



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Miljötillståndsutredningen SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess – KN2025/00288

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Gotlands län (Länsstyrelsen) konstaterar att utredningen pekar på ett antal utmaningar i det svenska miljöprövningssystemet där det finns behov av förändringar för att uppnå ett effektivt och över landet likvärdigt prövningssystem som balanserar olika samhällsintressen inom ramen för prövningen.

Länsstyrelsen, som deltar i samtliga miljöprövningar som genomförs avseende verksamheter som planeras i länet, bedömer att länsstyrelserna även fortsatt utgör en del av lösningen på dessa utmaningar.

Sammanfattningsvis har Länsstyrelsen följande syn på utredningens förslag:

- Länsstyrelsen *tillstyrker* utredningens förslag att lägga tillståndsprövningen på länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.
- Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget att bilda en ny miljöprövningsmyndighet och bedömer att en ny myndighet riskerar att få uppstartsproblem och vara dyrt vid genomförande. Ett ensidigt uppdrag kan också innebära att förutsättningarna för att nå balans mellan olika samhällsintressen riskerar att gå förlorade.
- Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att ta bort förstainstansprövningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprövningsinstans.
- Länsstyrelsen delar utredningens syn på att miljöbalkens prövningsregler behöver konsolideras efter flera lagändringar och *tillstyrker* att bestämmelser om krav på miljöprövning och handläggning av prövningsärenden samlas i ett nytt kap. 20 i miljöbalken.

- Länsstyrelsen delar utredningens syn att implementeringen av EU-regler gällande provningsnivåer behöver ses över. Länsstyrelsen är i grunden positiv till att utgå från EU-lagstiftningens indelning av verksamheter gällande provningsplikt men anser att det behövs nationell anpassning för ett effektivt system. För ett förutsägbart system är det viktigt att verksamheterna provas på rätt nivå och det är en fördel om dessa nivåer är klarlagda i förväg.
- Länsstyrelsen anser att myndighetssamråd bör vara obligatoriska i tidigt skede på samma sätt som i dagsläget. Även samråd med de som kan antas bli särskilt berörda av en verksamhet/åtgärd bör ske i ett tidigt skede av processen (innan ansökan lämnas in).
- För tidsfrister som inte avser strategiska projekt för kritiska råmaterial respektive nettonollteknik föreslår vi att *målsättningstider* ansätts i stället för skarpa tidsfrister. Handläggningstider bör följas upp.
- Vi anser att Länsstyrelsen även fortsättningsvis ska vara remissmyndighet och ha talerätt vid provningar med hänvisning till vår kännedom om länet, med kunskap om områdets känslighet och värden mm; vår roll som tillsynsmyndighet; samt behovet av att skapa rättspraxis på vissa områden.
- Länsstyrelsen *motsätter* sig förslaget att möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader i miljöprovningar avseende vattenverksamheter tas bort till dess att det finns en ny finansieringslösning som säkerställer att länsstyrelsen tilldelas resurser som möjliggör vårt deltagande i provningar av vattenverksamheter.
- Länsstyrelsen *motsätter* sig vidare förslaget att den som överklagar ett beslut ska stå för kostnaderna för att kungöra, förordna om sakkunnig och att hålla sammanträde i överklagningsmål eftersom det sannolikt innebär en inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken samt i den faktiska möjligheten för organisationer och enskilda att överklaga.
- Länsstyrelsen bedömer att det kommer att kräva stora resurser under en inledande fas att införa en ny tillståndsprocess. Tillräcklig finansiering av den nya provningsorganisationen behöver säkerställas för att handläggningstiderna ska kunna förkortas. Vi bedömer samtidigt att resursförstärkning även krävs för länsstyrelserna i sina roller som tillsyns- och remissmyndigheter. Finansieringen av en ny provningsprocess och förändrad tillsynsorganisation bedöms vara avgörande för

att få ett fungerande tillsyns- och provningssystem som blir mer effektivt än dagens.

- Länsstyrelsen ser vidare behov av att flera av utredningens förslag och effekterna av förslagen i utredningen utreds ytterligare.

