



Ert dnr: KN2025/00288

Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten
103 33 Stockholm

Skickas till: kn.remissvar@regeringskansliet.se
kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Stockholm, 9 juni 2025

Remissvar på "En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess"

Naturskyddsföreningen har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på Miljötillståndsutredningens första delbetänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98). Nedan redogör vi för våra synpunkter.

Sammanfattande synpunkter

Naturskyddsföreningen är kritisk mot utgångspunkterna i regeringens direktiv, att miljölagstiftningen behöver effektiviseras och att Sverige inte ska ställa högre krav än EU-rätten. Föreningen motsätter sig inte effektiviseringar i sig, men som tidigare utredningar funnit så fungerar tillståndsprövningarna väl. Att förenkla och anpassa regelverket ner till EU-rättens miniminivå kommer oundvikligen att försvåra uppnåendet av riksdagens miljömål och internationella avtal som Sverige ingått på klimat- och miljöområdet. Flera regelförenklande åtgärder är redan nyligen genomförda, och ytterligare omfattande ingrepp kan ge upphov till problem med förutsebarhet, handläggningstider och kvalitet i beslut och domar.

Förslaget är mycket omfattande och Naturskyddsföreningen har inte kunnat ta ställning till samtliga förslag på de 2 110 sidorna som betänkandet omfattar. Det är nästan tusen sidor mer än det utredningsbetänkande där miljöbalken föreslogs.¹ Bara själva författningsförslaget omfattar 356 sidor. Det innebär också sammantaget mycket stora förändringar i ett system som idag i huvudsak fungerar väl. Det finns enligt föreningens mening lite att vinna med förslaget – men mycket att förlora i former av miljönytta, förutsebarhet

¹ SOU 1996:103

och möjligheten för grannar och andra att delta i miljöprocesserna på ett meningsfullt sätt.

De viktigaste synpunkterna är följande:

- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget som helhet, eftersom det sammantaget kommer att innebära en försämring för miljön och allmänhetens deltagande i miljöprocesserna.
- Föreningen tillstyrker en rad förslag i betänkandet som är nödvändiga anpassningar till EU-rätten på grund av diskrepanser som varit föremål för EU-kommissionens kritik. Det gäller särskilt vissa verksamheter som idag inte tillståndsprövas i rätt utsträckning och myndigheternas skyldighet att föreskriva om tillståndsprövning när en anmälan visar sig innebära betydande miljöpåverkan.
- Föreningen är positiv till ansatsen i ett nytt kapitel 20 som närmare beskriver hur prövningen går till, något som skulle bidra till klarhet. Vi kan emellertid inte tillstyrka förslaget till bestämmelser i alla dess delar.
- Naturskyddsföreningen har inte något att invända mot att samla miljöbedömningen och tillståndsprövningen hos en nyinrättad miljöprövningsmyndighet, men avstyrker förslaget om att beröva mark- och miljödomstolarna prövningen av ansökningsmål för A-verksamhet, vilket bland annat ska ske med det uttalade syftet att öka regeringens inflytande i tillståndsgivningen. Domstolarnas integritet behövs i första instans i mål som rör betydande ekonomiska intressen för att skydda medborgarna, miljön och upprätthålla en förutsebar och rättssäker tillståndsgivning.
- Föreningen är starkt kritisk till den omfattande nedflyttningen från obligatorisk tillståndsplikt till granskningsplikt och anmälningsplikt. Enligt betänkandet rör det sig om cirka 60 procent av de verksamheter som idag är obligatoriskt tillståndspliktiga. Avregleringen är mycket långtgående. Det bör påminnas om att en omfattande nedflyttning från tillståndsplikt redan skett. Det som vid miljöbalkens tillkomst var cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter ska nu alltså ner till cirka 2 100.
- Naturskyddsföreningen avstyrker att lyfta bort den obligatoriska tillståndsplikten för flera typer av vattenverksamheter, eftersom påverkan på vatten generellt har utomordentligt stora effekter på hälsa, miljö och landskapsbild.

- Föreningen avstyrker den del av förslaget som innebär att samrådet med särskilt berörda som idag sker inom undersökningssamrådet avskaffas – och att närboende och miljöorganisationer därmed berövas möjligheten till att föra fram synpunkter tidigt i processen. Förslaget är inte förenligt med Århuskonventionens regler om tidigt och meningsfullt deltagande.
- Föreningen avstyrker att tillståndsansökningar av ”allmänt intresse av synnerlig vikt” ska underställas regeringen för prövning. I kombination med att regeringen försetts med nya möjligheter att göra omfattande undantag från miljöbedömningsplikten skulle detta skapa en tudelad prövningsväg. Detta är en kraftig politisering av miljöprövningarna som sannolikt innebär försämrad rättssäkerhet för de som bor nära nya miljöfarliga verksamheter och försämrad förutsebarhet för näringslivet. Regeringsprövningar drar dessutom ofta ut på tiden.
- Förslagen om att ta bort det så kallade allmänna villkoret och införa ett strikt väsentlighetskrav för vilka tillståndsvillkor som får skrivas in i tillståndsbeslut avstyrks. Förslagen innebär att alla de utfästelser som verksamhetsutövarna gör i miljötillståndsansökan (utöver tillståndsvillkoren som sådana) inte längre blir rättsligt bindande. Viktiga lokala konfliktfrågor får inte sin lösning, eftersom de faller utanför väsentlighetskravet. Det innebär att tillsynsmyndigheternas uppgift att kontrollera och ingripa vid miljöproblem försvåras, eftersom färre miljöfrågor avgjorts rättskraftigt i tillståndsprövningen.
- Utredningen har valt att anpassa de processuella reglerna till en del av EU-rätten, annan inte. Att kodifiera praxis om miljöorganisationers talerätt när det gäller till exempel nollbeslut och tillsyn skulle bidra till den eftersträlvade förutsebarheten. Något sådant förslag lämnas inte.

Övergripande synpunkter

Utgångspunkten i regeringens direktiv är att den svenska miljöprövningen är långsam, behöver effektiviseras och göras mer flexibel. Det är en anmärkningsvärd politisk utgångspunkt i ljuset av slutsatserna från tidigare utredningar.² Naturskyddsföreningen är kritisk till utgångspunkten, det finns goda skäl för den motsatta ståndpunkten – att det svenska miljöprövningssystemet i huvudsak är välfungerande och effektivt. Det är därför angeläget att lyfta utredningens ”samlade bild”, nämligen att de flesta ärenden handläggs inom rimlig tid (sidan 640).

² Se till exempel avsnittet om myt och sanning om miljöprövningen i SOU 2022:33, sidan 87 ff.

Utredningen har varit bunden till att utgå från regeringens problemformulering. Att det finns få fakta som talar för att det egentligen existerar grundläggande effektivitetsproblem i miljöprövningssystemet som behöver åtgärdas, har i betänkandet förmodligen bidragit till att man fått använda formuleringar om att systemet ”upplevs” ha brister på olika sätt av framförallt verksamhetsutövarna. Ordet ”upplevs” eller ”upplever” förekommer också hela 76 gånger i betänkandet.

Betänkandet innehåller emellertid ambitiösa och väl genomarbetade förslag för att anpassa svensk rätt till EU:s miljö rätt på flera sätt som löser gamla diskrepanser som orsakat problem. Det är utan tvivel den stora behållningen av utredningens omfattande arbete, jämte förslaget till ett nytt klargörande kapitel om hur prövningen går till.

I enlighet med regeringens instruktioner i direktiven, föreslås emellertid en anpassning av en hel del av det svenska regelverket ner till *minimnivåerna* i EU:s rättsakter och infört undantagsmöjligheter som enligt föreningens uppfattning är till nackdel för miljön. Det bör dock också nämnas att förslaget skärper förprövningsplikten på ett sätt som har fördelar för miljön i vissa fall.

