



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2025/00288

Sammanfattning

Länsstyrelsen Östergötland 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:

- Länsstyrelsen Östergötland ställer sig bakom att, i enlighet med utredningens förslag, lägga tillståndsprövningen på sex av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.
- Länsstyrelsen Östergötland 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.
- Länsstyrelsen Östergötland delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.

- Att införa en ny tillståndprocess 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 Östergötland ser behov av ytterligare kunskap om effekterna av förslagen i utredningen och föreslår därför ett antal områden där kompletterande utredningsbehov kvarstår.

Prövningsprocessens organisation

Länsstyrelsen Östergötland 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 provningssystem. Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.

Enhetlighet och effektivitet

Länsstyrelsen Östergötland anser att det enklaste och snabbaste sättet att nå resultat enligt utredningens förslag är att effektivisera i befintlig statlig organisationsstruktur. Vi är medvetna om att ett reformerat provningssystem kommer att innebära helt nya förutsättningar för miljöprövningsdelegationerna 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 miljöprövningsdelegationerna 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 och 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. 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.

Ett konkret exempel är det länsstyrelsegemensamma 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).

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.

En ny prövningsmyndighet

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

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

Att utveckla en ny myndighet samtidigt som prövningsprocessen 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 miljöprövningen 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 samt social hållbarhet 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 miljöprovning myndighet 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.
- Länsstyrelsen Östergötland är i grunden positiv till att utgå från EU-lagstiftningens indelning, men det behövs nationell anpassning för att få ett effektivt system, och 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 verksamheters miljöpåverkan för att skapa ett enkelt och transparent system.

- Finansieringen av en ny organisation för prövningsprocessen 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, 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 Östergötlands roll i ett framtida provningssystem

Vi konstaterar att Miljöprövningsdelegationen vid Länsstyrelsen Östergötland inte tillhör en av de miljöprövningsdelegationer till vilken utredningen föreslår att tillståndsprövningen ska koncentreras.

Länsstyrelsen Östergötland arbetar kontinuerligt med att utveckla och effektivisera sitt arbete och har under drygt ett år arbetat tillsammans med bland annat Svenskt Näringsliv och Östsvenska Handelskammaren för att utveckla tillståndsprövningen och hitta lösningar på de utmaningar som finns inom dagens provningssystem. Den kompetens som finns inom myndigheten har byggts upp över tid och omfattar dels prövningsprocessen, dels kunskap om den breda branschbredd som finns i Östergötland.

För en lyckad implementering av ett utvecklat provningssystem bör den kompetens som finns i befintliga miljöprövningsdelegationer tas tillvara. Länsstyrelsen Östergötland är stolt över det utvecklingsarbete som genomförs och ser med viss oro på den övergångsperiod som ligger framför oss. Risker är överhängande att kompetens förloras och att utvecklingsarbetet avstannar vilket påverkar handläggningstider och relationer med näringslivet.

Länsstyrelsen Östergötland hade gärna sett att en av de föreslagna miljöprövningsdelegationerna fanns kvar i länet men önskar främst

att utvecklingen fortlöper för att skapa ett funktionellt system för tillståndsprövningen av miljöpåverkande verksamheter, oavsett var ansvaret för denna läggs.

Länsstyrelsens övriga synpunkter på betänkandet

Utöver vad som anges ovan vill Länsstyrelsen Östergötland framföra följande synpunkter på några specifika delar av betänkandet.

Betänkandet är omfattande och vi har här valt att lämna synpunkter kring sådant som vi bedömer påverkar viktiga grundförutsättningar för en effektiv miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, och som därför bör beaktas tidigt i översynen av denna. Vår utgångspunkt har varit att lyfta frågor som vi bedömer kommer att bidra till en effektiv och rättssäker process som gynnar näringslivets utveckling samtidigt som det underlättar för prövnings- och tillsynsmyndigheterna, utan att det sker på bekostnad av människors hälsa och miljön. Vi anser att många av förslagen som föreslås i utredningen är svåra att värdera. Detta då det generellt saknas faktiska belägg som visar vilken effekt som förslagen kommer att generera för de områden som direktivet innehåller.

Kapitel 13.4 Avgiftssystemet för prövning och tillsyn

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i betänkandets slutsats att nuvarande system inte är enhetligt, bland annat då systemen för olika sakområden inom miljöbalkstillsynen är väldigt olika.