Länsstyrelsens synpunkter

Prövningsprocessens organisation

Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag att lägga tillståndsprovningen på länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer. Länsstyrelsen ser också att det behövs förändringar av dagens system för ett effektivt och transparent provningssystem. Vi delar vidare utredningens förslag om att ta bort förstainstansprovningen från domstolarna och renodla deras roll till att bli en överprovningsinstans.

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 nya förutsättningar för miljöprovningsdelegationerna men gör bedömningen att det kan genomföras om rätt förutsättningar skapas. I detta är fortsatt 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 miljöprovningsdelegationerna som blir beslutande i provningssystemet även fortsättningsvis kommer att få kunskap om de regionala förutsättningarna via länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelsernas dialog och tidiga samråd med regionala aktörer kan fortsätta att utvecklas och fortsatt vara en viktig del i det nya provningssystemet. Länsstyrelserna har den regionala förankringen vilket bidrar med både kontakter och kunskap om regionala förutsättningar. Detta är grundläggande för att skapa ett effektivt dialogbaserat provningssystem och bidrar dessutom till legitimiteten för systemet. Vi är övertygade om att länsstyrelsernas dialog och tidiga samråd med regionala aktörer kan fortsätta utvecklas är en förutsättning för effektivitet i det nya provningssystemet. Länsstyrelserna kan skapa förutsägbarheten då vi har god kännedom om de förutsättningar, konflikter och utmaningar som finns på den aktuella platsen.

Länsstyrelsen ser att styrning och utvecklingen av miljöprovningsdelegationernas arbete behöver utvecklas. Vårt förslag är att det nya systemet

byggs upp så att länsstyrelserna kan dela kompetens, stödja varandra vid arbetstoppar samt aktivt arbeta med gemensam utveckling och att regeringen ger länsstyrelserna inriktningen att åstadkomma strategisk ledning, verksamhetsutveckling och nationell likvärdighet inom miljöprovningen.

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 regionala förutsättningar och 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.

Det sker redan idag ett utvecklingsarbete för att samordna, modernisera och automatisera länsstyrelsernas processer där miljöprovning är ett centralt område. Ett konkret exempel är det länsstyrelsegemensamma utvecklingsprojektet kring samråd där vi tillsammans med berörda företag tagit fram ett nytt arbetssätt för samråd inför miljöprovning. Ett annat är vårt nätverk för att utveckla gemensamma mallar och bedömningsgrunder mm för tillståndsprövning.

Vi ser att Länsstyrelsernas uppgift är att stötta utvecklingen av den ny-industrialisering som sker och möta samhällets behov på en effektiv prövningsprocess.

Utredningen förslår, 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 vidare 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.

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

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.

Ytterligare synpunkter på utredningens olika kapitel

14.5 Nya uttryck och termer

Länsstyrelsen *tillstyrker* att benämningen *miljöfarlig verksamhet* ändras till *miljöpåverkande verksamhet*, eftersom detta i sig har skapat vissa missförstånd och konflikter.

Vi förordar att begreppet *samråd* även fortsatt ska användas på samma sätt som i nuvarande process för att undvika risk för missförstånd och sammanblandningar.

Vi konstaterar att de olika begreppen *fullständig ansökan* respektive *komplett ansökan* riskerar innebära stor förvirring för alla parter.

Vi är också i viss mån tveksamma till begreppet *igångsättningsmedgivande* (i stället för *tillstånd*) vid den enklare prövningen i granskningsspåret.

14.6 En ny organisation för miljöprövning

Länsstyrelsen *avstyrker* förslaget att en helt ny statlig förvaltningsmyndighet bildas men *tillstyrker* utredningens andrahandsförslag att sex länsstyrelser ska ansvara för miljöprövningen i första instans avseende såväl miljöfarlig verksamhet som vattenverksamhet.

Tillståndsprövningen bör med fördel finnas inom länsstyrelsernas organisation med hänvisning till länsstyrelsernas breda uppdrag, kompetens och kännedom om länen. Länsstyrelsernas nära samverkan inom bland annat miljöområdet, de gemensamma system, rutiner, befintlig GIS och andra digitala system samt den gemensamma kompetensutveckling som sker i handläggarnätverk innebär en adekvat kompetens finns inom länsstyrelserna. Länsstyrelsen vill samtidigt hänvisa till de pågående utvecklingsinsatser som pågår hos alla länsstyrelser i samverkan i enlighet med flera regerings- och regleringsbrevsuppdrag om till exempel *effektiva samråd* och *effektiva och likartade processer för prövning*.

