



Regeringen, klimat-och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över betänkande SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Er beteckning: KN2025/00288

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att utredningen på ett tydligt sätt pekar på ett antal utmaningar i det svenska miljöprövningssystemet där det finns betydande behov av förändringar. Länsstyrelserna deltar i samtliga miljöprövningar som genomförs och har länge noterat utmaningarna med dagens system och påtalat behovet av förändringar. Det krävs ett mer förutsägbart och över landet likvärdigt miljöprövningssystem. Vi är övertygade om att vi är en del av lösningen på de utmaningar som finns i prövningssystemet idag.

Huvuddragen i Länsstyrelsens synpunkter kan sammanfattas enligt följande:

- Vi ställer oss bakom att, i enlighet med utredningens förslag, lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.
- Vi avstyrker förslaget att bilda en ny miljöprövningsmyndighet. En ny myndighet riskerar att få omfattande uppstartsproblem, dyrt genomförande och ett ensidigt uppdrag vilket gör att förutsättningarna att nå balans mellan olika samhällsintressen riskerar att gå förlorade inklusive det regionala tillväxtperspektivet.
- Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.

- Att införa en ny tillståndprocess kommer, oavsett organisering, att kräva stora resurser under en inledande fas. Tillräcklig finansiering av den nya prövningsorganisationen behöver säkerställas. Vi noterar särskilt att statens kostnader kommer att öka betydligt vid införandet av en ny miljöprövningsmyndighet.
- Länsstyrelsen ser behov av ytterligare kunskap om effekterna av förslagen i utredningen och föreslår därför ett antal områden där kompletterande utredningsbehov kvarstår.

Ny reglering av miljöprövning m.m.

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att samla all reglering om miljöprövning i ett nytt 20 kap. i miljöbalken och på förordningsnivå i miljöprövningsförordningen, vi bedömer att det har förutsättningar att medföra en ökad tydlighet.

När det gäller förslag på nya termer har Länsstyrelsen inga invändningar mot att "miljöfarlig verksamhet" ersätts med "miljöpåverkande verksamhet". Däremot finns det en stor tveksamhet till termen "igångsättningsbesked". Termen är otydlig och kan lätt komma att blandas ihop med och tolkas på samma sätt som ett startbesked vid ett bygglov. Om igångsättningsbeskedet ska ha samma rättskraft som ett tillstånd, finns det ingen anledning att kalla det något annat än miljötillstånd. Det tillför inget extra värde att det av termen går att utläsa vilken väg sökanden gått för att få sitt miljötillstånd.

En ny organisation för miljöprövning

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och ser att det går att förändra delar av dagens system för att få till ett ännu bättre provningssystem. Vi delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.

Enhetlighet och effektivitet

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

bedömningen att det kan genomföras om rätt förutsättningar skapas. I detta är samarbete och samverkan mellan länsstyrelserna en viktig förutsättning.

Länsstyrelserna har bred kompetens och en stark regional närvaro som främjar snabb och korrekt ärendehandläggning. Vi tolkar utredningens förslag att de sex miljöprövningsdelegationerna som blir beslutande i provningssystemet även fortsättningsvis kommer att få kunskap om de regionala förutsättningarna via länsstyrelserna. För ett fungerande system är det av stor vikt att Länsstyrelserna fortsatt kommer få förutsättningar att vara en viktig part i såväl samråd/miljöbedömning som i provningsprocessen. Länsstyrelserna har den regionala förankringen vilket bidrar med både kontakter och kunskap om regionala förutsättningar. Detta är grundläggande för att skapa ett effektivt dialogbaserat provningssystem och bidrar dessutom till legitimiteten för systemet.

Styrningen och utvecklingen av miljöprövningsdelegationerna behöver utvecklas jämfört med dagens system. Vårt förslag är att det nya systemet byggs upp så att länsstyrelserna delar kompetens, stödjer varandra vid arbetstoppar samt aktivt arbetar med gemensam utveckling och att regeringen ger länsstyrelserna inriktningen att åstadkomma strategisk ledning, verksamhetsutveckling och nationell likvärdighet inom miljöprovningen.

Redundans och helhetsperspektiv

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

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

Länsstyrelsernas storlek och bredd i verksamheten kan ge provningen ett utvecklat helhetsperspektiv och redundans avseende expertkunskap samt möjlighet att prioritera verksamhet. Inom länsstyrelsen finns kompetens inom såväl miljöskydd, vattenverksamhet och annan sakkunskap som vid behov kan gå in och stödja provningen, liksom kunskap om regional utveckling.

