



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Remiss om SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. KN2025/00288.

Er beteckning: KN2025/00288

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Uppsala län 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 länsstyrelserna är en del av lösningen på de utmaningar som finns i prövningssystemet idag.

Sammanfattande synpunkter på utredningens förslag gällande organisation:

- Vi ställer oss bakom att, i enlighet med utredningens förslag, lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. I första hand anser vi att dagens tolv miljöprövningsdelegationer ska finnas kvar. I andra hand anser vi att miljöprövningsdelegationen vid en koncentration ska placeras i Uppsala istället för i Stockholm.
- Vi avstyrker förslaget att bilda en ny miljöprövningsmyndighet. En ny myndighet riskerar att få omfattande uppstartsproblem, dyrt genomförande och ett ensidigt uppdrag vilket gör att förutsättningarna att nå balans mellan olika samhällsintressen riskerar att gå förlorade inklusive det regionala tillväxtperspektivet. Om en ny

myndighet bildas anser vi att ett regionalt kontor ska placeras i Uppsala.

- Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.
- Att införa en ny tillståndsprocess kommer, oavsett organisering, att kräva stora resurser under en inledande fas. Tillräcklig finansiering av den nya prövningsorganisationen behöver säkerställas. Vi noterar särskilt att statens kostnader kommer att öka betydligt vid införandet av en ny miljöprövningsmyndighet lokaliserad på flera orter. En förstärkning av provningssystemet med 12 miljöprövningsdelegationer hade enligt länsstyrelsens bedömning gett en bättre effekt.

Utredningsbehov

Utredningen är mycket omfattande med många konstruktiva förslag på utveckling av miljöprövningssystemet. 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 miljöprövning, med regionala kontor, skulle kräva ett omfattande arbete av en organisationskommitté. Förslaget från utredningen att lägga prövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer, där alternativet att låta prövningen hanteras av dagens tolv delegationer ingår, behöver förtydligas i en enklare genomförandeutredning.
- Vi är i grunden positiva till att utgå från EU-lagstiftningens indelning men det behövs nationell anpassning för att få ett effektivt system, men en nyckel för att få ett förutsägbart system är att verksamheterna provas på rätt nivå. Fördelningen av verksamheter i de olika prövningsspåren behöver därför utredas närmare och det behövs en fördjupad genomgång där man tar hänsyn till nuvarande kunskap om verksameters miljöpåverkan för att skapa ett enkelt och transparent system.

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

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 föreslår 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.

Provningsprocessen

Länsstyrelsen tillstyrker följande.

- Att den svenska miljöprovningprocessen anpassas till EU-lagstiftningen. För att få ett effektivt och förutsägbart system ser vi dock behov av ett par förändringar.
- Att det görs tydliga hänvisningar i lagstiftningen mellan 6 kap., 20 kap. miljöbalken, miljöprovningförfordningen och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

- Att begreppet "miljöfarlig verksamhet" ändras till "miljöpåverkande verksamhet".
- Att det blir enklare att avvisa ofullständiga ansökningar tidigare än idag (nya 20 kap. 13 § miljöbalken).
- En ändrad process för miljöprövningen, men med de undantag som anges nedan och som förtydligas i processschemat i bilaga 1.
- Att kraven på vad en ansökan ska innehålla tydliggörs, både för verksamheter som omfattas av tillståndsspåret respektive granskningsspåret, se 3 kap. miljöprövningsförfordningen. Varje prövning är dock unik och ansökans innehåll kommer även fortsatt vara en bedömningsfråga i varje enskilt fall.

Vi föreslår följande justeringar av utredningens förslag.

- De verksamheter som listas som betydande miljöpåverkan (BMP) per automatik måste ses över – fler verksamheter än de som nu föreslås bör innebära BMP per automatik och därmed direkt prövas i tillståndsspåret.
- Myndighetssamråd ska vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget för tillståndsspåret. 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, se 6 kap. 24 § miljöbalken. Prövningsmyndigheten bör även kunna ställa krav på att tidigt samråd med allmänheten ska hållas vid behov.
- Prövningsmyndigheten behöver ha möjlighet att begära kompletteringar eller avvisa bristfälliga underlag.
- Gällande tidsfrister som inte avser strategiska projekt för kritiska råmaterial respektive nettonollteknik anser vi att målsättningsfrister istället för skarpa tidsfrister, samt en viss justering av de föreslagna tiderna som stämmer bättre överens med de erfarenheter vi har, ska gälla. Med målsättningsfrister menar vi tider som kan följas upp men som tillåter avsteg från fall till fall.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om:

- Att lokaliseringsfrågan i miljöbalksprövningen ska anses avgjord genom en fastställd detaljplan eller motsvarande.

Länsstyrelsen anser att följande begrepp behöver ses över:

- **"Samråd"**. I utredningen används ordet samråd, oavsett om det avser frivilligt samråd, offentligt samråd eller gränsöverskridande samråd. Ordet samråd är så starkt förknippat till vår nuvarande samrådsprocess att risken är uppenbar att det kommer bli missförstånd och sammanblandningar, inte minst för allmänheten. Vi önskar att ordet samråd ska användas på samma sätt som i nuvarande process.
- **"Fullständig respektive komplett ansökan"**. Vi anser att det är olyckligt att skilja på begreppen fullständig ansökan och komplett ansökan. Vi befarar att detta kommer medföra stor förvirring för alla parter.

Fördelning av verksamheter

- Enligt länsstyrelsernas samlade erfarenhet finns det ett antal verksamheter som borde byta prövningsspår utifrån det förslag som lagts fram. En mer diversifierad indelning medger en bättre avvägning av prövningsnivå. På så sätt kan prövningen förenklas där det inte finns behov av utökad prövning och granskning och de verksamheter som alltid kommer att bedömas som BMP får en mer effektiv process. Om man slår ihop för många verksamhetskoder kan det riskera att bli för generella skrivningar som kan vara svårtolkade både för näringslivet och för prövningsmyndigheten.
- Länsstyrelsen instämmer i förslaget att det ska ske en översyn av vilka vattenverksamheter som i stället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av anmälningsplikt. Detta behöver ske innan de nya bestämmelserna börjar gälla. Översynen behöver också omfatta om det finns vattenverksamheter som av nationella skäl alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan samt en generell översyn av listan över anmälningspliktiga vattenverksamheter.

Vattenverksamheter

Länsstyrelsen tillstyrker följande.

- Att den nya prövningsmyndigheten ska hantera frågor om tvångsrätt, ersättning- och skadestandsfrågor inom ramen för tillståndsprövningen.
- Att Mark- och miljödomstolarna även fortsättningsvis ska hantera stämningsmål.
- Att det sker en översyn av vilka vattenverksamheter som skulle kunna omfattas av anmälningsplikt istället för granskningsplikt.
- Att den nya prövningsmyndigheten ska ansvara för miljöboken och att föra förteckning över alla miljötillstånd och igångsättningsbesked.
- Att det nya prövningssystemet 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.
- Att kravet på miljörapport för tillståndspliktiga och granskningspliktiga vattenverksamheter ska ses över.

Vi föreslår följande justeringar av utredningens förslag.

- Gränserna mellan gransknings- och tillståndsplikt för vattenverksamhet är inte anpassade för svenska förhållanden och behöver utredas ytterligare. Nuvarande förslag kommer sannolikt att tynga ner prövningssystemet och försena många prövningar.
- Det behöver införas en upplysningsplikt till tillsynsmyndigheten för de ändringar som tillståndshavaren bedömer inte kräva någon förprövning.
- Utredningens förslag bedöms inte leda till att tillsynsmyndigheten har möjlighet att initiera fler omprövningar av vattenverksamhet än idag.

- Kraven på miljörapport för vattenverksamheter behöver ses över.

Länsstyrelsen avstyrker följande.

- Att alla pågående vattenverksamheter som inte har tillstånd senast den 1 juli 2030 ska lämna in en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked.
- Att länsstyrelsen ska pröva markavvattningsdispenser och att all markavvattning blir granskningspliktig.
- Att möjligheterna att begära rättegångskostnader i miljöprövningar som gäller vattenverksamheter tas bort.

Tillsyn

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att det allmänna villkoret inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft. Förlorad rättskraft ställer krav på större precision i de bindande tillståndsvillkoren, med fler specifika och tekniska villkor.
- Länsstyrelsen anser att det finns stora utmaningar med den föreslagna förskjutningen från prövning till tillsyn. En mer aktiv tillsynsmyndighet förutsätter bland annat att det finns tillräckliga resurser. I dagsläget är länsstyrelsernas tillsynsverksamhet underfinansierad inom miljöfarlig verksamhet och situationen ser ännu sämre ut för vattenverksamhet. För att genomföra förändringarna som föreslås i utredningen behövs en kraftig ökning av tillsynsmyndigheternas resurser.
- Länsstyrelsen konstaterar att det framstår som att utredarna menar att länsstyrelserna i grunden skulle bli tillsynsmyndighet för samtliga tillståndspliktiga och samtliga granskningspliktiga verksamheter. Om det blir verklighet, samtidigt som möjligheten till överlåtelse av tillsyn till kommunerna tas bort, så innebär det ett 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 i stället för att försvaga dem.

Avgiftssystem

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för överprövningen.
- Länsstyrelsen konstaterar att det är svårt att beräkna hur stora kostnaderna blir för omställning mellan två olika system för miljöprovning, men vår bedömning är att den startkostnad som redovisas i utredningen sannolikt är en underskattning. Att bygga upp en helt ny myndighet kommer i sig självt vara dyrt sett till rekrytering, upphandling med mera, och därtill kommer den tillfälliga effektivitetsdipp som blir i skarven mellan två olika myndigheter och två olika system.

Talerätten för myndigheter

- Länsstyrelsen anser att talerätten för Länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som i nuvarande lagstiftning.
- Länsstyrelsen avstyrker andrahandsförslaget att länsstyrelsens talerätt slopas.
- Länsstyrelsen anser att talerätten för de nationella expertmyndigheterna ska bibehållas i samma omfattning som idag.

Säkerhetsfrågor och Seveso

- Länsstyrelsen anser att det behövs ett införande av det undantag som finns med i Artikel 2 Seveso III-direktivet för utvinning, provbrytning, brytning och bearbetning, av mineral i gruvor och dagbrott, inklusive med hjälp av borrhål.

Rollen som MKB-myndighet

- Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det krävs fördjupade utredningar för att kunna bedöma om det är lämpligt att överföra rollen som MKB-myndighet från Länsstyrelsen till Miljöprövningsmyndigheten avseende plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg. I avvaktan på detta bör ansvaret fortsatt ligga på länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen avstyrker förslagen om att Miljöprövningsmyndigheten ska ta över rollen som MKB-myndighet avseende minerallagen och ellagen.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslagen avseende övriga sektorslagar.

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

Länsstyrelsens motivering till sin inställning

Prövningsprocessens organisation

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och ser att det behövs flera förändringar av dagens system för ett effektivt och transparent provningssystem. I fokus för provningarna ska alltid de sökande vara. Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans. Länsstyrelsen anser dock att tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet bör göras av länsstyrelsernas 12 miljöprövningsdelegationer. Länsstyrelsen avstyrker därför förslaget att flytta provningen till en ny provningsmyndighet eller i andra hand till sex av dagens 12 miljöprövningsmyndigheter. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget att flytta provningen till en ny myndighet eller till sex miljöprövningsdelegationer anser Länsstyrelsen att ett regionkontor alternativt en miljöprövningsdelegation ska placeras i Uppsala istället för i Stockholm.

Enhetlighet och effektivitet

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

Länsstyrelserna har bred kompetens och en stark regional närvaro som främjar snabb och korrekt ärendehandläggning. Länsstyrelsen instämmer i utredningens uppfattning att närhet till verksamheterna skapar legitimitet för besluten och upprätthåller förtroende för statsförvaltningen. Det regionala perspektivet med kopplingen till näringslivet gynnas av att reformeringen av provningen sker med bibehållet antal miljöprövningsdelegationer. Även den ökade ärendemängden som den nya processen innebär talar för att behålla dagens tolv miljöprövningsdelegationer.