Vidare finns klara bekymmer med hur de genomgripande förändringarna i processen för tillståndsgivningen kommer att påverka myndigheternas tillsyn av industrianläggningar och andra verksamheter. Detta innefattar färre specifika miljöbedömningar, striktare regler för kompletteringskrav, begränsningar av vad som får läggas i villkor och avskaffandet av det så kallade ”allmänna villkoret” i tillstånden (som binder verksamhetsutövaren till vad man utfäst i ansökan). Eftersom tillsynen i mycket inriktas på om tillståndsvillkoren efterlevs, kan tillsynen försvåras om miljöproblem uppstår i delar av verksamheten som inte reglerats i explicita villkor.

Det är svårt att bedöma effekten av förslaget, då det innehåller element som kommer att förbättra prövningarna – samtidigt som det finns klara avreglerande inslag som kan försämra desamma. Det rör sig utan tvivel om det mest genomgripande förslaget om förändringar av miljölagstiftningen sedan själva miljöbalken.

Effekterna av förslagen kan sammanfattas med att det kommer att kräva betydligt mer av myndigheterna för att den sammanlagda miljöeffekten av förslaget inte ska bli negativ. Prövningsmyndigheterna måste klara av att få fram nödvändiga kunskapsunderlag trots striktare regler om kompletteringskrav, tidsfrister för prövningen av vissa verksamheter, avskaffande av det så kallade allmänna villkoret, nya undantagsmöjligheter när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar och i ökad utsträckning göra korrekta bedömningar om betydande miljöpåverkan på grundval av förhållandevis tunna underlag.

Dessa systemförändringar kommer enligt vår mening med hög sannolikhet att försvåra klimat- och miljöarbetet och innebära kraftiga försämringar för deltagande, rättssäkerhet och förutsebarhet.

Det är högst tveksamt om förslaget sammantaget kommer att leda till snabbare och effektivare prövningar. Även efter de initiala problemen som följer av en helt ny prövningsprocess och de organisatoriska utmaningarna med en helt ny prövningsmyndighet, så befarar vi att förslagen kan leda till att processerna drar ut på tiden. Nya tidsfrister kan leda till att fler ansökningar avvisas eftersom sökanden inte ges tid för kompletteringar; fler beslut på sämre beslutsunderlag kan ge upphov till fler överklaganden; fler tillstånd baserat på tveksamma undantagsregler kan ge upphov till nya processer i processerna och liknande.

Specifika synpunkter på förslaget

Avsnitt 14.2 Övergripande utgångspunkter för förslagen

Föreningen noterar att utredningen bekräftar att de flesta mål och ärenden handläggs i rimlig tid och att man därför tar fasta på regeringens bedömning att ”kapa topparna” för de mindre antal ärenden som sticker ut tidsmässigt.

Utredningen har valt att försöka nå direktivens mål om en effektivare, mer förutsebar, konkurrenskraftig och rättssäker miljöprövningsprocess framför allt genom att sträva efter en bättre efterlevnad av det EU-rättsliga regelverket om hur själva miljöprocessen går till. Det är en bra ansats i sig, som har förutsättningar att eliminera en del osäkerhet som består i diskrepanser mellan nationell rätt och unionsrätten.

Här återfinns också utredningens viktiga brasklapp om att detta ”inte i alla delar” kommer att leda till en snabbare och enklare process.

Föreningen är emellertid kritisk till den låga ambitionsgraden vad beträffar miljöhänsyn. Den tillståndprocess som eftersträvas ska ge prövningar som är snabba och enkla – utan att kraven på hälsa och miljöskydd ”åsidosätts”. En rimligare utgångspunkt hade varit att förbättra – eller i alla fall bibehålla – en god styrningseffekt mot de fastlagda miljömålen. Den låga ambitionsgraden när det gäller miljöskyddet måste dock anses väl återspegla regeringens direktiv.

Avsnitt 14.3 En ny reglering om miljöprövning

Föreningen har inget att invända mot ett helt nytt kapitel 20 som samlar regler om tillståndsprövningen och förtydligar i kronologisk ordning hur den går till. Det bidrar till förståelsen om hur balken fungerar, särskilt vid en första kontakt med tillståndsprövningar.

Föreningen har dock kritiska invändningar om innehållet i enskilda bestämmelser i kapitlet, som framgår av de följande avsnitten.

Avsnitt 14.4 Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Naturskyddsföreningen ifrågasätter om de omfattande förändringsförslagen om processen och organisationen för prövningar är nödvändiga – och i vilken mån förslagen verkligen är verkningsfulla när det gäller handläggningstider.

På sidorna 1056-1057 upprepas att de flesta mål och ärenden avgörs inom rimlig tid, och konstateras att långa handläggningstider nästan alltid är en kombination av flera faktorer – nio olika kategorier av sådana faktorer räknas upp, till exempel ärenden av stor omfattning, bristfälliga ansökningar, när kompletteringar bara kan ske under en viss årtid, förändringar av projektet, ändrade yrkanden, kommunal vetorätt och regeringsprövningar.

Det framstår tydligt att utredningens förslag inte adresserar dessa faktorer i särskilt hög utsträckning, utan snarare finner lösningar i form av omorganisation och regeländringar på ett övergripande plan. Föreningen vill understryka att bristen på överensstämmelse mellan de kända tidstjuvarna i handläggningen och förslagen kan medföra att man inte kommer åt problemen, utan tvärtom förvärrar dem.

Det är däremot fullt möjligt att ett nytt kapitel 20 och inrättandet av en enda prövningsmyndighet har fördelar när det gäller möjligheten för verksamhetsutövare att förstå prövningsprocessen bättre, och på så vis ökar känslan av en förutsägbar process.

Det är också troligt att koncentrationen av prövningar till en myndighet kan öka enhetligheten i prövningarna och förbättra möjligheterna att utveckla specialistkunskaper hos personalen och flytta dem till de ärenden där sådan kunskap behövs. Föreningen är dock oroad över om det verkligen kommer att vara möjligt att locka över de rådmän och annan personal som idag besitter denna kunskap från domstolarna till en prövningsmyndighet. Mycket talar för att förslaget skulle utmyнна i en lång och smärtsam omställningsprocess.

Avsnitt 14.5 Nya termer och uttryck

Föreningen har inte något att invända mot de nya termerna i sig, men är negativ till att ersätta begreppet ”miljöfarlig verksamhet” med ”miljöpåverkande verksamhet”.

Uttrycket ”miljöpåverkande” är i föreningens tycke en smula formalistiskt och förefaller svårgripbart för lekmän – även om det är riktigt att det finns en viss terminologisk koppling till begreppet ”betydande miljöpåverkan”.

Ändringen motiveras av tillkännagivanden i riksdagen om att ”miljöfarlig” kan upplevas som negativt för jordbruksnäringen. Det finns emellertid ett spegelvänt problem som består i att ändringen signalerar en förminskande syn på de störningar i närmiljö och hälsoproblem som faktiskt drabbar närboende till vissa typer av verksamheter. När det gäller till exempel miljöstörningar från raffinaderier, smältverk och PFAS-läckande militära anläggningar är termen ”miljöpåverkande” inte tillräcklig.

Om förändringen ändå ska göras, förordar vi därför att den endast omfattar jordbruksnäringen.

Det är hursomhelst bra att man förtydligat att någon förändring i sak inte avses i författningskommentaren till 1 kap. 4 § miljöbalken.

Avsnitt 14.6 En ny organisation för miljöprövning

14.6.4 Utgångspunkter vid val av organisationsform

I både direktivet och betänkandet återkommer uppgiften att regeringens förvaltningspolitiska inriktning ska följas. Det kan finnas skäl att påminna om hur inriktningen formulerats, eftersom den lägger en betydande tonvikt på medborgarnytta:

”Styrningen av statsförvaltningen ska vara resultatinriktad, verksamhetsanpassad, strategisk, sammanhållen och medborgarorienterad (prop. 2009/10:175 s. 72, 96, 98 och 99). Detaljstyrning och onödig administration ska fortsatt undvikas. Medborgarnytta, effektivitet och förenkling är ledord för all statlig verksamhet.³

³ Regeringens budgetproposition, Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2, avsnitt 4.5.1 ”En effektivare statsförvaltning med ökat fokus på medborgarnytta”, sidan 61. Det kan också nämnas att nya myndigheter inte ska tillsättas annat än undantagsvis (betänkandet sidan 1 081).

