



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia
kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Yttrande avseende en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Er beteckning: KN2025/00288

Sammanfattning

- Länsstyrelsen ställer sig bakom att, i enlighet med utredningens förslag, lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD) men att både MPD-organisationen och arbetsformerna behöver ses över och förtydligas.
- Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.
- Länsstyrelsen anser att talerätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som i nuvarande lagstiftning.
- Länsstyrelsen tillstyrker att den svenska miljöprövningsprocessen anpassas till EU-lagstiftningen men anser att myndighetssamråd bör vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget.
- Länsstyrelsen instämmer i förslaget att prövningsmyndigheten ska hantera frågor om tvångsrätt, ersättning- och skadestandsfrågor inom ramen för tillståndsprövningen och att Mark- och miljödomstolen även fortsättningsvis ska hantera stämningsmål.
- Fördelningen av verksamheter i de olika prövningsspåren behöver utredas närmare och det behövs en fördjupad genomgång där hänsyn tas till nuvarande kunskap om verksamheters miljöpåverkan för att få till ett enkelt och transparent system.

- Länsstyrelsen 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.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att avskaffa möjligheten att delegera beslut om villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten.
- Länsstyrelsen anser att riksintressemyndigheten Riksantikvarieämbetet bör ges talerätt när det gäller allmänna kulturmiljöintressen.
- Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer.

En ny organisation för miljöprovning

Länsstyrelsen ser för- och nackdelar med utredningens alternativ vad gäller var miljötillståndsprövningen ska vara organiserad. Oavsett om miljötillståndsprövningen hamnar på en ny myndighet eller koncentreras till färre miljöprovningsdelegationer är det centralt att det säkerställs att det finns tillräckliga resurser för att uppfylla utredningens högt uppsatta effektmål, inte minst de kortare tidsfristerna för en tillståndsprövning. Oaktat alternativ kommer det även att krävas ytterligare utredningar och analyser för att säkerställa att alla de organisatoriska (styrning, kontor, HR m.m.) och strukturella förutsättningar (rutiner, stödsystem m.m.) som krävs för en effektiv miljötillståndsprövning kommer på plats.

Länsstyrelsen har under flera år haft stort fokus på att korta handläggningstiderna för miljöprovningsärenden bl.a. genom att effektivisera samråd, ta fram vägledningar (vanliga kompletteringsfrågor m.fl.), deltagit på kommunbesök och anordnat miljö- och konsultdagar. Detta tillsammans med att miljöprovning har fått ytterligare budgettilldelning har resulterat i att den tid det tar att få ett beslut i ett tillståndsärende nästan har halverats från 2018, se diagram.

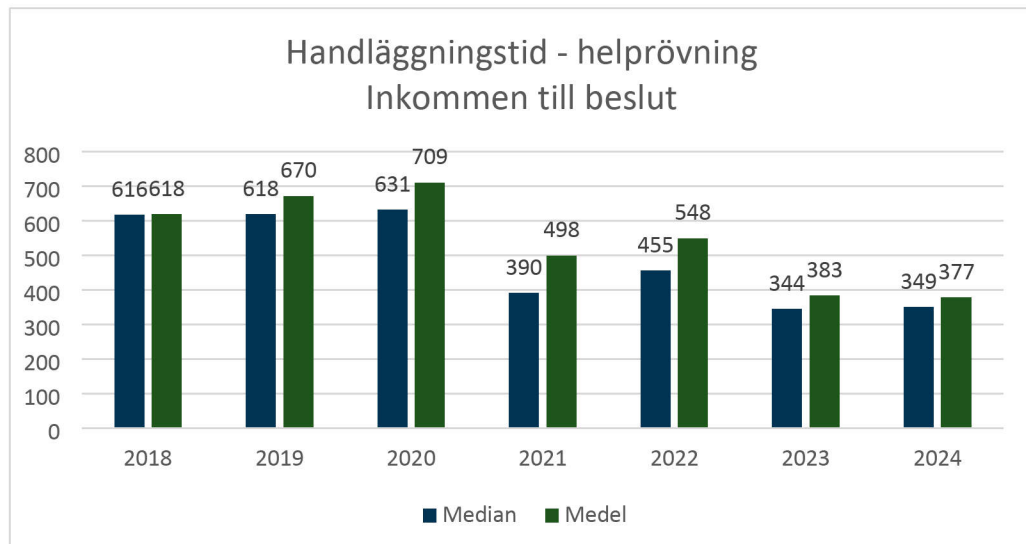


Diagram 1. Handläggningstid i dagar (medel/median) för tillståndsbeslut för helprövningar, från inkommen ansökan till beslut.

Länsstyrelsen anser liksom utredningen att det är mest ändamålsenligt att ett färre antal förvaltningsmyndigheter prövar tillståndsfrågor som rör tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Flera fördelar med en ny myndighet

Länsstyrelsen bedömer att flera av de utmaningar som finns i dagens prövningssystem skulle kunna hanteras genom att inrätta en ny, samlad myndighet. En sådan myndighet skulle kunna stärka styrningen, främja gemensamma arbetssätt och bidra till en mer enhetlig tillämpning av regelverket på nationell nivå. Att miljöprövningen samlas inom en särskild myndighet kan också öka legitimiteten och ge frågorna en större tyngd.

De föreslagna förändringarna rör både var miljöprövningen ska vara organiserad och hur prövningsprocessen ska gå till. Att samtidigt förändra både process och organisation är dock tidskrävande och kan medföra risker för längre handläggningstider, i en tid där den gröna omställningen behöver prioriteras. Länsstyrelsen utesluter inte ett stegvis införande, där en översyn och utveckling av prövningsprocessen prioriteras i ett första steg. Först därefter, och om behov kvarstår, bör frågan om en ny organisationsstruktur övervägas.

Koncentrering till sex miljöprövningsdelegationer

Länsstyrelsen ställer sig därför bakom att, i enlighet med utredningens förslag, koncentrera tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Länsstyrelsen delar även utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans. Länsstyrelsen anser att en utgångspunkt vid

koncentrering bör vara att förlägga miljöprövningsdelegationerna till de län som har många tillståndspliktiga verksamheter och prövningsärenden, och på så sätt en möjlighet att bygga upp en bra kompetens. Länsstyrelsen ser även fördelar, inte minst en ökad enhetlighet och bättre samordning med andra statliga myndigheter, med att koncentrera miljöprövningsdelegationerna i enlighet med den regionala indelning som anges i förordning (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

En prövning hos färre miljöprövningsdelegationer ger en bättre förutsättning för en enhetlig rättstillämpning. För att detta ska fungera fullt ut krävs dock att förutsättningarna för miljöprövningsdelegationen ses över och förtydligas. Länsstyrelsen anser, även om miljöprövningsdelegationen uppfyller kravet på att vara självständigt beslutande, att det finns en otydlighet, både internt inom myndigheten men framför allt externt, vad gäller länsstyrelsens olika roller i prövningsprocessen. Länsstyrelsen konstaterar även, liksom det utredningen framför, att det finns olikheter mellan miljöprövningsdelegationerna vad gäller arbetssätt. Otydligheten riskerar att bidra till en försämrad legitimitet och förståelse för miljötillståndsprövningen i stort.