Som länens högsta civila totalförsvarsmyndighet ska länsstyrelserna stärka landets beredskap och totalförsvar 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. Ett konkret exempel är det länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojektet kring samråd där vi tillsammans med representanter från fler branscher tagit fram ett nytt arbetssätt för samråd inför miljöprövning. Utvecklingsarbetet har resulterat i lagstiftningsförändringar som trädde i kraft i januari 2025 samt ett uppdrag om att börja implementera det nya arbetssättet (KN2025/00301).

Sverige är i en utvecklingsfas med en betydande nyindustrialisering med både nationella och internationella företag som utvecklas i landet. Länsstyrelsernas uppgift är att stötta den utvecklingen och att möta samhällets behov på en effektiv och rättssäker prövningsprocess med bibehållet miljöskydd.

En ny prövningsmyndighet

Utredningen förslår, som alternativ till miljöprövningsdelegationerna att en ny central myndighet med sex regionala kontor bildas. Länsstyrelsen 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.

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.

Lokalisering

Länsstyrelsen noterar att utredningen föreslår att prövningsmyndigheten lokaliseras till sex regionalkontor alternativt sex miljöprövningsdelegationer, där Örebro föreslås vara en av de sex orterna. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att Örebro är mycket väl lämpad, oberoende av om det handlar om lokalisering av ett regionalkontor för en ny miljöprövningsmyndighet eller ytterligare koncentration av miljöprövningsdelegationerna.

Inom Länsstyrelsen i Örebro län finns i dag en väl fungerande miljöprövningsdelegation med stor erfarenhet av exempelvis branscher som är viktiga för försvarsindustrin. Inom länet finns också aktiva gruvverksamheter och en stor andel Seveso-anläggningar. Länsstyrelsen i Örebro län är vidare civilområdesansvarig länsstyrelse för Mellersta civilområdet, en av de sex länsstyrelser som är utsedda till kontaktpunkter enligt EU-förordningen om nettonollindustrin och EU-förordningen om kritiska råmaterial samt en av de koncentrationsansvariga länsstyrelserna.

Kompetensförsörjningen pekas ut som en utmaning vid införandet av en ny prövningsmyndighet eller ytterligare koncentration av miljöprövningsdelegationerna. Örebro bedöms ha flera fördelar i detta sammanhang. Utöver att det redan finns en miljöprövningsdelegation i Örebro finns även en stor andel andra statliga myndigheter (29 stycken enligt rapport 2024:8 - Statlig närvaro och service i Örebro län 2024). Vidare ligger Örebro väldigt centralt ur demografisk synvinkel, med bra kommunikationer, ett eget universitet och en god bostadsmarknad. Örebro ligger också lämpligt lokaliserat inom tilltänkt prövningsregion (Örebro, Värmlands och Östergötlands län).

Kostnader

Att justera miljöprövningssystemet inom befintlig myndighetsstruktur och ge länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer 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 miljöprovningssmyndighet kommer att öka statens kostnader avsevärt.

Utredningen förslår vidare att provnings- och tillsynsverksamhet ska bli helt avgiftsfinansierad. Det kommer att medföra en stor höjning av de avgifter som företagen betalar. Den ökade tillsyn som länsstyrelserna oavsett avses utföra kommer kräva tillkommande resurser.

Utredningsbehov

Utredningen är mycket omfattande med många konstruktiva förslag på utveckling av miljöprovningssystemet. Utredningen är så pass omfattande att den inte kunnat gå på djupet i flertalet frågor och det är utmanande att skapa sig en helhetsbild över utredningen och bedöma genomförbarhet och konsekvenser. Innan man går vidare med de slutliga förslagen behöver därför flera frågor utredas vidare:

- Det framgår att en ny myndighet för miljöprovning, med regionala kontor, skulle kräva ett omfattande arbete av en organisationskommitté. Det andra förslaget från utredningen att lägga provningen på länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer, vilket förordas av Länsstyrelsen, behöver förtydligas i en enklare genomförandeutredning.
- 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.

En ny tillstånds- och granskningsplikt

Utredningsbehov

Länsstyrelsen anser att det behövs en översyn av fördelningen av verksamheter och att utformningen av fördelningen behöver ses över. Nuvarande förslag där granskning behöver göras för betydligt fler verksamheter medför en otydlighet och en oförutsägbar process som försvåras både för myndigheter och verksamheter.