Det är alltså nyttan för medborgaren som ska vara i fokus, av vilka verksamhetsutövarna måste anses vara en mindre delmängd, även om nyttor från verksamheter naturligtvis i många fall kan komma övriga medborgare till del.

Givetvis har regeringen rätt att tolka sina egna politiska utgångspunkter och utredningen har utan tvivel avläst regeringens intentioner riktigt – men utlämnandet av medborgarnyttan i direktiv och betänkande är egendomlig. Det bidrar till betänkandets obalanserade fokusering på verksamhetsutövarens intressen, på bekostnad av den större del av befolkningen som lagen och myndigheterna har till uppgift att skydda.

14.6.6 En ny nationell prövningsmyndighet

Naturskyddsföreningen inte något att invända mot ansatsen att samla miljöbedömningen och tillståndsprövningen hos en nyinrättad miljöprövningsmyndighet. Föreningen är emellertid tveksam till om omorganisationen låter sig göras utan mer ingående utredning av uppgifter, handläggningsmetoder och rekrytering. Föreningen avstyrker däremot att beröva mark- och miljödomstolarna prövningen av ansökningsmål för A-verksamheter, eftersom domstolarna behövs som garant för en rättssäker prövning i första instans.

Utredningen anför goda skäl till att föra samman miljöbedömningar och tillståndsprövningar under en myndighet. Föreningen ser klara fördelar i att kunna åstadkomma en bättre prövning om ansvaret för miljöbedömningar tas över från lokala myndigheter, som ibland hamnar i svårhanterade lokala intressekonflikter. Fördelarna när det gäller kompetensförsörjning ser också övertygande ut.

Det finns dock inslag i förslaget som medför att saken behöver utredas vidare. Ett allvarligt problem är synen på regeringens inflytande i tillståndsprövningarna:

”Ett förfarande i administrativ ordning ger också ökade möjligheter för regeringen att påverka prövningsprocessen jämfört med en prövning i domstol”.⁴

Utredningen ser det alltså som en fördel att regeringen ska kunna ”påverka” prövningsmyndigheten på ett sådant sätt att myndigheten tolkar lagen annorlunda än domstolar och ser uppenbart inte heller detta som ett problem för rättssäkerhet och förutsebarhet i tillståndsgivningen. Vi hoppas att detta är att övertolka uttalandet, som förekommer på flera ställen i betänkandet. Föreningen understryker att tillståndsprövningarna ska ske under lagarna, och att regeringen av konstitutionella skäl generellt ska avhålla sig från att påverka processerna.

⁴ Det remitterade betänkandet, del 2, sidan 1071.

Föreningen är vidare tveksam till att inrätta en ny miljöprövningsmyndighet med ett tydligt uppdrag att ensidigt underlätta för bara verksamhetsutövare, vilket ju är den tydliga intentionen i betänkandet. Vi motsätter oss självfallet inte befogat myndighetsstöd till verksamhetsutövaren, men det är viktigt att myndighetens uppdrag är balanserat och objektivitetsprincipen upprätthålls. Uttalanden om att en prövningsmyndighet ger större möjlighet för politisk styrning ger dessvärre bilden av en mindre rättssäker prövning. Om myndigheten inrättas med ett sådant obalanserat uppdrag och politisk styrning kan dess legitimitet som opartisk myndighet undergrävas redan från början. Besluten från en sådan prövningsmyndighet kan förväntas överklagas i hög utsträckning av motparterna.

Föreningen är vidare oroad över att den stora mängden anmälningsärenden som skulle falla på den nya prövningsmyndigheten av resursskäl i ökad utsträckning kommer att behöva hanteras genom automatgranskningsförfaranden. Det är inte säkert att det blir bättre än den handläggning som sker i kommunerna idag, där det i alla fall ofta finns kunskap om lokala förhållanden. Automatgranskning har visat sig problematiskt när det gäller Skogsstyrelsens system som sällar bort ärenden från manuell handläggning i strid med bland annat artskyddsförordningen. Att myndigheten förses med rätt personalresurser är därför en förutsättning för att reformen ska fungera.

Att prövningen av tillstånd för de större miljöfarliga så kallade A-verksamheterna sker i domstol är vidare en viktig garanti för att prövningen blir rättssäker och inte påverkas av ovidkommande hänsyn. Något som är här en stark medborgarnytta. Sverige är en förhållandevis liten nation som i vissa situationer kan hamna i underläge mot starka aktörer – som ekonomiskt starka branscher, internationella bolag med en dominerande ställning i fråga om vissa råvaror eller oligopolliknande förhållanden på dåligt konkurrensutsatta marknader.

I sådana fall har det ibland visat sig svårt för myndigheter att låta miljöregelverket få fullt genomslag. Föreningen vill understryka att vi inte ska vara naiva när det gäller hur kort-siktiga särintressens inflytande i samhället kan utvecklas. Hitintills har Sverige varit relativt förskonat från den typ av samhällsundergrävande korruption som hemsöker flera europeiska nationer. När den väl en gång fått grepp om ett samhälle är det mycket svårt att åtgärda saken. Att motverka korruption inom statsapparaten är även det ett viktigt förvaltningspolitiskt mål.⁵

Domstolarna behövs helt enkelt för att säkerställa att sådana krafter inte får genomslag – även som första prövningsinstans i miljömål. Domstolarnas integritet, oavhängighet och

⁵ Regeringens budgetproposition, Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2, sidan 59.

rådmäns särskilda skydd mot avskedande behövs i större miljö mål och utgör en viktig skyddsvall mot korruption och godtycke.

Föreningen håller dessutom med om bedömningen att domare från mark- och miljödomstolarna inte kommer att vilja följa med till en ny förvaltningsmyndighet (sidan 1104). Därmed sker ett betydande kompetenstapp i prövningarna.

Föreningen avstyrker vidare förslaget om att miljöprövningsmyndigheten ska överlämna ärendet till regeringen för avgörande om det rör sig om ett allmänt intresse av synnerlig vikt – som inte är ett miljöintresse (sidan 1099). I kombination med förslaget om att regeringen ska kunna göra undantag från miljökonsekvensbedömning öppnar detta för en betänklig tudelning av miljötillståndsprocessen där mindre och mellanstora tillståndsärenden faller under strikta miljöregler – men de ärenden som regeringen av olika skäl anser samhällsviktiga och som kan hindras av miljöskäl bedöms på ett helt annat sätt. Naturskyddsföreningen anser att det inte är förenligt med förutsebarhet och rättssäkerhet och befarar att det kan försvåra uppnåendet av riksdagens miljö kvalitetsmål.

14.6.7 Närmare om organisationen vid alternativ 1: Ny Miljöprövningsmyndighet

I förslaget ingår uttalat att det inte ska vara något krav på lagfaren jurist i några ärendetyper, vilket vi avstyrker. Åtminstone ärenden om miljötillstånd eller igångsättningsbesked för ny eller ändrad A- och B-verksamhet bör som huvudregel beslutas av en lagfaren jurist. Det gäller även mål om dispens, godkännande i efterhand samt ändring av villkor m.m. i sådana ärenden. Det är ett viktigt krav för att få en god regelefterlevnad och enhetlighet i myndighetsutövningen.

Föreningen har inte några invändningar mot beskrivningen av myndighetens organisation eller geografisk placering av regionkontor m.m.