Länsstyrelsen anser att beslutsfunktionen fortsatt bör ligga på av regeringen utpekade personer, en jurist och miljösakkunnig. För att tydliggöra miljöprövningsdelegationen och länsstyrelsens olika roller bör bl.a. förordningen om miljöprövningsdelegationer uppdateras och kompletteras med bestämmelser om att även den beredande handläggaren i likhet med ordföranden och miljösakkunnig ska omfattas av samma begränsningar (23-24 §§) i vilka uppgifter som får genomföras vid tjänstgöring utanför miljöprövningsdelegationen. På så sätt klargörs att handläggaren inte samtidigt i egenskap av länsstyrelsen ska tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen i prövningsärendet. Detta kommer att tydliggöra miljöprövningsdelegationens roll gentemot länsstyrelsens övriga verksamhet och samtidigt ge en mer likriktning vad gäller hantering av de länsstyrelser som inte har en egen miljöprövningsdelegation.

Under flera år har det tagits fram gemensamma arbetssätt, rutiner och mallar för att likrikta arbetet hos miljöprövningsdelegationerna nationellt. Detta arbete behöver intensifieras och förordning om miljöprövningsdelegationer behöver ha sin utgångspunkt i detta bl.a. tydliggöras med förväntningar som bygger på att miljöprövningsdelegationerna fritt kan dela kompetens, stödja varandra vid arbetstoppar samt aktivt arbeta med gemensam utveckling och ha en nationell samordning.

Länsstyrelsen bedömer att en förändring av arbetssätt inom miljöprövningsdelegationen riskerar att, i alla fall initialt, förlänga tillståndstiden för verksamheter som tillståndsprövas. Personal ska rekryteras

och arbetssätt ska komma på plats samtidigt som en ny prövningsprocess ska implementeras. Erfarenheten från sammanslagningen av miljöprövningsdelegationer 2011 visade för Länsstyrelsens Skånes del att handläggningstiden påverkades negativt under flera år bl.a. på grund av att resurstillskottet inte motsvarade den ökade ärendebalansen och att det var svårt att rekrytera handläggare med erfarenhet av miljöprövningsärenden. Att justera miljöprövningssystemet inom befintlig myndighetsstruktur bedöms dock innebära betydligt lägre omställningskostnader och kortare startsträcka jämfört med att starta en ny myndighet.

En tydligare miljöbedömnings- och prövningsprocess

Länsstyrelsen tillstyrker att den svenska miljöprövningsprocessen anpassas till EU-lagstiftningen. För att få ett effektivt och förutsägbart system ser länsstyrelsen dock behov av förändringar av de förslag som utredningen lagt fram.

Förändring av samrådet

Myndighetssamråd bör vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget. Samråd med de som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden ska ske i ett tidigt skede av processen (innan ansökan lämnas in) i tillståndsspåret.

Länsstyrelsen bedömer att det finns flera fördelar med att hålla samråden på liknande sätt jämfört med dagsläget. Omfattande arbete med att förbättra samråden har genomförts/genomförs av länsstyrelserna under senare år. Länsstyrelsens 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.

Enligt förslaget så ska en ansökan om miljötillstånd, på motsvarande sätt som för en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet idag, innehålla uppgift om identifierade sakägare. Det är oklart hur verksamhetsutövaren ska klara av att uppfylla detta krav i den föreslagna processen. Det är länsstyrelsens upplevelse att det underlag som presenteras avseende sakägare i dagens struktur till stor del baseras på uppgifter som framkommer i samrådsskedet, t.ex. till följd av att det tillkommer information om brunnar, andra pågående vattenverksamheter, osv. Som en konsekvens av att den obligatoriska kontakten med berörd allmänhet hamnar längre fram i den nya processen riskerar det att tillkomma betydelsefull information i ett sent skede, vilket kan förlänga processen och föranleda onödiga omtag.

Länsstyrelsen anser att utredningens förslag om förändringar i samrådsprocessen risker att strida 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. Det framgår av 9 § förordningen (2015:236) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga

kemikalieolyckor. En förändrad samrådsprocess enligt utredningens förslag 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.

Inom nuvarande organisation sker det ett nära samarbete mellan olika enheter på Länsstyrelsen tidigt i processerna. Detta har lett till att det finns möjlighet för verksamhetsutövare att redan i undersökningssamråd/avgränsningssamråd får värdefulla inspel och även tidig information om parallella prövningar som behövs, exempelvis tillstånd enligt Kulturmiljölagen. Länsstyrelsen ser att en minskad sakkunskap i t.ex. kulturmiljöfrågor i tidigt skede kan leda till att olika prövningar inte taktar i varandra.

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 EUs 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 (eller prövningsmyndigheten) ska förväntas medverka vid varje förfrågan. Länsstyrelsens erfarenhet är att bolagen kommer vilja ha sådana samråd. Det kommer därmed sannolikt kräva resurser som utredningen inte tagit hänsyn till.

Länsstyrelsen 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. Samråd i tidigt skede kan även bidra till att ge mer acceptans hos allmänheten och ge bolaget input som styr dem i rätt riktning.

Möjlighet att komplettera eller avvisa

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.

Förslag till särskilda tidsfrist för avgränsningsyttrande

Länsstyrelsen motsätter sig utredningens föreslagna tidsfrist på 45 dagar för framtagande av ett avgränsningsyttrande. Länsstyrelsen anser att det finns ett behov av ett myndighetssamråd och ibland även med enskilda för att kunna beakta tidiga synpunkter innan prövningsmyndigheten lämnar ett avgränsningsyttrande vilket inte kan inrymmas inom de föreslagna 45 dagarna. Länsstyrelsen har tagit fram ett eget förslag vad gäller tidsfrister för avgränsningsyttrande, *se bilaga 2 nytt förslag avgränsningsyttrande*.

Moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

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. Det krävs däremot ett klagorande 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. 2a § miljöbalken. Vi delar utredningens uppfattning att det är mest effektivt att prövningen fortsatt handläggs av Mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolarna har som utredningen säger redan tillförts resurser för att kunna hantera de omfattande prövningarna. Om man byter prövningsmyndighet efter att prövningarna pågått i flera år finns en stor risk att man tappar fart. Detta sagt så finns det också nackdelar med förslaget att prövningarna ska ligga kvar hos Mark- och miljödomstolen. Till exempel finns många så kallade ”mellanliggande anläggningar” som inte omfattas av 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. 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.

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

Tvångsrätt, ersättning- och skadestandsfrågor

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att prövningsmyndigheten ska hantera frågor om tvångsrätt, ersättning- och skadestandsfrågor inom ramen för tillståndsprövningen samt att Mark- och miljödomstolen även fortsättningsvis ska hantera stämningssmål. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att det är mest effektivt om frågorna hanteras av prövningsmyndigheten. Vi håller med att dessa frågor sällan tynger tillståndsprövningen och att sambanden mellan villkorsfrågor och ersättningsanspråken gör att det är mest lämpligt att frågorna hanteras samlat. Det är även positivt att de sakägare som blir berörda av en gransknings- eller tillståndspliktig vattenverksamhet inte behöver bevaka sina intressen i två skilda processer.

Ändring av 24 kap. 13 § miljöbalken

Länsstyrelsen tillstyrker att det föreslås en ändring av bestämmelsen i 24 kap. 13 § miljöbalken så att den även omfattar vattenverksamhet. Det finns en lucka i den befintliga lagstiftningen som innebär att en verksamhetsutövare med tillstånd till bortledande av grundvatten inte själv kan begära återkallelse av tillståndet, om det inte sker i samband med inhämtande av domstolens godkännande enligt 11 kap. 22 § miljöbalken i samband med att bortledande ska upphöra.