Det är i grunden positivt med en utgångspunkt från EU-lagstiftningens indelning, men det finns behov av nationell anpassning för att få ett effektivt system. Det finns i förslaget ett större antal verksamheter som borde byta provningsspår. Det finns även en del tydligt miljöpåverkande verksamheter som tycks ha fallit bort helt. En nyckel för att få ett förutsägbart system är att verksamheterna provas på rätt nivå. Fördelningen av verksamheter i de olika provningsspåren behöver därför utredas närmare och det behövs en fördjupad genomgång där man tar hänsyn till nuvarande kunskap om verksameters miljöpåverkan för att skapa ett enkelt och transparent system.

En tydligare miljöbedömningsprocess

Länsstyrelsen ser att den svenska miljöbedömningsprocessen i delar behöver anpassas till EU-lagstiftningen. För att få ett effektivt och förutsägbart system finns dock behov av några förändringar i förhållande till utredningens förslag.

Samråd i tillståndsspåret

Processens kvalitet är nära sammanhängande med breda och tidiga kontakter där relevanta aspekter kan synliggöras i ett tidigt skede, där tillfälle funnits att samla in synpunkter från berörda sakområden. Länsstyrelsen bedömer att det finns flera fördelar med att i tillståndsspåret 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 sparar tid från den senare delen av processen och bidrar till att lyfta eventuella brister i ett tidigt skede, så att beslutsunderlaget uppnår god kvalitet. Verksamhetsutövaren får en samlad bild av vilka anpassningar som kan behöva göras av ansökan, vilka miljöaspekter som behöver konsekvensbeskrivas och vilka eventuella provningar enligt annan lagstiftning kan bli nödvändig med mera.

Med den föreslagna processen finns en stor risk att de regionala aspekterna synliggörs i ett allt för sent skede och att verksamhetsutövaren genomfört kostsamma undersökningar eller låst sig vid en lösning. Myndighetssamrådet behöver vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget. Även

samråd med de som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden behöver i tillståndsspåret ske i ett tidigt skede av processen. Prövningsmyndigheten bör även vid behov kunna ställa krav på att tidigt samråd med allmänheten ska hållas.

Verksamheter med automatisk betydande miljöpåverkan

Många verksamheter som i utredningen inte klassats som automatisk betydande miljöpåverkan, är klassade som det i dag och kommer vid en enskild bedömning att i princip mangrant att bedömas utgöra en betydande miljöpåverkan. För att få en tydlighet och förutsägbar process behövs därför en genomgång där verksamheter som erfarenhetsmässigt har stor miljöpåverkan, att på nationell nivå även framgent klassas som verksamheter som automatiskt ska anses medföra en betydande miljöpåverkan. Det skulle förenkla, förtydliga och snabba upp processen för aktuella verksamheter, då de slipper ta omvägen via granskningsspåret till tillståndsspåret. 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.

Synpunkter på tillståndsspårets tidsfrister

Länsstyrelsen motsätter sig en tidsfrist på 45 dagar för ett avgränsningsyttrande. Tiden bedöms bli för kort för prövningsmyndigheten att lämna yttrande över miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

Som tidigare nämnt anser vi att det finns ett behov av ett myndighetssamråd och ibland även med enskilda för att kunna beakta tidiga synpunkter innan prövningsmyndigheten lämnar ett avgränsningsyttrande.

Länsstyrelsen anser även att det tydligt ska framgå att det ska vara möjligt för prövningsmyndigheten att avvisa eller begära kompletteringar av bristfälliga samrådsunderlag och utredningar.

Begrepp

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. Länsstyrelsen bedömer därför att ordet samråd bör användas på samma sätt som i nuvarande process.

En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Länsstyrelsen förstår syftet med att få en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Men helhetsbilden är snarare att förslaget medför tillkommande moment och ytterligare otydligheter i processen som inte kommer leda till en förutsägbarhet eller effektivisering.

Det är inte lätt att förstå alla tillkommande tidsfrister och den ökade administration som de kommer medföra. Det är också svårt att förstå syftet med en tillkommande separat beslutsprocess om motiverad slutsats eller att prövningsmyndigheten inför det att slutligt beslut ska meddelas ska ge sökanden möjlighet att inom en månad yttra sig om de vidhåller den ursprungliga ansökan.

