillståndsspåret. Prövningsmyndigheten bör även kunna ställa krav på att tidigt samråd med allmänheten ska hållas vid behov.

Miljöprövningsmyndigheten tar över rollen som MKB-myndighet vid prövning enligt vissa sektorslagar (kap. 14.8.13)

Länsstyrelsen motsätter sig förslagen om att miljöprövningsmyndigheten ska ta över rollen som MKB-myndighet avseende minerallagen och ellagen. Ett alternativt förslag som skulle kunna motivera en flytt av rollen som MKB-myndighet till miljöprövnings-

myndigheten avseende minerallagen är om kopplingen till miljöbalken i minerallagen tas bort och all prövning enligt miljöbalken överförs till miljöprövningsmyndigheten.

Vad gäller ärenden om nätkoncessioner uppskattar utredningen att dessa ärende uppgår till omkring 75 ärenden per år i hela riket baserat på uppgifter från Energimarknadsinspektionen om antal registrerade ärenden under åren 2021-2023. Utredningen har gjort en mycket grov uppskattning om att ett ärende som avser nätkoncession kan innebära en insats från länsstyrelsen om cirka 30 timmar i snitt.

I Norrbotten visar ett utdrag från antal redovisade timmar på handläggning av ärenden kopplade till nätkoncessioner på i snitt ca 300 timmar per år under åren 2021-2023, men att antalet timmar redovisade på nätkoncessioner har mer än fördubblats till år 2024 då närmare 700 timmar redovisats på nätkoncessioner. Detta visar antingen att Norrbottens län, under premissen att ett ärende tar ca 30 timmar att handlägga, handlägger en relativt stor andel av de nätkoncessioner som inkommer till Energimarknadsinspektionen, eller att ärendena är mer komplexa och tar längre tid än 30 timmar per ärende. Statistiken visar även att antalet ärenden, eller ärendenas komplexitet, har ökat betydligt. Detta kan med största sannolikhet kopplas till framväxten av de nya, energikrävande, industrierna i Norrbottens län. Handläggningen av nätkoncessioner bör kunna förväntas ligga kvar på samma höga nivåer som under 2024 eftersom nyindustrialiseringen förväntas pågå i länet under flera år framöver.

Utöver handläggningen av ärenden under samrådsprocessen för nätkoncessioner tillkommer flertalet ärenden kopplade till nätkoncessionen, däribland samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för t.ex. arbetsvägar, samt ansökan om artskyddsdispens och Natura 2000-tillstånd.

Förutom att konsekvenserna av att Länsstyrelsens roll som MKB-myndighet överförs till en ny miljöprövningsmyndighet kan innebära minskade resurser till Länsstyrelsen då denna arbetsuppgift försvinner från myndigheten ser Länsstyrelsen även en risk för att arbetet med prövningar kopplade till nätkoncessionen kan påverkas negativt, till exempel genom längre handläggningstider då Länsstyrelsen inte varit lika delaktig i samrådsprocessen.

Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen (kap. 14.9.8)

För tidsfrister som inte avser strategiska projekt för kritiska råmaterial respektive nettonollteknik föreslår Länsstyrelsen målsättningstider istället för skarpa tidsfrister. Med målsättnings-tider menas tider som kan följas upp men som tillåter avsteg från fall till fall.

Justerad reglering om val av plats (kap. 14.9.16)

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att lokaliseringsfrågan i miljöbalksprövningen ska anses avgjord genom en fastställd detaljplan eller motsvarande utan att kompletterande ändringar införs i plan- och bygglagen.

Bör ärenden om miljöprövning prövas av förvaltningsmyndighet eller domstol i första instans? (kap. 14.6.3)

Länsstyrelsen konstaterar att en sammanhållen process av samråd och prövning gör att förutsättningarna för prövning vid domstol ändras. Om en sådan sammanhållen process införs, instämmer Länsstyrelsen i att förstainstansprövningen bör ske vid förvaltningsmyndighet och att Mark- och miljödomstolarnas roll vid miljöprövning bör renodlas till överprövning.