Justerad reglering om val av plats (2 kap. 6 § miljöbalken)

Det är positivt att det tydliggörs att hänsyn ska tas till sådan planläggning för området som har beslutats enligt plan- och bygglagen och att de inkluderar planer såsom översiktsplaner och regionplaner som har en vägledande funktion vid prövningen av lämplig användning av mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att översiktsplanen behöver läsas tillsammans med länsstyrelsens granskningsyttrande för att vara en relevant vägledning för lokaliseringen/val av plats. I länsstyrelsens granskningsyttrande framgår statens ställningstagande till kommunens översiktsplan.

Talerätt för Riksantikvarieämbetet

Länsstyrelsen anser att riksintressemyndigheten Riksantikvarieämbetet bör ges talerätt när det gäller allmänna kulturmiljöintressen, i likhet med Naturvårdsverkets föreslagna talerätt. Kulturmiljö är en del av miljöbegreppet och det kan krävas att även dessa frågor hanteras på nationell nivå, inte bara inom ramen för Länsstyrelsens talerätt inom länet.

MKB-myndighet

Ellagen

Länsstyrelsen avstyrker förslagen om att miljöprövningsmyndigheten ska ta över rollen som MKB-myndighet avseende ellagen.

Nätkoncessioner enligt ellagen prövas idag och enligt utredningens förslag av energimarknadsinspektionen (Ei). Länsstyrelsen samråder idag med nätägaren under miljöbedömningsprocessen och yttrar sig över MKBn till Ei.

Utbyggnaden av elnätet är en prioriterad fråga på länsstyrelsen och starkt kopplad till energiplanering och regionala förutsättningar för en grön omställning. Hela processen med elnätsbyggande är idag lång och mycket arbete har lagts från både berörda myndigheter och nätbolag på att hitta arbetsformer som kortar ledtiderna. Det sägs i utredningen att ärenden enligt Ellagen är sällan ärenden. Länsstyrelserna ser en ökande ärendemängd i takt med ett ökat behov av nya ledningar och reinvesteringar.

Enligt utredningens förslag ska miljöprövningsmyndigheten ta över rollen som MKB-myndighet och yttra sig till Ei. Länsstyrelsen ska dock fortfarande yttra sig över ansökan till Ei. Det finns en uppenbar risk att ledtiderna för nätkoncessioner förlängs om fler myndigheter blir inblandade.

Miljöprövningsmyndigheten kommer att remittera länsstyrelsen, vilket innebär att länsstyrelsen fortsatt kommer att vara involverad i handläggningen men som en remisspart.

Länsstyrelsen vill även påtala behovet av tidiga samråd i processen med prövningar av nätkoncessioner. Elledningar påverkar stora områden och vitt skilda intressen. Det är därför viktigt att sökanden tidigt får en överblick över samtliga intressen som påverkas och kan ta fram flera alternativ på sträckning baserat på information som inhämtas i samrådet.

Väglagen och lag om byggande av järnväg

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

Länsstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma att om förslagen i utredningen genomförs och Länsstyrelsen fortsatt är MKB-myndighet för väg- och järnvägsplaner krävs samordning med vägförordning (2012:707) och förordning (2012:708) om byggande av järnväg eftersom hänvisningar i dessa förordningar görs till 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen. Den förslagna förändringen i 17 § punkt 4 miljöbedömningsförordningen behöver samordnas med väglagen (1971:948) och lag (1995:1649) om byggande av järnväg och Länsstyrelsens uppgifter i väg- och järnvägsplanerna.

Länsstyrelsen vill även uppmärksamma med hänvisning till kap 14.8.13 *Miljöprövningsmyndigheten tar över rollen som MKB-myndighet vid provning enligt vissa sektorslagar*, Modell 3 – väglagen och lagen om byggande av järnväg där det anges att ”Till skillnad från minerallagen eller de andra sektorslagar som beskrivs nedan finns inget utpekat ansvar för länsstyrelsen att yttra sig om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljnivå.” att det i 14 b § tredje stycket väglagen samt 2 kap 2§ tredje stycket lag om byggande av järnväg anges att ”Länsstyrelsen ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för provningen av vägplanen. Om den som avser att bygga vägen begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan. Länsstyrelsens redovisning är inte bindande”.

En ny tillstånds- och granskningsplikt

Miljöfarliga verksamheter

Länsstyrelsen anser att det finns ett antal verksamheter som borde byta provningsspår utifrån det förslag som lagts fram. Både granskningspliktiga till anmälningsspliktiga, anmälningsspliktiga till granskningspliktiga och granskningspliktiga till tillståndspliktiga. Det är länsstyrelsens erfarenhet att många verksamheter som inte är BMP per automatik enligt förslaget, klassas som det idag och kommer vid en bedömning även framgent utgöra BMP. Därför behövs en fördjupad genomgång av utredningens förslag där verksamheter som erfarenhetsmässigt har stor miljöpåverkan klassas som BMP 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. En mer diversifierad indelning medger även

en bättre avvägning av provningsnivå, framför allt för verksamheter med mindre omfattning där det är lämpligt att pröva genom anmälan. På så sätt kan provningen förenklas där det inte finns behov av utökad provning och granskning. Det skulle även göra processen tydligare och mer effektivt för provningsmyndigheten. Översynen av provningsspår för olika miljöpåverkande verksamheter bör beakta om dessa även inkluderar provningspliktig vattenverksamhet, och kan med fördel samordnas med den föreslagna översynen för vattenverksamheter, se nedan.

Vidare är det så att om man slår ihop för många verksamhetskoder riskerar skrivningarna att bli för generella och därmed vara svårtolkade både för näringslivet och för provningsmyndigheten. I bilaga 1 till yttrandet finns exempel på verksamheter som länsstyrelsen ser borde byta spår, saknas eller är otydliga.

Utredningen föreslår att nuvarande avdelning 4 i bilaga till FMH (verksamheter med hantering av kemiska ämnen) flyttas i sin helhet till en ny bilaga till MPF. Länsstyrelsens uppfattning är att det finns flera fördelar med denna ändring då det blir tydligare för både verksamhetsutövare och myndigheter vad som omfattas av tillståndsplikt då det samlas i en förordning.

Länsstyrelsens ståndpunkt är att verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagstiftningen fortsatt ska vara tillståndspliktiga. Länsstyrelsen anser att även Sevesoverksamheter på högre kravnivå bör ha en verksamhetskod för att underlätta rapportering och databehandling, detta saknas i nuvarande förslag till ändring i MPF (se 1 kap. 5 § i Förslag till förordning om ändring i miljöprovningsförordningen (2013:251)).

Vattenverksamheter

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 provning för vattenverksamheter som har en begränsad påverkan på miljön, men som inte ryms i anmälningsplikten.

På ett flertal punkter skiljer sig den svenska definitionen av vattenverksamhet i miljöbalken från förteckningarna över vattenverksamheter i MKB-direktivets bilagor, och därmed uppdelningen i utredningens förslag till bilaga 1 och 3 till miljöprovningsförordningen. Att utredningen, på föreslaget sätt, kombinerar MKB-direktivets begrepp med ”nationell” benämning riskerar att skapa otydlighet, och belyser behovet av en mer grundlig genomgång av uppdelningen av provningsnivå för olika verksamheter innan förslagen genomförs.

Ett exempel på detta gäller begreppet markavvattning. Miljöbalkens definition omfattar bland annat åtgärder som syftar till att *skydda mot vatten*. I Skåne har detta föranlett att omfattande invallningsprojekt som till exempel det kring Falsterbonäset prövats som markavvattning, även om åtgärden i grunden inte står i konflikt med intresset av att bevara befintliga våtmarker. I presenterat förslag skulle en åtgärd som denna i framtiden sannolikt kategoriseras som en *anläggning för skydd mot havet*, och sorteras in under punkten 93 (verksamhetskod 100.11).

Bakgrunden till dagens särreglering av markavvattning som tillståndspliktig utan undantag (annat än för viss täckdikning) har varit att skydda och bevara våtmarker, vilket i allmänhet inte borde stå i konflikt med intresset av att skydda ett område mot framtida, ökade vattenmängder. Då definitionen i miljöbalken föreslås kvarstå oförändrad bör det dock, oaktat punkten 93, även fortsättningsvis definieras som markavvattning, och även kräva granskning enligt punkten 97 (100.15), samt på vissa håll i landet kräva dispens från markavvattningsförbudet.

I utredningen finns ingen siffra för hur många vattenverksamheter som bedöms bli prövningspliktiga till följd av förslagen, men 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 verksamheter krävs tillstånd för alla andra vattenverksamheter. En sannolikt stor kategori av verksamheter som plötsligt blir granskningspliktiga är grundvattenbortledningar. All grundvattenbortledning, från tillfällig länshållning i samband med t.ex. grundläggningsarbeten för ett hus till äldre tunnlar, bergrum och liknande, går från att tillämpa undantagsbestämmelsen till att behöva söka igångsättningsbesked. Det finns potentiellt ett mycket stort antal verksamheter, varav vissa samhällsviktiga sådana, som på kort tid antingen behöver prövas eller kommer att utföras olovligt. Länsstyrelsen anser därför att det behöver ske en fördjupad utredning av de föreslagna övergångsbestämmelsernas konsekvenser för vattenverksamheter, samt att vid behov föreslå särskilda övergångsbestämmelser.

Anmälningslistan för vattenverksamheter behöver ses över, bland annat när det gäller mycket begränsad grundvattenbortledning. Detta på motsvarande sätt som nu görs för jordbrukets husbehovsförbrukning. Länsstyrelsen 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 anmälningsförfarande.

Svea hovrätt konstaterade i ett avgörande i slutet av 2020 (M 1853-20) att det kunde finnas ett behov av att lagstiftaren ser över tillståndsplikten för jordbrukets husbehovsförbrukning av vatten. Länsstyrelsen välkomnar att det nu presenteras ett sådant förslag. Beträffande jordbrukets behov av vatten så går utredningen ett steg längre än Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet*. Då det som konstaterat fortsatt inte finns någon punkt i 19 § förordning om vattenverksamhet som gör det möjligt att anmäla grundvattenbortledning så innebär förslaget att granskningsplikt kommer gälla för jordbruksfastigheter vars uttag av grundvatten för husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning uppgår till mer än 25 kubikmeter per dygn (mer än 10 kubikmeter per dygn på Öland och Gotland).

I Skåne och på andra håll i landet finns ett antal mycket stora djurgårdar. Det förekommer att dessa verksamheters vattenbehov överstiger det av mindre, kommunala vattentäkter. För att säkerställa den enskilda verksamhetens vattenbehov såväl som att värna ett långsiktigt hållbart nyttjande av våra gemensamma vattenresurser, så är det av stor betydelse att dessa verksamheter och deras bidrag till den samlade, kumulativa påverkan på vattentillgången och vattenförekomster prövas på ett enhetligt sätt. Förslaget uppfattas bidra till detta. Det bör dock inte primärt vara användningsändamålet som avgör om ett vattenuttag ska omfattas av anmälnings-, gransknings- eller tillståndsplikt utan dess omfattning och omgivningspåverkan.

Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn

Förskjutning från prövning till tillsyn

Länsstyrelsen anser att det finns stora utmaningar med den föreslagna förskjutningen från prövning till tillsyn. Länsstyrelsen konstaterar att utredarna tycks utgå från att länsstyrelserna i princip skulle få rollen som tillsynsmyndighet för alla tillståndspliktiga och granskningspliktiga verksamheter. Om det blir verklighet, samtidigt som möjligheten till överlåtelse av tillsyn till kommunerna tas bort, så innebär det ett enormt stort påslag av tillsynsbehov på länsstyrelserna, och resurserna för att kunna bedriva tillsyn behöver öka både för att kompensera för befintliga resursunderskott och för det ökade antalet tillsynsobjekt.

Länsstyrelsen menar vidare att det förvisso är sant att det förekommer kommuner som inte har förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn, men konstaterar också att det även förekommer kommuner som i dagsläget har bättre än eller åtminstone likvärdiga förutsättningar som länsstyrelsen har. Länsstyrelsen anser att kommunerna har en viktig roll i tillsyns- och provningssystemet och tycker att man bör titta på åtgärder för att stärka kommunernas förutsättningar.

Borttagning av det allmänna villkoret

Länsstyrelsen ser både fördelar och nackdelar med förslaget att ta bort det allmänna villkoret i miljötillstånd. En tydlig fördel är att det kan skapa större klarhet för både den sökande och tillsynsmyndigheten kring vad som faktiskt har prövats och vad tillståndet omfattar. Detta gäller dock under förutsättning att relevanta skyddsåtgärder och åtaganden som verksamhetsutövaren är beredd att genomföra beskrivs noggrant i tillståndsbeslutet.

Om sådana skyddsåtgärder och åtaganden tydligt framgår i beslutet och i tillhörande villkor skapas goda förutsättningar för en effektiv tillsyn. Det tydliggör vad som ska omfattas av egenkontrollen och underlättar uppföljningen, vilket i sin tur bidrar till ökad rättssäkerhet.

Samtidigt bedömer Länsstyrelsen att en borttagning av det allmänna villkoret kan leda till längre handläggningstider. För att säkerställa att alla relevanta miljöaspekter är tillräckligt belysta kan det krävas fler kompletteringar under prövningen, liksom ytterligare utredningar för att avgöra om vissa frågor behöver villkoras särskilt. Det kan också leda till att fler enskilda villkor behöver skrivas in i tillståndet.

En annan risk är att rättskraften för tillståndet försvagas om det allmänna villkoret tas bort. Det kan i sin tur innebära att tillsynsmyndighetens bedömningar blir mer flexibla, vilket kan skapa osäkerhet för verksamhetsutövaren. Denna osäkerhet kan bli resurskrävande för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet i det fortsatta arbetet med tillsyn.

Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen att frågan bör utredas vidare innan ett sådant förslag genomförs.

Ikraftträdande av ändring i rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § MB – behov av övergångsregel

I utredningen föreslås att rättskraftsregeln i 24 kap. 1 § miljöbalken ändras så att den i fortsättningen hänvisar till frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet, i stället för, som i dag, till frågor som har prövats i domen eller beslutet.

Utredningen redovisar att man övervägt att låta den nya rättskraftsregeln gälla även retroaktivt för redan befintliga tillstånd, men avstår från detta med hänvisning till att retroaktiv lagstiftning normalt bör undvikas i samband med myndighetsutövning, samt att konsekvenserna av en retroaktiv tillämpning är svåröverblickbara. Slutsatsen i utredningen är därför att den ändrade bestämmelsen endast ska gälla för tillstånd som meddelas efter ikraftträdandet.

Länsstyrelsen konstaterar dock att det av författningsförslaget förefaller framgå att även befintliga tillstånd kommer att omfattas av den nya rättskraftsregeln från och med den 1 januari 2028. I många fall har verksamheter som pågått under lång tid etablerat en praxis där såväl verksamhetsutövare som närboende och tillsynsmyndighet har utgått från att viss reglering gäller, delvis baserat på det allmänna villkoret. Ett borttagande av det allmänna villkoret kan öppna upp för nya tillsynsprocesser från exempelvis närboende, vilka tidigare inte varit möjliga att initiera. Det kan också skapa betydande osäkerhet för verksamhetsutövare, särskilt i ekonomisk planering, då rättigheter att exempelvis bygga eller installera anläggningar som tidigare grundats på det allmänna villkoret nu kan ifrågasättas. Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen att om rättskraftsregeln ska ändras bör det tydligt framgå att bestämmelsen inte ska tillämpas retroaktivt. En särskild övergångsbestämmelse bör införas som klargör att den nya rättskraftsregeln enbart gäller för tillstånd som meddelas efter ikraftträdandet.

Delegation till tillsynsmyndigheten

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att avskaffa möjligheten att delegera beslut om villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten. Om denna delegeringsmöjlighet tas bort, ser Länsstyrelsen en risk att det, i kombination med att det allmänna villkorets rättsverkan upphör, leder till att fler specifika villkor eller provotidsutredningar behöver föreskrivas i tillstånden. Det kan även medföra att villkor i större utsträckning än idag måste omprövas, eftersom fler detaljerade villkor sannolikt blir inaktuella över tid. Ett av utredningens syften är att fokusera tillståndsprövningen på frågor om tillåtlighet och att tydliggöra tillsynsmyndighetens ansvar för övriga frågor inom ramen för tillsynen. Länsstyrelsen anser därför att det i stället bör utvecklas en tydligare vägledning för hur tillsynsmyndigheten kan använda delegeringsmöjligheten, så att denna i större utsträckning tillämpas i praktiken.

Snävare villkorsreglering kan leda till fler tillsynsprocesser

Länsstyrelsen anser att utredningen har brister när det gäller konsekvenserna av en snävare villkorsreglering och en mer omfattande tillsyn. Genomgående förs resonemang som bygger på att aktörerna i ett tillsynsärende eller en efterföljande tillsynsprocess är verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. De närboende som kan ha rätt att initiera och driva sådana processer

uppmärksammas i stort sett inte alls. En snävare villkorsreglering kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser, vilket måste hanteras. Ökat antal tillsynsprocesser måste leda till motsvarande ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheter.

Översyn av kravet på miljörapporter

Länsstyrelsen anser att det är bra att krav på miljörapportering kommer att kvarstå för tillståndspliktiga verksamheter och instämmer i förslaget att kravet på miljörapport för tillståndspliktiga och granskningspliktiga vattenverksamheter ses över. Vi anser dessutom att Havs- och vattenmyndigheten ska ges föreskriftsrätt när det gäller miljörapporter och att myndigheten ska vara involverad i arbetet med att se över vilka verksamheter som ska omfattas av krav på miljörapport. Vi anser utöver detta att Havs- och vattenmyndigheten ska ges motsvarande befogenheter som Naturvårdsverket att meddela föreskriver om den som bedriver en vattenverksamhet ska utöva kontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken (9 § förordning om verksamhetsutövares egenkontroll).

Frågan om införande av miljörapporter för vissa vattenverksamheter har som utredningen lyfter föreslagits i tidigare utredningar. Det är också ett behov som Havs- och vattenmyndigheten lyft till regeringen vid ett par tillfällen. Frågan omfattas också delvis av miljötillståndsutredningens tilläggsdirektiv KN 2023:02, men då med fokus på att bidra med underlag för att generera mer tillförlitliga klassningar gällande miljö kvalitetsnormen för vatten.

Avgiftssystem

Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer. Länsstyrelsen håller med om beskrivningen att nuvarande system för fördelning av anslag till miljöprovning och tillsyn är trubbigt, och inte speglar variationen i ärendemängd. Nuvarande finansiering täcker inte ökade behov på grund av grön omställning, mer komplicerade provningar, gamla tillstånd som behöver omprövas, digitalisering med mera. Vi tillstyrker att en utredning vad gäller finansiering och avgiftsnivåer utgår från Statskontorets och Naturvårdsverkets redovisningar av regeringsuppdraget 2020–2022, i enlighet med betänkandets förslag i kapitel 14.18.4.

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

Länsstyrelsen anser att en förutsättning för de övergripande ändringar som föreslås i utredningen är att den myndighet som ansvarar för miljöprovningen ska ha möjlighet att disponera intäkter från sina avgifter, så kallad specialdestination. Samma princip ska även gälla för länsstyrelsernas tillsyn

enligt miljöbalken. Intäkterna från avgifter behöver fördelas till alla myndigheter som förväntas bidra med arbetsinsatser i prövning och tillsyn, inklusive det arbete med omprövning som förväntas hamna på tillsynsmyndigheterna.

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

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget 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. 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. Vi 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. Vårt 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 motsätter sig förslaget att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för att kungöra, förordna om sakkunnig och att hålla sammanträde i överklagningsmål. Det innebär sannolikt i praktiken en inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken, så väl som den faktiska möjligheten för enskilda att överklaga.

Säkerhetsfrågor och Seveso

Länsstyrelsen anser att talerätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som i nuvarande lagstiftning. Skälet till detta är 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.

Länsstyrelsen vill tydliggöra att det finns betydande risk- och säkerhetsfrågor utöver de som regleras enligt Sevesolagstiftningen. Det finns många kemikalier som inte klassas som farliga ämnen men som ändå bidrar till en omfattande riskbild, exempelvis koldioxidlagring som inte omfattas av Sevesolagstiftningen. Koldioxidlagring är en sådan fråga som ur risk- och säkerhetssynpunkt behöver hanteras som om den skulle omfattas av Sevesolagstiftningen och därför är det extra viktigt att behörig myndighet är delaktig i tillståndsprövningen och innehar talerätt för att kunna inneha partsställning. MSB och Länsstyrelserna är sådana naturliga parter. Andra exempel på risk- och säkerhetsfrågor utöver Sevesofrågor är hur naturliga omgivningsfaktorer kan påverka riskerna med en verksamhet t.ex. skred, erosionsskydd där det är viktigt med nationell och regional kunskap om de förutsättningar som föreligger.

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 tillämpas inte på ”6. sprängarbete i samband med provbrytning, brytning och bearbetning av berg eller mineraler inklusive laddning i borrhål.”

Miljömålen

I kapitel 3 i utredningen anges ”I våra utredningsdirektiv framgår att utredningen särskilt ska redovisa hur de lämnade förslagen kan förväntas påverka möjligheten att nå de miljömål som riksdagen har fastställt, inklusive det långsiktiga klimatmålet till 2045” I utredningen ses lite av redovisning kring hur de lämnade förslagen påverkar möjligheten att nå miljömålen. Utredningen förfaller inte ha lagt så mycket fokus på det, trots att direktiven anger att det särskilt ska redovisas.

Miljömålen och Generationsmålet förutsätter en tillämpning av miljöbalkens hushållningsregler i sin helhet. För de delar av miljömålen som inte omfattas av miljö kvalitetsnormerna (biologiska mångfald, ekosystem, kulturmiljö,

ekosystemtjänster mm) är 3 kap av särskilt stor betydelse. Reglerna angående hushållningen med mark och vatten i 3 kap miljöbalken är underutnyttjade, ställt i relation till betydelsen för miljömålen finns det ett stort behov av att utveckla tillämpningen av 3 kap miljöbalken.

Digitalisering

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.

Länsstyrelserna 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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöprövningsenhetens enhetschef Anders Bertholdsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har även Åsa Hedmark, Lisbet Neil Stephens och Annika Hansson Miljöprövningsenheten, Helen Thorstensson Vattenenheten, Niklas Berg och Patrik Karlsson Miljötillsynsenheten, Lisa Hofer Enheten för samhällsplanering, Mia Jungskär Kulturmiljöenheten, Emma P Persson Vattenstrategiska enheten, Carl-Axel Stenberg Enheten för samhällsskydd och krisberedskap, Magnus Lund Enheten för förorenade områden medverkat.

Bilaga 1.

Verksamheter som bör byta provningsspår

I bilaga 3 punkt 5 till miljöprovningsförordningen föreslås att granskningsplikt ska gälla för fiskodlingar. Generellt har fiskodlingar en stor påverkan på vattenmiljön genom näringstillskott och sedimentation av foderrester och fekalier. Fiskodlingar bör därför delas upp i sådana som använder recirkulerande system och sådana som inte använder recirkulerande system. Fiskodlingar som inte använder ett recirkulerande system bör alltid vara tillståndspliktiga. För odlingar på land i recirkulerande system med direktutsläpp till vatten kan granskningsplikt vara lämpligt. Finns det inte något direktutsläpp till vatten bör anmälningsplikt övervägas upp till en viss produktionsmängd. Kan lämpligen avgränsas med hur mycket gödsel/gödselvatten som uppkommer då det är detta som i stor utsträckning riskerar påverka omgivande miljö.

I bilaga 3 punkt 6 bör det införas en mängdbegränsning istället för ytanspråk. Det är framför allt mängden material som styr påverkan i form av antal sprängningar, transporter och så vidare. Även brytning under grundvattenytan borde generera automatisk tillståndsplikt.

Vad gäller malm och mineral anser länsstyrelsen att det inte är rimligt att alla underjordsgruvor ska vara granskningspliktiga. Dessa borde istället vara tillståndspliktiga eller åtminstone delas upp i lämpliga nivåer. Länsstyrelsens erfarenhet är att en gruva som enbart är underjordsgruva och som inte har anrikningsverk kan ha små verksamhetsområden och ta lite mark i anspråk. Det innebär dock inte automatiskt att miljöpåverkan är liten på djupet. Tar man exempelvis bort en större kulle eller berg medför detta att stora mängder material ska loss hållas, bearbetas och transporteras bort. Störningen för boende och utsläpp till recipient kan bli omfattande för dessa verksamheter.

Bilaga 3 punkt 10. Dessa verksamheter borde vara tillståndspliktiga. Erfarenheten är att denna typ av verksamhet alltid finns inom en gruvverksamhet och att den innebär en betydande miljöpåverkan.

Bilaga 3 punkt 26 bör flyttas till tillståndsspåret då denna verksamhet innebär en betydande miljöpåverkan.

Bilaga 3 punkt 29. Hänvisning till bilaga 1 är omfattande (20 olika punkter) och gör punkten svårtolkad. Idag finns en undre gräns för när en verksamhet blir anmälningspliktig, med förslaget tas gränsen bort och alla verksamheter som tillverkar kemikalier kommer att omfattas av granskningsspåret med undantag för vissa anläggningar som hamnar i anmälningsspåret. Hänvisning till nuvarande koderna 25.20, 25.30 och 25.50 omfattar tillverkning av

produkter av plast och inte framställning av plastråvara. Länsstyrelsen förmodar att detta omfattas av behandling av mellanprodukter i punkt 29, i annat fall är hänvisningen felaktig.

I bilaga 3 punkt 30 föreslås granskningsplikt gälla för framställning av gummi- och plastråvaror. De verksamheter som idag omfattas av verksamhetskod 25.10 och 25.20 är förknippade med luktproblematik men även hälsorisker (styren, isocyanater, vulkning av gummi). De är i de allra flesta fall miljöstörande verksamheter och bör även fortsättningsvis vara tillståndspliktiga.

Bilaga 3 punkt 42 bör även fortsättningsvis vara tillståndsplikt. Anläggningar för att tillverka batterier har stor miljöpåverkan. Det rör sig många gånger om ny teknik, hantering av farliga ämnen, stora risker med litiumbatterier. Erfarenhetsmässigt har det varit stora problem med befintliga batterifabriker.

Bilaga 3 punkt 55 innebära att små förbränningsanläggningar som idag inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga kommer att gå in i granskningsspåret. Undantaget som föreslås gäller bara vid elavbrott, vilket innebär att små anläggningar som exempelvis utgör spets- och reservkraft och som behöver gå in och stötta elnätet under kalla perioder kommer att gå in i granskningsspåret. Dessa anläggningar bör i stället omfattas av anmälningsplikt.

Det är även lämpligt att det finns en övre gräns för solkraft där stora anläggningar bör vara tillståndspliktiga istället för att gå in i granskningsspåret. Dessa anläggningar har ofta stor inverkan på naturmiljön och landskapsbilden.

I bilaga 3 punkt 56 föreslås att granskningsplikt för vindkraftparker över en viss storlek (2 st) ska gälla. Det är rimligt att större parker automatiskt kräver tillstånd. Lokaliseringen och omfattningen är avgörande för miljöpåverkan. Det är främst landskapsbild, kulturmiljö, natur, fåglar och övrigt artskydd som påverkas men även buller och skuggor från vindkraft kan påverka människors hälsa. Frågan om rennäring behöver vägas in. Det är en fråga som ofta leder till beslut om betydande miljöpåverkan i renbetesland i så gott som hela Norrland men även i Dalarna

Den föreslagna ändringen innebär även att uppförande av ett enda vindkraftverk, oavsett storlek, inte bedöms alls enligt miljöbalken. Dessa borde som minst vara anmälningspliktiga. Det är därför svårt att utan inventeringar av natur, kulturmiljö och arter kunna bedöma miljöpåverkan som även enstaka verk kan innebära.

I bilaga 3 punkt 59 föreslås att granskningsplikt ska gälla för avloppsreningsverk från 200 pe. Länsstyrelsen anser att anmälningsplikt bör gälla för avloppsreningsverk mellan 200 - 1 000 pe. 1 000 pe är gränsen för när

verken omfattas av avloppsdirektivet vilket ger en mer logisk och harmoniserad indelning. Granskningsplikt bör vara mellan 1 000 – 10 000 pe.

Det vore även lämpligt att så kallade industri-avloppsreningsverk över en viss storlek och som inte tar emot från IED-verksamheter också blir tillståndspliktiga. Tröskelvärde kan lämpligen stämma överens med gränsen för avloppsreningsverk som omfattas av lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och är tillståndspliktiga.

I bilaga 3 punkt 62 föreslås att all deponering av icke-farliga muddermassor på land längs små sund, kanaler eller vattenvägar som massorna har muddrats från ska vara granskningspliktig. Länsstyrelsen anser att tröskelvärde på mer än 1 000 ton som nu finns i miljöprövningsförfordningen är lämpligt att ha kvar. Verksamheter med lägre omfattning bör förbli anmälningspliktiga.

I bilaga 3 punkt 65, föreslås att sluttäckning av deponi där sluttäckning redan godkänts ska vara granskningspliktig. Denna slags verksamhet inbegriper till största del övervakning och kontroll och bör förbli anmälningspliktig.

I bilaga 3 punkt 70 föreslås att mekanisk bearbetning av icke-farligt avfall ska vara granskningspliktigt utan någon övre gräns. Länsstyrelsens anser att det är lämpligt att behålla tröskelvärde på 10 000 ton. Denna slags verksamhet kommer ofta bedömas medför en betydande miljöpåverkan främst genom buller och bör ingå i tillståndsspåret.

I bilaga 3 punkt 75 föreslås ett nytt tröskelvärde för lagring av icke-farligt avfall på 10 ton. Länsstyrelsen ser en risk i att förslaget kommer resultera i väldigt många granskningsärenden utan att det finns tillräcklig grund för det utifrån miljöpåverkan. Det nuvarande tröskelvärde på 10 000 ton borde fortsatt vara lämpligt. Övriga verksamheter bör förbli anmälningspliktiga.

I bilaga 3 punkt 85 föreslås att all slags verksamhet avseende skjutfält, skjutbanor och sportanläggningar ska vara granskningspliktig. Det är länsstyrelsens uppfattning att verksamheter som idag omfattas av kod 92.10 fortsatt ska vara tillståndspliktig då miljöpåverkan näst intill alltid är sådan att de medför en betydande miljöpåverkan.

Bilaga anmälningsplikt punkt 15 och punkt 16. Detta rör sig om stora verksamheter som borde hamna i granskningsspåret utifrån den miljöpåverkan de medför.

Bilaga anmälningsplikt punkt 19. Flamlaminering av plast bör vara granskningspliktig. Detta ger ofta stora utsläpp till luft av isocyanater formaldehyd och aminer såsom TDI och TDA. Reningsanläggning för den här typen av verksamhet är ett krav.

Bilaga anmälningssplikt punkt 20. Den här typen av verksamheter bör hamna i tillstånds- eller granskningsspåret. Dessa verksamheter hanterar stora mängder kemikalier med utsläpp till luft. Det finns även en ökad riskbild kring dessa anläggningar.

Bilaga anmälningssplikt punkt 25. Det är inte lämpligt att dessa verksamheter slås ihop till enbart anmälningssplikt. Biogasverksamheter kan innebära betydande störningar för närboende med avseende på lukt och transporter men även risker. Verksamhetsutövarna har ofta få anställda och inte alltid den kompetens som krävs vad gäller de risker som en sådan anläggning innebär. Dessa verksamheter bör istället gå in i tillstånds- eller granskningsspåret.

Det är positivt att nuvarande skrivning som begränsar produktion i megawatt föreslås tas bort. Det är lämpligare att begränsa tillstånd utifrån mängden substrat då detta har större påverkan på miljön genom transporter, lukt och lagring.

Bilaga anmälningssplikt punkt 26. Det är inte lämpligt att dessa koder slås ihop till att enbart anmälningssplikt. Exempelvis hamnar produktion av vätgas under den här punkten och det är en gas som kan medföra stora risker. Vid en hopslagning av punkter bör det åtminstone vara granskningssplikt.

Bilaga anmälningssplikt punkt 29. Bör vara granskningssplikt då det rör sig om hantering av särskilt farliga ämnen så som det är uttryckt i 26 kap 1§ MPF.

Koder som saknas i förslaget

Bilaga 1 punkt 91 förändrar provningsplikten för behandling av farligt avfall på ett olämpligt sätt då endast bortskaffande omfattas av punkten. Nuvarande kod i miljöprovningsförordningen, 90.450, omfattar behandling det vill säga både bortskaffande och *återvinning* av farligt avfall. Det föreslås inte heller någon granskningssplikt eller anmälningssplikt för återvinning av farligt avfall. Det innebär att återvinning av farligt avfall som inte omfattas av punkt 90 i bilaga 1 är helt oreglerad vilket inte kan anses vara ett lämpligt förfarande. Det finns en teknikutveckling inom området som lagstiftningen borde ta höjd för där fler tekniker än de som nämns i punkt 90 kan bli aktuella. Som exempel skulle termisk behandling av förorenade massor, en nuvarande metod för behandling, inte heller omfattas av lagstiftningen. Förslaget skulle även innebära att regleringen av icke-farligt avfall blir mer omfattande än farligt avfall vilket inte kan vara utredningens mening. Exempelvis skulle punkt 81 i bilaga 3 kunna kompletteras med en reglering av behandling av farligt avfall, som tillägg till regleringen i bilaga 1. Det skulle också vara lämpligt att överväga ett annat tröskelvärde än det som följer av industriutsläppsförordningen för när behandling av farligt avfall ska var tillståndspliktigt.

I bilaga 3 punkt 69 hänvisas till sådana uppgrävda massor som inte omfattas av bilaga 1. I bilaga 1 saknas dock punkt om uppgrävda massor. Länsstyrelsen anser att bilaga 1 behöver kompletteras med en punkt om behandling av uppgrävda massor där ett lämpligt tröskelvärde skulle kunna vara 2 500 ton som i nuvarande lagstiftning. Formuleringen behöver dock harmonisera med förslaget till punkt 89 och 90 i bilaga 1 samt punkt 81 i bilaga 3.

Bilaga 3 punkt 14 och 15. I utredningens förslag avseende reglering av livsmedel och foder redovisas att nuvarande kod 15.45, 15.95 och 15.141 har ersatts av punkt 14 och 15 i bilaga 3. Punkterna gäller framställning av oljor och fetter samt förpackning och konservering. Det är otydligt hur punkten om förpackning och konservering ska tolkas och hur den ska ersätta nuvarande reglering. Enbart förpackning är undantaget från IED. Ska förslaget tolkas så att punkt 15 omfattar verksamheter som endast förpackar eller verksamheter som också innefattar bland annat förpackning? Ska verksamheter som hanterar livsmedel i bulk också omfattas? Gör de inte det så riskerar regleringen att bli skev. Det finns även ett behov att definiera begreppet konservering. Enligt BREFen är till exempel frysning i sig inte konservering (preservation) när det gäller hantering av fisk men är det vad gäller grönsaker. Det är länsstyrelsens uppfattning att så som förslaget nu är utformat omfattar inte punkt 14 och 15 fullt ut verksamheter som i dagsläget fångas upp av ovan nämnda koder. I utredningen nämns att det eventuellt kan finnas anläggningar som inte längre skulle komma att omfattas av krav på miljötillstånd men går inte närmre in på vilka verksamheterna skulle kunna vara, deras påverkan på miljön eller hur många dom är. Länsstyrelsen menar att exempel på verksamheter som skulle kunna falla utanför lagstiftningen är framställning av diverse färdigmat, verksamheter som på olika sätt hanterar grönsaker eller kött, bagerier, framställning av olika vegetabiliska ”mjölkdrycker”, rökerier m.fl. Det är vidare tveksamt att förslagen till punkt 17 fullt ut skulle ersätta kod 15.250 avseende läskedrycker och kod 15.230 avseende råsprit. Dessa verksamheter har typiskt sätt en miljöpåverkan som när verksamheten når en viss storlek som bör omfattas av granskningsplikt. Det rör sådant som buller och transporter, utsläpp av processavloppsvatten, förbrukning av färskvatten, utsläpp av VOC, störande lukt och risker förknippade med kylanläggningar med mera. I utredningen anges att sådana anläggningar som eventuellt inte längre skulle komma att omfattas av krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked ändå kommer behöva följa de krav som finns på sådana anläggningar enligt livsmedelslagstiftningen. De skulle därigenom vara föremål för tillsyn och vid tillsynen kan tillsynsmyndigheten ställa krav som skyddar människors hälsa och miljön samt göra bedömningen att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och förelägga verksamheten att ansöka om miljötillstånd. Länsstyrelsen anser att detta ger en felaktig bild av vad en granskning utifrån livsmedelslagstiftningen omfattar samt vilken information

som skulle krävas och där till kompetens hos inspektörerna för att förelägga verksamheten att vidta åtgärder eller att ansöka om tillstånd.

Länsstyrelsen vill också påpeka att förslaget, så som länsstyrelsen tolkar det, innebär att en livsmedelsverksamhet vid en viss nivå övergår från att inte ens vara anmälningspliktig till att omfattas av tillståndsplikt samt IED. Erfarenhet från senare års förändringar i miljöprövningsförordningen avseende livsmedel är att det var ett stort kunskapshopp för många verksamheter att gå från att vara anmälningspliktiga till att bli tillståndspliktiga vilket i sin tur försvårade tillståndsprövningarna för många företag. Förslaget underlättar i det avseendet inte för verksamheterna.

Utredningen föreslår att det för livsmedel och foder inte ska finnas någon anmälningsplikt. I tabell 16.6 i del 3 (sida 1 642) anges att det är någonstans mellan 400 och 590 verksamheter som skulle gå från anmälningsplikt till granskningsplikt. Det innebär ett stort initialt arbete att hantera så många nya verksamheter och länsstyrelsen ställer sig frågande till om utredningen har tagit höjd för arbetsbelastningen i förslaget till organisation. Länsstyrelsen ser inte heller att det utifrån miljöhänsyn skulle vara nödvändigt att samtliga dessa bli granskningspliktiga. Nuvarande nivåindelning har visat sig vara lämplig och bör följa med i den nya lagstiftningen.

Övergripande synpunkter på förändring av koder

I bilaga 1 punkt 72 anges att punkten är omskriven för att bättre stämma överens med IED. Formuleringen som den ser ut i miljöprövningsförordningen har skapat problem då det inte tydligt framgår att en intern avloppsreningsanläggning som endast renar vatten från en eller flera industriutsläppsverksamheter inom samma anläggning inte omfattas av tillståndsplikten. Detta har i Sverige hanterats genom praxis, MÖD 9470-21. I IED-direktivet framgår att ”Oberoende utförd rening av avloppsvatten utanför anläggningens område som inte omfattas av direktiv 91/271/EEG och som släpps ut av en anläggning som omfattas av kapitel II.”. Utredningen nämner att punkten är något omskriven för att bättre stämma överens med IED men länsstyrelsen anser att omskrivningen borde adressera de formuleringar som varit otydliga i befintlig lagstiftning.

I bilaga 1 punkt 79 kan det uppfattas som att punkt 2 och 4 motsäger varandra. Om totalkapaciteten är 25 000 ton är den tillståndspliktig men också om den tar emot mer än 100 000 IFA. 25 000 kommer långt före 100 000.

I bilaga 1 punkt 80 och 83 bör begreppen harmoniseras för att undvika otydlighet.

Det är otydligt vad som är skillnaden på gruvdrift i dagbrott enligt punk 6 i bilaga 3 och punkt 2 i bilaga 1 jämfört med "Gruvdrift och gruvanläggning" i punkt 9 bilaga 3. Detta behöver förtydligas.

Förslagen författningstext använder både begreppen "hamn" och "hamnanläggning" men länsstyrelsen har inte kunnat definitioner som anger skillnaden på dessa begrepp. Om det inte finns i utredningen bör förslaget kompletteras med ett sådant för att undanröja tolkningsproblem. Alternativt bör endast ett av begreppen användas.

I bilaga 3 punkt 28 och 29 slås beskrivningar ihop som idag i MPF ligger under både kap 12 Kemiska produkter och kap 13 Gummi- och plastvaror. Det innebär att koder (25.20, 25.30 och 25.50) som tidigare legat under Gummi- och plastvaror i framtiden återfinns under rubrik Kemiska produkter trots att rubrik Gummi- och plastvaror kommer att finnas kvar. Därmed riskeras att dessa verksamheter missas eftersom de hamnar under "fel" rubrik.

I bilaga 3 punkterna 53 och 54 saknas uppgift om vad som händer med de verksamheter som hamnar under föreslaget tröskelvärden. Är det utredningens mening att dessa mängder ska lämnas helt utan prövning?

I bilaga 3 punkt 70. Lämpligen delas punkten upp i två delar där den sista delen gäller bygg- och rivningsavfall. Alternativt tas formuleringen som syftar på bygg och rivningsavfall bort då samtliga verksamheter ändå omfattas av samma punkt i förslaget.

Redaktionella fel

I bilaga 1 saknas rubrik efter avsnittet om "rening av avloppsvatten". Efter punkterna 72 och 73 bör det tillföras rubrik "avfall".

Under rubriken rening av avloppsvatten föreslås samma kod, 90.12, både i bilaga 1 punkt 71 och i bilaga 3 punkt 59. Bör var olika koder för att inte skapa missförstånd.

Bilaga 1 behöver kompletteras med punkt 77 eftersom den saknas i föreslaget.

Bilaga 3 punkt 5. Det anges att det är oförändrat men järnhaltig har ersatt metallhaltig.

Bilaga 3 behöver kompletteras med punkt 60 eftersom den saknas i förslaget.

Under rubriken avfall föreslås samma kod, 90.451, både i bilaga 1 punkt 90 och i bilaga 3 punkt 79. Bör vara olika koder för att inte skapa missförstånd.

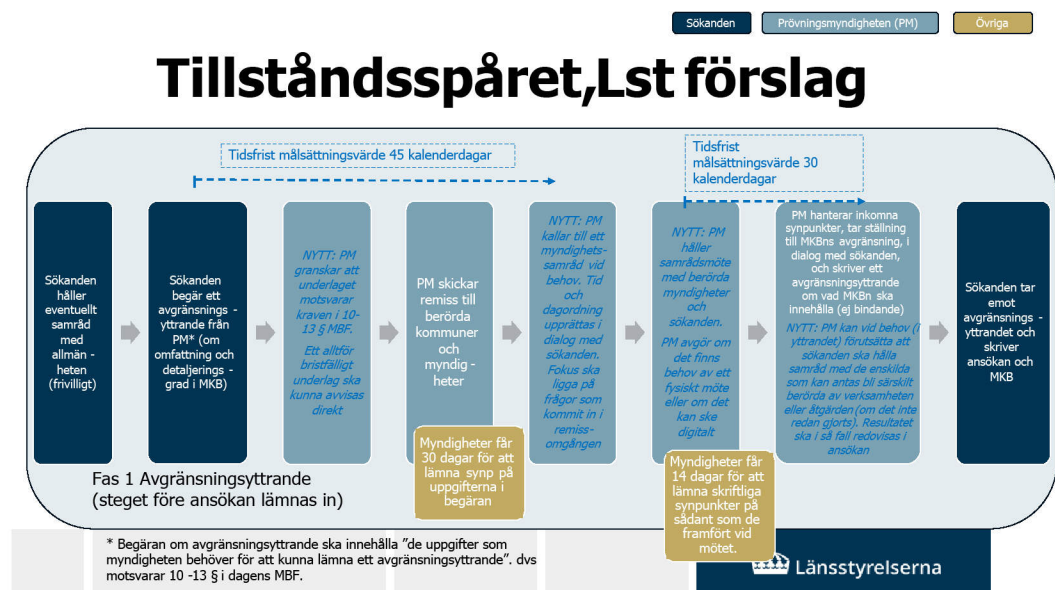
Bilaga 2.

Nytt förslag avgränsningsyttrande

Länsstyrelsernas förslag till tidsfrist i första fasen av tillståndsspåret, med tid för ett myndighetssamråd. Figur 1 och 2 visar på skillnaden mellan utredningens förslag och länsstyrelsens förslag i denna del.



Figur 1 Utredningens förslag till tidsfrist i den första fasen av tillståndsspåret



Figur 2 Länsstyrelsernas förslag till tidsfrist i den första fasen av tillståndsspåret