14.6.9 Vilka ärenden bör myndigheten pröva?

Naturskyddsföreningen ser det som positivt att de så kallade granskningspliktiga ärendena flyttas från kommunerna till en ny miljöprövningsmyndighet, men som tidigare sagt inte de större verksamheter (A-verksamheter) som idag prövas i första instans av mark- och miljödomstol. Även ansökningsmål om större vattenverksamheter bör i huvudsak ligga kvar hos mark- och miljödomstol.

14.6.11 Bör myndigheten omfattas av extra krav på konsultationsskyldighet enligt lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket

Naturskyddsföreningen är kritisk till att dagens undantag från lagen om konsultation i frågor som rör det samiska folket överförs till den nya miljöprövningsmyndigheten. Miljötillståndsprövningar har inte sällan särskild betydelse för samerna, och det är hög tid att det samiska folkets rättigheter får genomslag även i dessa prövningar.

14.6.12 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?

Föreningen tillstyrker förslaget till instansordning i miljöprövningar, tre nivåer där mark- och miljödomstolarna är första överklagandeinstans och Mark- och miljööverdomstolen slutinstans.

Vi tillstyrker också att den så kallade ventilen till Högsta domstolen slopas, som utredningen konstaterar finns tillräcklig kompetens i Mark- och miljööverdomstolen.

Avsnitt 14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

14.7.3 Utgångspunkter för en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt

Föreningen är starkt kritisk till att krav på miljöprövning som huvudregel endast ska ställas i den utsträckning EU-rättens minimiregler kräver det, men är medveten om att det är i linje med direktiven. Det kommer att innebära att fler verksamheter startas utan bra beslutsunderlag och utan samråd med grannar och miljöorganisationer – vilket i sin tur med stor sannolikhet kommer att inverka negativt på miljön och bidra till olösta lokala konflikter.

Antalet verksamheter som är föremål för obligatorisk miljöprövning har redan minskats med cirka 1 000 sedan miljöbalken trädde ikraft (SOU 2009:10, sidan 238). Innan man går ytterligare steg på den vägen bör man åtminstone utvärdera vad den tidigare avregleringen lett till.

På sidan 1147 gör utredningen ett försök att formulera en rationell grund till avregleringen, genom att påminna om att prövnings- och anmälningsplikt och liknande ”i första hand” finns för att säkerställa miljöreglernas genomslag. Därför bör endast sådana krav ställas om de ”behövs” med hänsyn till den effekt verksamheterna kan ha.

Det är emellertid en förenklad syn på systemets funktion; prövningarna behövs också för att samla ihop synpunkter och kunskapsunderlag så att besluten om exploatering blir så bra som möjligt. Inte sällan upptäcks allvarliga miljöaspekter först när

miljökonsekvensbeskrivningen tas fram. Ibland innebär prövningen att man finner sätt att jämka projekten så att inget intresse står som förlorare.

Tillståndsprövningarna ger också legitimitet och bidrar till att lösa konflikter. Tillståndsprövningen skyddar verksamhetsutövaren mot skadestånd – och som nämns i betänkandet – mot situationer där skador på grannar och miljö upptäcks i efterhand, då anpassningar eller förbud kan leda till ren kapitalförstöring. Det är därför bolag ofta ansöker om miljötillstånd även när de inte behöver det.

Systemet är mångfacetterat och mycket kan gå förlorat när lokalbefolkningen körs över utan att ha fått möjlighet att delta i besluten.

Att lägga sig alltför nära den miniminivå som EU lagt miljölagstiftningen på för att även de ekonomiskt och institutionellt svagaste medlemsländerna skulle kunna klara av kraven – kan vidare leda till andra problem. Utan säkerhetsmarginaler kan lätt ny praxis från EU-domstolen leda till nya ändringsbehov och överträdelseärenden.

Föreningen kan slutligen inte obetingat tillstyrka förslaget om att generella föreskrifter i ökad utsträckning ska ersätta anmälan av anmälningspliktiga verksamheter, av två skäl. För det första framkommer ofta miljöpåverkan vid myndighetens granskning av anmälan – de är alltså inte alltid kända innan. För det andra beror miljöpåverkan ofta på platsvalet. I stort sett alla verksamheter kan få stor miljöpåverkan om de hamnar på fel plats⁶ – och det är mycket svårt att reglera i föreskrifter.

Föreskrifter som ska ersätta prövning av till exempel ett ställverk kommer inte att kunna styra bort allvarliga naturskador om ställverket placeras på en äng med hotklassade orkidéer. Föreskrifter skulle inte heller till någon större nytta om en fiskehamn placeras nära ett bo med häckande fiskgjusar eller ett parkeringshus i närheten av en förskola där det redan finns problem med luftkvaliteten.

Nya föreskrifter som ersätter förprövning och anmälan kan alltså bli problematiska. EU-rättens förbud mot att döda, förstöra bon och ägg, störa och förstöra livsmiljöer för skyddade arter måste efterlevas, liksom miljökvalitetsnormer för luft och vatten.

Föreningen ställer sig emellertid positiv till generella föreskrifter (motsvarande BAT) om skyddsvillkor och försiktighetsmått för verksamheter som förprövas – men då måste en lokaliseringssprövning göras. Vid påverkan på skyddade områden behövs tillståndsprövning.

⁶ Problemet nämns i betänkandet på sidan 1159, ”mindre ingrepp på fel plats”.

14.7.4 Krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget, men motsätter sig inte i sig att en ny rättsfigur – igångsättningsbesked – införs. Det är i överensstämmelse med MKB-direktivet att anmälningar av verksamheter eller åtgärder som i granskningen visar sig ha betydande miljöpåverkan blir föremål för ett positivt eller negativt beslut. Idag sker det ofta inte.

Föreningen motsätter sig att kriterierna för regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om tillståndsplikt eller anmälningsplikt inskränks till enbart risk för betydande miljöpåverkan eller efter vad som behövs för att efterleva EU:s regler. Idag är regeringens kompetens inte begränsad på det viset. Idag kan regeringen göra verksamheter anmälningspliktiga som typiskt sett inte når betydande miljöpåverkan, men i vissa fall kan göra det beroende på placeringen i landskapet (se ovan).

Regeringens föreskriftsrätt behöver åtminstone kompletteras för att inte bli för snäv. Sveriges internationella förpliktelser och riksdagens miljömål bör ingå, liksom ett mer allmänt hållet kriterium som ”av särskilda skäl” eller liknande.

Föreningen är också kritisk mot skrivningarna om att helt ersätta straffansvar för fusk med tillstånds- och anmälningsplikt med miljöstraffsavgifter (liksom för övrigt Miljöstraffsutredningen i SOU 2025:14, sidan 580). Det är visserligen riktigt att få fall av överträdelser leder till utmätta straff, och att miljöstraffsavgifter kan bli en effektivare reglering. Föreningen anser emellertid att åtminstone grövre fall även i fortsättningen måste kunna medföra straff. Det finns annars en risk att verksamhetsutövare väljer att förbigå tillståndsprövning när det är lönsamt – vilket i vissa fall kan leda till omfattande och irreversibel miljöförstöring. Det måste därför fortfarande kunna medföra straffansvar för beslutsfattarna som fysiska personer.

14.7.5 Övergång från svenska krav till krav som gäller enligt EU-rätten

Föreningen har inte något att invända mot att de svenska kraven på tillståndsplikt m.m. förtydligas och anpassas till EU-rätten, särskilt eftersom det betyder att även verksamheter som idag lämnats oreglerade i strid med MKB-direktivet nu kan komma att omfattas av förprovning.

14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt?

Naturskyddsföreningen avstyrker förslagets synnerligen långtgående avveckling av den obligatoriska tillståndsplikten. Utredningen föreslår avreglering av cirka 60 procent av alla tillståndspliktiga verksamheter (sidan 58, betänkandet del 1). Istället ska de flesta av dessa bedömas från fall till fall, enligt förslaget om granskningsplikt.