Begränsning av vissa myndigheters talerätt (kap. 14.13)

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förstahandsalternativ när det gäller länsstyrelsernas talerätt, dvs bibehållen talerätt för miljöintressen och allmänna intressen inom länet.

Länsstyrelsen motsätter sig att talerätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) slopas.

Länsstyrelsen anser att talerätten för MSB och länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som i nuvarande lagstiftning. Skälet till detta är bl.a. att MSB och länsstyrelsen är de enda myndigheterna som nationellt och regionalt besitter tillräckligt bred kompetens för att kunna driva och bevaka de allmänna intressena avseende risk- och säkerhetsfrågorna i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen enligt miljöbalken. Att MSB och länsstyrelsen innehar partsställning och talerätt är en förutsättning för en rättssäker och likvärdig miljö- och säkerhetsprövning.

Länsstyrelserna fyller även en viktig funktion avseende bevakningen av miljökvalitetsnormer för vatten i samband med miljöprövningar

såsom att säkerställa försämrings- och äventyrandeförbudet i 5 kap. 4 § miljöbalken. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att en slopad talerätt medför en risk för att länsstyrelsernas deltagande i miljöprovningar nedprioriteras.

Synpunkter kopplat till säkerhetsfrågor och Seveso

Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (kap. 14.4)

Länsstyrelsen anser att det behövs ett införande av det undantag som finns med i Artikel 2 Seveso III-direktivet för utvinning, nämligen provbrytning, brytning och bearbetning, av mineral i gruvor och dagbrott, inklusive med hjälp av borrhål. Detta önskemål har funnits under längre tid av myndigheter och branschen. Att omfatta denna typ av sprängarbeten (sprängämnen i borrhål) är en överimplementering av Sevesodirektivet. Länsstyrelsen föreslår att 4 § Sevesolagen ändras genom att lägga till en ny punkt där det framgår att *Lagen inte tillämpas på "6. sprängarbete i samband med provbrytning, brytning och bearbetning av berg eller mineraler inklusive laddning i borrhål."*

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om förändringar i samrådsprocessen (del 2, kap. 14.4, figur 14.2, s. 1060) strider mot Artikel 15 i Sevesodirektivet (2012/18/EU), 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 13 § Sevesolagen. Utredningens förslag på förändrad samrådsprocess innebär att handlingsprogram och säkerhetsrapporten i en ansökan inte är komplett och att det inte är möjligt att göra en rättssäker tillståndsprövning. För att uppfylla kraven i Seveso-lagstiftningen kommer ett separat Sevesosamråd enligt 13 § Sevesolagen behöva genomföras för Sevesoverksamheter innan ansökan kungörs. I annat fall riskerar tillståndsprövningen att fördröjas.

För övrigt, kopplat till säkerhetsfrågor och Sevesoverksamhet, anser Länsstyrelsen att talerätten för MSB och länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som i nuvarande lagstiftning, vilket utvecklas ovan under rubrik "Begränsning av vissa myndigheters talerätt".

Synpunkter kopplat till vattenverksamhet

Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt? (kap. 14.7.6)

Länsstyrelsens motsätter sig förslaget i dess nuvarande lydelse och innan det har skett en fördjupad konsekvensutredning. 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.

Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt? (kap. 14.7.7)

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att det ska ske en översyn av vilka vattenverksamheter som istället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av anmälningsplikt. Detta behöver ske innan de nya bestämmelserna börjar gälla. Översynen behöver också omfatta om det finns vattenverksamheter som av nationella skäl alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan samt en generell översyn av listan över anmälningspliktiga vattenverksamheter.