En ny prövningsmyndighet skulle kräva tillgång på nya stora resurser, kompetens och personal. Länsstyrelserna skulle riskera mista kompetens samtidigt som man bibehåller sin roll som tillsyns- och remissmyndighet.

Länsstyrelsen *tillstyrker* vidare att Mark- och miljödomstolarnas roll renodlas till överprövning.

14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

Länsstyrelsen tillstyrker att den svenska miljöprövningsprocessen anpassas till EU-lagstiftningen men ser behov av att indelningen av verksamheter ses över.

Miljöpåverkande verksamheter

Det finns ett antal miljöpåverkande verksamheter som bör byta prövningsspår. Det gäller såväl granskningspliktiga till anmälningspliktiga som anmälningspliktiga till granskningspliktiga och granskningspliktiga till tillståndspliktiga. En mer diversifierad indelning medger en bättre avvägning av prövningsnivå, framför allt för verksamheter med mindre omfattning där det är lämpligt att pröva genom anmälan. Om man slår ihop för många verksamhetskoder kan det bli för generella skrivningar som kan vara svårtolkade både för den sökande och för prövningsmyndigheten.

Det finns verksamheter som fortsatt bör vara tillståndspliktiga och som i princip alltid kommer att medföra betydande miljöpåverkan. Många verksamheter som inte är betydande miljöpåverkan per automatik enligt förslaget, klassas som det idag och kommer vid en bedömning även framgent att utgöra betydande miljöpåverkan. Det rör sig många gånger om ny teknik, farliga ämnen och stora risker, som till exempel tillverkning av batterier. Även vindkraftparker bör generellt vara tillståndspliktiga då de bland annat påverkar landskapsbild och skyddade arter samt ofta leder till konflikter med sakägare. Vanligtvis krävs en rad olika natur- och artinventeringar inför dessa prövningar. Verksamheter som har stor miljöpåverkan bör klassas som betydande miljöpåverkan per automatik på nationell nivå. Det skulle förenkla, förtydliga och snabba upp processen för aktuella verksamheter, då de slipper att först bli avvisade i granskningsspåret. Det skulle även göra det tydligare och mer effektivt för prövningsmyndigheten. Genom att lyfta bort sådana verksamheter från granskningsspåret blir även den avsedda skillnaden mellan de två processerna tydligare. I annat fall finns det stor risk att sökanden upplever processen osäker och otydlig och frivilligt väljer tillståndsspåret.

Att ett så stort antal verksamheter hamnar i granskningsspåret medför inte att miljöprövningen blir mer tydlig och förutsägbar för verksamheter eller myndigheter. Generellt försvårar det för alla parter att en granskning behöver göras för flera verksamheter än om de var rätt indelade för början. Det vore därför att föredra om färre verksamheter hamnade i gransknings-spåret redan från början.

På motsvarande sätt finns det ett flertal verksamhetstyper där prövningsnivån inte verkar rimlig i förhållande till miljöpåverkan utan där anmälningssplikt vore att föredra. Till exempel bör mindre täkter såsom jordtäkter, blockstenstäckter/murstenstäckter och husbehovstäckter vara lämpligt att pröva genom anmälan.

Utredningens förslag innebär att uppförande av ett enda vindkraftverk, oavsett storlek, inte miljöbedöms alls enligt miljöbalken. Länsstyrelsen anser att åtminstone anmälningssplikt bör gälla.

Jämförelserna med nuvarande lagstiftning redovisar inte tydligt vad som faller bort eller vad som ändras. Det är därmed svårt att få en överblick av vad som inte kommer att regleras längre.

Vattenverksamhet

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 eftersom den möjliggör en enklare och snabbare prövning för vattenverksamheter som har en begränsad påverkan på miljön, men som inte ryms i anmälningssplikten.