Det är svårt att skapa sig en övergripande bild av hur förslaget egentligen slår, eftersom det rör så många verksamheter och i många fall om en annan klassificering och gränsdragning som ligger närmare MKB-direktivets nomenklatur. Men det är uppenbart att det rör sig om en extremt omfattande avreglering.

Utredningen föreslår att man i framtiden ska slippa obligatorisk tillståndsplikt enligt miljöbalken i en lång rad fall – om vi förstått saken rätt – till exempel i följande fall:

- Produktion av upp till 21 000 ton järn eller stål per år (idag är all sådan produktion tillståndspliktig);
- Gruvdrift i dagbrott upp till 25 hektar (idag är all gruvdrift tillståndspliktig);
- Ytbehandling med upp till 200 ton produkter med organiska lösningsmedel per år (idag tillståndsplikt över 25 ton);
- Slakterier med en produktion upp till 12 500 ton slaktvikt per år (idag 7 500 ton).
- Sågverk (idag tillståndsplikt för produktion över 70 000 kubikmeter per år).

Föreningen gör gällande att det bara är ett axplock av verksamheter som generellt har så stor miljöpåverkan att de bör omfattas av en obligatorisk tillståndsplikt. Det ter sig som närmast stötande att slakterier eller industrier av en sådan omfattning ska kunna etablera sig på en plats utan att söka tillstånd och utan att närboende ska få ta del av en fullständig miljökonsekvensbeskrivning.

Visserligen kan prövningsmyndigheten i vissa fall läka bristerna efter anmälan och bedöma att det ändå handlar om betydande miljöpåverkan – och förelägga om tillstånd. Men i många fall kommer det inte att ske, utan den nya anläggningen (eller ändringen) förverkligas med granskningspliktens svagare regler om undantag och yttrande från grannar och organisationer.

En huvudpunkt i vår kritik är att kraven på underlag och samråd är betydligt svagare när det gäller granskningsplikt, vilket kommer att medföra en försämrad kvalitet på besluten och försämrad legitimitet när inte krav finns om en miljökonsekvensbeskrivning.

Föreningen motsätter sig förstås inte des fall där man föreslår tillståndsplikt för verksamheter som förr inte varit föremål för sådan i strid med EU-rättens krav. Det är också bra att man behållit den svenska särregleringen med förprövning av vissa typer av avfalls- och förbränningsanläggningar.

Naturskyddsföreningen avstyrker de alltför snäva kriterierna för obligatorisk tillståndsplikt, och anser att även andra verksamheter än de som framgår av MKB-direktivets bilagor och andra EU-rättsliga krav bör kunna föranleda tillståndsplikt.

14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt?

Föreningen tillstyrker att verksamhetstyper överförs från anmälningsplikt (C-verksamheter) till granskningsplikt, eftersom det innebär att prövningsmyndighetens handläggning styrs upp och avslutas med ett beslut, vilket inte alltid sker idag. Föreningen avstyrker emellertid som sagt att ett stort antal verksamheter överförs från obligatorisk tillståndsplikt (A- eller B-nivå samt vattenverksamheter) till granskningsplikt.

Det finns förutom de ovan nämnda miljö- och delaktighetsaspekterna en annan betydande nackdel med att överföra ett stort antal verksamhetstyper från obligatorisk tillståndsprövning till granskningsplikt. Enligt föreningens mening kommer det att innebära ett kraftigt ökande antal överklaganden som tar sin utgångspunkt i frågan om det föreligger betydande miljöpåverkan eller inte.

Föreningen kan se att detta har inträffat i ett parallellfall – nämligen i ärenden om detaljplaner enligt plan- och bygglagen, där just en sådan prövning ska göras för att avgöra om en plan innebär betydande miljöpåverkan (en så kallad ”behovsbedömning”, se 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen). De senare åren har sett en ökad tillströmning av mål där överrätterna upphävt detaljplaner på grund av felaktiga behovsbedömningar. Se till exempel Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 mars 2024 i mål nr P 15408-22 (detaljplan Volten) och dom den 11 juli 2024 i mål nr P 1715-23, (detaljplan för Råda, Härnäs).

En granskningsplikt för solcellsanläggningar på över 1 hektar är positivt, men bör kombineras med en särskild bestämmelse om verksamhetsutövaren måste redogöra för parkens klimatpåverkan ur ett livscykelperspektiv i granskningsunderlaget om anläggningen huvudsakligen ska placeras i skogsmark. Klimateffekterna av avverkningar som skett på plats upp till ett år innan ansökan ska inkluderas. Bakgrunden är att klimateffekterna av en solcellsanläggning på skogsmark generellt sett är tveksam på grund av den koldioxid som frigörs vid avverkningen av träd och från markbundet kol.

14.7.8 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av anmälningsplikt?

Föreningen har inte några invändningar mot förslaget, men anser att tillsynsmyndigheten inte bara ska kunna förelägga om granskningsplikt – utan även som idag direkt om tillståndsplikt i de fall det finns skäl att anta att det rör sig om betydande miljöpåverkan eller

behövs för att tillgodose miljöbalkens syften. På så vis skulle man i vissa uppenbara fall kunna undvika onödiga flerstegsförfaranden.

Det bör också förtydligas att en anmälan måste bli föremål för ett beslut från prövningsmyndigheten.

Föreningen tillstyrker inte heller att verksamheter som idag är A- eller B-verksamheter nedklassas till anmälningsplikt (det handlar om 22 verksamhetstyper, 141 anläggningar). De bör åtminstone omfattas av granskningsplikt.

14.7.9 Vilka verksamheter bör omfattas av registreringsplikt?

Naturskyddsföreningen tillstyrker inte förslaget, men har inte något att invända mot att registrering införs som begrepp.

Det förefaller egendomligt att inte förhållandevis miljöpåverkande verksamheter som asfaltverk, kemiska laboratorier och anläggningar för mer än 1000 kubikmeter flytande motorbränsle ska omfattas av anmälningsplikt.

Det är emellertid positivt att möjligheten att nedklassa verksamheten till registreringsplikt endast får göras efter att generella föreskrifter tagits fram. Men även i dessa fall borde det finnas möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga om granskningsplikt.

14.7.10 Undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Naturskyddsföreningen avstyrker införandet av en möjlighet för regeringen att föreskriva om undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked, även om det begränsas av EU-rätten.

Ett sådant vitt formulerat undantag bör enligt föreningens mening endast kunna föreskrivas i lag efter riksdagsbeslut. Med tanke på de konsekvenser sådana undantag kan medföra för enskilda kommuner och lokalboende, är det en viktig demokratisk säkerhetsspärr att riksdagen ska ta ställning till sådana beslut.

14.7.12 Undantag från krav på bygglov för transformatorstation som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Föreningen tillstyrker att bygglov inte ska behövas för transformatorstationer som omfattas av tillstånd eller igångsättningsbesked, med tillägget i förslaget till undantaget i 6 kap.

2 § punkt 7 plan och byggförordningen att det gäller sol- och vindkraftsanläggningar ”som placeras i eller i omedelbar anslutning till dessa anläggningar”.

Vi vill också lägga till att undantaget endast gäller transformatorstation upp till 10 x 10 kvadratmeter och att ytan också får upptas av batterianläggningar.

14.7.13 Annan tillståndsplikt enligt miljöbalken m.fl. lagar

Föreningen tillstyrker förslaget att låta dagens ordning när det gäller Natura 2000-prövningar bestå. Och att det för närvarande räcker med granskningsplikt för större solkraftsanläggningar.

14.7.14 Frivillig ansökan om miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Föreningen tillstyrker att behålla möjligheten för verksamhetsutövare att frivilligt ansöka om miljötillstånd och igångsättningsbesked.