Länsstyrelsen motsätter sig förslaget om att lokaliseringsfrågan i miljöbalksprövningen ska anses avgjord genom en fastställd detaljplan eller motsvarande utan att kompletterande ändringar införs i plan- och bygglagen. Prövning av lokalisering i en detaljplan sker utifrån andra förutsättningar än i en prövning enligt miljöbalken. 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.

Utredningen föreslår också att rättskraften av det allmänna villkoret ska försvinna. Det är inte osannolikt att innebörden av en sådan förändring blir att fler delar kommer att detaljregleras i separata villkor, jämfört med i dag.

Länsstyrelsen anser att en verksamhetens omfattning är en sådan uppgift som utgör kärnan i miljötillståndet och dess miljökonsekvenser. Till skillnad från utredningens förslag anser vi därför att det tydligt i lagstiftningen ska framgå att en verksamhets omfattning ska framgå av miljötillståndet (avser både granskningsspåret och tillståndsspåret).

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att den nya prövningsmyndigheten/miljöprövningsdelegationerna ska ansvara

för en så kallad miljöbok och hålla en förteckning över alla miljötillstånd (avser både granskningsspåret och tillståndsspåret).

Övriga synpunkter

Vattenverksamheter

Nedan framgår ett antal synpunkter kopplat till föreslagna förändringar för vattenverksamheter, som inte redan lyfts ovan.

Övergångsbestämmelser för de verksamheter som blir granskningspliktiga

Länsstyrelsens motsätter sig förslaget i dess nuvarande lydelse och innan det har skett en fördjupad konsekvensutredning. Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär att alla verksamheter som påbörjats före ikraftträdandet och som inte har tillstånd enligt äldre bestämmelser ska lämna in en ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked senast den 1 juli 2030. Förslagen i betänkandet innebär att i princip alla vattenverksamheter blir granskningspliktiga, om de inte omfattas av anmälningsplikten. Det finns många pågående vattenverksamheter som saknar tillstånd eller där tillståndsfrågan är oklar, till exempel gamla dammar och bortledande av yt- och grundvatten. Vissa av de vattenverksamheter som saknar tillstånd har tillämpat undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken. I och med förslaget att undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken fortsättningsvis bara ska gälla för anmälningspliktiga vattenverksamheter krävs tillstånd för alla andra vattenverksamheter.

Gränsvärden för granskningspliktiga verksamheter

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att det ska ske en översyn av vilka vattenverksamheter som istället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av anmälningsplikt. Detta behöver ske innan de nya bestämmelserna börjar gälla. Översynen behöver också omfatta om det finns vattenverksamheter som av nationella skäl alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan samt en generell översyn av listan över anmälningspliktiga vattenverksamheter. Vidare anser vi att Havs- och vattenmyndigheten ska vara delaktig i arbetet med översynen.

Markavvattning

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 prövningsordning för markavvattningar behöver resultatet från dessa utredningar beaktas.

Vi ser inga skäl till att två olika myndigheter ska hantera dispens respektive tillstånd till markavvattning. Däremot kan det ur effektivitetssynpunkt vara bra att den nya prövningsmyndigheten/miljöprövningsdelegationerna hanterar både dispensprövningen och frågan om miljötillstånd.

Ansökan om omprövning och moderna miljövillkor för vattenkraft

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 förslagen i betänkandet inte kommer att leda till att tillsynsmyndigheten har möjlighet att initiera omprövningar i högre grad än idag. Vi motsätter oss också förslaget att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket inte längre ska kunna initiera omprövning.

Länsstyrelsen anser att det är angeläget med en reglering som säkerställer att tillstånden för vattenkraftsverksamheter hålls uppdaterade och är förenliga med EU-rätten. Ansvar för att tillstånden är uppdaterade behöver ligga på tillståndshavaren, inte tillsynsmyndigheten. I detta sammanhang är det värt att nämna att EU-kommissionen har den 16 december 2024 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 miljöpåverkande verksamheter. Se mer om detta i avsnittet "Behov av tidsbegränsade tillstånd" nedan.

Ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

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 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.

NAP-anläggningar

Länsstyrelsen instämmer i förslaget att de nya bestämmelserna i miljöbalken inte ska tillämpas vid prövning av tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel om verksamheten omfattas av en sådan nationell plan för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken.

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

Vi delar utredningens uppfattning att det är mest effektivt att prövningen fortsatt handläggs av Mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolarna har som utredningen säger redan tillförts resurser för att kunna hantera de omfattande prövningarna. Om man byter prövningsmyndighet efter att prövningarna pågått i flera år finns en stor risk att man tappar fart.

Detta sagt så finns det också nackdelar med förslaget att prövningarna ska ligga kvar hos Mark- och miljödomstolen. Till

exempel finns många så kallade "mellanliggande anläggningar" som inte omfattas av nationella planen, men som behöver åtgärdas för att kunna uppnå största möjliga vattenmiljönytta. Dessa anläggningar kommer att hanteras av den nya provningsmyndigheten/miljöprovningsdelegationerna vilket försvårar möjligheten att få den eftersträvade helhetssynen på påverkan på vattendragen och miljökvalitetsnormen för vatten.

Det behöver tydliggöras att det inte bara är omprövning för moderna miljövillkor enligt 24 kap. 10 § miljöbalken som ska omfattas av övergångsbestämmelsen. Övergångsbestämmelsen behöver även inkludera tillståndsprövningar och ansökningar om ändringstillstånd för vattenkraftsverksamheter som ingår i den nationella planen. Detta behövs då alla vattenkraftsverksamheter som ingår i den nationella planen idag inte har ett tillstånd, eller så är tillståndsprövan 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.

Miljörapporter

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).

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 miljöstillståndsutredningens 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 samt övriga dammar med pågående verksamhet ska omfattas av kravet på miljörapport. Det behöver också tas fram föreskrifter gällande innehållet i miljörapporterna.

Omotiverade skillnader

Flera utredningar, inklusive denna, har belyst att det finns omotiverade skillnader i prövningen av vattenverksamheter och miljöpåverkande verksamheter. Länsstyrelsens uppfattning är att det fortfarande finns mycket kvar att göra och att det kvarstår ett utredningsbehov. Frågan är komplex, men angelägen, så vi förordar därför att det sker fördjupade utredningar i frågan.

Kulturmiljö

Länsstyrelsen vill återigen trycka på att miljöprövningsprocessen kräver ett helhetsperspektiv där Länsstyrelsernas regionala kunskap och breda kompetens är av stor betydelse för att processen ska bli bra.

Sverige har genom att tillträdet till den europeiska landskapskonventionen åtagit sig ett ansvar för en helhetssyn på landskapet, där alla beslut som påverkar landskapet ska beakta såväl ekonomiska som biologiska och kulturella aspekter. Att kulturmiljön och landskapets kulturella värden ska beaktas i de processer som följer av miljöbalken återspeglas i balkens inledande bestämmelser, i hushållningsbestämmelserna, i de allmänna hänsynsreglerna och kunskapskravet och i bestämmelserna för hur miljöbedömning ska ske. Vid tillståndsgivning är det av vikt att miljöförhållanden beaktas tidigt i tillståndsprocessen.

Miljöbalkens skydd för landskapsbild och de specifika fysiska beståndsdelar som är bärande av kulturmiljövärden är, med undantag av 7 kap. 9 §, vagt. Hur hänsyn tas till olika konkurrerande anspråk på mark och vatten regleras på ett övergripande plan i kommunernas översiktsplanering. Det krävs en aktiv och nära koppling mellan kommun och stat för att allmänna intressen ska tillgodoses på ett långsiktig hållbart vis. Länsstyrelsen har såväl granskande- och samordnande uppdrag som ansvar för tillsyn enligt Plan och bygglagen inom ramen för den rumsliga planeringen. I de

fall ett exploateringsföretag medför krav på detaljplanering har länsstyrelsen en viktig granskande och vägledande roll.

Miljöprövning och tillståndsgivning måste kompetensförsörjas så att alla miljöperspektiv beaktas och så att en tidig och holistisk bedömning av miljöpåverkan av olika typer av exploateringsanspråk kan göras i tidiga skeden. Länsstyrelsen har redan en bred kompetens och en lång erfarenhet av att väga olika allmänna intressen inom ramen för många av miljöbalkens processer. Vi arbetar aktivt med kunskapsuppbyggnad om den regionala kulturmiljön som samlat kan användas inom processer som följer av olika lagstiftningar, varav miljöbedömningar och tillståndsprövning är en del. Länsstyrelsens regionala kompetens har därmed stor betydelse för att beslut om tillstånd med mera omfattas av rimliga villkor för hänsyn, kompensation och uppföljning, inklusive påverkan på kulturmiljön och landskapsbild.

Flertalet av de exploateringsprocesser som utredningens förslag avser att effektivisera kräver fysiska ingrepp i marken, vilket i sin tur ofta leder till att krav på arkeologiska utredningar i olika steg kan komma att ställas enligt kulturmiljölagens andra kapitel. Länsstyrelsen har genom regionalt förankrad kunskap förmåga att i ett tidigt skede och i samordning med miljöbalksprocesserna göra bedömningar om hur påverkan på kända såväl som ännu okända fornlämningar kan undvikas eller minskas. Genom en tidig kontakt med verksamhetsutövare kan sådan information lämnas tidigt i processen. Det är särskilt viktigt att denna information når verksamhetsutövare tidigt i projekt där påverkan eller risk för påverkan inte kan undvikas. Då kan också länsstyrelsen i ett tidigt skede bedöma vilka utredningar som kan komma att krävas samt hur skada på berörda lämningar kan minimeras. Eftersom länsstyrelsen har ansvar för upphandlingen av arkeologiska uppdrag ger den regionalt förankrade kompetensen även möjlighet att bättre bedöma och informera om hur de oundvikliga hänsyn till årstidsvariationer som måste tas vid planeringen av utredningarnas utförande kan påverka projektiden.

I enskilda fall, framför allt när det gäller vattenverksamheter, kan även bebyggelse som skyddas enligt kulturmiljölagen komma att beröras. Även i dessa fall är det fördelaktigt att prövningen av tillstånd till ändring av byggnadsminnen kan samordnas med åtgärder som följer av miljöbalkens bestämmelser.

Länsstyrelsen vill även lyfta fram att sådan kompetens som krävs för att beakta kulturlandskapets innehåll bör kunna inkluderas i de kompetenser som kan ligga till grund för förordnande som tekniskt råd. De krav som ställs på de tekniska rådens kompetens enligt lag om mark- och miljödomstolar omfattar endast teknisk och naturvetenskaplig kompetens. Det finns en risk för att bristen på bredare landskaps- och kulturmiljökompetens vid ärenden som hamnar i domstolarna kan leda till att kulturmiljöns betydelse för en hållbar utveckling nedvärderas eller förbises.

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. Länsstyrelsen bedömer att lagstiftning gällande kungörelser behöver ses över för att bli effektiv och tidsenlig.

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.

Vissa myndigheters talerätt

Länsstyrelsen anser att talerätten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Länsstyrelserna ska bibehållas i samma omfattning som i nuvarande lagstiftning. Skälet till detta är att MSB och Länsstyrelsen är de enda myndigheterna som nationellt och regionalt besitter tillräckligt bred kompetens för att kunna driva och bevaka de allmänna intressena avseende risk- och säkerhetsfrågorna i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen enligt miljöbalken. Att MSB och Länsstyrelsen

innehåller partsställning och talerätt är en förutsättning för en rättssäker och likvärdig miljö- och säkerhetsprövning.

För att landskapets kulturmiljöinnehåll bättre ska kunna beaktas i prövningsprocesserna, anser Länsstyrelsen att även Riksantikvarieämbetet bör ha talerätt när det gäller de allmänna intressen som är knutna till kulturmiljövårdens allmänna intressen.

Avgiftssystem

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.

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

Länsstyrelsen konstaterar att det förvisso är svårt att beräkna hur stora kostnaderna blir för omställning mellan två olika system för miljöprövning, 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.

Rollen som MKB-myndighet

Länsstyrelsen avstyrker förslagen om att Miljöprövningsmyndigheten ska ta över rollen som MKB-myndighet avseende minerallagen och ellagen. Ett alternativt förslag som skulle kunna motivera en flytt av rollen som MKB-myndighet till miljöprövningsmyndigheten avseende minerallagen är om kopplingen till miljöbalken i minerallagen tas bort och all prövning enligt miljöbalken överförs till miljöprövningsmyndigheten.

Säkerhetsfrågor och Seveso

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

Behov av tidsbegränsande tillstånd

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 denna problematik. 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.

Tillsyn

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 enormt stort påslag av tillsynsbehov på länsstyrelserna, och resurserna för att kunna bedriva tillsyn behöver öka både för att kompensera för befintliga resursunderskott och för det ökade antalet tillsynsobjekt.

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

Utredningsbehov

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.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnat länsråd Peder Eriksson med miljöhandläggare Jonas Georgsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har enhetschef Malin Ahlm medverkat.

Kopia till:

kristin.skeppsby@regeringskansliet.se