Listan över granskningspliktiga vattenverksamheter behöver ses över innan de nya bestämmelserna börjar gälla. Det är inte alltid tydligt vilka verksamheter eller åtgärder som avses och de stämmer inte överens med definitionen av vattenverksamheter i miljöbalken. Översynen behöver även omfatta om det finns vattenverksamheter som av nationella skäl alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan samt en generell översyn av listan över anmälningsspliktiga vattenverksamheter, bland annat när det gäller grundvattenbortledning. Det kan även finnas skäl att ytterligare nyansera vilka ytvattenuttag som lämpligtvis hanteras i en anmälan och om vissa mindre markavvattningar kan hanteras som en anmälan. Även lite större återställningsarbeten i vattendrag kan eventuellt hanteras i ett anmälningsförfarande. Havs- och vattenmyndigheten bör vara delaktig i arbetet med översynen.

Anmälningslistan behöver ses över innan ändringarna genomförs. Eftersom förslaget är att undantaget i 11 kap. 12 § miljöbalken bara ska gälla anmälningsspliktiga vattenverksamheter resulterar det i ett absolut krav på miljötillstånd för övriga vattenverksamheter, dvs även för vattenverksamheter med obetydlig påverkan på miljön och som inte kan anmälas. Exempelvis kan inga grundvattenbortledningar anmälas, vilket gör att det krävs igångsättningsbesked. Detta oberoende av storleken på uttaget och

om det är tillfälligt eller permanent. Den föreslagna övergångsbestämelsen 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 bortledning 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.

Seveso

Länsstyrelsens ståndpunkt är att verksamheter som omfattas av den högre kravnivån i Sevesolagstiftningen fortsatt ska vara tillståndspliktiga. Sevesoverksamheter på högre kravnivå bör ha en verksamhetskod för att underlätta rapportering och databehandling. Det kommer sannolikt att bli fler Sevesoverksamheter på lägre kravnivå som framöver inte kommer ha omfattats av en prövning och det behöver utredas vad det innebär för Sevesoverksamheter på lägre kravnivå.

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

Vi instämmer inte helt i beskrivningen om att nuvarande process och prövningsordning skulle vara otydlig men ser möjligheter till att processen effektiviseras. Vi bedömer att nuvarande samrådsprocess fungerar väl men bedömer att processen kan uppfattas tydligare om yttrandet i avgränsningssamrådet utgår från den myndigheten som ska pröva ärendet. Vi bedömer också att den redan implementerade åtgärden med tidplaner för varje ärende kan bidra med effektivare handläggning. Länsstyrelsen konstaterar samtidigt att även sökande har en roll i hur långa handläggningstiderna blir. Även prövningsunderlagens kvalitet har betydelse för processen och handläggningstider.

Vi ser däremot risker med att ett samråd (med alla parter) som inte sker tidigt i processen kan komma att innebära att ansökan behöver kompletteras eller ändras i ett senare skede.

Länsstyrelsen utgår också från att prövningen gagnas av att remissmyndigheter har möjligheter att lämna synpunkter i ett tidigt skede.

Länsstyrelsen motsätter sig en bestämd tidsfrist (om 45 dagar) för ett avgränsningsyttrande eftersom tiden riskerar bli för kort. Det finns vidare behov av ett myndighetssamråd och ofta även samråd med enskilda innan prövningsmyndigheten lämnar ett avgränsningsyttrande för att undvika att kompletteringar behöver krävas in i ett senare skede.

Vi föreslår därför att tidsfristerna ersätts med *målsättningstider*. Vi anser också att myndighetssamråd även fortsättningsvis bör vara obligatoriska i tidigt skede i tillståndsspåret. Prövningsmyndigheten bör även kunna ställa krav på att tidigt samråd med berörda enskilda och allmänheten ska hållas.

Ett omfattande arbete med att förbättra samråden har genomförts under senare år. Ett regeringsuppdrag kring samråd pågår nu som alla länsstyrelser är delaktiga i. Uppdraget bör utvärderas innan eventuell förändring genomförs.