Avsnitt 14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.4 Nytt granskningsförfarande

Föreningen avstyrker den del av förslaget som innebär att samrådet med särskilt berörda som idag sker inom undersökningssamrådet avskaffas – och att närboende och miljöorganisationer därmed berövas möjligheten till att föra fram synpunkter tidigt i processen (se idag gällande 6 kap. 24 § miljöbalken).

Förslaget innebär att samrådet kommer att hållas i ett alldeles för sent skede för att säkerställa ett meningsfullt deltagande från lokalbefolkning och miljöorganisationer. Allmänhetens synpunkter skulle komma in först i ett skede när viktiga beslut i praktiken ofta är tagna, särskilt när det gäller alternativa platsval.

Århuskonventionen (1998 års konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor) slår fast att varje part ska sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt (artikel 6.4).

Naturskyddsföreningen anser att utredningens förslag inte lever upp till de grundläggande kraven på deltaganderättigheter i MKB-direktivet och Århuskonventionen.

Förslaget innebär enligt föreningens mening ett allvarligt avsteg från intentionerna miljöbalken, där vikten av ett tidigt samråd underströks:

”För att informationen och samrådet skall fylla sin funktion måste den (...) komma in i ett tidigt skede, parallellt med planeringen av tekniska och ekonomiska frågor. Det måste ske innan exploatören har fattat beslut om inriktningen i stort av verksamheten och innan några låsningar har gjorts och projektet fått en mera bestämd utformning. Det innebär att samrådet givetvis skall ske i god tid innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Principen bör (...) vara att alla samråd skall ske så tidigt att i praktiken grundläggande förändringar är möjliga, t.ex. att föreslagen lokalisering kan ändras.

(Prop. 1997/98:45, sidan 286)

Avsikten med det remitterade förslaget är förstås att korta handläggningstiden genom att minska de idag lagstadgade samråden till ett. Det är riktigt att det inte framgår av MKB-direktivets ordalydelse att ett beslut om betydande miljöpåverkan ska föregås av samråd, eller ens att det ska hållas mer än ett samråd.

Det framgår emellertid även av direktivet att den berörda allmänheten måste få reella möjligheter att delta i beslutsprocesser på ett tidigt stadium (vår kursiv):

”Den berörda allmänheten ska *på ett tidigt stadium få reella möjligheter* att delta i beslutsprocesser på miljöområdet (...) och ska för detta ändamål ha rätt att yttra sig *när alla alternativ står öppna* till (...) myndigheterna innan beslut fattas om ansökan om tillstånd.”
(Artikel 6.4)

”För att se till att den berörda allmänheten *på ett effektivt sätt* kan delta i beslutsprocesserna ska allmänheten informeras (...) om följande frågor *i ett tidigt skede* av de beslutsprocesser [på miljöområdet] och senast så snart som information rimligen kan lämnas.”
(Artikel 6.2)

Föreningen anser att skrivningar i direktivet och konventionen innebär en rätt till tidigare samråd för berörda än vad förslaget skulle resultera i. Se vidare om föreningens synpunkter till antalet samråd och deras läge i tiden under avsnitt 14.8.9.

14.8.5 Undantag från krav på specifik miljöbedömning

Föreningen avstyrker att regeringen och miljöprövningsmyndigheten ska förses med nya möjligheter att göra omfattande undantag från miljöbedömningsplikten, liksom möjlighet för regeringen att i sådana fall även pröva själva tillståndsansökan.

Det är enligt föreningens mening ytterst olämpligt att öppna för omfattande undantag från kravet på specifik miljöbedömning. Väl underbyggda

miljökonsekvensbeskrivningar och samråd har en viktig funktion i att säkerställa att prövningarna blir faktabaserade, och att hårda fakta når fram till parterna i ärendet. Då får samhället en prövning som blir mer rationell och rör sig kring verkliga förhållanden. En väl gjord miljökonsekvensbeskrivning ger också bättre förutsättningar för lösningar där till synes motstridiga intressen balanseras så att de inte behöver ställas mot varandra, bättre beslut i sak och bättre legitimitet.

Ett annat bekymmer är att undantagen i MKB-direktivet endast får användas restriktivt, vilket inte avspeglas i bestämmelsen.

I betänkandet återges kommissionens mening att undantaget endast ska användas i ”exceptional cases” (sidan 1235). Föreningen anser att ”allmänt intresse av synnerlig vikt” är för vagt för att vara förenligt med EU-rättens krav på restriktivitet vid tillämpning av undantagen. Det behöver klargöras i lagtexten att undantagsregeln bara ska användas i exceptionella fall. Tillämpningsområdet behöver också avgränsas bättre.

En följd av förslaget kan bli en betydande inströmning av ansökningar som inte kan eller bör bifallas.

Föreningen vill också varna för en tilltagande politisering av tillståndsgivningen, där de exceptionella omständigheterna kring Cementafallet kan bli långt vanligare. I Cementafallet drev regeringen igenom en proposition om ett tillfälligt kapitel i miljöbalken med ett innehåll som är snarlikt det remitterade förslaget på den här punkten, för att kunna ge tillstånd till en verksamhet som nekats tillstånd i domstolarna. Det var ändå endast ett tillfälligt tillstånd under tre år. Förslaget har inte några sådana begränsningar, vilket betyder att man kan komma att skapa ett A- och B-lag hos ansökande verksamhetsutövare.

Undantagen kan i det enskilda fallet leda till svåra miljöförluster – men också en ökad upplevelse av orättvisa och bristande förutsebarhet i näringslivet bland de som nekats undantagstillstånd. Sett i backspegeln har sådant anekdotiskt missnöje från enskilda verksamhetsutövare färgat mycket av debatten och den rättspolitiska agendan på miljöområdet. Regeringsprövningar har också en tendens att dra ut på tiden, vilket bidragit till kritiken.⁷

⁷ Regeringsprövningsutredningen SOU 2024:11, sidan 132 och 167. Se även Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, avsnitt 3.3.

Naturskyddsföreningen förordar därför i första hand att hela förslaget till 17 kap. 4b § miljöbalken stryks. I andra hand att en restriktiv användning av bestämmelsen åsyftas skrivs in i 4b § tredje stycket, förslagsvis: ”Bestämmelsens första och andra stycke är endast tillämpligt under exceptionella omständigheter. Andra stycket är endast tillämpligt i fråga om verksamheter som på objektiva grunder har väsentlig inverkan på liv, hälsa, miljöskydd eller livsmedelsförsörjning”.

Naturskyddsföreningen förordar även att ta med i bestämmelsen att kommissionen ska informeras om skälen till undantag innan beslut tas och att myndigheten ska ”undersöka om någon annan form av bedömning skulle vara lämplig” (se konsoliderade versionen av MKB-direktivet artikel 2.4 a och c).

14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå

Föreningen avstyrker förslaget eftersom det sätter en orimlig press på prövningsmyndigheten att under kort tid – 30 dagar – prestera en bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Det är bra att det förtydligas att yttrandet inte ska vara bindande, men föreningen befarar att det ändå kommer att användas för att hålla emot befogade krav från allmänheten om underlag om hur deras närmiljö kommer att påverkas av verksamheten.

I vart fall betyder förslaget att omfattande nya resurser måste ställas till prövningsmyndighetens förfogande för att kunna uppfylla serviceskyldigheten på ett meningsfullt sätt. Annars kan det förväntas att prövningsmyndigheten av nödtvång kommer att hänfälla till att skicka ut förtryckta bedömningar med alla upptänkliga miljöaspekter från en mall.

När det gäller samrådets antal och placering i tiden, se nedan an avsnitt 14.8.9.

14.8.9 Ett offentligt samråd

Föreningen avstyrker förslaget om att endast ett samråd ska hållas med allmänheten.

Som vi skrivit ovan (avsnitt 14.8.4) innebär förslaget att samrådet kommer att hållas i ett alltför för sent skede för att säkerställa ett meningsfullt deltagande från lokalbefolkning och miljöorganisationer. Det strider enligt föreningens mening mot Århuskonventionen och MKB-direktivets artiklar 4.6 och 4.2. Allmänhetens synpunkter skulle komma i först i ett skede när viktiga beslut i praktiken är tagna och alla alternativ därför inte längre står öppna.