Länsstyrelsen Östergötland konstaterar att betänkandet i huvudsak ger en korrekt återgivning av de grundläggande problemen med nuvarande avgiftssystem och kostnadstäckning.

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.

Kapitel 14:4 Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland anser att utredningens förslag om förändringar i samrådsprocessen (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 Sevesolagstiftningen kommer ett separat Sevesosamråd enligt 13 § Sevesolagen behöva genomföras för Sevesoverksamheter innan ansökan kungörs. I annat fall riskerar tillståndsprövningen att fördröjas.

Kapitel 14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt?

Länsstyrelsens synpunkter

Många verksamheter som inte ska anses medföra betydande miljöpåverkan per automatik enligt förslaget klassas som betydande miljöpåverkan med dagens lagstiftning och kommer sannolikt, vid en bedömning, även framgent att göra det. En genomgång behövs där verksamheter som erfarenhetsmässigt har stor miljöpåverkan klassas som betydande miljöpåverkan per automatik, på nationell nivå, även efter ändringarna. Det skulle förenkla, förtydliga och snabba upp processen för aktuella verksamheter, då de slipper bli avvisade i granskningsspåret först och även göra det tydligare och mer effektivt för prövningsmyndigheten. Genom att lyfta bort sådana verksamheter från granskningsspåret blir även den avsedda skillnaden mellan de två processerna tydligare. I annat fall finns stor risk att sökanden upplever processen osäker och otydlig och frivilligt väljer tillståndsspåret.

Kapitel 14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt? och 14.18.3 Utredning

för att fastställa lämpliga gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i förslaget att det ska ske en översyn av vilka vattenverksamheter som istället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av anmälningsplikt.

Det är av stor vikt att listan över granskningspliktiga vattenverksamheter ses över innan de nya bestämmelserna börjar gälla. Vi anser också att översynen behöver omfatta följande:

- om det finns vattenverksamheter som av nationella skäl alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed tillhöra bilaga 1,
- en översyn av listan över anmälningspliktiga vattenverksamheter.

Vidare anser vi att Havs- och vattenmyndigheten ska vara delaktig i arbetet med översynen.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Principen bakom indelningen är bra

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.

Konsekvenser av att undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken tas bort för vattenverksamheter som kräver miljötillstånd

Eftersom förslaget är att undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken bara ska gälla anmälningspliktiga vattenverksamheter resulterar det i ett absolut krav på miljötillstånd för övriga vattenverksamheter. Kravet gäller då även för vattenverksamheter med obetydlig påverkan på miljön och som inte kan anmälas. Som exempel kan nämnas att inga grundvattenbortledningar kan anmälas, vilket gör att alla kräver igångsättningsbesked. Oberoende av storleken på uttaget och om det är tillfälligt eller permanent. Anmälningslistan behöver därför ses över innan ändringarna genomförs.

Översyn av anmälningsskyldiga vattenverksamheter

Som vi nämnt ovan anser vi att anmälningslistan för vattenverksamheter behöver ses över, bland annat när det gäller grundvattenbortledning. Vi ser också att det kan finnas skäl att ytterligare nyansera vilka ytvattenuttag som lämpligtvis hanteras i en anmälan och om vissa mindre markavvattningar, som bara berör en fastighet, kan hanteras som en anmälan. Även lite större återställningsarbeten i vattendrag kan eventuellt hanteras i ett anmälningsskyldig förhållande.

Generellt gällande vattenverksamhet

Flera utredningar har uppmärksammat att det idag finns omotiverade skillnader mellan prövningen av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. Detta betänkande har kommit ett steg närmare att minska denna skillnad, men det finns fortfarande mycket kvar att göra. Frågan är komplex, men angelägen, och vi förordar därför att det sker fördjupade utredningar i frågan.

Kapitel 14.8.9 Ett offentligt samråd

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker förslagen i kapitel 14.8.4 och 14.8.7 om att nuvarande undersöknings- respektive avgränsningssamråd slopas.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland bedömer att det finns flera fördelar med att hålla samråden på liknande sätt jämfört med dagsläget. Trots kritiken från verksamhetsutövare bedömer vi att samrådsförhållandet, rätt utnyttjat, är till stor nytta även för sökanden som på ett tidigt stadium, genom dialog, kan få klart för sig vilka förväntningar som finns på den fortsatta processen och det underlag som sökanden förväntas ta fram. Omfattande arbete med att förbättra samråden har genomförts av länsstyrelserna under senare år och arbetet pågår fortsatt. Ett regeringsuppdrag kring detta pågår där alla länsstyrelser är delaktiga. Uppdraget bör utvärderas innan eventuell förändring sker. Vår erfarenhet är att ett väl genomfört myndighetssamråd sparar tid från den senare delen av processen och bidrar till att lyfta eventuella brister i ett tidigt skede, så att beslutsunderlaget uppnår god kvalitet.