Samråd i tidigt skede kan bidra till ökad acceptans hos allmänheten och ge bolaget tillgång till information som styr dem i rätt riktning. Ett väl genomfört myndighetssamråd sparar tid från den senare delen av processen och bidrar till att lyfta eventuella brister i ett tidigt skede, det vill säga att det bidrar till att processen som helhet blir mer förutsebar och effektiv. Det nuvarande förfarandet vid avgränsningssamråd fungerar väl och det fysiska myndighetsmötet med länsstyrelsen, kommun, räddningstjänst med flera som ofta hålls på plats vid den planerade verksamheten fyller en viktig funktion för att främja förståelse och god kommunikation.

För att uppfylla kraven i Sevesolagstiftningen behöver ett separat samråd genomföras för Sevesoverksamheter som är tillståndspliktiga eller granskningspliktiga innan ansökan lämnas in. Handlingsprogram och säkerhetsrapport är inte kompletta utan en samrådsredogörelse för genomfört samråd enligt 13 § Sevesolagen. Vidare ställer Sevesodirektivet krav på allmänhetens deltagande samt att samrådet sker tidigt i tillståndprocessen, vilket inte kommer att vara fallet enligt utredningens förslag. Länsstyrelsen anser att detta strider mot Sevesodirektivet samt att det även riskerar att fördröja tillståndsprövningen.

Länsstyrelsen avstyrker vidare förslagen om att prövningsmyndigheten ska ta över rollen som MKB-myndighet avseende minerallagen och ellagen. Utbyggnaden av elnätet är en prioriterad fråga på länsstyrelsen och starkt kopplad till energiplanering och regionala förutsättningar för en grön omställning. Hela processen med elnätsbyggande är idag lång och mycket

arbete har lagts från både berörda myndigheter och nätbolag på att hitta arbetsformer som kortar ledtiderna.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillstånds- prövningsprocess

Tidsfrister

För att kunna hålla de tidsfrister som beslutats för de *strategiska projekt* som omfattas av EU-lagstiftning med bestämda handläggningstider, behöver det finnas möjligheter att prioritera bland ärenden som rör andra typer av verksamheter. Det finns skäl att ge visst utrymme för längre handläggningstid för ansökningar som inte omfattas av dessa skarpa handläggningstider enligt EU-lagstiftningen. Om alla ärenden ska prioriteras lika mycket finns risken att inga blir prioriterade. Detta då samhällets resurser är begränsade och prioriteringar behöver göras under vissa tidsperioder.

För tidsfrister som inte avser strategiska projekt föreslår vi *målsättnings-tider* i stället för skarpa tidsfrister, som kan följas upp men som tillåter avsteg från fall till fall. Tidsfrister (som målsättningsvärde) bör vidare enbart införas på hela prövningar och ändringar av befintliga verksamheter medan villkorsändringar, slutliga villkor efter provotid och liknande får handläggas utan tidsfrister. Att införa tidsfrister på alla tillstånds- respektive granskningspliktiga verksamheter är en överimplementering av EU-lagstiftningen.

Länsstyrelsen finner att nuvarande 180-dagarsmål från komplett ansökan till beslut är väl inarbetad hos dagens miljöprövningsdelegationer och bör behållas för verksamheter som hamnar i tillståndsspåret. Länsstyrelsen konstaterar samtidigt att utredningen framhåller att merparten av dagens prövningar har godtagbar handläggningstid.

Krav på bästa tillgängliga teknik

Länsstyrelsen accepterar att uttrycket bästa tillgängliga teknik ersätter uttrycket bästa möjliga teknik.

Justerad reglering om val av plats

Det är oklart vad det innebär att *ta hänsyn till* sådan planläggning som har antagits med stöd av plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser. Det behöver förtydligas i vilken utsträckning detaljplaner med mera ska styra lokaliseringsfrågan. Om det innebär att lokaliserings-

frågan ska anses vara avgjord i planläggningen, motsätter sig länsstyrelsen förslaget.

Lokaliseringsprincipen är grundläggande i miljöbalken. En väl vald lokalisering för en verksamhet är bra för både samhället och verksamhetsutövaren då den på ett kostnadseffektivt sätt kan minska miljöpåverkan av en etablering, minimera störningen för allmänhet och närboende samt underlätta för verksamhetsutövaren att uppfylla sina åtaganden.