Avsikten med förslaget är förstås att korta handläggningstiden genom att reducera de idag lagstadgade samråden till ett. Det är riktigt att det inte framgår av MKB-direktivets ordalydelse att ett beslut om betydande miljöpåverkan ska föregås av samråd, eller ens att det ska hållas mer än ett samråd.

Enligt föreningens mening är det emellertid en tydlig konsekvens av EU-domstolens praxis att det inte räcker med ett enda samråd. Det finns *dels* starka krav på att samrådet måste ske tidigt, *dels* starka krav på att allmänheten måste kunna ge synpunkter på ett tydligt och fullständigt underlag – vilket i allmänhet inte finns i ett tidigt skede. Det talar starkt för att det åtminstone behövs två samråd i tillståndsprövningar.

Av EU-domstolens uttalande i förhandsavgörandet *Land Nordrhein-Westfalen* (som för övrigt betänkandet refererar till flitigt) framgår att det behövs ett fullständigt och tydligt underlag för samrådet (vår kursiv):

”Även om det inte kan utläsas av artiklarna 5 och 6 i [MKB-direktivet] att de uppgifter som gör det möjligt att bedöma ett projekts inverkan på vattnet måste samlas i ett enda dokument (...) ska den berörda allmänheten, såsom det krävs enligt artikel 6.4 och 6.6 i detta direktiv, ha *faktiskt möjlighet att delta i beslutsprocessen och att förbereda sig på lämpligt sätt* för detta ändamål. (...) Det är följaktligen viktigt att allmänheten [...] får en *tydlig bild av det aktuella projektets inverkan* på berörda vattenförekommsters status för att den ska kunna avgöra huruvida de skyldigheter som följer av bland annat artikel 4 i direktiv 2000/60 har iakttagits. (...) I vart fall *ger inte en ofullständig dokumentation (...) den berörda allmänheten möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt delta i beslutsprocessen (...)*”

(*Land Nordrhein-Westfalen*, C-535/18, punkterna 85-86)

Uttalandet i förhandsavgörandet ger stöd åt att samrådsskyldigheten uppfylls först när allmänheten tagit del av tydlig och fullständig dokumentation.

Samtidigt måste samråd alltså ske i ett skede när alla alternativ fortfarande står öppna, så att deltagandet blir meningsfullt (artikel 6.4 MKB-direktivet). Enligt artikel 5.1d ska miljökonsekvensbeskrivningen omfatta ”en beskrivning av rimliga alternativ som har undersökts av exploitören”. EU-domstolens dom i *Holohan* avsåg en väg där Kilkennys distriktsfullmäktige på ett tidigt stadium valde bort alternativet att bygga en bro över ett översvänningsområde ”till förmån för en ekonomiskt mera fördelaktig lösning”:

”Exploitören är skyldig att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter med avseende på såväl den valda lösningen som *vart och ett av de huvudalternativ som denne övervägt (...)* även om ett sådant alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium.

[Alternativredovisningen] ska avse alla huvudalternativ som exploatören har övervägt, oavsett om de ursprungligen övervägts av densamme eller av den behöriga myndigheten eller om de lagts fram av vissa berörda parter.”

(*Holohan*, C-461/17, punkterna 69 och 68.)

Föreningen anser att det framgår av *Holohan* och *Land Nordrhein-Westfalen* att det i praktiken är omöjligt att uppfylla samrådskravet vare sig med ett tidigt eller sent samråd, eftersom det i ett tidigt samråd är omöjligt att nå kraven på fullständig dokumentation, och i ett sent samråd inte går att nå kraven på tidigt och ändamålsenligt samråd.

I *Holohan* besvarar EU-domstolen frågor om artikel 5. Domen handlar inte om samrådet utan om kravet på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Men eftersom verksamhetsutövaren måste redogöra för alternativ och deras miljökonsekvenser som föreslagits av andra parter så behöver allmänheten informeras och involveras i ett tidigt skede.

Av det 29:e skälet till ändringsdirektivet (2014/52) framgår att det är god förvaltningssed att beakta spontana kommentarer som inkommit från bland annat allmänheten även om inget formellt samråd krävs. Enligt EU-kommissionen är det dessutom god praxis att informera och involvera allmänheten från miljöbedömningsförfarandets början.

Slutsatsen är att direktivets ordalydelse visserligen inte kräver mer än ett samråd – men att det är svårt att kombinera kravet på en fullständig miljökonsekvensbeskrivning och att ett tidigt samråd då alla alternativ ska stå öppna. Förslaget innebär uppenbara risker att viktig information för verksamhetens betydande miljöpåverkan kommer fram sent eller t.o.m. efter den motiverade slutsatsen. Ett genomförande i enlighet med utredningens förslag kan medföra att mängden överklaganden ökar, eftersom brister i en slutförd miljöbedömning enligt förslagen inte kan överklagas i egen ordning.

Ett intressant förslag på utformning av en ordning med effektivare samråd finns i promemorian om anpassningar till förnybartdirektivet (Dnr KN2025/00895), vilket skulle kunna ge uppslag till en effektivare samrådsmekanism.

Avsnitt 14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.3 Samlad reglering om innehåll och utformning av en ansökan i ett ärende om miljöprövning

Föreningen har inget att invända mot förslagen, och tillstyrker att kravet på en ansökan även ska innehålla uppgifter som behövs i den så kallade vandelsprövningen (om ansökaren har efterlevt tidigare tillstånd).

14.9.6 Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid

Föreningen tillstyrker att prövningsmyndigheten ska få förelägga sökanden att komplettera en ansökan inom viss tid, och att myndigheten ska få avvisa ansökan om sökanden inte efterlever föreläggandet och bristen medför att ansökan inte är tillräcklig för prövningen. Det är ett rimligt påtryckningsmedel för de fall det behövs för att få ett mål att gå framåt när sökanden är alltför senfärdig.

14.9.7 Ny bekräftelse om fullständig ansökan

Föreningen avstyrker förslaget om att prövningsmyndigheten ska avge en bekräftelse om att ansökan är fullständig, om ansökan därefter inte bör kunna avvisas. Detta måste betraktas som en överimplementering av MKB-direktivet. Om det vid samrådet, som inte sällan är fallet, framkommer uppgifter som innebär att det står klart att ansökan är ofullständig så måste den kunna avvisas (inte bara avslås eller avskrivas).

14.9.8 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen

Föreningen tillstyrker att en tidsplan ska utarbetas för handläggning av miljöprövningsärenden och att några generella tidsfrister inte införs. Bestämmelsen om regeringens möjlighet att föreskriva om tidsfrister för prövningen bör avgränsas till där EU-rätten så kräver.

14.9.12 Ny reglering om sammanträde och besiktning

Föreningen tillstyrker att kraven på muntliga sammanträden inte inskränks och besiktning (besök) på platsen bör behållas i den utsträckning som sker idag.

Naturskyddsföreningen avstyrker däremot förslaget om att dagens precisering av prövningsmyndighetens utredningsansvar i 22 kap. 11 § miljöbalken ska upphävas till förmån för förvaltningslagens regel. Preciseringen innebär att mark- och miljödomstolen ska se till att ”väsentliga miljöeffekter” utreds, vilket är ett viktigt grundkrav i miljösmål.

14.9.14 Ny bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges

Föreningen avstyrker att prövningsmyndigheten ”ska” ge tillstånd om en ansökan om miljötillstånd m.m. uppfyller kraven i lagstiftningen. Formuleringen är juridiskt sett obalanserad, och kan uppfattas som att prövningen innebär att tillstånd *måste* ges om det inte finns tydlig lagstiftning som går där emot.