Verksamhetsutövaren ges möjlighet att revidera sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning innan den låst sig vid en lösning eller

genomfört kostsamma undersökningar. Som nämnts i inledningen pågår ett samarbete med ett stort antal organisationer och företrädare för näringslivet med syfte att stärka bemötande och service. En sak som har framkommit vid dessa diskussioner är behovet av dialog och att denna sker redan från start. Trots viss kritik är vår bild därför att många verksamhetsutövare värdesätter den möjlighet till dialog som samrådet innebär.

I stora drag påminner det föreslagna avgränsningsyttrandet om hur avgränsningssamrådet fungerar idag för verksamheter som ska anses medföra betydande miljöpåverkan per automatik. Vi anser att nuvarande förfarande vid avgränsningssamråd fungerar väl och att det fysiska myndighetsmötet med länsstyrelse, kommun, räddningstjänst med flera, som ofta hålls på plats vid den planerade verksamheten, fyller en viktig funktion för att främja förståelse och god kommunikation. Att hålla ett fysiskt myndighetssamråd på plats bör vara huvudspåret (dock ej lagstadgat) även fortsättningsvis och genomföras efter att berörda myndigheter hunnit sätta sig in i underlaget.

Samråd med allmänheten och särskilt berörda vid behov

Länsstyrelsen Östergötland befarar att ett offentligt samråd sent i processen, såsom i föreslaget tillståndsspår, riskerar att leda till fler kompletteringar och att processen både fördröjs och riskerar att bli mer kostsam för sökanden. Vår uppfattning är, vilket utredaren lyft som positivt, att verksamhetsutövare kan göra bättre bedömningar kring risker och vidta åtgärder för att undvika olika konsekvenser om samråd genomförs tidigt i processen. Samråd i tidigt skede kan också bidra till att ge mer acceptans hos allmänheten och ge sökanden information som styr dem i rätt riktning.

Länsstyrelsen Östergötland anser därför att prövningsmyndigheten i samband med myndighetsmötet och/eller avgränsningsyttrandet ska göra en bedömning ifall ärendet är av sådan art att ett samråd med allmänheten och/eller särskilt berörda ska genomföras innan nästa steg. Exempel när detta bör övervägas är verksamheter som tar stora, tidigare opåverkade, markområden i anspråk och där lokal kännedom ofta kan bidra med information om arter som inte noteras i en vanlig artinventering. Krav på en riktad artinventering kan då ställas i ett tidigt skede så att processen inte kraftigt fördröjs eller fördröjas.

Om prövningsmyndigheten bedömer att ett samråd med allmänheten behövs innan ansökan och

miljökonsekvensbeskrivningen tas fram, ska instruktioner kring detta lämnas till sökanden i avgränsningsyttrandet.

Utredaren skriver att det inte finns något som hindrar verksamhetsutövaren från att frivilligt hålla förberedande samråd med berörd allmänhet och att det skulle kunna vara en fördel för att efterföljande process ska bli smidig och överklaganden ska kunna undvikas. En sådan frivillighet riskerar att processen blir mer oförutsebar för sökanden och motverkar därmed utredningens syfte. Utredningen tar även upp att nuvarande avgränsningssamråd går längre än vad MKB-direktivet kräver men ändå beskrivs utgöra en bra tillämpning (good practice) i EU:s vägledning och att något liknande sker enligt finsk rätt idag. Det är viktigt att prövningsprocessen är tydlig och transparent även för den som ska tillämpa regelverket. Sådant som beskrivs som "good practice" bör inte tas bort.

Om frivillighet angående samråd med allmänheten tidigt i processen kvarstår är det oklart om länsstyrelsen förväntas medverka vid varje förfrågan. Som nämns ovan säger vår erfarenhet att bolagen kommer vilja ha sådana samråd. Det kommer därmed sannolikt kräva resurser som utredningen inte tagit hänsyn till.

Kapitel 14.9.6 Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker förslaget att det blir enklare att avvisa ofullständiga ansökningar tidigare än idag (nya 20 kap. 13 § miljöbalken).

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Ett bristfälligt underlag gör det svårt för remissinstanserna att lämna konkreta synpunkter. Prövningsmyndigheten behöver därför ges möjlighet att begära kompletteringar och vid behov även avvisa undermåliga underlag. Problemet finns även idag gällande samrådsunderlag och ansökningshandlingar och i nuläget får avvisning endast ske om brist kvarstår efter kompletteringsföreläggande.

Kapitel 14.9.16 Justerad reglering om val av plats

Länsstyrelsens inställning

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

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer generellt i att dubbelprövningar är tidskrävande och genererar onödig osäkerhet för verksamhetsutövaren. Prövning av lokalisering i en detaljplan sker dock utifrån andra förutsättningar än i en prövning enligt miljöbalken, även om delar av underlaget som krävs vid bedömningen kan användas i båda processerna. Så som detaljplaner utformas idag saknas tillräcklig information om de planerade åtgärderna eller verksamheterna för att frågan om lokalisering ska kunna prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Beslutet om att fastställa en detaljplan tas av kommunen och sker enligt plan- och bygglagen. Även om det finns utrymme för länsstyrelsen att upphäva en detaljplan som inte är lämplig enligt vissa specifika kriterier, saknas i dagsläget möjlighet att göra det med hänsyn till påverkan på naturmiljön.

Förslaget innebär också att redan beslutade detaljplaner och motsvarande äldre planer ska anses ha motsvarande värde vid lokaliseringsbedömningen. Det finns en uppenbar risk att lokaliseringen, i den mån verksamheten ännu inte är utförd, inte har prövats med ett miljöperspektiv. Exempelvis gäller detta i äldre planer, där områden för bryggor ofta pekas ut utan hänsyn till platsens lämplighet med dagens bedömningsgrund. I praktiken innebär en sådan bestämmelse att miljöbalksprövningen kringgås eftersom lokaliseringen i många fall är helt avgörande för en verksamhets eller åtgärds lämplighet. Det är inte möjligt att hantera all tillkommande påverkan genom villkor.

I detaljplaneprocessen bedöms vidare endast driftskedet, det vill säga när verksamheten redan finns på plats. Vid vattenverksamheter uppstår huvuddelen av påverkan under byggskedet, som då alltså inte bedöms alls. Även om en vattenverksamhet, när den väl är på plats, skulle kunna vara lämplig ur miljösynpunkt, kan anläggandet av den medföra stor påverkan.

Länsstyrelsen Östergötland anser därför att det inte är lämpligt att kommunens beslut om att fastställa en detaljplan för en viss verksamhet som också kommer kräva miljötillstånd ska likställas med en lokaliseringsprövning enligt miljöbalken. Det är också direkt olämpligt att en sådan ändring införs retroaktivt.

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker förslaget att det allmänna villkoret, inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft, utan att frågor som inte uttryckligen regleras i miljötillståndet villkor i stället kan hanteras inom ramen för tillsynen. En sådan förändring medför ett ökat ansvar på tillsynsmyndigheterna vilket ger ett ökat behov av personella resurser och finansiering därmed av sådana resurser. Vi ser problem med kompetensförsörjning för att möta kraven att tillsynsmyndigheten ska få mer ansvar och samtidigt bli mer effektiv.

Kapitel 14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning

Särskilt om moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

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 kap. 5 § miljöbalken är tillräckliga. Skyldigheten för verksamhetsutövaren att själv se till att verksamheten har moderna miljövillkor tas bort.

Länsstyrelsen Östergötland 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. I detta sammanhang är det värt att nämna att EU-kommissionen, den 16 december 2024, har ifrågasatt Sveriges genomförande av de krav som följer av vattendirektivet. Kritiken gäller bland annat att nuvarande intervall med vilka tillstånden omprövas (40 år) inte är tillräckligt. I regeringens svar på kritiken anges särskilt de befintliga kraven på

regelbunden omprövning av villkoren på verksamhetsutövarens initiativ.

Länsstyrelsen Östergötland anser att det finns skäl att vidga kravet på verksamhetsutövarna att hålla sina tillstånd uppdaterade till andra vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter.

Rätten att begära omprövning

Länsstyrelsen Östergötland upplever att det är svårt att få en överblick av hur rätten att begära omprövning kommer att begränsas. Oaktat det anser vi att tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen behöver ha möjlighet att begära en omprövning.

Länsstyrelsen ska ha rätt att begära omprövning med anledning av sitt tillsynsansvar utifrån Sevesolagen och miljöbalken, samt utifrån det regionala perspektivet.

Kapitel 14.9.25 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker förslaget om att möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader i miljöprövningar som gäller vattenverksamheter tas bort. Åtminstone till dess att det finns en ny finansieringslösning som säkerställer att länsstyrelsen tilldelas resurser som möjliggör vårt deltagande i prövningar av vattenverksamheter.

De ekonomiska konsekvenserna av att länsstyrelsen inte längre kan begära ersättning för rättegångskostnader är kraftigt underskattade.

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker förslaget om att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för överprövningen.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredningen menar att de finansiella konsekvenserna av att länsstyrelsen inte kommer att kunna begära ersättning för rättegångskostnader i prövning av vattenmål är liten. Detta baseras på uppgiften att intäkterna totalt för alla länsstyrelser uppgick till cirka 3 miljoner kronor för 2023, utifrån statistik från Naturvårdsverket.

Länsstyrelsen Östergötland kan konstatera att uppgifterna från Naturvårdsverket är grovt underskattade, till exempel anges en intäkt på 0 kr för nio länsstyrelser. I verkligheten är det många länsstyrelser som finansierar en fjärdedel till en heltidstjänst/år med ersättningen. Värt att notera är att detta är intäkter som direkt tillfaller länsstyrelsen och att kopplingen mellan den tid som myndigheten lägger på prövningen, och sökandes kostnader, blir mycket tydlig.

Länsstyrelsen Östergötland anser att det finns starka skäl att behålla möjligheten för länsstyrelsen att begära ersättning för den tid som läggs på prövning av gransknings- och tillståndspliktiga vattenverksamheter. Samt att man bör överväga att införa ett liknande system för miljöfarliga verksamheter.

Finansieringssystemet för vattenverksamheter och för miljöfarliga verksamheter ser mycket olika ut. Till exempel finns inte årliga prövnings- och tillsynsavgifter på motsvarande sätt som för miljöfarliga verksamheter. Innan det finns ett system som gör att verksamhetsutövaren finansierar de kostnader som länsstyrelserna har för att tillvarata de allmänna intressena i miljöprövningar för vattenverksamheter bör nuvarande system finnas kvar. Annars är risken stor att arbetsuppgiften att delta aktivt i prövningar prioriteras ned.

Länsstyrelsen Östergötland bedömer vidare att det framstår som orimligt att den som överklagar ska stå för kostnaderna för att kungöra, förordna om sakkunnig och att hålla sammanträde i överklagningsmål som föreslås i utredningen. Det innebär sannolikt i praktiken en inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken, så väl som den faktiska möjligheten för enskilda att överklaga.

Kapitel 14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Länsstyrelsens synpunkter

Det är positivt att behovet av en mer samordnad och ändamålsenlig digital infrastruktur uppmärksammas. Genom ett tydligt ansvar för information, ägandeskap och delning, skapas förutsättningar för en ökad digitalisering och effektivisering mellan involverade aktörer vilket ger ökad nytta till verksamhetsutövare, myndigheter och allmänheten.

Länsstyrelsen Östergötland delar utredningens bedömning att det finns utmaningar kopplade till digitalisering och effektivisering av

miljöprövningen. Särskilt utifrån nya krav från EU samt digital samverkan mellan myndigheter. En samordnad digital plattform för datadelning mellan länsstyrelser och andra aktörer blir avgörande. Att utveckla tydligare tekniska specifikationer för datautbyte mellan myndigheter behöver ske i ett tidigt stadie. Vi ser gärna att staten tar initiativ till ett större grepp om nyttjande av automatisering, användning av generativ AI med mera till nytta för miljöprövning och andra myndighetsuppgifter.

IT-konsekvenser vid en ny myndighet

Om länsstyrelsernas nuvarande ansvar för samrådsprocesser och miljöprövningsdelegationer överförs till en ny myndighet, krävs en omfattande och komplex digital omställning.

Förslaget om att inrätta en ny fristående prövningsmyndighet riskerar att göra att det omfattande arbete som redan genomförts inom länsstyrelserna och delvis tillsammans med domstolsverket går förlorat.