Vi tolkar utredningens förslag att miljöprövningsdelegationerna 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 provningssystem och bidrar dessutom till legitimiteten för systemet. Vi är övertygade om att en förutsättning för effektivitet i det nya provningssystemet är att länsstyrelsernas dialog och tidiga samråd med regionala aktörer kan fortsätta utvecklas. Länsstyrelserna kan skapa förutsägbarheten, vi vet vilka konflikter och utmaningar som finns på den aktuella platsen.

Styrningen och utvecklingen av miljöprövningsdelegationerna behöver utvecklas jämfört med dagens system. Vårt förslag är att det nya systemet byggs upp så att länsstyrelserna delar kompetens, stödjer varandra vid arbetstoppar samt aktivt arbetar vidare med gemensam utveckling. Regeringen har förutsättningar att ge länsstyrelserna inriktningen att fortsätta arbetet med att åstadkomma strategisk ledning, verksamhetsutveckling och nationell likvärdighet inom miljöprövningen.

Redundans och helhetsperspektiv

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

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

Länsstyrelsernas storlek och bredd i verksamheten kan ge prövningen 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 prövningen, 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 miljöprövning är ett centralt område. Vi samarbetar med ett stort antal organisationer, däribland Svenskt Näringsliv och landets regionala handelskammare, för att stärka bemötande och service – och har en nära dialog kring hur 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).

Under 2025 fortsätter arbetet med att implementera arbetssättet för effektivare samråd. Parallellt sker utvecklingsarbetet kopplat till länsstyrelsernas gemensamma uppdrag kopplat till miljöprövning. Arbetet är etablerat inom Miljöprövningsdelegationen inklusive Länsstyrelsen i Uppsala län och kan lätt tas vidare inom befintlig organisation.

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

Att parallellt med utvecklingen av en moderniserad 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 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. Dessutom bör regeringen beakta de organisatoriska svårigheter som denna förändring kan medföra för kärnkraftslänen Halland, Kalmar och Uppsala i och med att resurser föreslås försvinna från dessa tre länsstyrelser.

I utredningens förslag om regional indelning av en ny myndighet alternativt koncentration av MPD till sex länsstyrelser, pekas Stockholm ut som placering för den myndighet som ska pröva ärenden som berör Stockholms, Gotlands, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län. Som skäl för att frånga om den indelning som gäller för koncentration av viss länsstyrelseverksamhet anges att de största ärendemängderna inte nödvändigtvis finns i storstadslänen och att det saknas synergieffekter med tidigare koncentrerad verksamhet.

Flera arbetsuppgifter inom länsstyrelserna har koncentrerats de senaste åren. Utgångspunkten om en koncentration ska ske bör vara att inte alla uppgifter koncentreras till samma länsstyrelse utan sprids till flera länsstyrelser. En koncentration av verksamhet till ett fåtal orter ökar på olikheterna mellan stora och små länsstyrelser. En sådan trend riskerar att försämra möjligheterna för alla länsstyrelser att upprätthålla en effektiv och bärkraftig verksamhet och förmågan att hantera kriser och höjd beredskap eftersom det förutsätter en viss kritisk bemanning på myndigheten. En ytterligare koncentration av arbetet innebär förordringar och en svårighet att rekrytera och upprätthålla kompetens.

För det fall Regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag att koncentrera verksamheten till sex miljöprövningsdelegationer eller bilda en ny prövningsmyndighet bör en av miljöprövningsdelegationerna/regionkontoren förläggas i Uppsala istället för i Stockholm. På flera ställen i utredningen konstateras att MPD inom Länsstyrelsen i Stockholms län endast handlägger ett begränsat antal ärenden. Det anges vidare att en koncentration till storstadsområden kan leda till högre kostnader till följd av högre lokalkostnader och en högre lönenivå. Utredningen nämner inte något argument som talar för en placering i Stockholm. MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län prövar i nuläget, som enda MPD, ärenden för tre län och ärendemängden är ungefär dubbelt så stor som den som prövas av MPD inom Länsstyrelsen i Stockholms län. Det finns inte heller några andra skäl, såsom handläggningstidernas längd, som talar för en placering i Stockholm. I Uppsala län finns dessutom goda möjligheter till kompetensförsörjning genom närvaron av Uppsala universitet och Sveriges Lantbruksuniversitet och kostnadsnivån är lägre än i Stockholm. Länet har goda kommunikationer och därmed pendlingsförutsättningar.

Nulägesbeskrivning MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län

MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län har de senaste fyra åren prövat 45 till 59 ärenden per år. Av den nationella statistiken framgår 40 - 50 ärenden per år, se tabell 1. Av statistiken framgår att MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län prövar dubbelt så många ärenden per år jämfört med MPD inom Länsstyrelsen i Stockholms län.

Tabell 1. Antal inkomna och beslutade ärenden som ingår i den nationella statistiken under perioden 2021 till tertial 1 2025 för MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län samt MPD inom Länsstyrelsen i Stockholms län.

Antal ärenden	2021		2022		2023		2024		T1 2025	
	In/Beslut		In/Beslut		In/Beslut		In/Beslut		In/Beslut	
Uppsala	40	43	41	51	36	45	27	38	9	14
Stockholm	25	14	22	23	14	22	15	16	3	3

De ärenden som ingår i den nationella statistiken för ärenden handlagda vid MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län redovisas i tabell 2 och 3. Tabell 2 visar medel- och medianvärden för olika typer av ansökningar som handlagts vid MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län under perioden 2021-2025. I tabell 3 redovisas handläggningstiden i antal dagar (medelvärden) för olika delmoment från inkommen ansökan till ett lagakraftvunnet beslut. Som framgår av tabellerna har handläggningstiderna kortats totalt sett under perioden för ärenden handlagda av MPD inom Länsstyrelsen i

Uppsala län. Som jämförelse redovisas motsvarande underlag för MPD inom Länsstyrelsen i Stockholms län i tabell 4.

Tabell 2. Medelvärde respektive medianvärde för handläggning av inkomna ansökningar till beslut handlagda av MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län under perioden 2021-2025.

MPD Uppsala	2021 Medel/Median		2022 Medel/Median		2023 Medel/Median		2024 Medel/Median		T1 2025 Medel/Median	
Helprövningar	433	391	553	546	426	375	360	383	243	296
Ändrings-tillstånd	590	590	207	162	208	193	170	185	145	145
Villkors-ändring	173	149	429	359	101	108	131	98	-	-
Övrig fråga	218	168	407	241	640	390	290	276	400	303

Tabell 3. Medelvärde för handläggningstiden (dagar) av ärenden handlagda inom MPD vid Länsstyrelsen i Uppsala län under perioden 2021-2025.

Handläggningstid för MPD Uppsala	In till kungörelse	Komplett till beslut	In till beslut	In till laga kraft
2021	316	140	298	362
2022	311	179	457	496
2023	298	190	444	579
2024	250	121	292	348
T1 2025	67	123	303	267

Tabell 4. Medelvärde för handläggningstiden (dagar) av ärenden handlagda inom MPD vid Länsstyrelsen i Stockholms län under perioden 2021-2025.

Handläggningstid för MPD Stockholm	In till kungörelse	Komplett till beslut	In till beslut	In till laga kraft
2021	161	157	293	365
2022	279	153	288	393
2023	209	176	394	412
2024	196	201	434	348
T1 2025	318	85	242	569

De kortare handläggningstiderna är ett resultat av ett aktivt internt förbättringsarbete. Ett nytt arbetssätt med planeringsverktyg på handläggarnivå samt pulsmöten och avstämningsmöten började tillämpas under slutet på 2022. Parallellt har det skett ett arbete med att arbeta ner ärendebalanserna. Bestämmelserna om att ta fram tidsplaner i prövningsärenden implementerades vid årsskiftet. För att öka förutsättningarna för en tidseffektiv handläggning skickas tidsplanerna ut i samband med kompletteringsföreläggandet. Det

ökar förutsättningarna för att remissinstanserna bättre kan planera sitt arbete.

Utöver det har arbetet med att ta fram mallar och rutiner för att effektivisera och höja kvaliteten fortsatt. Arbetet utvärderas kontinuerligt för att möjliggöra förbättringar i handläggningen. Utbyte av erfarenheter i ärenden och praxisgenomgång sker regelbundet samt utifrån identifierade behov även utbildningsinsatser.

Miljöprövningsdelegationen följer upp ändringsstatistiken på överklagade prövningsärenden kontinuerligt. Under 2023 var ändringsfrekvensen på en högre nivå jämfört med tidigare och senare. Med anledning av det gjordes ett analysarbete och intensifierad genomgång av överinstansavgöranden.

Sedan några år skickas en enkät med frågor om upplevd prövningsprocess och bemötande efter avslutad handläggning för att få underlag till eventuella förbättringar.

Vi har även fördelat ansvar för branscher som handläggare och miljösakskunnig för att möjliggöra en mer nischad expertis.

Prövningsarbetet inom Länsstyrelsen i Uppsala län är väl inarbetat. Vi är därför bättre förberedda att hantera det ökade antalet ärenden som utredningens förslag innebär. MPD inom Länsstyrelsen i Uppsala län har därtill en upparbetad samverkan med länsstyrelserna i Södermanland och Västmanland med regelbundna träffar samt inarbetade kontaktvägar i handläggningen.

Länsstyrelsen i Uppsala län har goda förutsättningar att hantera prövningar av kärnkraftsanläggningar utifrån erfarenheter av de prövningar som har skett i närtid vid Forsmark där slutförvaret av utbränt kärnbränsle (KBS-3) och utbyggnaden av slutförvaret för radioaktivt avfall (SFR) särskilt kan nämnas. Mot bakgrund av att Länsstyrelsen är ett kärnkraftslän finns ett särskilt behov av att ha en stark bemanning på myndigheten för att kunna hantera eventuella kärnkraftsolyckor.

Länsstyrelsen gör bedömningen att det vid behov är möjligt att på ett effektivt sätt flytta kontaktpunktslänsuppgifterna.

Utredningsbehov

Utredningen är mycket omfattande med många konstruktiva förslag på utveckling av miljöprövningssystemet. 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 miljöprövning, med regionala kontor, skulle kräva ett omfattande arbete av en organisationskommitté. Förslaget från utredningen att lägga prövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer behöver förtydligas i en enklare genomförandeutredning.
- Vi är i grunden positiva till att utgå från EU-lagstiftningens indelning men det behövs nationell anpassning för att få ett effektivt system. En nyckel för att få ett förutsägbart system är att verksamheterna provas på rätt nivå. Fördelningen av verksamheter i de olika prövningsspåren behöver därför utredas närmare och det behövs en fördjupad genomgång där man tar hänsyn till nuvarande kunskap om verksameters miljöpåverkan för att skapa ett enkelt och transparent system.
- Finansieringen av en ny organisation för prövningsprocessen och förändrad tillsynsorganisation är en avgörande fråga för att få ett fungerande tillsyns- och prövningssystem. Innan förändringarna genomförs behövs en utredning som kommer med ett konkret förslag på hur systemet ska finansieras.
- Utredningens förslag innebär stora förändringar för tillsynen och tillsynsvägledningen. Det rör både tillsynens uppdrag och fördelningen av tillsynsansvar mellan länsstyrelser och kommuner samt vem som har rollen som tillsynsvägledande myndighet. Utredningen har inte fördjupat sig i detta och det saknas konkreta förslag på flera områden. Detta måste klargöras innan utredningens förslag genomförs.

Kostnader

Att justera miljöprövningssystemet 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 tillståndprocess kommer, oavsett organisering, att kräva stora resurser under en inledande fas. Tillräcklig finansiering av den nya prövningsorganisationen behöver säkerställas. Vi noterar särskilt att

införande av en helt ny miljöprövningsmyndighet kommer att öka statens kostnader avsevärt.

Utredningen förslår vidare att prövnings- 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.

Avsnitt 14.4, 14.7-10 m.fl. Prövningsprocessen

Se bilaga 1 för schematisk skiss över processen med de ändringar och de tider Länsstyrelsen föreslår ska gälla som måltider.

Avsnitt 14.9 m.fl. Tillståndsspåret

Verksamheter som är BMP per automatik

Många verksamheter som inte är betydande miljöpåverkan (BMP) per automatik enligt förslaget, klassas som det idag och kommer vid en bedömning även framgent utgöra BMP. En genomgång av vilka verksamheter som ska hamna i respektive spår behövs. De verksamheter som erfarenhetsmässigt har stor miljöpåverkan och antingen är BMP per automatik idag eller oftast bedöms utgöra BMP, bör 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 först och även göra det tydligare och mer effektivt för PM. 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 bolaget upplever processen osäker och otydlig och frivilligt väljer tillståndsspåret.

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.

Avsnitt 14.8, 14.9 m.fl. Samråd i tillståndsspåret

Länsstyrelserna 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. Ett regeringsuppdrag kring detta

pågår där alla länsstyrelser är delaktiga. Uppdraget bör utvärderas innan eventuell förändring sker. Länsstyrelsens erfarenhet är att ett väl genomfört myndighetssamråd, är uppskattat av sökanden, 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. Sökanden ges möjlighet att revidera sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning innan den låst sig vid en lösning eller genomfört kostsamma undersökningar.

I stora drag påminner det föreslagna avgränsningsyttrandet om hur avgränsningssamrådet fungerar idag för verksamheter som är BMP per automatik. Vi anser att nuvarande förfarande vid avgränsningssamråd fungerar väl och att det fysiska myndighetsmötet med länsstyrelsen, kommun, räddningstjänst m.fl. 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 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. Länsstyrelsens uppfattning är, vilket utredaren lyft som positivt, att verksamhetsutövare kan göra bättre bedömningar kring risker och vidta åtgärder för att undvika olika konsekvenser. Samråd i tidigt skede kan också bidra till att ge mer acceptans hos allmänheten och ge bolaget input som styr dem i rätt riktning.

Länsstyrelsen 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 PM bedömer att ett samråd med allmänheten behövs innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen tas fram, ska

instruktioner kring detta lämnas till sökanden i avgränsningsyttrandet. Detta kan ske genom att PM lägger upp samrådsunderlaget på portalen, vilket bygger på att en sådan finns och fungerar. Alternativet är att den sökande genomför det fortsatta samrådet med allmänheten och redovisar resultatet i en samrådsredogörelse i den kommande ansökan.

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. Vår erfarenhet säger att bolagen kommer vilja ha sådana samråd. Det kommer därmed sannolikt kräva resurser som utredningen inte tagit hänsyn till.

Avsnitt 14.10 m.fl. Granskningsspåret

För att få den positiva effekt vi tror att ett granskningsspår kan bidra till behöver avgränsningen av vilka verksamheter som kan hanteras i respektive spår ses över. Se rubriken *Verksamheter som är BMP per automatik* ovan. Vårt yttrande gällande granskningsspåret bygger på att en reviderad indelningen sker såsom vi föreslagit.

Inhämta yttranden i granskningsspåret

Vi anser att det är viktigt att tillsynsmyndigheten samt länsstyrelsen tidigt ges kännedom om, och möjlighet att lämna synpunkter kring ansökans innehåll. Utgångspunkten bör vara att det ska ske om inte Prövningsmyndigheten anser att det är obehövligt.

Avsnitt 14.11 och 5 kap. miljöprövningsförordningen Tidsfrister i granskningsspåret

Beskrivningen av processens olika tidsfrister är alltför översiktlig för att det ska gå att få en bra bild av hur det ska fungera i praktiken.

För att föreslagna tidsfrister ska kunna efterlevas krävs att ett mer digitalt arbetssätt och digitalt stöd utarbetas samt att det finns utvecklat och på plats redan när miljöbedömnings- och prövningsprocessen ska implementeras. Resurser för detta behöver avsättas.

Vi föreslår att begreppet målsättningstider införs för de ärenden som inte omfattas av EU-lagstiftningen. På så sätt visar lagstiftaren också tydligt att strategiska projekt för kritiska råmaterial och nettonollteknik verkligen ska prioriteras. Med målsättningstider menar vi tider som kan följas upp men som tillåter avsteg från fall till fall.

Att införa tidsfrister på alla tillstånds- respektive granskningspliktiga verksamheter är en överimplementering av EU-lagstiftningen.

Vi bedömer att det finnas skäl att ge utrymme för längre handläggningstid för övriga ärenden för att klara EU-lagstiftningens tidsfrister gällande strategiska projekt för kritiska råmaterial och nettonollteknik. Om alla ärenden ska prioriteras lika mycket blir inga prioriterade. För att kunna prioritera att hålla de obligatoriska tidsfristerna för de strategiska projekten behöver det finnas mer "luft" i prövning av andra miljöpåverkande verksamheter.

Avsnitt 14.9.8 och 14.9.9 Synpunkter på tillståndsspårets tidsfrister

Vi motsätter oss en tidsfrist på 45 dagar för ett avgränsningsyttrande. Tiden bedöms bli för kort för PM att lämna yttrande över MKB:s omfattning och detaljeringsgrad.

Vi anser att det finns ett behov av ett myndighetssamråd och ibland även med enskilda för att kunna beakta tidiga synpunkter innan PM lämnar ett avgränsningsyttrande.

Vi föreslår (se bilaga 1) därför att utredningens tidsfrist för avgränsningsyttrande ersätts med följande två målsättningstider där:

1. Prövningsmyndigheten ska, inom 45 dagar från det att sökandens begäran om avgränsningsyttrande inkom till myndigheten, kalla till ett samråd med sökanden och berörda

myndigheter. Vid behov kan prövningsmyndigheten kräva att samråd ska hållas med de som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden.

Under denna tid ska PM dels skicka ut underlaget på remiss till andra myndigheter (remisstid ca 30 dagar) dels granska om underlaget är tillräckligt för att bedöma de sakfrågor som kommer utgöra tyngdpunkten på samrådsmötet. Innan mötet sammanställas remissvaren översiktligt. Vi vill att det ska bli ett effektivt samrådsmöte som fokuserar på knäckfrågorna.

2. Prövningsmyndigheten ska därefter, inom 30 dagar från att samrådsmöte hållits, skriftligen yttra sig om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Vi anser att tidsfristen på 45 dagar för att bedöma om ansökan och MKB är fullständig är alltför snäv. Vi föreslår istället en målsättningstid om 90 dagar från att ansökan skickas in till PM tills att ansökan bedöms vara komplett (inte bara fullständig) för ärenden som utgör betydande miljöpåverkan och hamnar i tillståndsspåret.

Remisstiden av inkommen ansökan till kommuner och myndigheter behöver vara minst 30 dagar beroende på typ av ärende. PM ska bedöma om eventuella kompletteringskrav är rimliga och därefter skriva ett eventuellt kompletteringsföreläggande för att få en komplett ansökan.

Ansökningarna är ofta omfattande, inte sällan på flera hundra sidor med alla bilagor. Det tar tid att gå igenom och bedöma och granska underlagets kvalitet, vanligtvis ska personer med olika kompetenser involveras. Vissa utredningar som t. ex. artskyddsutredningar kan bara genomföras under en viss tid på året varför tidiga synpunkter på behov av kompletteringar minskar risken för fördröjning av processen. Det blir för sent att komplettera MKB:n först efter det offentliga samrådet.

Antalet prövningar som kommer in till prövningsmyndigheten varierar stort över tid (se bilaga 2). Det är inte ovanligt att det blir en anhopning av ärenden vilket periodvis skulle kräva ökad bemanning för att klara den föreslagna tidsfristen när många ärenden hamnar i samma fas. Flest ansökningar inkommer under maj-juli vilket innebär en ärendeanhopning under semesterperioden både för PM och remissinstanserna.

Utredningen skiljer på begreppen fullständig ansökan och komplett ansökan. Vi befärar att detta kommer medföra stor förvirring för alla parter och att sökanden riskerar att invaggas i en falsk trygghet att tro PM bedömt att ärendet är komplett när man säger att den är fullständig vilket inte alltid är fallet. Kompletteringar kan som förslaget är utformat begäras i ett sent skede. Vi anser att det bör delges sökanden i ett tidigare skede. Vi anser att 180 dagars målet från komplett ansökan till beslut är väl inarbetat hos dagens miljöprövningsdelegationer och bör behållas för verksamheter som hamnar i tillståndsspåret. Möjlighet att "stoppa klockan" enligt nya 5 kap. 3 och 4 §§ i MPF bör finnas för de ärenden som är extra svåra att hantera och som kan behöva längre tid för utredning.

Avsnitt 14.10.11 Synpunkter på granskningsspårets tidsfrister

Vi anser att tiden för att granska om granskningsunderlag och ansökan om igångsättningsbesked eller ändringsbesked är fullständigt behöver utökas från föreslagna 45 till 60 dagar samt att tiden anges som en målsättningstid istället för en skarp tidsgräns.

Vi föreslår att tidsfristen (som målsättningsvärde) enbart införs på helprövningar och ändringar av befintliga verksamheter medan villkorsändringar, slutliga villkor efter provotid och liknande får handläggas utan tidsfrister.

Granskningsprocessen föreslås slutföras inom 3 månader från att PM meddelat att ansökan är fullständig. Vi ser att tiden kommer bli svår att hålla i det fall det kommer in yttranden från berörda som medför behov av fler kompletteringar. Dessutom gör en ojämn belastning av inkommande ärenden hos PM, se bilaga 2, att handläggningstiderna sannolikt kommer behöva variera över året. Vi förordar därför en målsättningstid istället för en skarp tidsgräns.

Avsnitt 14.9.8, 14.9.9 och 14.9.10 Utvärderingsperiod föreslås

För tidsfristerna föreslår vi en utvärderingsperiod om två år för att utvärdera om processen, arbetssätt, IT-stöd och vägledning fungerar och kan utvecklas.

Övriga synpunkter kring processen

Det finns idag en stor mängd verksamheter med tillstånd som är äldre än 20 år. Det har genomförts flera initiativ för att uppdatera gamla tillstånd men åtgärderna har inte givit önskad effekt och Sverige har nyligen också fått kritik från EU eftersom vi saknar ett effektivt system för att ompröva befintliga verksamheter.

Länsstyrelsen tycker inte att utredningens förslag är tillräckliga för att komma till rätta med detta. Det behövs ett system där ett tydligare ansvar läggs på verksamhetsutövarna att se till att deras tillstånd har moderna miljövillkor. Länsstyrelsen anser att delar av förslaget som presenterades i utredningen "Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen" (SOU 2022:33) som innebär en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna miljövillkor ska genomföras, men med följande ändringar:

- Förslaget ska gälla alla vattenverksamheter och miljöpåverkande verksamheter som är tillstånds- eller granskningspliktiga och som utgör kontinuerligt pågående verksamheter.
- Att intervallet för när omprövningen ska ses över anpassas till olika verksamhetstypers påverkan på miljön och behov av översyn.

Avsnitt 14.9.16 Justerad reglering om val av plats

Länsstyrelsens inställning

- Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att lokaliseringsfrågan i miljöbalksprövningen ska anses avgjord genom en fastställd detaljplan eller motsvarande.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer generellt i att dubbelprövningar är tidsdrivande och genererar onödigt 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.

I planprocessen är i bästa fall lokaliseringen avgjord redan i översiktsplaneringen, men så är inte alltid fallet. Att ett område är

utpekad för tätortsutveckling i en översiktsplan eller fördjupad översiktsplan är ingen garanti för att marken är lämplig utifrån den prövning som ska ske enligt miljöbalken. Översiktsplaner ska visserligen vara vägledande för hur mark- och vattenområden ska utvecklas. Samtidigt sker översiktlig planering på en strategisk nivå utifrån politisk viljeinriktning och demokratiskt inflytande där miljöintresset inte alltid står i fokus.

Att översiktsplanen är på en strategisk och övergripande nivå innebär att lämplighet för alla frågor som provas i detaljplanen inte kan ha prövats i översiktsplanen.

Om en strategisk miljökonsekvensbeskrivning tas fram ska den innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. I den strategiska miljökonsekvensbeskrivningen har länsstyrelsen enbart en rådgivande roll. Den strategiska miljökonsekvensbeskrivningen har till syfte att utgöra ett så bra beslutsunderlag som möjligt, men det finns inget krav på att kommunen behöver välja det alternativ som är mest fördelaktigt utifrån miljöhänseende. Slutsatsen är att val av lokalisering i plansammanhang är en kommunal fråga. Att en annan lokalisering är mer lämplig utifrån allmänna intressen är något länsstyrelsen endast kan påpeka i samrådsskedet.

Länsstyrelsens möjlighet att tycka till om lokaliseringen i planprocessen är därmed mycket begränsad, vilket också ligger i linje med hur plan- och bygglagen och det kommunala planmonopolet är utformat.

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, särskilt för vattenverksamheter, är 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 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.

Fördelning av verksamheter i olika prövningsspår

Övergripande

Totalt 9 000–10 000 verksamheter skulle gå från anmälningsplikt till granskningsplikt. Det är viktigt att det tas hänsyn till detta i utformning av organisationen.

Generellt anser vi att en mer diversifierad och tydlig fördelning av verksamheterna är en förutsättning för att uppnå en effektiv process. Det ger också ett mer förutsägbart system. Länsstyrelsen anser därför att ett antal verksamheter behöver byta prövningsspår. En mer diversifierad indelning medger en bättre avvägning av prövningsnivå, framförallt för verksamheter med mindre omfattning. Länsstyrelsen delar därför utredningens bedömning att tröskelvärden bör utredas för de verksamheter som anges i tabell 16.2. Länsstyrelsen anser att fördelningen av verksamheter även i övrigt behöver utredas ytterligare. För att indelningen ska leda till ökad effektivitet och förutsägbarhet bör de verksamheter som alltid kommer att bedömas som BMP placeras direkt i tillståndsspåret.

Det finns ett antal verksamheter som borde byta prövningsspår. Företagen kan då få rätt prövningsnivå direkt, vilket är effektivare och mer förutsägbart för företagen. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att indelning ska göras så att MKB-direktivet uppfylls.

Den fortsatta utredningen av indelningen av verksamheterna bör ta hänsyn till de utredningar som genomförts inom avfallsområdet de senaste åren. Ett exempel är de förslag som gäller att försvåra för avfallsbrottslighet.

Exempel på verksamheter som bör byta prövningsspår

I bilaga 3, punkt 6 föreslås att täkter, gruvor och torvtäkter med verksamhetsområde mindre än 25 ha ska vara granskningspliktiga. Dessa blir ofta betydande miljöpåverkan alternativt väljer sökanden själv att gå vidare med avgränsningssamråd. Det är ofta mängden material per år som är avgörande för störningen. Djupet alternativt om man tar bort en större kulle eller berg kan medföra att stora mängder material ska loss hållas, bearbetas och transporteras bort. Störningen för boende och utsläpp till recipient kan bli omfattande även för dessa. Verksamheterna bör ingå i tillståndsspåret.

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 tröskelvärdet på 10 000 ton. Denna slags verksamhet kommer ofta bedömas medföra 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 många granskningsärenden. Det nuvarande tröskelvärdet på 10 000 ton borde fortsatt var lämpligt. Övriga verksamheter bör förbli anmälningspliktiga.

Verksamheter som saknas

Punkt 90 i bilaga 1 omfattar endast bortskaffande av farligt avfall. Nuvarande kod i miljöprövningsförordningen, 90.450, omfattar behandling det vill säga både bortskaffande och återvinning av farligt avfall. Det föreslås inte någon gransknings- eller anmälningsplikt för återvinning av farligt avfall. Det innebär att återvinning av farligt avfall som inte omfattas av punkt 89 i bilaga 1 är helt oreglerad vilket inte kan anses vara lämpligt. Det skulle även innebära att regleringen av icke-farligt avfall blir mer omfattande än farligt avfall vilket inte kan vara utredningens mening. Det finns en teknikutveckling inom området som lagstiftningen borde ta höjd för men som exempel skulle termisk behandling av förorenade massor, en nuvarande metod för behandling, inte heller omfattas av lagstiftningen. 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.

Vattenverksamhet

Avsnitt 14.6.10 Särskilt om prövning av tvångs- och ersättningsfrågor

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att den nya prövningsmyndigheten ska hantera frågor om tvångsrätt, ersättning- och skadestandsfrågor inom ramen för tillståndsprövningen samt att mark- och miljödomstolen även fortsättningsvis ska hantera stämningssmål.

Synpunkter på förslaget

Vi 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.

Det är däremot inte självklart att en förvaltningsmyndighet faktiskt kan hantera dessa frågor då förvaltningslagen saknar processuella regler om till exempel vittnesförhör.

Avsnitt 14.7.6 och 15.2.3 om övergångsbestämmelser för de verksamheter som blir granskningspliktiga

Länsstyrelsens inställning

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

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, grävda diken och bortledande av yt- och grundvatten. Det är även oklart hur tidigare utförda vattenverksamheter av engångskaraktär, exempelvis muddringar, ska hanteras. 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. Detta medför bland annat att all grundvattenbortledning, även tillfällig sådan, i samband med exempelvis byggprojekt kommer att behöva hanteras inom gransknings- eller tillståndsplikt. Detta kommer att belasta prövningssystemet med ett mycket stort antal ärenden som tidigare oftast har skett inom ramen för undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken.

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 anmälningspunkt. 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 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.

Avsnitt 14.7.7 och 14.18.3 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt? och Utredning för att fastställa lämpliga gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen 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 krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked för övriga vattenverksamheter. Detta kommer att gälla även för vattenverksamheter med obetydlig påverkan på miljön och som inte kan anmälas. Som exempel kan nämnas att inga grundvattenbortledningar kan anmälas. Detta medför att alla grundvattenbortledningar kräver igångsättningsbesked, oberoende av storleken på uttaget och om det är tillfälligt eller permanent.

Anmälningslistan behöver därför ses över innan ändringarna genomförs.

Översyn av anmälningspliktiga 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 anmälningsförfarande.

Punkterna i bilaga 3 för vattenverksamheter är otydliga

Punkterna i listan över granskningspliktiga vattenverksamheter (87-103) är dåligt anpassad till svenska förhållanden och behöver en fullständig översyn. Den föreslagna gränsdragningen mellan tillstånd/granskning bedöms i många fall vara för högt satt, vilket sannolikt kommer att leda till att många vattenverksamheter hamnar i tillståndsspåret i alla fall. Detta kommer sannolikt att leda till en ökad och ineffektiv ärendebelastning.

Exempelvis kan nämnas punkt 91 gällande dammar och uppdämning eller lagring av vatten där den föreslagna gränsen mellan tillstånd/granskning går vid 10 miljoner kubikmeter vatten. Detta motsvarar med svenska mått en större fördämning. Jämförelsevis kan nämnas att volymsgränsen för när dammar är undantagna från konsekvensutredning avseende dammsäkerhet går redan vid en procent av den föreslagna volymen (0,1 miljoner kubikmeter). Gränsen för tillståndsplikt bör sättas betydligt lägre än utredningens förslag.

Även överledning av vatten mellan olika avrinningsområden enligt punkten 95 kan nämnas. Enligt denna går gränsen mellan tillstånd/granskning vid en årlig vattenöverledning av 100 miljoner kubikmeter vatten. Detta innebär, om uttaget sker jämnt fördelat över året, ett uttag av 3,2 kubikmeter vatten per sekund. Med tanke på punktens utformning och att den tar sikte på vattenbrist är det mer sannolikt att uttaget sker över en begränsad tid av året, vilket innebär att betydligt större vattenuttag under dessa perioder kan ske utan att passera gränsen för tillståndsplikt. Jämförelsevis skulle ett vattenuttag av sådan storlek motsvara hela lågvattenföringen i ett relativt stort vattendrag. Ett sådant vattenuttag bör medföra en

betydande miljöpåverkan i de flesta fall. Gränsen för tillståndsplikt bör sättas betydligt lägre än utredningens förslag.

Det är inte alltid tydligt vilka verksamheter eller åtgärder som avses och de stämmer inte överens med definitionen av vattenverksamheter i miljöbalken. Det vore till exempel bra att använda sig av miljöbalkens definition av vattenkraftsverksamheter (11 kap. 6 § miljöbalken) i punkt 89 (anläggningar för produktion av vattenkraftsbaserad energi).

En annan otydlighet med listan kopplar till nuvarande definition av markavvattning (11 kap. 2 § miljöbalken). Punkt 93 (infallningar) kan vara en markavvattning och markavvattning finns med i punkt 87, utöver den egna punkten för markavvattning (97).

Anläggning av vattenledningar över långa avstånd, punkt 92, behöver inte nödvändigtvis vara en vattenverksamhet enligt miljöbalkens definition, då en vattenledning kan gå på land.

Avsnitt 14.7.13 Annan tillståndsplikt enligt miljöbalken m.fl. lagar

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsens motsätter sig förslaget att länsstyrelsen ska pröva markavvattningsdispenser och att all markavvattning blir granskningspliktig.

Det har skett flera utredningar som granskat regelverket om markavvattning, bland annat SOU 2025:21 och ett nyligen redovisat regeringsuppdrag till Naturvårdsverket (Översyn av regelverk för att underlätta för återvätning). Innan det beslutas om en ny provningsordning för markavvattningar behöver resultatet från dessa utredningar beaktas.

Mer effektivt om samma myndighet prövar dispens och tillstånd

Utredningen föreslår att all markavvattning ska bli granskningspliktig och hanteras av den nya provningsmyndigheten. Samtidigt föreslås att ansvaret för provningen av dispens från markavvattningsförbudet ska ligga kvar hos länsstyrelsen, "om frågan inte uppkommer i ett miljöprovningsärende". Det är därför oklart vilka markavvattningsåtgärder som skulle vara aktuella att dispenspröva hos länsstyrelsen.

Vi ser inga tydliga skäl till att två separata myndigheter ska hantera dispens respektive tillstånd till markavvattning. Däremot kan det ur

effektivitetssynpunkt vara bra att prövningsmyndigheten hanterar både dispensprövningen och frågan om miljötillstånd. Det kan dock krävas en särskild bestämmelse som innebär att den nya prövningsmyndigheten inte behöver pröva tillståndsfrågan om det inte finns möjlighet att ge dispens.

Avsnitt 14.9.20 Ny hantering av en ansökan om ändring eller beslut

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen anser att det ska införas en upplysningsplikt till tillsynsmyndigheten för ändringar som tillståndshavaren bedömer inte kräver någon förprövning.

Motivering till Länsstyrelsens förslag

I ändringstrappan föreslås att vissa ändringar vid befintlig verksamhet inte kräver förprövning om det är uppenbart att allmänna eller enskilda intresse inte påverkas. Enligt Länsstyrelsens erfarenhet leder undantag ofta till chansningar med ökat behov av tillsyn. Det kräver hög kompetens hos verksamhetsutövaren att kunna avgöra om allmänna eller enskilda intresse inte påverkas. Samtidigt är det viktigt att tillsynsmyndigheten kan få en tydlig uppfattning om verksamhetens omfattning, även för de delar som gäller utanför villkoren i tillståndet. Detta blir särskilt av vikt om flera mindre ändringar som skett utan tillsynsmyndighetens kännedom i förlängningen leder till en påverkan på miljön.

Länsstyrelsen anser därmed att sådana ändringar där verksamhetsutövaren bedömer att det är uppenbart att allmänna eller enskilda intresse inte påverkas ska rapporteras till tillsynsmyndigheten. Detta ger tillsynsmyndigheten en större möjlighet att agera om det finns risk för negativ påverkan på människors hälsa och miljön.

Avsnitt 14.9.24 Särskilt om moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Länsstyrelsens synpunkter

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. 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 anser att det finns skäl att vidga kravet på verksamhetsutövarna att hålla sina tillstånd uppdaterade till andra vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter. Se mer om detta i avsnittet "Behov av tidsbegränsade tillstånd" nedan.

Avsnitt 14.9.25 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Länsstyrelsens inställning

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.

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

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.

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. 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.

Vi 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 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. Det innebär sannolikt i praktiken en inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken, så väl som den faktiska möjligheten för enskilda att överklaga.

Avsnitt 14.9.26 Miljöbok med förteckning över miljötillstånd och igångsättningsbesked

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att den nya prövningsmyndigheten ska ansvara för miljöboken och hålla en förteckning över alla miljötillstånd och igångsättningsbesked.

Det är mycket angeläget att det finns en förteckning av alla beslut om miljötillstånd för att ge en heltäckande överblick. Det är bra om förteckningen finns i ett webbaserat GIS-system och att besluten kan laddas ner.

Avsnitt 14.8.4 Nytt granskningsförfarande

Synpunkter gällande möjligheten att följa tidsfrister

I betänkandet ersätts den befintliga bestämmelsen i 22 kap. 13 § miljöbalken av 20 kap. 24 § miljöbalken, men med motsvarande innehåll. Bestämmelsen gäller möjligheten för prövningsmyndigheten att inhämta ett yttrande från Vattenmyndigheten gällande miljökvalitetsnormen för vatten. Erfarenheter från idag är att en sådan process kan ta mycket lång tid, särskilt om den hamnar hos regeringen för prövning. Vi ser en stor risk att tidsfristen på tre + tre månader inte kan följas.

Det är viktigt att denna problematik synliggörs och hanteras, till exempel genom möjlighet till ytterligare tidsfrister eller ”stoppa klockan”. Man kan också överväga ett krav på sökande att redan i granskningsunderlaget ange om de anser att det finns anledning att inhämta yttrande från Vattenmyndigheten samt motiveringen till detta.

Utöver detta ser vi också att det finns en risk att hanteringen av tvångsrätt, skadestånd- och ersättningsfrågor inom ramen för miljöprövningen kan leda till svårigheter att följa tidsfrister.

Avsnitt 14.9.24 om ansökan om omprövning

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen anser att förslagen i betänkandet inte kommer att leda till att tillsynsmyndigheten har möjlighet att initiera omprövningar i högre grad än idag.

Vi motsätter oss förslaget att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket inte längre ska kunna initiera omprövning.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Det blir inte lättare att initiera omprövning

Att omprövning av vattenverksamheter inte skett i större utsträckning hittills beror främst på att det underlag som behöver tas fram är förhållandevis omfattande. Det finns även betydande svårigheter med att ta fram sådant underlag om verksamhetsutövaren inte är motiverad eller delar synen på vilket underlag som behövs. Detta i kombination med brist på riktad

finansiering för tillsyn har gjort att omprövningar har prioriteras ner.

Länsstyrelsen ser därmed positivt på att möjligheten för tillsynsmyndigheten att ansöka om omprövning ska förenklas. Vi saknar dock konkreta förslag som faktiskt möjliggör detta. Det kommer fortsatt krävas utredningar från tillsynsmyndighetens sida i fråga om vad som ska ingå i ansökan. Förslagsvis borde tillsynsmyndigheten i högre grad kunna ansöka om omprövning med specificering av vilka krav som inte efterlevs samt motivering och lämpliga förslag på villkor. Om prövningsmyndigheten samtycker bör de sedan hämta in nödvändigt underlag för omprövning från verksamhetsutövaren.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska också kunna inleda en omprövning

Att initiera en omprövning kan vara mycket resurskrävande avseende såväl personal som utredningskostnader och det kommer att vara svårt för tillsynsmyndigheten att prioritera detta arbete även fortsättningsvis. Det finns tillfällen där det kan vara mycket angeläget ur ett nationellt perspektiv att ett tillstånd omprövas. Vi anser därför att våra tillsynsvägläsningsmyndigheter, Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, ska behålla möjligheten att initiera omprövning i särskilt angelägna fall. Vi ser ingen risk att detta skapar en otydlighet om vart det primära ansvaret att ansöka om omprövning ligger.

Det är inte heller rimligt att de nationella myndigheternas möjlighet att bevaka det nationella perspektivet av behov av omprövning är att ta kontakt med tillsynsmyndigheten och övertala dem att initiera en omprövning. Särskilt inte då en omprövning även fortsättningsvis kommer att vara mycket resurskrävande.

Avsnitt 14.10.4 Vad ska en ansökan om igångsättningsbesked innehålla?

Länsstyrelsens synpunkter

Det finns ett generellt förslag om vad som ska ingå i en ansökan om igångsättningsbesked. För vindkraft- och solcellsparker föreslås däremot särskilda punkter som överensstämmer med de huvudsakliga punkter som gäller för vindkraftparker enligt 25 a § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Länsstyrelsen ser vissa risker med att ange särskilda punkter som styr ansökan,

särskilt då punkterna har sin utgångspunkt i miljöfarlig verksamhet. Detta då det är vanligt att vindkraftparker och solcellsparker även omfattar anmälnings- eller tillståndspliktiga vattenverksamheter.

Med ett nytt prövningssystem ökar möjligheten att sampröva miljöfarliga verksamheter som exempelvis sol- och vindkraftsparker med vattenverksamhet, vilket är positivt. Med en specificering med utgångspunkt enbart ur miljöfarlig verksamhet om vad som ska ingå i en ansökan ser Länsstyrelsen en risk att frågor relaterade till vattenverksamhet inte tas hänsyn till i den utsträckning som krävs. Det finns därför ett behov att se över om det behöver tydliggöras att frågor relaterat till åtgärder i ett vattenområde också behöver ingå i ansökan.

Om särskilda punkter i ansökan för vissa verksamheter ändå blir vald utgångspunkt bör det också vara lämpligt att utreda om det inte är mer ändamålsenligt att punkter som berör en särskild typ av verksamhet ingår i föreskrifter snarare än lagrum. Med tiden kan ytterligare verksamheter för energiproduktion eller andra liknande verksamheter där det finns behov av särskild redovisning inför igångsättningsbesked tillkomma. Ändringar i sådana skeden kan behöva ske snabbt, och nuvarande förslag och rådande system att ha dessa i förordning begränsar denna möjlighet.

Avsnitt 14.12.2 Moderna miljövillkor för tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel

Länsstyrelsens inställning

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 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. 2a § miljöbalken.

Länsstyrelsens synpunkter på förslaget

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.

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.

Avsnitt 14.14.1 Behov av en effektiv och enhetlig tillsyn

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen anser att det finns stora utmaningar med den föreslagna förskjutningen från prövning 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 anser att konsekvensanalysen underskattar resursbehovet för tillsyn inklusive omprövning. Tillsyn inkluderar

platsbesök, dialog, administration, 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.

Avsnitt 14.14.3 och 14.20.4 om miljörapporter

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att kravet på miljörapport för tillståndspliktiga och granskningspliktiga vattenverksamheter ska 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).

Motivering till Länsstyrelsens inställning

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 miljökvalitetsnormen för vatten.

Länsstyrelsen anser att det redan idag är möjligt att besluta att alla vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel (11 kap. 6 § miljöbalken) ska omfattas av kravet på miljörapport. Utöver detta behöver det utredas om till exempel vattenuttag för allmän dricksvattenförsörjning, långvariga grundvattenbortledningar, övriga vattenuttag (bevattning mm) samt övriga dammar med

pågående verksamhet ska omfattas av kravet på miljörapport. Det behöver också tas fram föreskrifter gällande innehållet i miljörapporterna.

Angående vattenuttag för bevattning och övriga användningsområden så finns det ett stort behov av mer kunskap. Många vattenuttag är okända och saknar tillstånd, vilket försvårar kontroll och uppföljning. Med ett förändrat klimat krävs bättre kontroll och styrning av dessa vattenuttag. Ett krav på miljörapport skulle underlätta detta arbete. Det behöver dock utredas vidare vilka och hur stora vattenuttag som ska omfattas av kraven. Detta behöver stämma överens med EU-rättsliga krav.

Övriga synpunkter på betänkandet

Behov av tidsbegränsade tillstånd

Länsstyrelsen anser att delar av förslaget som presenterades i utredningen "Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen" (SOU 2022:33) som innebär en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna miljövillkor ska genomföras, men med följande ändringar:

- Förslaget ska gälla alla vattenverksamheter och miljöpåverkande verksamheter som är tillstånds- eller granskningspliktiga och som utgör kontinuerligt pågående verksamheter.
- Att intervallet för när omprövningen ska ses över anpassas till olika verksamhetstypers påverkan på miljön och behov av översyn.

Behov av fortsatt översyn av omotiverade skillnader mellan vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter

Flera utredningar, inklusive denna, har lyft frågan att det idag finns omotiverade skillnader i 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.

Tillsyn

Sammanfattning av Länsstyrelsens inställning

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att det allmänna villkoret, inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas.
- Länsstyrelsen anser att utredningen har brister när det gäller konsekvenserna av en snävare villkorsreglering och en mer omfattande tillsyn. Utredningen bygger på att man generellt minskar omfattningen av tillståndsprövningar och överflyttar frågor från prövningen till tillsynen. Detta kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser, vilket måste hanteras och även en ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheter.
- Länsstyrelsen instämmer i att en flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn, och tillika att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar. Länsstyrelsen anser att den översyn av miljötillsynsförordningen som föreslås i avsnitt 14.18.5 är nödvändig om lagstiftaren går vidare med övriga förslag i utredningen. Eftersom utredarna inte har lämnat några förslag på fördelningen av tillsynen och heller inte om möjligheten att överlåta tillsyn så finns det inget ytterligare att ta ställning till.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att ansvaret för att ansöka om återkallelse eller omprövning av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 24 kap begränsas till tillstånds- eller tillsynsmyndigheten sett till de effekter detta medför på länsstyrelserna som tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen konstaterar dock att det kan finnas skäl till att vissa andra myndigheter bör ha rätt att ansöka om omprövning – se särskilda ståndpunkter gällande vattenverksamheter.
- Länsstyrelsen anser att det är bra att krav på miljörapportering kommer att kvarstå för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Miljörapporten är ett viktigt verktyg i tillsynsarbetet och har även flera andra viktiga funktioner. Det bör även införas krav på miljörapport för vissa vattenverksamheter enligt vad som anges i avsnitt 14.14.3 och 14.20.4.

Borttagning av det allmänna villkoret och dess påverkan på tillsynen

Länsstyrelsen inställning

I utredningen föreslås att det allmänna villkoret inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft samt att frågor som inte uttryckligen regleras i miljötillståndets villkor i stället kan hanteras inom ramen för tillsynen.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Syftet med förslaget är att det ska bli tydligare för både sökande och tillsynsmyndigheten vad som har prövats och vad tillståndet omfattar, förutsatt att de skyddsåtgärder och åtaganden som den sökande är villig att åta sig beskrivs noggrant i tillståndsbeslutet. Allt som är väsentligt ska framgå av erforderliga villkor och av beslutet i sin helhet. Det kan därmed skapa en tydlighet i vad som ska omfattas av ett egenkontrollprogram och bra förutsättningar för uppföljning inom ramen för tillsynen.

Länsstyrelsen ser dock en risk att det föreslagna borttagandet av det allmänna villkorets rättskraft i praktiken kan få motsatt effekt. Det kan medföra att fler och mer preciserade villkor behöver tas in i tillståndet, vilket riskerar att göra tillståndsprocessen mer omfattande, detaljfokuserad och tidskrävande. Det ställer höga krav på prövningsmyndigheten att reglera allt väsentligt i bindande villkor, vilket kan innebära merarbete och förlängda handläggningstider. För verksamhetsutövaren kan ett stramt villkorssatt tillståndsbeslut försvåra möjligheten att anpassa verksamheten till ny teknik eller förändrade miljöförhållanden utan att behöva ansöka om ändringstillstånd, vilket i sin tur kan leda till ökade kostnader och fler ärenden till prövningsmyndigheterna.

Om det i stället sker en mindre detaljerad reglering i tillståndet, finns en annan risk – att otydligheten om vad som faktiskt omfattas av prövningen leder till osäkerhet för såväl tillsynsmyndigheten som verksamhetsutövaren. Den trygghet som rättskraften innebär urholkas, och det finns en risk att tillsynen i större utsträckning kommer att präglas av flexibla och subjektiva tolkningar, vilket inte nödvändigtvis är till fördel för verksamhetsutövaren. Den gråzon som kan uppstå riskerar att bli resurskrävande för båda parter och skapa onödig rättsosäkerhet.

Rättskraften är en viktig trygghetsfaktor för den som söker tillstånd, eftersom den möjliggör att tillståndet kan åberopas vid exempelvis klagomål eller ifrågasättanden. Den är också en av anledningarna till att vissa verksamhetsutövare som inte är tillståndspliktiga ändå väljer att ansöka om tillstånd. Att inskränka rättskraften riskerar därmed även att minska incitamenten för frivilliga prövningar. Sammantaget anser Länsstyrelsen att frågan är komplex och kan behöva utredas ytterligare innan förslaget genomförs.

Avsnitt 14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut med mera

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Om delegeringsmöjligheten slopas ser Länsstyrelsen en risk att det tillsammans med att det allmänna villkorets rättskraft tas bort leder till flera specifika villkor eller flera provotidsutredningar i tillstånden. Villkor kan även komma att behöva omprövas i större utsträckning än idag, då det troligen blir fler specifika villkor, som efter en tid inte är aktuella.

Utredningens mål är bland annat att fokusera tillståndsprövningen till frågor som rör tillåtligheten, och att tydliggöra tillsynsmyndighetens mandat att hantera övriga frågor inom ramen för tillsynen. Möjligen kan en slopad delegering resultera i ett snabbare provningsförfarande, då detaljer får lösas inom tillsynsarbetet. Men även att ha kvar delegationsmöjligheten skulle kunna bidra till snabbare prövningar, då mindre omfattande frågor då inte behöver regleras inom prövningen.

Länsstyrelsen vill dock påpeka att i tillsynsarbetet föreläggs en verksamhetsutövare om åtaganden. Om en ny verksamhetsutövare övertar tillståndet för verksamheten, gäller inte föreläggandet och det måste riktas mot den nya verksamhetsutövaren. Länsstyrelsen anser vidare att ha kvar delegationsmöjligheten skulle förtydliga tillsynsmyndighetens mandat och inom vilka områden tillsynsmyndigheten kan besluta om villkor. Tillsynsmyndigheten får då en prövande roll och villkoren som beslutas vid delegering gäller för verksamheten och följer med tillståndet med villkor om ett nytt bolag övertar verksamheten.

För att minska arbetsbelastningen för tillsynsmyndigheten bör frågan om att rikta ett föreläggande mot en viss verksamhet, i stället för som idag mot en viss verksamhetsutövare som kan ändras, utredas vidare. Länsstyrelsens erfarenhet är att ägarbyten sker allt oftare.

Avsnitt 14.9.17 Snävare villkorsreglering kan leda till fler tillsynsprocesser

Länsstyrelsens inställning

En snävare villkorsreglering kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser, vilket måste hanteras. Ökat antal tillsynsprocesser måste leda till motsvarande ökad resurstilldelning till tillsynsmyndigheter.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredningen bygger på att man generellt minskar omfattningen av tillståndsprövningar och överflyttar frågor från prövningen till tillsynen, detta enligt önskemål från olika aktörer (se bland annat del 2, avsnitt 14.9.17, s. 1366).

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 sådana processer och driva dem vidare behandlas knappast alls.

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

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

problematik. Särskilt vanligt är det när det gäller bergtäkter och vindkraftparker.

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

Avsnitt 14.14.1 En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn samt Avsnitt 14.18.5 Översyn av miljötillsynsförordningen och tillsynsmyndighetens uppgifter

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer i att en flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn, och tillika att det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har rätt förutsättningar.

Länsstyrelsen anser att den översyn av miljötillsynsförordningen som föreslås i avsnitt 14.18.5 är helt och hållet nödvändig om lagstiftaren går vidare med övriga förslag i utredningen. Eftersom utredarna inte har lämnat några förslag på fördelningen av tillsynen och heller inte om möjligheten att överlåta tillsyn så finns det inget ytterligare att ta ställning till.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredningen föreslår inga ändringar i miljötillsynsförordningen, utan konstaterar i stället endast att frågan om tillsynsansvar behöver utredas ytterligare. Samma sak gäller för frågan om huruvida överlåtelse av tillsynsansvar till kommunerna ska vara möjligt. På sidan 1525 skriver utredarna att *"Både miljötillsynsförordningen och förordningen om avgifter för provning och tillsyn bör därför ses över."* och *"Vi bedömer att kommunerna har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn. Vi konstaterar samtidigt att länsstyrelserna har överlåtit en stor andel av tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter till kommunerna. Det behöver för dessa verksamheter därför göras en bedömning av om förutsättningarna för överlåtelse fortfarande finns."*

Länsstyrelsen konstaterar att det framstår som att utredarna menar att länsstyrelserna i grunden skulle bli tillsynsmyndighet för

samtliga tillståndspliktiga och samtliga granskningspliktiga verksamheter under det nya upplägget. 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. Vidare anser länsstyrelsen att det även blir konsekvenser då kommunernas roll som tillsynsmyndighet försvagas och deras roll idag med bland annat lokalkännedom förändras.

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.

Omprövning av villkor med mera

Länsstyrelsens inställning

Ansvaret för att ansöka om återkallelse eller omprövning av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt 24 kap. 3 och 5 §§ begränsas till tillstånds- eller tillsynsmyndigheten.

I samband med prövningen av en ansökan om återkallelse eller omprövning ska Miljöprövningsmyndigheten granska om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om myndigheten kommer fram till att ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska Miljöprövningsmyndigheten informera sökanden och tillståndshavaren om att det krävs en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken för prövningen samt förelägga tillståndshavaren att ta fram underlag för en sådan prövning.

Om en tillståndshavare inte följer Miljöprövningsmyndighetens föreläggande att ta fram den utredning som behövs för prövningen får myndigheten besluta att bristen ska avhjälpas på den förelagdes bekostnad.

Om en ansökan om omprövning inte avser hela verksamheten ska Miljöprövningsmyndigheten begränsa beslutet till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd eller ändringsbesked). Det förtydligas att beslutet bör innehålla en bestämmelse om den tid som tillståndsinnehavaren har på sig att uppfylla de nya eller ändrade villkoren.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget sett till de effekter detta medför på länsstyrelserna som tillsynsmyndighet, men konstaterar också att det kan finnas skäl till att vissa andra myndigheter bör ha rätt att ansöka om omprövning – se särskilda ståndpunkter gällande vattenverksamheter.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken kopplas till länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet avseende vissa verksamheter och åtgärder. En del verksamheter och åtgärder kommer kommunerna att vara tillsynsmyndighet för och även de kommer att ha möjlighet att initiera en omprövning, likaså har Miljöprövningsmyndigheten denna möjlighet som prövningsmyndighet. Sett till vilka som i dagsläget normalt sett kommer i en position där det finns anledning att ansöka om omprövning så blir det i huvudsak ingen skillnad mot vad som är lagstadgat i dagsläget.

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning om att omprövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet sällan sker på initiativ av vare sig tillsyns- eller prövningsmyndigheter i dagsläget. Detta beror främst på bristande resurser och att det har saknats adekvat vägledning eller praxis på området. Dock har de centrala myndigheterna, såsom Naturvårdsverket, arbetat med frågan och numer finns vägledning inom området. Länsstyrelsen uppfattning är att många tillsynsmyndigheter under det senaste året har gjort en kartläggning av de miljöfarliga verksamheter som faller inom den egna tillsynen och som är i behov av omprövning av hela/delar av verksamheten. Detta arbete har främst gjorts inom ramen för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken. Nästa steg i denna process blir för tillsynsmyndigheterna att ansökan om omprövning hos prövningsmyndigheterna och några sådan ärenden har nu inkommit hos ett flertal av landets Miljöprövningsdelegationer, fler är att vänta.

Som mycket annat är det ett viktigt arbete men då det oftast saknas resurser att arbeta med den typen av egeninitierad tillsyn, och då behovet av omprövning är stort, är det väntat att omprövning av de verksamheter där det finns ett sådant behov, kommer att ta lång tid.

Länsstyrelsen är även positiva till förslaget då förslaget öppnar upp för möjligheten för prövningsmyndigheten att avhjälpa brist om utredning på den förelagdes bekostnad i det fall som verksamhetsutövaren inte följer myndighetens föreläggande om att

inkomma med underlag. (Vi ser dock att frågan behöver utredas vidare juridiskt sett.)

Länsstyrelsen konstaterar vidare att den förslagna översynen av avgifter bör inkludera en översyn av avgift för omprövning. Länsstyrelsen är positiv till detta, och vill i sammanhanget framhålla att både prövningsmyndigheten och tillsynsmyndigheten kommer att ha kostnader kopplat till omprövning, och båda behöver få kostnadstäckning för det arbetet. En möjlighet att direkt finansiera detta arbete kan förändra villigheten hos tillsyns- och prövningsmyndigheterna att initiera omprövningar.

Avsnitt 14.14.3 Krav på miljörapport

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen anser att det är bra att krav på miljörapportering kommer att kvarstå för tillståndspliktiga verksamheter. Miljörapporten är ett viktigt verktyg i tillsynsarbetet och har även flera andra viktiga funktioner.

Länsstyrelsen ser också positivt på förslaget att utreda huruvida granskningspliktiga verksamheter ska omfattas av miljörapport eller inte. Länsstyrelsen har i dagsläget ingen direkt åsikt gällande huruvida de bör omfattas eller inte, men den kommande utredningen i frågan behöver inkludera erfarenheter från såväl länsstyrelserna som från kommunerna. En mindre ambitiös variant av miljörapport kan vara ett tänkbart alternativ för dessa verksamheter. Utredningen bör också innefatta granskningspliktiga vattenverksamheter enligt vad som anges i kommentarer till avsnitt 14.14.3 och 14.20.4.

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Utredarna föreslår att tillståndspliktiga verksamheter ska omfattas av fortsatt krav på miljörapportering, och att det ska utredas huruvida tillståndspliktiga vattenverksamheter och granskningspliktiga verksamheter ska omfattas av krav på miljörapportering. Ett av skälen som framförs emot krav på miljörapport för granskningspliktiga verksamheter är att många av dem idag är C-verksamheter som idag inte omfattas av ett sådant krav.

Länsstyrelsens erfarenhet av miljörapporter är att de är ett viktigt verktyg för att sammanfatta vad som hänt på en anläggning under ett år, och tillika en viktig del av Sveriges rapportering av miljödata.

Miljörapporten utgör också en årlig påminnelse till verksamhetsutövarna om flera olika aspekter av deras egna skyldigheter. Länsstyrelsen använder miljörapporterna som ett underlag för tillsynsarbetet.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att det förekommer att kommunala tillsynsmyndigheter ställer krav på C-verksamheter om att en årsrapport ska lämnas in, som i mångt och mycket liknar miljörapporten. Baserat på det konstaterar Länsstyrelsen att steget från att inte omfattas av krav på miljörapport till att eventuellt omfattas av ett sådant krav eventuellt inte är fullt så stort som utredarna framställer det som. Länsstyrelsen har dock inte tillgång till någon statistik som visar hur vanligt detta är.

Avgiftssystem

Sammanfattning av Länsstyrelsens inställning

- Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer. Vi tillstyrker att en utredning 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 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 provning och tillsyn, inklusive det arbete med omprovning som förväntas hamna på tillsynsmyndigheterna.
- Länsstyrelsen avstyrker förslaget att möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader i miljöprovningar 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 provningar av vattenverksamheter. De ekonomiska konsekvenserna av att länsstyrelsen inte längre kan begära ersättning för rättegångskostnader är kraftigt underskattade.

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för överprövningen.
- Länsstyrelsen bedömer att den startkostnad för omställning mellan två olika system för miljöprövning, som redovisas i utredningen sannolikt är en underskattning. Att bygga upp en helt ny myndighet kommer vara dyrt sett till rekrytering, upphandling med mera, och därtill kommer den tillfälliga effektivitetsdipp som blir i skarven mellan två olika myndigheter och två olika system.

Kapitel 14.18.4 Utredning behövs

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen instämmer med att det finns behov av fortsatt utredning av finansiering och avgiftsnivåer. Vi tillstyrker att en utredning 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. Ytterligare synpunkter som också behöver beaktas beskrivs nedan.

Motivering till Länsstyrelsens inställning, samt kommentarer till förslaget i avsnitt 14.18.4

Länsstyrelsen instämmer i skälen som framförs i betänkandet för att en utredning är nödvändig; en ny indelning av verksamheter än den nuvarande, förslaget på en ny prövningsorganisation samt behovet att bättre täcka kostnaderna för prövning respektive tillsyn.

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

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

Länsstyrelsen anser att det är mycket viktigt att en fortsatt utredning om finansiering och avgiftsnivåer även omfattar

avgifterna för tillsyn enligt miljöbalken. Nuvarande system och nivåer i förordningen om avgifter är inte tillräckliga utifrån dagens behov. Störst diskrepans mellan tillsynsbehov och resurser för genomförande av tillsyn föreligger inom vattenverksamhet, men diskrepansen är stor även inom miljöskyddet.

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

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

Avsnitt 11.3.4 Otillräckliga resurser

Länsstyrelsen instämmer i den analys som görs i betänkandet i avsnitt 11.3.4 av hur bristen på resurser påverkar handläggningstider och möjligheten att behålla kompetens.

Vi instämmer också i vikten av att det skapas en långsiktighet i finansieringen av både provning och tillsyn.

Såväl länsstyrelserna som kommuner kommer att behöva lägga resurser på miljöprovning även med det föreslagna systemet, och de resurserna måste kunna finansieras på något sätt. I betänkandet lyfts i 11.3.4 på sidan 974 att resursbristen på myndigheterna redan idag medför ett lägre deltagande i provningen 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 provningen. Kommunerna sitter på lokalkännedom och deras deltagande är därför viktigt. En möjlighet att ge provningsriktade resurser till myndigheter som endast kommer vara remissinstanser i provningen är viktigt för att upprätthålla en hög kvalitet och effektivitet i miljöprovningen.

Kapitel 13.1.1 När är det lämpligt att en statlig myndighet får disponera avgiftsintäkter direkt?

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

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

Avsnitt 13.2.2 Hur finansieras miljöprövningsarbetet på de statliga myndigheterna? - Länsstyrelserna

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

Avsnitt 13.3.1 Hur ser resursutvecklingen ut i relation till antalet ärenden och mål

Länsstyrelsen instämmer i resonemanget i 13.3.1 att den resursökning som har skett 2018–2023 inte är tillräcklig för att myndigheterna ska kunna leva upp till behovet och ambitionerna om att takten i klimatomställningen behöver öka genom förkortade handläggningstider.

Länsstyrelsen instämmer i det som lyfts i betänkandet att nu ansvariga myndigheter uppgett att det som skulle göra den största skillnaden för handläggningstiden vore mer resurser.

Länsstyrelsen instämmer i slutsatsen i avsnitt 13.3 att de tilldelade resurserna på senare tid varken varit tillräckliga, stabila eller långsiktiga.

Avsnitt 13.4 Avgiftssystemet för provning och tillsyn

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

Länsstyrelsen 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 provning av vattenverksamhet. Detta är en aspekt som behöver beaktas i de föreslagna utredningarna.

Skillnaden mellan tillsynsavgifterna för kommunal och statlig tillsyn lyfts fram, vilket Länsstyrelsen instämmer i är ett problem.

Länsstyrelsen vill dock tillägga att en av orsakerna till att kommunernas taxor normalt sett är högre, är att kommunerna har möjlighet att skriva upp basen till avgiften (timtaxan) i takt med inflationen, medan basen för avgiften i FAPT aldrig justerats och därför ligger kvar på 1998 års nivå. Det anges på sidan 1036 att avgiften i FAPT höjdes senast 2018. Enligt Länsstyrelsen skedde bara några mindre justeringar vid detta tillfälle och inte någon generell höjning.

Skillnaderna i avgiftssystem och nivå på taxorna för tillsyn medför i dagsläget särskilda överväganden gällande att överlåta viss tillsyn till kommunerna, som ligger utanför den rena sakfrågan av var tillsynen hanteras mest effektivt, då det innebär att överlåtelse gör att tillsynen blir dyrare för verksamheterna, vilket inte ses som positivt ur näringslivssynpunkt.

Länsstyrelsen vill också påpeka att i betänkandets avsnitt 13.4 framförs på sidan 1029 att *"staten kan därför inte ta ut någon provningsavgift om den provade verksamheten inte startar [...] eller inte tar tillståndet i anspråk"*. De övriga påståendena som framförs i anslutning till detta är korrekta, men situationen att verksamheten inte startar eller tillståndet inte tas i anspråk innebär inte att det inte blir någon provningsavgift alls. Avgift betalas från och med året efter att tillståndet gavs, inte från och med året efter att tillståndet tagits i anspråk eller när verksamheten startar. I praktiken innebär det att avgift tas ut från och med året efter att ett tillstånd vunnit laga kraft – helt oberoende av huruvida det tagits i anspråk eller inte. Om tillståndet i slutändan inte tas i anspråk blir förvisso

prövningsavgiften begränsad, eftersom den totala prövningsavgiften är beräknad utifrån att tillstånd ska omprövas vart 10:e år, medan igångsättningstiden normalt sett är kortare än så. När igångsättningstiden löpt ut eller om tillståndsinnehavaren ansöker om att få tillståndet upphävt innan igångsättningstiden löpt ut så tas inga ytterligare avgifter ut. Kopplat till det här vill länsstyrelsen dock påpeka att anläggningar som tillståndsprövas utifrån tillståndsplikt på grund av 6 § FMH i dagsläget inte betalar någon prövningsavgift alls, oavsett om de startar verksamheten eller inte. Om Länsstyrelsen har miljöbalkstillsyn på en sådan anläggning så finns det heller inte stöd för att ta ut någon tillsynsavgift för tillsyn enligt miljöbalken.

Avsnitt 14.9.25 Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Länsstyrelsens inställning

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.

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

Länsstyrelsen motsätter sig 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.

Vi kan konstatera att uppgifterna från Naturvårdsverket är 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.

Vi 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 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 s 1441. Det innebär sannolikt i praktiken en inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken, så väl som den faktiska möjligheten för enskilda att överklaga.

Avsnitt 16.4.2 Konsekvenser för Länsstyrelserna

Länsstyrelsen instämmer i att det i grunden är lämpligt med en fast ansökningsavgift för prövningar. Det kan även vara rimligt med tillkommande timavgift för ovanligt omfattande prövningar. Kommande utredning behöver ta fasta på att avgiftssystemet bygger på rimliga handläggningstider för prövning och för tillsyn och sätta avgifterna därefter.

Utan långsiktighet i finansieringen försvåras myndigheternas möjligheter att kunna rekrytera, utveckla och behålla rätt personal.

Det är också viktigt att avgiftsnivåerna hålls à jour över tid. Avgiftssystemet behöver ha en inbyggd funktion för att höjas i takt med att samhällets kostnader i övrigt höjs. Annars riskerar nämnda långsiktighet i finansieringen att urholkas över tid.

Förslaget innebär en tydligare skyldighet för tillsynsmyndigheten att bedriva arbete med omprövning. Det är viktigt att systemet för

avgifter fångar upp tillsynsmyndigheternas finansiering av även det arbetet.

Avsnitt 16.4.10 Statsfinansiella konsekvenser

Länsstyrelsen instämmer i betänkandets förslag på sidan 2099 att styckkostnaden för en provning bör baseras på en schablonberäkning med ekvationen genomsnittlig arbetsinsats i timmar gånger genomsnittlig timkostnad i kronor. I nuläget saknas dock underlag för att göra detaljerade uppskattningar av styckkostnaderna för respektive ärendetyp, eftersom provningsmyndigheternas tids- och resursåtgång inte följs upp tillräckligt detaljerat.

Bilaga 2 Underlag för beräkningar

I bilaga 2 finns en beräkning av rimlig timkostnad som landar på 900 kronor (underlag för beräkningar bilaga 2). Beräkningarna baseras på 1600 timmar effektiv tid per person och år.

Länsstyrelsen ifrågasätter den beräkningen och anser att en rimlig utgångspunkt för en timkostnad är en effektiv arbetstid som är lägre än 1600 timmar. Det behöver dock utredas vidare för att hitta en rimligt nationell nivå för effektiv handläggningstid. Den fortsatta utredningen behöver ske på detaljnivå där även kostnader kopplade till den totala handläggningen beaktas.

Lagstiftaren behöver också vara tydlig med vilka arbetsuppgifter som faktiskt är tänkta att täckas av avgifter. Beroende på vilka arbetsuppgifter som lagstiftaren anser kan täckas av avgifter, så kommer bedömningen av den rimliga nivån av effektiv handläggningstid att påverkas.

En mer utförlig utredning är nödvändig för att komma fram till en rimlig timkostnad och vilken årsarbetstid som ska utgöra underlag för den beräkningen.

Gällande omställningskostnader konstaterar länsstyrelsen att det förvisso är svårt att beräkna hur stora kostnaderna blir för omställning mellan två olika system för miljöprovning, men vår bedömning är att den startkostnad som redovisas i utredningen sannolikt är en underskattning. Att bygga upp en helt ny myndighet kommer i sig självt vara dyrt sett till rekrytering, upphandling med mera, och därtill kommer den tillfälliga effektivitetsdipp som blir i skarven mellan två olika myndigheter och två olika system.

Säkerhet och Seveso

- Länsstyrelsen bedömer att det undantag som finns i Artikel 2 Seveso III-direktivet för utvinning, avseende provbrytning, brytning och bearbetning, av mineral i gruvor och dagbrott, inklusive med hjälp av borrhål bör införas i svensk rätt. Länsstyrelsen föreslår att 4 § Sevesolagen ändras genom att en ny punkt läggs till där det framgår att *Lagen inte tillämpas på ”6. sprängarbete i samband med provbrytning, brytning och bearbetning av berg eller mineraler inklusive laddning i borrhål.”*

En förändrad miljöbedömnings- och tillståndprocess (kap. 14.4) - samrådet

- Utredningen föreslår förändringar i processen för samråd och att samrådet ska ske först när ansökan är komplett och kungjord (kap 14.4, figur 14.2, s. 1060). Länsstyrelsen vill påpeka att för att uppfylla kraven i Sevesolagstiftningen behöver ett separat Sevesosamråd genomföras för Sevesoverksamheter som är tillståndspliktiga eller granskningspliktiga innan ansökan lämnas in.
- Att samrådet sker tidigt i tillståndprocessen är nödvändigt för att minska riskerna för en utdragen tillståndsprövning. Annars finns risk att kompletteringar behöver ske i ett sent skede av processen, vilket kan påverka tidsplanen.

Tillståndsplikt Seveso

- Länsstyrelsens ståndpunkt är att verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagstiftningen ska fortsatt 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 miljöprövningsförordningen (2013:251)).
- Det behöver vidare undersökas vad generella lättnader i tillståndsplikten innebär för Sevesoverksamheter på lägre kravnivå. Det kommer sannolikt bli fler Sevesoverksamheter på lägre kravnivå som framöver inte kommer ha omfattats av en prövning. Det skulle då innebära fler verksamheter där riskerna och lokaliseringen inte utretts lika långtgående.

Rätten till att begära omprövning

- Länsstyrelsen ska ha rätt att begära omprövning med anledning av sitt tillsynsansvar samt utifrån det regionala perspektivet.

Undanta sprängarbeten från kraven i Sevesolagen

- Länsstyrelsen bedömer att det undantag som finns med i Artikel 2 Seveso III-direktivet för utvinning, avseende provbrytning, brytning och bearbetning, av mineral i gruvor och dagbrott, inklusive med hjälp av borrhål bör införas i svensk rätt. Detta önskemål har funnits under längre tid från myndigheterna 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."

Myndigheternas talerätt

- Länsstyrelsen anser att talerätten för Länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som nuvarande lagstiftning.
- Länsstyrelsen avstyrker andrahandsförslaget att länsstyrelsens talerätt slopas.
- Länsstyrelsen anser att talerätten för de nationella expertmyndigheterna ska bibehållas i samma omfattning som idag.

Nedan utvecklar Länsstyrelsen de punkter som har redogjorts för ovan.

Avsnitt 14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Länsstyrelsen anser att talerätten för Länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som nuvarande lagstiftning. Förslaget att avskaffa länsstyrelsernas talerätt och i stället begränsa dess roll till att vara remissinstans innebär en försvagning av länsstyrelsens möjlighet att fullfölja sitt uppdrag som statens företrädare i länet.

Risken är förlorad samordning, minskad rättssäkerhet och sämre beslutsunderlag i miljö- och tillståndprocesser.

Länsstyrelsen har ett regionalt perspektiv och ett brett uppdrag som omfattar bland annat miljöskydd, samhällsplanering, klimatanpassning, kulturmiljö och naturvårdsfrågor. Talerätten ger länsstyrelsen möjlighet att agera i frågor där avvägningar behöver göras mellan dessa sakområden. Utan länsstyrelsen som part i miljöprövningar är det sannolikt att det i flera prövningsärenden kommer att saknas statliga motparter. Det bör ses som naturligt att den myndighet som har huvudansvar för ett område även ges möjlighet att driva sina frågor i prövningen. Det bör därför inte överlåtas till andra myndigheter att behöva tolka innebörden av andras yttranden.

Länsstyrelsen anser att en eventuell förändring av de nationella expertmyndigheternas talerätt behöver föregås av en utredning. En sådan utredning behöver beakta att nationella expertmyndigheter och regionala myndigheter har olika roller och därmed bevakar olika perspektiv samt säkerställa att ett helhetsgrepp tas för att inget perspektiv tappas bort.

Frågan om vilka tillståndsfrågor som berörd myndighet ska underrättas om av Miljöprövningsmyndigheten kan vara komplex. Det finns en risk att alla verksamheter inte behandlas lika om inte samma myndigheter ingår i de olika prövningarna, vilket strider mot principen om objektivitet enligt den statliga värdegrunden.

Eftersom Länsstyrelsen uppfattar att överklaganderätten används sällan (avsnitt 14.13.2, s 1508) av de statliga myndigheterna inbegripet Naturvårdsverket, HaV, MSB och länsstyrelserna finns det inget som pekar på att tillståndsprövningarna effektiviseras genom att ta bort talerätten för dessa. Effekten kan bli motsatt.

Länsstyrelsen vill vara tydlig med att myndigheten generellt är restriktiv med att nyttja överklaganderätten, men att då den nyttjas är det oftast en viktig fråga kopplad mot rättspraxis.

Rollen som MKB-myndighet

Motivering till Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen vill framhålla att det inte är troligt att processerna i plan- och bygglagen avseende planläggning skulle kunna hanteras snabbare genom att ytterligare en myndighet ska involveras. MKB avseende planläggning bör därför fortsatt hanteras av länsstyrelsen.

När det gäller prövning av bearbetningskoncessioner enligt minerallagen anser Länsstyrelsen att rollen som MKB-myndighet bör ligga kvar på Länsstyrelserna

En prövning av en ansökan om bearbetningskoncession innebär kvalificerade avvägningar mellan olika intressen som berör många av Länsstyrelsens ansvarsområden. Det handlar t.ex. om samhällsekonomiska effekter, naturvård och vattenförvaltning. Länsstyrelsen är bäst lämpad att göra dessa regionala avvägningar och kan därför också bäst vägleda verksamhetsutövaren i MKB-processen, samt bedöma om MKBn är fullständig.

Nätkoncessioner enligt ellagen prövas idag och enligt utredningens förslag av Energimarknadsinspektionen (Ei). Länsstyrelsen samråder idag med nätagaren under miljöbedömningsprocessen och yttrar sig över MKBn till Ei. Utbyggnaden av elnätet är en prioriterad fråga på länsstyrelsen. Den är 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 sällanärenden. 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.

Miljöprövningsmyndigheten kommer också att remittera länsstyrelsen. Det finns en uppenbar risk att ledtiderna för nätkoncessioner förlängs om fler myndigheter blir inblandade. Länsstyrelsen vill även påtala behovet av tidiga samråd i processen med prövningar av nätkoncessioner. Elledning 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.

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.

IT-konsekvenser vid en ny myndighet

Om länsstyrelsernas nuvarande ansvar för samrådsprocesser och miljöprövningsdelegationer (MPD) överförs till en (1) 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-tjänster¹ 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 (FAPT). Det finns även beroende till Svenska miljörapporteringsportalen (SMP) och till dess ersättare Företagens miljöinformation och rapportering (FMR).

IT-konsekvenser med koncentrerat ansvar till sex MPD:er

Länsstyrelsens erfarenhet från koncentrerad verksamhet och samverkan finns bland annat inom hanteringen av lönegaranti där

¹ Ansökan om tillstånd miljöfarlig verksamhet (inkl. ändringstillstånd)
Ansökan om villkorsändring för miljöfarlig verksamhet
Ansökan om förlängd igångsättningsperiod för miljöfarlig verksamhet
Ansökan om upphävande av tillståndet till en miljöfarlig verksamhet
Lämna in provotidsredovisning med förslag till slutliga villkor
Ansökan om dispens eller alternativvärde för industriutsläppsverksamheter
Samråd inför tillståndsansökan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

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 t.ex. 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.

Länsstyrelserna 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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med enhetschef Ida Lindén som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Cecilia Magnusson, avdelningschef Lennart Nordvarg, vattenhandläggare Daniel Melin, tf chefsjurist Emilia Sjö Dahl, planhandläggare Märta Alsén, miljöskyddshandläggare Pia Persson Holmberg, Stefan Nyström och Sylvia Fernandez medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Bilaga

Schematisk skiss över processen med de ändringar och de tider
Länsstyrelsen föreslår ska gälla som måltider.

Bilaga 1 – Nytt förslag avgränsningsyttrande

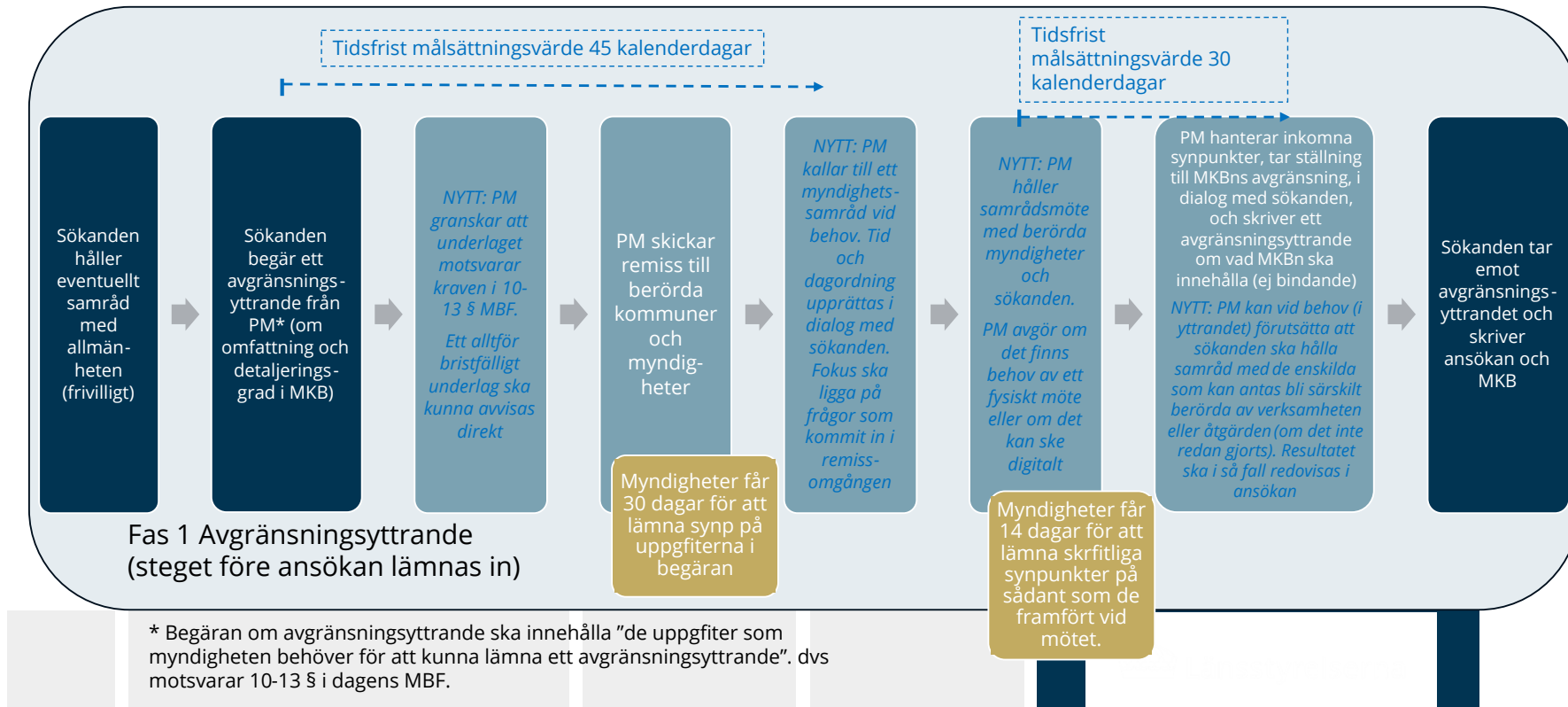
Länsstyrelsernas förslag till tidsfrist i första fasen av tillståndsspåret, med tid för ett myndighetssamråd. Figur 1 och 2 visar på skillnaden mellan utredningens förslag och länsstyrelsens förslag i denna del.



* Begäran om avgränsningsyttrande ska innehålla "de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna lämna ett avgränsningsyttrande".

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

Tillståndsspåret, Lst förslag



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