Ett ska-krav kan läsas som att det är någon form av laglighetsprövning som är för handen och att prövningsmyndigheten ska vinnlägga sig om att ge tillstånd om det är möjligt inom lagens bokstav. Det är främmande för hur den svenska miljörätten och unionsrätten är utformad och att domarens och tjänstepersonernas omdöme faktiskt spelar en viktig roll.

Ska-kravet rimmar också illa med hur många av kravreglerna i balken är formulerade. Kravreglerna är sällan binära utan oftare utformade som generalklausuler eller bedömningsgrunder med kriterielistor och liknande. Prövningen av tillstånd ska dessutom ske i ljuset av balkens inledande målparagraf och miljökvalitetsmålen.

Det saknas också en hänvisning till att ansökan även måste vara förenlig med EU-rätten för att kunna godkännas, vilket inte heller framgår av förarbetena. Det bör förtydligas för att inte bestämmelsen ska bli direkt vilseledande, särskilt som EU-rätten ständigt utvecklas genom praxis och nya rättsakter som prövningsmyndigheterna i många fall är skyldiga att följa direkt.

14.9.15 Krav på bästa tillgängliga teknik i stället för bästa möjliga teknik

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget, eftersom den svenska ambitionen med ökade miljökrav jämfört med EU:s reglering bör finnas kvar.

Utredningens analys är förmodligen riktig; skillnaden i dagens rättstillämpning mellan *bästa möjliga teknik* och *bästa tillgängliga teknik* är förmodligen inte längre av någon påvisbar betydelse på grund av EU-rättens genomslag. Föreningen anser dock att Sverige ska ha högre ambitioner än EU-rätten.

Det är emellertid bra att författningskommentaren förtydligar att någon förändring i sak inte avses.

Lagtekniskt blir det knepigt att rimlighetskravet i miljöbalkens andra kapitel enligt författningskommentaren uttryckligen även gäller kravet på *bästa tillgängliga teknik* – det blir något av en dubbel rimlighetsavvägning. Det kan antingen lösas genom en ändring i författningskommentaren eller genom att lägga till ett undantag i lagtexten (gör bästa tillgängliga teknik till ett eget 2 kap. 3 § andra stycke och lägg till stycket till undantagen i början av 7 §).

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

Föreningen avstyrker förslaget om att avskaffa det allmänna villkoret och införa ett väsentlighetskrav om vilka tillståndsvillkor som får skrivas in i tillståndsbeslut.

Föreningen har förståelse för att beslutens rättsverkan kan behöva förtydligas och problematiken med att det allmänna villkoret har rättsverkan och samtidigt ofta är rätt otydligt ("i huvudsak", brukar kravet uttryckas i domar).

Förslaget är emellertid ett förhållandevis stort ingrepp i svensk miljöprocess, och föreningen befarar att det kan medföra ökade möjligheter för verksamhetsutövare att framställa lovande tekniska visioner – som sedan inte tas i bruk.

Det finns också en risk att förslaget kommer att resultera i behov av omfattande villkorskataloger i tillståndsbesluten. Utredningen vill emellertid uttryckligen begränsa tillståndsprövningen till "de centrala frågor som är avgörande för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet" och införa ett väsentlighetskrav på vilka villkor som får skrivas in i ett tillståndsbeslut.

Det förefaller därför som om prövningsmyndigheten kan bli förhållandevis hårt pressad till summariska och kortfattade villkor, vilket kan bli allvarligt om det sedan visar sig att viktiga miljöaspekter utlämnats.

Det väsentlighetsvillkor som återfinns i 6 kap 1 § stycke 1 punkt 3 i förslaget om ändringar i miljöprövningsförfordning, (se författningskommentaren sidan 1948) kan enligt föreningen medföra att till synes små men ändå viktiga miljöaspekter inte kommer att regleras i tillståndsbesluten:

"Bestämmelsen innebär att ett väsentlighetskrav införs, och syftar till att tydliggöra att det är den betydande negativa miljöpåverkan som måste begränsas med villkor."

Föreningen anser att vad som bör regleras i tillståndsvillkor även i fortsättningen bör överlåtas till rättstillämpningen, eftersom det är viktigt att även skenbart små miljöaspekter ska kunna få en rättskraftig reglering. Är igenfyllande av en mägergrav i verksamhetsområdet med rödlistade arter en betydande negativ miljöpåverkan? Kan man skriva in villkor om att verksamhetsutövaren ska hålla passagen för en vandringsled öppen för passerande? Kan man föreskriva om att plantera träd på deponin för muddermassor så att det tidigare strövområdet återskapas hjälpligt med tiden?

Det kan ibland vara sådana mindre viktiga aspekter som en lokal konflikt har sin upprinnelse i. Om frågan inte kan lösas i miljötillståndprocessen på grund av rigida väsentlighetskrav, så förlorar den i legitimitet och den viktiga funktion som består i konfliktlösning.

I betänkandet framställs det som om sådana problem bör lösas i tillsynen. Samtidigt finns det ju i tillsynsverksamheten en viktig begränsning i hur långtgående ingrepp tillsynsmyndigheten får göra. Förelägganden och förbud får som bekant inte ”begränsa” ett lagakraftvunnet tillstånd. Det oroar.

Föreningen är emellertid positiv till att förslaget är formulerat så att det inte gäller retroaktivt, det innebär att en betydande mängd besvärliga konsekvenser borde kunna undvikas.

Om förslaget genomförs på så vis att prövningsmyndigheterna inte kan använda allmänna villkoret på det sätt man gör idag, så bör det åtminstone förtydligas i författningskommentaren att det går bra att skriva villkor genom hänvisning till hela avsnitt i ansökan eller bilagor (t.ex. den tekniska beskrivningen), som då ska få rättskraft som ett villkor.

14.9.20 Ny hantering av en ansökan om ändring av verksamhet eller beslut

Föreningen avstyrker förslaget om att avskaffa den lämplighetsbedömning som prövningsmyndigheten gör vid ansökan om tillståndet kan begränsas till att avse ändringen (se sidan 1400).

Avsnitt 14.10 Ett nytt enklare tillståndsförfarande för granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

14.10.6 Vilka ska få tillfälle att yttra sig under handläggningen

Föreningen ställer sig undrande i fråga om skrivningen om yttrande över ansökningar om igångsättningsbesked. Det står att ”tillfälle till yttranden ska ges sådana organisationer som har engagerat sig särskilt i en viss verksamhet eller åtgärd” (sidan 1462).

Vi förutsätter att det som avses är att organisationer som varit engagerade lokalt i en särskild fråga eller avseende en viss enskild verksamhet ska delges ansökan för synpunkter, men att även andra ideella miljöorganisationer har rätt att skicka in synpunkter och få dem beaktade. Det bör förtydligas.

Avsnitt 14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Föreningen tillstyrker förslaget att information och handlingar ska hållas tillgängliga och sökbara på en webbplats.

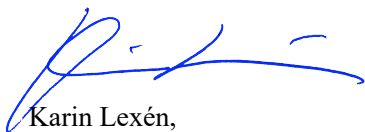
Avsnitt 14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Naturskyddsföreningen tillstyrker att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna behåller sin talerätt i miljömål. Föreningen avstyrker att MSB berövas talerätten, då klimatförändringarna medför att myndigheten i ökad utsträckning kommer att behöva ingripa i miljömål som rör samhällsskydd och krisberedskap.

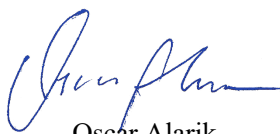
Myndigheterna har en synnerligen angelägen funktion i att bevaka de allmänna aspekterna av miljöintresset, tillföra information i viktiga mål och ingripa med överklaganden när miljölagarna träds för när. De centrala myndigheternas kan behövas än mer i de miljörättsliga processerna, om de föreslagna regelförenklingarna genomförs fullt ut.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm, dag som ovan



Karin Lexén,
Generalsekreterare



Oscar Alarik,
Chefsjurist