Synpunkter kopplat till vattendirektivet

Möjlighet att förordna om sakkunnig, inhämtande av yttrande från vattenmyndighet m.m. (kap. 14.9.13)

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 22 kap. 13 § miljöbalken om inhämtande av yttrande från vattenmyndigheten bör införas oförändrad i nya 20 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen vill uppmärksamma att normöversyn kan vara en tidskrävande process, inte minst eftersom en ändring av en miljökvalitetsnorm förutsätter samråd, beslut från vattendelegation och utfärdande av föreskrifter.

Det är oklart huruvida detta har beaktats i samband med utredningens överväganden och förslag på tidsfrister för vissa handläggningsmoment samt för beslut om igångsättningsbesked. Länsstyrelsen noterar dock att det ingår i utredningens tilläggsdirektiv att analysera hur prövning och beslut om avvikelser, undantag och ändringar i fråga om miljökvalitetsnormer kan effektiviseras för att möjliggöra rimliga och ändamålsenliga miljövillkor.

Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning (kap. 14.9.24)

I utredningen anges att vattendirektivet ställer krav på förprövning, men det saknas en genomgång av artikel 11.3 i direktivet. Enligt denna bestämmelse ska åtgärdsprogram för vatten omfatta ”grundläggande åtgärder”, bland annat åtgärder för att reglera olika typer av vattenanvändning. Sådana regleringsåtgärder kan, beroende på typen av vattenanvändning, omfatta krav på register, förhandsreglering (exv. förbud) eller förhandsprövning (i olika former). I december 2024 inledde EU-kommissionen ett överträdelseförfarande mot Sverige avseende bristfällig implementering av bestämmelsen ovan (INFR(2024)2236, C(2024)8265 final). Kommissionen anser bl.a. att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 11.3 e i direktivet genom att många betydande vattenuttag bedrivs utan tillstånd samt genom att registret för vattenuttag inte är heltäckande. Regeringen har svarat på kommissionens underrättelse i mars 2025 (KN2024/02529).

Inom ramen för det överträdelseförfarandet som inletts anser kommissionen att Sverige även brustit i implementeringen av artikel 11.3 e, g, h och i i direktivet genom att det nationella regelverket inte säkerställer att regleringsåtgärder för vattenuttag och uppdämning, punktkällor och diffusa källor samt vattenkraftverk och dammar ses över regelbundet på ett tillräckligt frekvent, obligatoriskt och automatiskt sätt.

Länsstyrelsen uppfattar att det ingår i miljötillståndsutredningens tilläggsdirektiv att analysera och lämna förslag på ändringar till det svenska regelverket med koppling till vattendirektivets krav, dock med fokus på att ”öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag som finns i direktiven”. För Länsstyrelsen framstår det som oklart i vilken omfattning kravet på regelbunden översyn enligt artikel 11.3 i vattendirektivet ingår i

det fortsatta arbetet, men noterar att det av tilläggsdirektivet framgår att utredaren ska löpande informera Regeringskansliet om förslag till ändringar av genomförandet av vattendirektivet med hänsyn till det pågående överträdelseärendet.

Utredningsbehov

Effekten av pågående och möjligt utvecklingsarbete vid länsstyrelserna

Inför de förändringar som utredningen föreslår bör hänsyn tas till den kommande förväntade effekten av nyligen genomförda lagändringar kopplat till miljöprövning, och de övriga åtgärder och projekt som initierats för att förenkla och effektivisera miljöprövningen. Vidare bör det utvärderas om fler liknande satsningar kan åstadkomma de effekter som utredningen söker. Utöver det bör effekten av resursförstärkning av befintligt system vara klargjord. Det bör exempelvis beaktas om förstärkning av resurser till länsstyrelsernas prövningsverksamhet inklusive samverkansarbetet mellan de tolv miljöprövningsdelegationerna kan leda till de förändringar som eftersträvas.

Det finns flera pågående projekt och åtgärder för att effektivisera miljöprövningsprocesser. Ett sådant är utvecklingsprojektet kring samråd där vi tillsammans med berörda företag tagit fram ett nytt arbetssätt för samråd inför miljöprövning. Utvecklingsarbetet har resulterat i lagstiftningsförändringar som trädde i kraft i januari 2025 samt ett uppdrag om att börja implementera det nya arbetssättet (KN2025/00301). Vidare pågår arbetet inom det s.k. Prövningsuppdraget¹² som innebär att länsstyrelserna ska vidta åtgärder som gör tillståndsprövning enligt miljöbalken mer effektiv och förutsebar, och som kortar handläggningstiderna. Länsstyrelserna ska också utveckla sitt arbete med att förenkla för verksamhetsutövarna i tillståndsprövningsprocessen, och därmed öka näringslivets konkurrenskraft och främja den industriella klimatomställningen. Detta och ytterligare utvecklingsarbete pågår med full kraft och effekten behöver utvärderas för att säkerställa att rätt åtgärder genomförs i prövningsprocessen.

Ett annat exempel är ”Kortare ledtider-projektet¹³” som syftar till att förkorta samråds- och tillståndsprövningsprocessen vid en ansökan om

¹² Uppdrag 3D5 i regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fi2020/00591 m.fl.

¹³ Uppdrag 3A2 i regleringsbrev för budgetår 2025 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fi2020/00591 m.fl.

nätkoncession. Länsstyrelsen bedömer att projektet har potential att ge goda resultat utan att en omfattande förändring i organisation och lagstiftning är nödvändig. Det bör utredas vidare om fler liknande, mindre resurskrävande, effektiviseringsinsatser skulle kunna genomföras inom nuvarande organisation med gott resultat. De åtgärder och projekt som är pågående bör också få slutföras, och resultaten av dessa utvärderas innan ytterligare, omfattande, åtgärder vidtas.

Övrigt utredningsbehov

Utredningen är mycket omfattande och föreslår i princip en omstöpning av hela provningssystemet och myndigheternas roller i systemet. Utredningen är så pass omfattande att den inte kunnat gå på djupet i flera viktiga frågor och det är svårt 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.

Organisation och finansiering

Det behövs en genomgripande utredning som visar vilken provningsorganisation som är lämpligast. Båda de presenterade alternativen behöver en omfattande utredning. Beträffande alternativ två behöver det även utredas om det är ändamålsenligt att minska antalet miljöprovningsdelegationer. Organisationens slutliga utformning avseende antal miljöprovningsdelegationer och lämpliga orter behöver således utredas vidare för att säkerställa effektivitet, kompetens och regional förankring.

Finansieringen av en ny provningsorganisation 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. Det saknas även underlag för att avgöra om nuvarande system kan uppfylla eftersträlvade effekter med ökade resurser, och om det kan vara ett sätt att effektivt komma tillrätta med de problem som utredningen adresserar.

Tillsyn

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 dessa frågor och det saknas

konkreta förslag på flera områden. Frågorna måste klargöras innan utredningens förslag genomförs.

Fördelning av verksamheter

Fördelningen av verksamheter i de olika prövningsspåren behöver utredas närmare. En nyckel för att få ett förutsägbart system är att verksamheterna provas på rätt nivå. Länsstyrelsen är i grunden positiv till att utgå från EU-lagstiftningens indelning men det behövs nationell anpassning för att få ett effektivt system. Det behövs en fördjupad genomgång där man tar hänsyn till nuvarande kunskap om verksameters miljöpåverkan samt skapar ett enkelt och transparent system.

De som medverkat i yttrandet

Yttrandet har beslutats av landshövdingen Lotta Finstorp med miljöhandläggare Magdalena Hannu Fors som föredragande. I beredningen av yttrandet har också medverkat enhetschef Sabina Hoppe samt representanter från Enheten för mark- och vattenskydd, Enheten för miljöskydd, Enheten för samhällsplanering och kulturmiljö, Enheten för vattenmyndigheten, Miljöanalysenheten, Naturmiljöenheten, Naturresurs- och rennäringsenheten och Rättsenheten.

Kopia till

kristin.skeppsby@regeringskansliet.se