Länsstyrelsernas IT-infrastruktur inom området omfattar ett flertal e-tjänster som är kopplade till Bolagsverkets grundtjänst samt ärendehantering, dokumentation, datalagring och behörighetsstyrning för tillgängliggörande av information. En övergång innebär betydande kostnader för etablering av nya IT-system, datamigrering, systemintegration och säkerhetsanpassningar. Det tillkommer anpassningar av Länsstyrelsens IT-system för tillsyn. Exempelvis verksamhetsregistret i NikITa, som används för den årliga debiteringen av miljöfarliga verksamheter enligt förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Det finns även beroende till Svenska miljörapporteringsportalen och till dess ersättare Företagens miljöinformation och rapportering (FMR).

IT-konsekvenser med koncentrerat ansvar till sex miljöprövningsdelegationer
Vår erfarenhet från koncentrerad verksamhet och samverkan finns bland annat inom hanteringen av lönegaranti där Skatteverket tagit över ansvaret för utbetalningar på ärenden som länsstyrelsen handlägger.

Utvecklingsarbete pågår för att samordna, modernisera och automatisera länsstyrelsens processer, där prövningsverksamheten utgör ett centralt område. Tillsammans med en gemensam analys och beredning av digital nyutveckling skapas en ökad grad av standardisering som leder till automatisering. Exempelvis inom

anmälan om miljöfarlig verksamhet (C-verksamhet) och anmälan för avyttrande av små mängder vildsvinskött direkt till konsument.

Arbetet pågår med att införa en ny modell för IT-förvaltning och utveckling. Det kommer möjliggöra och öka automatisering av ärendetyper som till exempel miljöprövningar och tillsynsärenden, vilket i sin tur kan förenkla för företag, minska handläggningstider och öka rättssäkerheten.

Utökade behörighetsstrukturer och säkerhetsåtgärder måste implementeras och är något som länsstyrelsen har stärkt inom sin IT-infrastruktur.

Vi är angelägna om att bidra aktivt i omställningen och har i flera år i länsstyrelsegemensamma budgetunderlag äskat om en ökad finansiering för digitalisering. Detta är nödvändigt för att möjliggöra etablering av gemensamma plattformar, automatisering av nyckelprocesser samt införande av datadrivet beslutsstöd tillsammans med andra myndigheter och verksamhetsutövare.

Oavsett alternativ bör digital infrastruktur prioriteras för att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet i den nya processen.

Kapitel 14.12.2 Moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker 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.

Det krävs däremot ett klagörande för att säkerställa att alla prövningar som omfattar så kallade NAP-anläggningar ingår i övergångsbestämmelsen. Det vill säga ansökan om tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken och ansökan om ändring enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken.

Länsstyrelsens synpunkter på förslaget

Länsstyrelsen Östergötland delar utredningens uppfattning att det är mest effektivt att prövningen fortsatt handläggs av Mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolarna har som utredningen

anger 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.

Det finns dock även nackdelar med förslaget att prövningarna ska ligga kvar hos Mark- och miljödomstolen. Till exempel finns många så kallade "mellanliggande anläggningar" som inte omfattas av den nationella planen, men som behöver åtgärdas för att kunna uppnå största möjliga vattenmiljönytta. Dessa anläggningar kommer att hanteras av den nya prövningsmyndigheten, vilket försvårar möjligheten att få den eftersträvade helhetssynen på påverkan på vattendragen och miljökvalitetsnormen för vatten.

Alla prövningar som omfattar NAP-anläggningar behöver omfattas av övergångsbestämmelsen

Det behöver tydliggöras att det inte bara är omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken som ska omfattas av övergångsbestämmelsen. Övergångsbestämmelsen behöver även inkludera tillståndsprövningar och ansökningar om ändringstillstånd för vattenkraftsverksamheter som ingår i den nationella planen.

Detta behövs då alla vattenkraftsverksamheter som ingår i den nationella planen idag inte har ett tillstånd, eller så är tillståndsfrågan oklar. Det kan därför bli aktuellt med en tillståndsprövning enligt 11 kap. 9 § miljöbalken för att få moderna miljövillkor, antingen för hela eller delar av verksamheten.

Det är även rimligt att Mark- och miljödomstolen fortsatt hanterar ändringstillstånd för vattenkraftsverksamheter som är anmälda till den nationella planen, men som ännu inte genomgått en prövning för moderna miljövillkor.

Kapitel 14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker förslaget att slopa talerätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt att länsstyrelsernas talerätt begränsas eller slopas.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland anser att talerätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som med nuvarande lagstiftning. MSB och länsstyrelserna 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 säkerhetsprovningen enligt miljöbalken. Att MSB och länsstyrelsen innehar partsställning och talerätt är en förutsättning för en rättssäker och likvärdig miljö- och säkerhetsprovning.

Kapitel 14.14.1 Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Östergötland anser att det finns stora utmaningar med den föreslagna förskjutningen från provning till tillsyn. En mer aktiv tillsynsmyndighet förutsätter bland annat att det finns tillräckliga resurser. Detta finns inte idag för tillsyn av vattenverksamheter och förslagen i betänkandet tar inte tillräckligt hänsyn till detta.

Länsstyrelsen Östergötland anser att konsekvensanalysen underskattar resursbehovet för tillsyn inklusive omprövning. Tillsyn inkluderar platsbesök, dialog, eventuell åtalsanmälan, biologisk- och juridisk utredning samt någon form av beslut. Eftersom tillsyn inom vattenverksamhet varit eftersatt under lång tid saknas standarder och gemensamma förhållningssätt, och verksamhetsutövare är dessutom ovana vid tillsyn. Detta leder inte sällan till överklagan, där miljöbalkens krav ofta ifrågasätts eller åberopande av undantagen i 11 kap. 12 § miljöbalken. Vidare saknas tydlig praxis i frågor bland annat gällande krav på verksamhetsutövarens egenkontroll. I andra fall är praxis kontinuerligt föränderlig, till exempelvis gällande äldre rättigheter.

Kapitel 14.18.4 Översyn av förordningen om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken med anledning av våra förslag

Länsstyrelsens inställning

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

Länsstyrelsen Östergötland tillstyrker att en utredning utgår från Statskontorets och Naturvårdsverkets redovisningar av regeringsuppdraget 2020–2022, i enlighet med betänkandets förslag.

Länsstyrelsen Östergötland erinrar om att merparten av de synpunkter som länsstyrelserna lämnade i samband med remissförfarandet 2022 fortfarande är aktuella, trots delvis ändrade förutsättningar.

Motivering till Länsstyrelsens inställning, samt kommentarer till förslagen

Länsstyrelsen Östergötland instämmer i skälen som framförs i betänkandet för att en utredning är nödvändig.

Länsstyrelsen Östergötland instämmer även 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 Östergötland 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 Östergötland 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 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 oss för låg. Möjligheten att ta ut extra timavgift behöver också ses över.

Slutligen anser Länsstyrelsen Östergötland 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. Vi konstaterar att om ett statligt tillsynsansvar överläts till en kommun, bör det vara samma avgifter som gäller för den enskilda verksamhetsutövaren oavsett om tillsynen är överlåten eller inte.

Kapitel 15.2.3 Övergångsbestämmelser - miljöprövningsförordningen

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen Östergötland avstyrker förslaget i dess nuvarande lydelse och anser att en fördjupad konsekvensutredning bör genomföras.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

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. Det finns till exempel cirka 10 000 dammar i Sverige och för många av dessa är tillståndsfrågan oklar. Samtidigt som många verksamhetsutövare tror att de har tillstånd enligt exempelvis äldre rättigheter, även om detta är osäkert. Enligt vattenmyndigheternas återrapportering 2021 saknar 53 % av de allmänna dricksvattentäkterna tillstånd till vattenuttag. En annan sannolikt stor kategori är grundvattenbortledningar, som idag saknar en

anmälningsspunkt. Det innebär att många verksamheter utförs utan tillstånd. Det här gäller bland annat äldre tunnlar, bergrum och liknande. Även andra ytvattenuttag och större pirar, vågbrytare och vallar till skydd mot havet kan omfattas av övergångsbestämmelsen.

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 Östergötland anser därför att det behöver ske en fördjupad utredning av de föreslagna övergångsbestämmelsernas konsekvenser för vattenverksamheter samt att vid behov föreslå särskilda övergångsbestämmelser.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Gunilla Svantorp med miljöskyddshandläggare Karl-Martin Axelsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Jonas Källming, vattenhandläggare Johanna Karlsson och miljöskyddshandläggare Karin Wiklund medverkat. Samråd har även skett med näringslivs- och tillväxtdirektör Madeleine Söderstedt Sjöberg.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till

kristin.skeppsby@regeringskansliet.se