Prövning av lokalisering i en detaljplan sker utifrån andra förutsättningar än i en prövning enligt miljöbalken. Så som detaljplaner utformas idag saknas tillräcklig information för att frågan om lokalisering ska kunna prövas enligt bestämmelserna i miljöbalken. Beslutet om att anta, ändra eller upphäva 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 till exempel med hänsyn till påverkan på naturmiljön.

Förslaget innebär att redan beslutade detaljplaner och motsvarande äldre planer ska anses ha motsvarande värde vid lokaliseringsbedömningen. Det finns en uppenbar risk att lokaliseringen inte har prövats med ett miljöperspektiv. I praktiken innebär en sådan bestämmelse att miljöbalksprövningen kringgås eftersom lokaliseringen är avgörande för en verksamhets eller åtgärds lämplighet. Det är inte möjligt att hantera all tillkommande påverkan genom villkor.

I detaljplaneprocessen bedöms 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.

Länsstyrelsen anser inte att det är lämpligt att kommunens beslut om att anta eller ändra 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.

Tillståndens rättsverkan, allmänna villkoret

Länsstyrelsen tillstyrker med viss tveksamhet förslaget att det allmänna villkoret inte längre ska utgöra en del av tillståndets rättskraft.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det allmänna villkoret har en svag rättskraft idag. Den föreslagna processen innebär dock att man skjuter detaljregleringen av verksamheten till tillsynen. Samtidigt föreslås att tillsynsmyndigheten inte längre ska få besluta om villkor av mindre

betydelse. I praktiken innebär det att tillsynsmyndigheten över tid kommer att besluta om kompletterande förelägganden för att reglera verksamheten vilka har lägre rättskraft än ett tillstånd. Förutsebarheten för vad som gäller för företagen kommer att försämrats eftersom beslut om tillsynsförelägganden fattas när tillsynsmyndigheten anser att det befogat.

En fördel kan vara att det blir tydligare för både sökande och tillsynsmyndigheten vad som har prövats och vad tillståndet omfattar. Detta förutsätter att de skyddsåtgärder och åtaganden som den sökande åtagit sig beskrivs noggrant i tillståndsbeslutet. Det finns dock en risk att det uppstår oklarheter om vad tillståndet och prövningen omfattat, med svåra och resurskrävande bedömningar avseende utrymmet för tillsynsmyndigheten att besluta om sådant som inte bedöms ha omfattats av prövningen.

En snävare villkorsreglering kan förväntas leda till fler tillsynsprocesser. Länsstyrelsen erinrar också om att närboende kan ha rätt att initiera sådana processer. En tillsynsmyndighet kan inte avstå från att fatta beslut när ett ärende har startats av en sakägare. Ett beslut kan sedan överklagas av en missnöjd sakägare i flera instanser. I stället för att kunna hänvisa till ett allmänt eller särskilt villkor i ett tillstånd kan en verksamhetsutövare i stället behöva agera motpart i flera tillsynsprocesser. För tillsynsmyndighetens del kan det innebära att en större andel av tiden upptas av enskildas klagomål och processer. Detta är en viktig del av tillsynen, men en sådan förskjutning kan innebära att annan viktig miljömässigt motiverad tillsyn eller tillsyn som säkerställer konkurrensneutrala villkor får vika inför hantering av klagomålsärenden. Eventuella konsekvenser för tillsynen måste hanteras om regler om snävare villkorsreglering införs.

Delegation till tillsynsmyndigheten föreslås slopas

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att möjligheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse slopas. Om delegeringsmöjligheten slopas ser vi en risk att det tillsammans med att det allmänna villkorets rättsverkan tas bort leder till alltför detaljerade villkor eller fler provotidsutredningar i tillstånden. Villkor kan även komma att behöva omprövas i större utsträckning än idag.

Att ha kvar delegationsmöjligheten kan även bidra till snabbare prövningar, då mindre omfattande frågor inte behöver regleras inom prövningen.

Att ha kvar delegationsmöjligheten förtydligar tillsynsmyndighetens mandat och de villkor som beslutas vid delegering gäller för verksamheten och följer med tillståndet om ett nytt bolag övertar verksamheten.

Ingen rätt till ersättning för myndighetens och motpartens kostnader

Utredningen föreslår att sökanden inte längre ska ersätta motparters kostnader när tillstånd till vattenverksamhet prövas.

Länsstyrelsen anser att möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader i miljöprövningar som gäller vattenverksamheter bör vara kvar till dess att det finns en ny finansieringslösning som säkerställer att länsstyrelsen tilldelas resurser som möjliggör vårt deltagande i prövningar av vattenverksamheter. Annars är risken stor att arbetsuppgiften att delta aktivt i prövningar prioriteras ned. De ekonomiska konsekvenserna av att länsstyrelsen inte längre kan begära ersättning för rättegångskostnader är kraftigt underskattade. Detta är intäkter som direkt tillfaller länsstyrelsen och kopplingen mellan den tid som myndigheten lägger på prövningen och sökandes kostnader blir mycket tydlig.

Länsstyrelsen motsätter sig vidare 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 en inskränkning i 16 kap. 13 § miljöbalken samt i praktiken den faktiska möjligheten för organisationer och enskilda att överklaga.

14.10 Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

Granskningsprocessen föreslås slutföras inom tre (3) månader från det att prövningsmyndigheten har meddelat att ansökan är fullständig. Tiden kan bli svår att hålla i det fall det kommer in yttranden från berörda som medför behov av fler kompletteringar. En ojämn belastning av inkommande ärenden kan också innebära varierande handläggningstider över året. Vi förordar därför en *målsättnings*tid i stället för en skarp tidsgräns.

14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Vi anser bestämt att Länsstyrelsen även fortsättningsvis ska vara remissmyndighet och ha talerätt vid prövningar med hänvisning till vår kännedom om länet, med kunskap om områdets känslighet och värden mm; vår roll som tillsynsmyndighet; samt behovet av att skapa rättspraxis på vissa områden. Länsstyrelsen *avstyrker* därmed förslaget om begränsad talerätt. Det vore också märkligt om länsstyrelsen vore part i processen hos miljöprövningsmyndigheten och sedan saknade rätt att överklaga. Den som är part i ett ärende brukar generellt sett även tillerkännas rätt att överklaga det beslut som fattas.

Det är inte heller realistiskt att Naturvårdsverket skulle kunna ta över länsstyrelsernas roll i denna del. En stor del av arbetet med ett överklagande är att bedöma om exempelvis ett villkor är i enlighet med praxis och om det är skäligt med avseende på förhållandena på platsen i det enskilda fallet. En myndighet som har deltagit i tillståndsprocessen är redan väl insatt i frågorna. Det skulle i viss utsträckning bli ett dubbelarbete om Naturvårdsverket skulle behöva sätta sig in i ärendet från början. Det verkar inte heller realistiskt att Naturvårdsverket skulle få ett sådant resurstillskott att det gav möjlighet att i hög utsträckning följa miljöprocesser över hela landet.

14.14 Behov av en effektiv enhetlig tillsyn

En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprovning förutsätter en god tillsyn. Det finns stora utmaningar med den föreslagna förskjutningen från provning till tillsyn. En ännu 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.

Det är nödvändigt att en fortsatt utredning tar fram förslag på hur tillsynsansvaret ska fördelas mellan olika myndigheter. 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, 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.

Med nuvarande finansieringsmodell är det nödvändigt att kunna överlåta tillsyn till kommunerna. Det är effektivt att både staten och kommunerna bedriver tillsyn och på så sätt kan samverka och komplettera varandra.

Miljörapport

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. Det är också positivt att utreda vidare om även granskningspliktiga verksamheter ska omfattas av miljörapport och om den då ska vara en mindre ambitiös variant.

Länsstyrelsen instämmer vidare i förslaget om att krav på miljörapport för tillståndspliktiga och granskningspliktiga vattenverksamheter ses över. Havs- och vattenmyndigheten bör ges föreskriftsrätt när det gäller dessa och myndigheten bör vara involverad i arbetet med att se över vilka vattenverksamheter som ska omfattas av kravet.

De som medverkat i yttrandet

Detta yttrande avges av landshövdingen landshövding Charlotte Petri Gornitzka med Lena Kulander som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Stefan Persson och länsjurist Susanne Storm deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter.