



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-06-05

Ärendenummer
NV-01103-25

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2024:98 – En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (KN2025/00288)

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positiv till delar av utredningens förslag, eftersom vi ser ett behov av ett mer lätthanterligt regelverk, vilket vi bedömer kan uppnås med vissa regelförenklingar och en mer pedagogisk struktur. Vidare ser vi att några av utredningens förslag innebär en bättre implementering av EU-rätten. Naturvårdsverket bedömer även att en samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess kan leda till en tydligare, effektivare och mer lättöverskådlig process.

Naturvårdsverket delar uppfattningen att en effektiv industriell omställning är av vikt för att Sveriges klimat- och miljömål ska kunna nås. Omställningen behöver ske snabbt men får inte forceras på ett sätt som innebär att tillräcklig miljöhänsyn inte hinner tas. Naturvårdsverkets uppfattning är att många tillståndsprövningar idag avgörs inom rimlig tid, men att det finns enskilda prövningar som har tagit längre tid än som skulle vara önskvärt. Det finns därför skäl att rikta särskilda insatser mot att kapa dessa toppar i handläggningstid. Vi bedömer att tiden innan ett nytt fungerande system enligt utredningens förslag, särskilt en ny prövningsmyndighet, är på plats som betydligt längre än utredningen räknar med. Till detta kommer även den tid som det kommer ta att för ett nytt system att nå full effektivitet. Naturvårdsverket ser därför att fortsatta effektiviseringar inom nuvarande system kan vara snabbare och mer kostnadseffektiva än de föreslagna ändringarna.

Vi ser flera utmaningar med utredningens förslag, eftersom de saknar ett systemperspektiv. Utredningens avgränsning till tillståndsprövning gör att förslagets effekter för tillsynen, och därmed i längden miljöskyddet, inte beaktas. Det leder till att vissa av förslagen kan verka bra i teorin och under förutsättning att tillsynen kraftigt förstärks, men kan i praktiken – utifrån aktuell situation inom tillsynen – innebära ett sänkt miljöskydd. Systemperspektivet saknas även i förhållande till EU-rätten där vissa bestämmelser plockas ur sitt

sammanhang. Ytterligare utmaningar är att utredningens förslag inte alltid stämmer överens med dess motivering och syfte. Under vissa förslag återfinns problembeskrivningar och syften med förslaget som inte återspeglas i det aktuella författningsförslaget. I vissa förslag har harmonisering med EU:s minimikrav fått företrädare framför att behålla vissa delar av nuvarande system, trots att även utredningen sett fler fördelar med att behålla befintligt system.

Naturvårdsverkets yttrande avgränsas till dels övergripande systemfrågor, dels specifika frågor rörande miljöfarlig verksamhet. Yttrandet inkluderar således inte ställningstaganden i fråga om vattenrättsliga bedömningar och förslag, med undantag för avsnitt 14.17.3 Förordningen om vattenverksamheter. Det innebär att Naturvårdsverket inte heller har beaktat om det är lämpligt att även provningar av vattenverksamheter flyttas över till en eventuellt ny provningsmyndighet.

Nedan sammanfattas ytterligare synpunkter:

- Naturvårdsverket kan se fördelar med att en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, bildas för att pröva ärenden om miljöprovning, inklusive att ansvara för miljöbedömningsprocessen. Detta kräver dock att vissa grundförutsättningar finns på plats och kommer till stånd.
- Naturvårdsverket förordar att avgränsningssamråd även fortsatt ska vara obligatoriskt och motsätter sig att nuvarande undersökningssamråd inte får någon motsvarighet i det nya föreslagna granskningsförfarandet.
- Naturvårdsverket har invändningar mot utredningens förslag att införa tidsgränser för vissa handläggningsmoment. Utredningens uppdrag har varit att effektivisera tillståndsprövningen men Naturvårdsverket ifrågasätter om just tidsgränser är det mest effektiva sättet att snabba på processerna med bibehållet miljöskydd.
- Tills krav på obligatorisk omprövning eller tidsbegränsning av tillstånd införs, motsätter sig Naturvårdsverket att lämplighetsbedömningen avseende ändringstillstånd tas bort.
- Naturvårdsverket ser ett behov av tydligare regler om tillstånds rättsverkan, men motsätter sig att rättskraften i 24 kap 1 § miljöbalken ändras enligt utredningens förslag innan det allmänna villkorets funktion reglerats på annat sätt. Naturvårdsverket ser att ett borttagande av rättskraften för det allmänna villkoret i dagsläget kräver en stärkt tillsynsorganisation för att inte medföra ett sänkt miljöskydd. Vi ser också en risk att ett borttagande av det allmänna villkorets rättskraft kan resultera i längre tillståndprocesser och minskad förutsebarhet för verksamhetsutövare, samt problem för bedömningen av vad som utgör en granskningspliktig ändring.
- Naturvårdsverket bedömer att potentialen för ökad effektivitet och förutsebarhet med en digitaliserad process inte beaktats i tillräcklig utsträckning i utredningen.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket är i grunden positiv till att förändringar genomförs inom ramen för miljöbedömnings- och miljöprövningsprocessen för att få till stånd en effektiv och förutsägbar miljöprövningsprocess. Vi saknar dock centrala perspektiv i utredningens utgångspunkter. Utgångspunkterna för vår bedömning lyfter vi därför i följande avsnitt. Naturvårdsverkets kommentarer på

utredningens utgångspunkter för förslagen redovisas i avsnitt 14.2. Därefter, från avsnitt 14.3 och framåt, följer Naturvårdsverkets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar.

Naturvårdsverkets övergripande bedömning och utgångspunkter

Ett systemperspektiv saknas i utredningen

Naturvårdsverket saknar genomgående ett systemperspektiv i utredningen, särskilt vad gäller konsekvenserna av förslagen. Vi bedömer att vissa av förslagen, mer eller mindre, bidrar till utredningens syfte, medan det för andra förslag finns en risk för oönskade effekter. För ytterligare andra förslag kan effekten visserligen vara god, men vi är inte övertygade om att de fördelar som kan uppnås överväger samhällskostnaden. Vi bedömer även att tiden innan ett nytt fungerande system är på plats som betydligt längre än utredningen räknar med. Naturvårdsverket ser därför att fortsatta effektiviseringar inom nuvarande system är betydligt snabbare och kostnadseffektivare än föreslagen systemändring.

Det bristande systemperspektivet har inneburit en utmaning i analysen av förslagen och för upprättande av detta remissvar. Många av förslagen kan uppfattas som bra i teorin – under förutsättning att tillsynslänken i kedjan är stark och fungerande – men i praktiken, utifrån tillsynens nuvarande situation och kapacitet, medföra ett sänkt miljöskydd.

Både delar av och helheten i miljöbalkskedjan måste fungera

Utgångspunkten för våra bedömningar av utredningens förslag är det system som miljöbalken utgör och där tillståndsprövningen utgör en del. Miljöbalkens system benämns, i bland annat miljöbalkspropositionen, ”miljöbalkskedjan”.¹ Denna kedjas länkar består av bland annat miljö mål, hänsynsregler, tillstånd, villkor, tillsyn, information och omprövning. För att lagstiftningen ska bli effektiv krävs att länkarna fungerar väl var och en för sig, men också att samspelet mellan de olika delarna fungerar väl. Samtliga delar i kedjan behöver fungera för att reglerna ska få genomslag. Tillståndsprövning och tillsyn utgör här centrala och nära sammanflätade funktioner och deras genomförande påverkar i hög grad möjligheten att nå klimat- och miljömålen.

Förslagets effekter för tillsynen har inte beaktats

Utredningens avgränsning till provningssystemet innebär att förslagets effekter för tillsynen och därmed i längden miljöskyddet, inte beaktats. Även om utredningens uppdrag varit tillståndsprövningen, anser Naturvårdsverket att konsekvensanalysen måste inkludera påverkan på systemet som helhet.

Naturvårdsverket bedömer att flertalet tillsynsmyndigheter idag saknar förutsättningar att i tillräcklig grad kunna ställa om sin tillsyn utifrån förslagen. Vi ser inte att mer tillsynsvägledning och en ökad samverkan mellan tillsynsmyndigheter kan kompensera för att det ställs högre krav på tillsynen till följd av förslagen, bland annat att färre frågor ska regleras i tillståndens villkor. Detta gäller särskilt tillsyn av verksamheter som enligt EU-rätten ska ha miljötillstånd.

¹ Prop. 1997/98:45. Miljöbalk.

Redan resursbrist i systemet idag

Idag har tillsynsmyndigheterna stora utmaningar med kompetensförsörjning och med att täcka resursbehovet. Till detta ska också läggas de ökade resurser som utredningens förslag på bland annat en ny myndighet bedöms kräva. Detta är resurser som vi bedömer inte finns idag. På grund av rådande resursproblematik innebär förslag som lyfter frågor från tillståndsprövning till tillsyn en påtaglig risk för sänkt miljöskydd. Detta upplever vi inte beaktats i utredningen.

Förändringar inom tillsynen som bör övervägas tillsammans med utredningens förslag
Naturvårdsverket bedömer att det är troligt att tillsynsansvaret för verksamheter som kommer att vara tillståndspliktiga behöver koncentreras till färre tillsynsmyndigheter. Även utan att tillståndets rättskraft förändras, och att fler frågor landar på tillsynen, finns redan idag skäl som talar för att de mer komplexa miljöpåverkande verksamheterna bör tillsynas av färre myndigheter. Utredningens förslag ökar det behovet. Om en ny nationell prövningsmyndighet inrättas kan det även finnas skäl att beakta vissa delar av Miljömyndighetsutredningens förslag om ny nationell myndighet för prövning och tillsyn.²

Naturvårdsverket bedömer att tillsynsmyndighetens partsroll i prövningen framöver kommer att bli än mer betydelsefull, särskilt vad gäller granskningspliktiga verksamheter och åtgärder och vid ändring av pågående verksamhet. Att tillsynen blir mer kvalificerad och därmed mer tidskrävande kommer att medföra att tillsynsavgifterna behöver utvecklas i motsvarande grad.

I och med att anmälningsplikt ersätts med granskningsplikt för ett stort antal verksamhetstyper kommer antalet remisser att öka. Naturvårdsverket befarar att tillsynsmyndigheterna inte kommer att ha förutsättningar att yttra sig i önskvärd omfattning.

Tidsfrister är inte ett effektivt sätt att snabba på processerna

Naturvårdsverket har invändningar mot utredningens förslag att införa tidsfrister för vissa handläggningsmoment. Utredningens uppdrag har varit att effektivisera tillståndsprövningen och göra den mer förutsebar. Naturvårdsverket ifrågasätter om just tidsfrister är det mest effektiva sättet att snabba på processerna med bibehållet miljöskydd. Fasta tidsfrister riskerar att forcera handläggningen av ärenden. Det kan leda till att komplexa frågor inte genomlysas på de sätt som de förtjänar. Berörda remissinstanser kan få svårigheter att hinna svara på relevanta remisser vilket kan göra att viktiga synpunkter från expertmyndigheter kan gå förlorade. Även allmänheten och miljöorganisationer får kortare tid på sig att sätta sig in i ärendena. Det kan få till följd att enskilda får sämre möjligheter att tillvarata sina rättigheter i processen. Tidsfrister kan även leda till en ökad administrativ börda för tillståndsmyndigheten som kan behöva fatta formella beslut för att förlänga eventuella tidsfrister för det fall dessa inte kan innehållas. Det kommer att ta tid och resurser från den faktiska ärendehandläggningen vilket inte kan anses bidra till effektivitet i själva prövningen.

Naturvårdsverket har förståelse för näringslivets önskemål om att öka förutsebarheten, såvitt avser tidsåtgången, i prövningar genom att införa tidsfrister. Naturvårdsverkets erfarenhet är emellertid att en stor del av handläggningstiden för ett prövningsärende består av tiden det tar för sökanden

² Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43). *Vägar till ett effektivare miljöarbete*.

att inkomma medefterfrågade kompletteringar, vilket även den statistik för prövningsprocesserna som vi sammanställer visar på.³ Eftersom tidsfrister enligt utredningens förslag inte kommer att omfatta tiden för kompletteringar bedömer Naturvårdsverket att tidsfrister i sig inte nödvändigtvis kommer att ha någon avgörande effekt på den totala handläggningstiden. Vi bedömer därför att fördelarna med att införa generella tidsfrister inte överväger de nackdelar som utredningens förslag riskerar innebära. För vissa ärenden eller handläggningsmoment är det dock nödvändigt att det införs vissa tidsfrister. Till exempel innehåller MKB-direktivet tidsfrister vilka måste implementeras i svensk rätt.⁴ Naturvårdsverket anser att tidsfrister ska vara förbehållet de ärenden som omfattas av EU-rättsliga krav, till exempel förordningarna om kritiska råmaterial och nettonolltekniker. Handläggningen av dessa ärenden riskeras att nedprioriteras om samtliga ärendetyper ska hanteras lika skyndsamt.

Naturvårdsverket menar därför att tidsfrister endast ska tillämpas på de ärenden där EU-rätten så kräver. Detta för att säkerställa att handläggningen av samtliga ärenden blir så noggrann och effektiv som miljöbalkssystemet kräver och för att de ärenden som bedömts som prioriterade ska kunna handläggas med viss förtur.

14.2 Övergripande utgångspunkter för förslagen

Naturvårdsverket bedömer att utredningens fokus på effektivitet och förutsebarhet i miljöprövningsprocessen har medfört en avsaknad av systemperspektiv. Förslagets effekter på bland annat effektivitet och förutsägbarhet i övriga delar av miljöbalkssystemets kedja har därmed inte beaktats. Exempelvis finner vi inte att frågan om vad en flytt av frågor från ett idag begränsat antal prövningsmyndigheter till ett stort antal tillsynsmyndigheter runt om i landet har analyserats i fråga om förutsebarhet för verksamhetsutövarna. Enligt Naturvårdsverkets bedömning bör en tidig reglering av frågor i tillståndet generellt ge en större förutsebarhet för verksamhetsutövarna än att lämna dessa öppna för reglering senare under driftsfasen.

Med referat till statistik och tidigare utredningar, bland annat Miljöprövningsutredningen, konstaterar utredningen att de flesta ärenden och mål handläggs inom rimlig tid. Naturvårdsverket instämmer i denna uppfattning.⁵ Regeringen gör bedömningen i prop. 2023/24:152 att det framför allt finns utrymme att ”kapa topparna”, det vill säga att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga.⁶ Utredningen har likväl funnit att det finns skäl att överväga en helt ny miljöprövningsprocess och mer genomgripande förändringar än att förbättra effektiviteten inom ramen för nuvarande organisation och regelverk (se även avsnitt 14.4 Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess). Naturvårdsverket instämmer inte i denna utgångspunkt. Vi ser att efterfrågade effekter för tillståndsprövningen kan uppnås snabbare och mer kostnadseffektivt genom att fokusera på att just kapa topparna istället för att skapa ett helt nytt system.

³ Naturvårdsverket. *Samlad statistik om miljöprövning för 2023, redovisning av ett regeringsuppdrag.*

⁴ Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁵ Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33). *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen.*

⁶ Prop. 2023/24:152. Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning.

I detta sammanhang ska också betänkas att de ändringar som bland annat införts genom prop. 2023/24:152 inte kunnat beaktats i utredningen och att fullt genomslag av dessa ännu inte skett. Som både part i prövningar och tillsynsvägledande myndighet bedömer Naturvårdsverket att arbetet med effektivisering pågår för fullt. Detta gäller såväl hos prövningsmyndighet med bland annat större användande av tidsplaner och muntliga förberedelser samt korta tidsfrister, som hos länsstyrelser och nationella myndigheter med partsställning. Effekter av de förändringar som pågår bör enligt vår uppfattning utvärderas innan en total systemförändring genomförs.

Flexibilitet

Naturvårdsverket välkomnar utgångspunkten att det svenska regelverket och systemet ska vara förenligt med EU-rätten. Naturvårdsverket motsätter sig dock att enskilda regler från EU-rätten tas ur det system i vilket de verkar. Som vi beskriver nedan är exempelvis utgångspunkten i Industriutsläppsdirektivet (IED) regelbunden översyn och omprövning av tillståndsvillkor.⁷ Lämpligheten i att kopiera regler för exempelvis ändring av tillstånd från ett sådant system till det svenska provningssystemet utan krav på regelbunden omprövning kan i vissa fall ifrågasättas.

Effektivitet

Naturvårdsverket finner att det system som utredningen presenterar, med vissa modifieringar, skulle kunna fungera, men vi är inte övertygade om att de fördelar som kan uppnås överväger kostnaden. Som vi utvecklar i detta yttrande bedöms kostnaderna för förslagen bli höga och tiden innan ett nytt fungerande system har nått full effektivitet är lång. Naturvårdsverket gör bedömningen att fortsatt effektivisering och digitalisering inom nuvarande system kan vara både snabbare och mer kostnadseffektivt än en stor systemändring.

Naturvårdsverket bedömer att digitaliseringens möjligheter, inklusive användning av artificiell intelligens i handläggning av ärenden, inte har beaktats i tillräcklig utsträckning i betänkandet. Vi bedömer att flera av de utmaningar som lyfts, såsom tidsåtgång, oförutsehet, behov av samordning med mera, i stor utsträckning kan avhjälpas eller underlättas med ökad digitalisering.

Miljötillståndprocessen ska bidra till den gröna omställningen så att klimat- och miljömålen kan nås i tid. Tydliga regelverk och roller i prövningen och en förutsägbar process är viktiga delar i att effektivisera miljöprövningsprocessen. Förändringar i provningssystemet och rollfördelningen mellan myndigheter påverkar användningen av resurser för såväl prövningsmyndigheter, verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

Vad gäller effektivitet vill Naturvårdsverket särskilt lyfta:

- Att en ny prövningsmyndighet sannolikt kommer att medföra ett långvarigt tapp av prövningskompetens. Den kompetens som finns upparbetad vid mark- och miljödomstolarna kommer troligtvis inte i någon större utsträckning att gå över till den nya myndigheten. Inte heller kan en ny prövningsmyndighet fullt ut räkna med att länsstyrelsernas samlade prövningskompetens kommer att gå över till den nya myndigheten eller finnas tillgänglig för ett färre antal miljöprövningsdelegationer (MPD).

⁷ Industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU).

- Att samla prövningarna till en myndighet kan öka resurseffektiviteten och möjliggöra en mer enhetlig prövning förutsatt att den nya myndigheten också har tillräckligt goda förutsättningar för sitt uppdrag. Den nya prövningsmyndigheten kommer dock att hantera betydligt fler ärenden än någon prövningsmyndighet idag i och med att granskningsspåret införs. Till följd av granskningsspåret kommer ärendena också att ha en stor spännvidd i sin komplexitet. Handläggningen föreslås även få tidsfrister att förhålla sig till. Om myndigheten inte har kunnat rekrytera tillräckligt antal medarbetare med rätt kompetens finns risker att prövningen kommer att gå fort och fel, alternativt att ärendebalanserna snabbt blir ohållbara.
- Att alla redan anmälda C-verksamheter som blir granskningspliktiga måste ansöka om ett igångsättningsbesked är utmanande ur resurssynpunkt.
- Att ta fram generella föreskrifter är ett resurskrävande arbete som också kan komma i konflikt med regelförenklingsarbetet.
- Att förändringar i vad som provas och får rättskraft påverkar omfattningen av tillsynsarbetet. Utredningens förslag i denna del bedöms kräva betydande resurstillskott till tillsynen.
- Att sena samråd riskerar att leda till merarbete för samtliga inblandade i processen genom att ändringar kan behöva genomföras till redan upprättade ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar.
- Att korta tidsfrister riskerar att leda till att andra ärenden prioriteras framför de ärenden som omfattas av särskilda tidsfrister enligt EU-rätten.
- Att stora systemförändringar innebär att ny praxis måste etableras. Detta är tidskrävande och innebär att innan ny praxis är på plats som kommer systemet brista i förutsebarhet.

Förslagen ska leda fram till en effektivare och mer förutsägbar miljöprövningsprocess. Naturvårdsverket saknar ett systemperspektiv vad gäller utgångspunkten att uppnå enlighet med EU-rätten. Enskilda bestämmelser som plockas ur ett system kan ge helt andra konsekvenser i en annan kontext. Att en nationell bestämmelse ges samma lydelse som en EU-rättslig innebär därmed inte att den uppnår samma syfte, eller att konsekvenserna blir de samma om inte systemen är likartade.

Miljöbedömningsförfarandet är ett område där utredningen har föreslagit att de så kallade avgränsningssamråden slopas eftersom krav på sådana samråd saknas i MKB-direktivet.⁸ Utredningen har redogjort för de fördelar som finns med att genomföra tidiga samråd. Det är Naturvårdsverkets uppfattning att det inte kan vara ett självändamål att ligga så nära EU-rättens miniminivå som möjligt om det inte också innebär några positiva effekter för prövningen. Naturvårdsverket har inte kunnat utröna att utredningen ser några sådana positiva effekter av sitt förslag. Naturvårdsverket saknar vidare en konsekvensbeskrivning av hur föreslagna ändringar av miljöbedömningsprocessen för verksamheter och åtgärder skulle kunna påverka samordningsmöjligheterna mellan strategiska och specifika miljöbedömningar.

⁸ Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Ett annat centralt direktiv i prövningssammanhang är Industriutsläppsdirektivet (IED), till vilket flertalet åtgärdsförslag hänvisas.⁹ En viktig aspekt, som inte alltid omnämns i samband med förslagen i betänkandet, är att IED:s bestämmelser är utformade i enlighet med direktivets huvudregel; att tillstånd ses över och vid behov omprövas regelbundet i samband med att nya BAT-slutsatser meddelas.

I Sverige bedrivs majoriteten av industriverksamheter med icke tidsbegränsade tillstånd. Miljöprövningsutredningen föreslog att krav på obligatorisk omprövning av tillstånd skulle införas.¹⁰ Mot bakgrund av ett sådant system föreslogs att ändringstillstånd skulle vara huvudregeln vid ändring av en tidigare tillståndsgiven verksamhet. Det senare föreslås även i detta betänkande, dock utan krav på ökad användning av tidsbegränsade tillstånd eller obligatorisk omprövning. Utredningen föreslår också att den lämplighetsprövning i fråga om ändringstillstånd som prövningsmyndigheten idag ska göra slopas. Naturvårdsverkets bedömning är att de redan fåtaliga totala omprövningar som sker idag kommer att bli ännu färre med förslaget system. Avsaknaden av systemperspektiv medför på detta sätt att förslagets förenlighet med EU-rätten kan ifrågasättas.

Vi noterar att några av utredningens förslag bedöms kunna ge en ökad förutsebarhet i prövningsfasen, medan andra bedöms kunna ge det motsatta. Naturvårdsverket noterar även att följden av föreslagna tidsgränser, prövningsmyndighetens tidiga ställningstaganden och färre kompletteringsmöjligheter sannolikt kommer att leda till fler avvisningar och avslag på tillståndsansökningar. Konsekvensen blir därmed fler prövningar totalt och troligtvis en längre totaltid för den verksamhetsutövare som måste söka tillstånd på nytt.

I förhållande till vilken förutsebarhet man avser att uppnå måste också beaktas att miljöbalkens regelverk är komplext och dess tillämpningsområde än mer så. Precis som utredningen också konstaterar är en miljöprövning många gånger präglad av komplexa och komplicerade tekniska och naturvetenskapliga förhållanden. Dessa förutsättningar, vilka av naturliga skäl skiljer sig åt från situation till situation, det vill säga från prövning till prövning, ska sedan bedömas utifrån miljöbalkens allmänt formulerade krav. Förståelsen av dessa kräver ofta att ledning hämtas från förarbeten och praxis liksom sektorsmyndigheters råd och anvisningar. Det är ofrånkomligt att en sådan situation kan ge upphov till oförutsebara situationer, och kanske framförallt uppfattas oförutsebar. Men i strävan efter förutsebarhet måste beaktas att miljörätten är en skyddslagstiftning som för sin funktion kräver att den tillämpas utifrån varje individuell situation. Självklart ska regelverket och dess processer vara så tydliga och förutsebara som möjligt, men förväntningarna måste sättas efter att vi jobbar med naturens och miljöns aktuella förutsättningar i varje enskilt fall.

Till ovan ska också läggas att många rättsregler på området kommer från EU-rätten. EU-domstolens bindande rättspraxis har de senaste åren inneburit stora förändringar i förutsättningar för att erhålla ett miljötillstånd, vilket bland annat påverkat vilka krav som ställs på underlagens utredningsnivå (exempelvis

⁹ Industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU).

¹⁰ Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33). *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*.

gällande artskydd, Natura 2000 och miljökvalitetsnormer för ytvatten). Dessa kravnivåer kan inte förändras genom nationell rätt. En tillståndsprövning kommer därför, oaktat föreslagna ändringar, fortsatt kräva gedigna utredningsunderlag för att exempelvis visa att verksamheten eller åtgärden inte äventyrar uppnåendet av en miljökvalitetsnorm eller riskerar att försämra förutsättningarna för gynnsam bevarandestatus för skyddade arter. Dessa områden är både komplexa och svårbedömda och kommer av naturliga orsaker alltför ofta innehålla en viss oförutsägbarhet.

Sammantaget gör miljörettens komplexitet och beroende av individuella förutsättningar, att målsättningen förutsägbarhet inom detta område är något annat än inom många andra rättsområden. Naturvårdsverket saknar detta perspektiv i utredningen och upplever i vissa delar att utredningens förslag utgår från att miljöretten förutses vara mer ”svart och vit” än vad som är verklighet.

14.3 En ny reglering om miljöprövning

Naturvårdsverket är positiv till förslaget att samla bestämmelser om krav på miljöprövning av vissa verksamheter och åtgärder samt om handläggningen av sådana ärenden i ett nytt 20 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket instämmer delvis i utredningens bedömning och tycker att miljöprövning som utgångspunkt bör förbehållas den prövning av verksamheter och åtgärder som följer av krav på både tillstånd enligt EU-rätten och miljöbedömning enligt MKB-direktivet.¹¹ Det måste dock finnas möjlighet till viss flexibilitet, särskilt i ljuset av en snabb utveckling av nya tekniker och verksamheter samt nationella särbehov.

14.4 Utgångspunkter för en mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det kan finnas fördelar med en samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder. Vi ser också att det kan finnas fördelar med att en (1) myndighet görs ansvarig för att hålla ihop processen. Naturvårdsverket gör dock den samlade bedömningen att förslagen har utmaningar.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att varje steg i processen tydliggörs. Vidare ser Naturvårdsverket att det kan finnas fördelar med att införa vissa tidsfrister för olika moment i handläggningen i enlighet med EU-rätten. Vi motsätter oss i stort att tidsfrister införs eftersom vi gör bedömningen att detta i förlängningen kan leda till ett försämrat miljöskydd. Naturvårdsverket bedömer också att tidsfrister kan leda till att fler ansökningar avvisas och att den totala processtiden därmed förlängs i vissa fall. Naturvårdsverket har förståelse för de önskemål som framförts från näringslivet om att tidsåtgången för tillståndsprövningsprocessen ska vara mer förutsägbar. Det kan dock ifrågasättas om just tidsfrister är det mest lämpliga sättet att effektivisera tillståndsprövningen med bibehållet miljöskydd.

Naturvårdsverket instämmer i att det bör tas fram en tidsplan för hela processen.

Naturvårdsverket instämmer i att det vid sidan om nuvarande tillståndsplikt bör införas ett tillståndsförfarande för sådana verksamheter och åtgärder för vilka en

¹¹ Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

granskning av betydande miljöpåverkan behöver göras. Vi ser dock utmaningar med lämnat förslag.

Naturvårdsverket välkomnar att enklare förfaranden kan gälla vid ändringar och omprövningar av befintliga verksamheter, men vi motsätter oss flera av utredningens förslag på området eftersom de bedöms medföra sänkt miljöskydd.

Naturvårdsverkets närmare synpunkter i dessa delar framgår under respektive förslag.

14.5.1 Nya definitioner

Naturvårdsverket ser positivt på att de nya termer som utredningen inför definieras i miljöbalken. Vi ser dock att frågan om lämplig placering av dessa definitioner i miljöbalken behöver utredas närmare och med ett bredare grepp om frågan. Vi ser att om 1 kapitlet befinner sig lämpligt för aktuella definitioner så är det sannolikt även vissa, eller alla, av andra nuvarande definitioner i balken som också bör flyttas dit. Att enbart placera de föreslagna fyra definitionerna i 1 kapitlet förefaller inte helt logiskt eller lämpligt.

Oaktat frågan om placering i miljöbalken så bedömer Naturvårdsverket att de föreslagna definitionerna och begreppen miljöprövning, miljötillstånd och granskningsplikt är tydliga i förhållande till vad de avser. Naturvårdsverket ser dock att termen igångsättningsbesked är problematisk. Vi föreslår att termen igångsättningstillstånd används istället för att bättre avspegla att det de facto är ett tillstånd som avses.

14.5.2 Uttrycket miljöfarlig verksamhet ändras

Naturvårdsverket har ingen erinran mot att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ändras till ”miljöpåverkande verksamhet”, men vi bedömer att en kostnadsnyttoanalys bör genomföras innan ändringen beslutas.

Naturvårdsverket ser en fördel med att begreppet miljöfarlig verksamhet i 9 kap. miljöbalken byts ut till miljöpåverkande verksamhet, då det senare begreppet bättre speglar vad som avses. Så som utredningen konstaterar används dock begreppet miljöfarlig verksamhet i en rad vägledningar som till följd av ändringen måste uppdateras. Naturvårdsverket ser inte att utredningen tagit med detta arbete i den konsekvensanalys som gjorts för Naturvårdsverket (avsnitt 16.4.6 Naturvårdsverket). Då arbetsomfattningen inte bedöms obetydlig bör kostnaderna för myndigheternas arbete till följd av förslaget utredas närmare och vägas mot de fördelar som man avser uppnå med förslaget. Naturvårdsverket kan inte ta ställning till om förslaget är kostnadsmässigt motiverat då en sådan bedömning inte finns med i utredningen.

14.6.3 Bör ärenden om miljöprövning prövas av förvaltningsmyndighet eller domstol i första instans?

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att ärenden om miljöprövning skulle kunna prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans. Då miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen föreslås ske mer samlat är en förvaltningsmyndighet mer lämplig. Om tillståndsprövningen inte längre sker i domstol kan det generera en i grunden ändrad syn på prövningen – från att ses som en twistefråga till ett förvaltningsärende. Tillståndsprövningens problemställningar kan därvid ges ett större utrymme och lösningar kan möjligen lättare uppstå i samarbete mellan myndigheten och verksamhetsutövarna, men också med remissinstanser och övriga parter.

För det fall miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen inte samlas på en myndighet på sätt som föreslagits förordar dock Naturvårdsverket att befintligt system, inklusive domstol som första instans, kvarstår i de grundläggande delarna.

14.6.4 Utgångspunkter vid val av organisationsform

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i utredningens förslag rörande vilka utgångspunkter som ska ligga till grund vid val av organisationsform.

Utöver de utgångspunkter som beskrivits konstaterar Naturvårdsverket att det finns ytterligare en utgångspunkt som behöver ingå vid valet av organisationsform. Vi bedömer att det måste finnas förutsättningar för att en förändring av systemet inte ska orsaka förseningar för den gröna omställningen.

Utredningen uppger i avsnitt 14.6.5 För- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar att det kan ta mellan tre och fyra år från det att beslut fattats till att en ny myndighet kan vara på plats. Som tillägg till den tidsutdräkten vill vi påtala att det med stor sannolikhet kommer att ta ytterligare tid innan enhetligheten, både rörande formella frågor som frågor i sak, och effektiviteten är på plats. Det gäller även i viss utsträckning för det fall valet av organisationsform blir att prövningsprocessen flyttas till länsstyrelserna.

Att prövningsformerna förändras i grunden på det av utredningen förslagna sättet kan ta tid, och det kan där uppstå en mängd formella frågor som kan komma att behöva överprövas av domstol. Dessutom tar bildandet av praxis tid. Att full effektivitet i en ny prövningsorganisationen troligen tar betydligt längre tid än tre-fyra år behöver också beaktas vid val av organisationsform. Omfattande nya regelverk med explicita EU-gemensamma krav kommer i en strid ström och vi befinner oss i en tid där den gröna omställningen behöver genomföras. Naturvårdsverket bedömer därför att det är av stor vikt att även denna omständighet vägs in i valet av organisationsform. Sett till ett miljöperspektiv är det angeläget att inrättandet av en ny prövningsorganisation inte får som konsekvens att prövningsprocesserna försenas mer än nödvändigt under den tid den nya organisationen sätter sig.

Naturvårdsverket vill även tillägga följande gällande utgångspunkten att prövningen ska ske på ett sätt som skapar förtroende för processen och besluten. För att uppnå det måste det även säkerställas att remissinstanser får en realistisk och praktisk möjlighet att kunna bidra med sin expertkompetens. På så vis tas hänsyn tas till alla relevanta omständigheter och att befintliga regelverk säkerställs. Likt utredningen (se sidan 1079) konstaterar Naturvårdsverket att det inte är nödvändigt, men önskvärt, att en prövningsmyndighet har kännedom om lokala och regionala förutsättningar eftersom kunskapen kan inhämtas från remissinstanserna. Att remissinstanserna då också får tillräcklig tid och förutsättningar för att kunna inkomma med relevanta synpunkter och expertis är avgörande för att en effektiv prövningsprocess ska kunna genomföras. Dessutom ska kraven på rättssäkerhet och likabehandling upprätthållas.

14.6.6 En ny nationell miljöprövningsmyndighet

Naturvårdsverket kan se fördelar med att en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, bildas för att pröva ärenden om miljöprövning, inklusive att ansvara för miljöbedömningsprocessen. Detta kräver dock att vissa grundförutsättningar finns på plats och kommer till stånd, såsom bland annat följande:

- En omfattande insats behöver genomföras för att prövningsprocessen inte ska ta längre tid i samband med övergången till den nya organisationsformen.
- Kunskap om lokalisering och regionala aspekter behöver säkerställas inom ramen för prövningen.
- Möjligheterna till resurssättning och kompetens behöver utredas och säkerställas för den nya myndigheten. Det gäller även i förhållande till tillsynsmyndigheterna, i synnerhet vad gäller resurser och kompetens på länsstyrelserna.

Då Naturvårdsverket har avgränsat yttrandet till att inte inkludera vattenrättsliga bedömningar och förslag innefattar inte ställningstagandet frågan om det är lämpligt att en ny prövningsmyndighet bildas också för dessa verksamheter. Som redan nämnts under avsnitt 14.6.4 Utgångspunkter vid val av organisationsform bedömer Naturvårdsverket att det finns en stor risk för att inrättandet av en ny organisationsform kan ta betydligt längre tid än som utredningen gör gällande innan dess verksamhet kan uppnå tillräcklig nivå av effektivitet. Det är därför av stor vikt att ett omfattande grundarbete görs initialt för att klargöra vilka formella rättsliga frågor som kan tänkas uppkomma inom ramen för ärendehantering och prövningen. Ett sätt att i vart fall till viss del minimera riskerna för problem vid övergången är att den nya statliga prövningsmyndigheten fördelas på tolv kontor i enlighet med hur miljöprövningsdelegationerna idag är lokaliserade. Detta för att det ska bli en smidigare övergång från befintliga miljöprövningsdelegationer till den nya myndigheten. Därmed minskar också risken för "hack" i prövningarna. Att inrätta tolv kontor på samma platser som nuvarande miljöprövningsdelegationer fast med en ny myndighet enligt förslaget skulle också kunna innebära att risken för att tappa kompetens minskar samtidigt som man initialt behåller lokal/regionalkännedom.

Om valet av organisationsform istället faller på länsstyrelserna så kan Naturvårdsverket se möjligheten att såväl sex som tolv länsstyrelser skulle kunna bli prövningsmyndigheter. Alternativet med sex länsstyrelser kan, liksom beskrivits i betänkandet i avsnitt 14.6.5 För- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar, innebära en tydligare koncentration av ärenden samt ge en möjlighet att i större utsträckning behålla kompetens inom myndigheten. Det skulle troligen även medföra att arbetet med att ensa och hitta gemensamma bedömningsunderlag och rutiner underlättas i och med färre och större myndigheter.

Alternativet med att istället tolv länsstyrelser ska ansvara för miljöprövningen har även det flera fördelar. Mot bakgrund av den systemförändring som föreslås genomföras så kommer de länsstyrelser som får uppdraget att hantera miljöbedömnings- och miljöprövningsprocessen att inte bara ta över ärenden från mark- och miljödomstolarna, utan även också få fler ärenden till följd av att vissa C-verksamheter flyttas över till länsstyrelsen. Dessutom kommer de utvalda länsstyrelserna att ta över samtliga samråd, som idag hålls av alla 21 länsstyrelser. Det kommer därför troligen att krävas betydligt fler resurser på respektive länsstyrelse än vad som är fallet idag för att kunna hantera miljöbedömnings- och miljöprövningsprocesserna på sätt som föreslagits. Likt redan nämnts finns redan idag en brist kopplat till personalresurser inom miljöområdet. Att då förlägga miljöbedömnings- och miljöprövningsprocessen på befintliga tolv länsstyrelser med miljöprövningsdelegationer skulle kunna

vara ett sätt att behålla de resurser och kompetenser som idag finns på plats. Därutöver skulle även den upparbetade lokalkännedomen bibehållas och säkerställs i större utsträckning än vid valet av sex länsstyrelser. Även avståndet till verksamheterna skulle i många fall bli kortare. Att samråd genomförs vid aktuell lokalisering, där verksamheten planeras eller bedrivs, brukar erfarenhetsmässigt ge den bästa förståelsen för verksamheten och de lokala förutsättningarna som råder på platsen.

Oavsett om valet faller på sex eller tolv länsstyrelser ser Naturvårdsverket att risken för att tappa kompetenser och resurser måste minimeras för att inte tappa fart i den gröna omställningen. Därutöver ska tilläggas att oaktat val så behöver det arbete som redan idag har påbörjats inom länsstyrelserna få fortsätta för att ytterligare ensa och hitta gemensamma bedömningsunderlag och rutiner. Det är därför av stor vikt att länsstyrelserna får fortsatta resurser för att arbeta med frågan.

De föreslagna förändringarna kommer, oaktat val av organisationsform, med största sannolikhet att medföra att ett större ansvar faller på tillsynsmyndigheterna. Se även våra kommentarer avseende resurssättning under det inledande avsnittet Naturvårdsverkets övergripande bedömning och utgångspunkter.

14.6.12 Hur bör instansordningen se ut för ärenden om miljöprövning?

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att grunderna för prövningstillstånd till Mark- och miljööverdomstolen bör lämnas oförändrade. Detta särskilt med hänsyn till den komplexitet som förekommer i de mål som kommer att prövas av den nya prövningsmyndigheten som första instans.

Förslaget att göra Mark- och miljööverdomstolen till slutinstans kan dock behöva bli föremål för en djupare analys. Övriga specialdomstolar, såsom Migrationsöverdomstolen och Patent- och marknadsöverdomstolen, har antingen färre grunder för att meddela prövningstillstånd eller möjlighet för domstolen att lämna en ventil till Högsta domstolen. Mark- och miljööverdomstolen skulle genom utredningens förslag skilja sig från övriga specialöverdomstolar. Domstolen skulle då få ansvaret för prejudikatbildningen, med bibehållna grunder för prövningstillstånd, men utan att ha möjlighet att fatta beslut i plenum, eller att ge ventil till Högsta domstolen.

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

Naturvårdsverket är positiv till utredningens bedömning att en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- eller registreringsplikt bör utformas så att kraven på en viss verksamhet eller åtgärd får genomslag.

Naturvårdsverket är delvis positiv till förslaget att kravet på miljöprövning, som huvudregel, endast bör ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag om att nationella krav på förprovningar genom miljöprövning endast ska ställas om det finns särskilda skäl för detta bör analyseras vidare. Naturvårdsverket utvecklar detta resonemang i avsnitt 14.7.7. Det kan vara lämpligt att göra en mer utförlig analys över till exempel vilka verksamhetstyper som ska omfattas av miljötillstånd och vilka som ska omfattas av krav på igångsättningsbesked eller anmälningsplikt. Naturvårdsverket är dock positivt till förslaget att om nationella krav ställs så bör det av regleringen framgå att kravet är nationellt.

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att det för miljöpåverkande verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på miljöprövning endast bör ställas krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön.

Naturvårdsverket har ingen principiell invändning mot bedömningen att generella föreskrifter kan ersätta anmälningsplikt med en registreringsplikt. Framtagande av sådana generella föreskrifter är dock ett komplext och resurskrävande arbete och det är inte alla verksamhetstyper som lämpar sig för ett sådant förfarande. Det krävs också en ingående kunskap om de aktuella verksamheterna hos den myndighet som ska meddela föreskrifterna. För att generella föreskrifter ska vara ändamålsenliga måste verksamheten eller åtgärden ha en i huvudsak likartad miljöpåverkan som inte annat än försumbart påverkas av verksamhetens lokalisering. Därtill bör verksamhetstypen vara vanligt förekommande för att generella föreskrifter ska anses vara motiverade ur samhällsekonomisk synpunkt. Naturvårdsverket bedömer att det bör analyseras närmare vilka verksamheter eller åtgärder som kan vara aktuella.

14.7.4 Krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Naturvårdsverket är i huvudsak positiv till förslaget att det ska krävas miljötillstånd eller igångsättningsbesked av en verksamhet i den utsträckning som följer av förslaget till 20 kap. miljöbalken samt att det för de aktuella verksamheterna ska vara förbjudet att bedriva verksamhet utan att miljötillstånd eller igångsättningsbesked har erhållits. Naturvårdsverket har dock vissa synpunkter avseende utformningen av reglerna om miljötillstånd samt igångsättningsbesked vilket redogörs för under respektive avsnitt.

Naturvårdsverket instämmer i att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked i den utsträckning som behövs med anledning av Sverige medlemskap i EU och i den mån som behövs för verksamheter eller åtgärder som kan medföra en risk för betydande miljöpåverkan.

Naturvårdsverket tillstyrker även att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om krav på anmälan och registrering av verksamheter.

Notera även Naturvårdsverkets kommentar i avsnitt 14.5.1 Nya definitioner, ovan att vi bedömer att begreppet igångsättningstillstånd är mer lämpligt än igångsättningsbesked.

14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt

Naturvårdsverket instämmer principiellt i förslaget att tillståndsplikt ska gälla för de verksamheter och åtgärder som beskrivs i bilaga 1 och 2 till miljöprövningsförordningen samt att ändringar av sådana verksamheter ska vara tillståndspliktiga om ändringen i sig är en tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd.

Inledningsvis vill Naturvårdsverket framhålla att vi inom ramen för detta yttrande inte haft möjlighet att i detalj granska om samtliga de verksamhetstyper som idag klassificeras som A-, B- eller C-verksamheter har placerats i den mest lämpliga prövningsprocessen. Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att krav på miljöprövning av verksamheter och åtgärder som huvudregel bör ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver detta. Det kan dock finnas skäl till att göra vissa avsteg från denna huvudprincip. Naturvårdsverket bedömer att

frågan om vilka verksamheter som bör provas i vilken prövningsprocess behöver utredas ytterligare.

När det gäller industriutsläppsverksamheter frångår utredningen den grundläggande utgångspunkten att det i huvudsak endast är verksamheter som omfattas av MKB-direktivets bilaga 1 som ska omfattas av kravet på miljötillstånd.¹² Istället föreslår utredningen att även industriutsläppsverksamheter ska omfattas av kravet på miljötillstånd. Naturvårdsverket instämmer i den bedömningen och delar även utredningens uppfattning att det kan komma att finnas behov av ytterligare justeringar av verksamhetsbeskrivningar och prövningsnivåer vid genomförandet av det reviderade industriutsläppsdirektivet.

14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt?

Naturvårdsverket instämmer principiellt i förslaget att granskningsplikt ska gälla för sådana verksamheter som beskrivs i bilaga 3 till miljöprövningsförordningen och inte omfattas av krav på miljötillstånd. Detta innebär dock inte att Naturvårdsverket har tagit ställning till om rätt verksamhet hamnat i rätt kategori (se ovan avsnitt 14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt).

Naturvårdsverket instämmer även i förslaget att ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i bilaga 1–3 till miljöprövningsförordningen och som inte är tillståndspliktiga eller som omfattas av ett frivilligt miljötillstånd eller igångsättningsbesked ska omfattas av granskningsplikt. Bestämmelsen, 2 kap. 2 § andra stycket 2 a miljöprövningsförordningen bör dock korrigeras så att det framgår att det som avses är ändringar av sådana verksamheter och åtgärder som avses i bilaga 1–3 och som **i sig** inte är tillståndspliktiga. Naturvårdsverket uppfattar att ”i sig” endast fallit bort och uppfattar att det är det så utredningen avsett att bestämmelsen ska utformas.

Naturvårdsverket bedömer att det finns utmaningar med förslaget att även befintliga verksamheter som är anmälda till tillsynsmyndigheten ska tvingas att ansöka om igångsättningsbesked. Härvid måste dock de krav som EU-rätten ställer avseende tillstånd för vissa verksamheter beaktas.

Vad gäller markavvattning föreslår utredningen att det ska omfattas av krav på granskning och provas av den nya prövningsmyndigheten. Naturvårdsverket har ingen invändning mot förslaget.

Så som beskrivs i avsnitt 14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt har Naturvårdsverket inte i detalj granskat bilagorna 1 och 3 till miljöprövningsförordningen för att på så sätt bedöma om varje verksamhetstyp hamnat inom en lämplig prövningsnivå. Naturvårdsverket kan dock efter en översiktlig bedömning konstatera att det kan finnas skäl att se över bilagorna. Exemplet med gruvdrift i dagbrott kan illustrera detta. I dagsläget görs ingen åtskillnad mellan gruvdrift i underjordsgruva och gruvdrift i dagbrott, båda verksamheterna omfattas av tillståndsplikt A, enligt 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

Gruvdrift i dagbrott är en verksamhet som enligt förslaget återfinns i bilaga 3 och därmed utgör en granskningspliktig verksamhet. Detta är i och för sig en korrekt implementering av MKB-direktivet eftersom verksamheten där återfinns

¹² Direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

i bilaga 2 till direktivet. Gruvverksamhet är dock generellt en sådan verksamhet som av sin natur med få, om ens några, undantag innebär en betydande miljöpåverkan. Särskilt gruvdrift i dagbrott genererar dessutom ofta förhållandevis stora mängder utvinningsavfall som måste hanteras. Det finns således skäl att genomföra en översyn över vilka verksamheter som ska omfattas av vilken provningsnivå.

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att granskningsplikt avseende ändringar endast gäller om ändringen påverkar tillståndets omfattning eller kan antas påverka människors hälsa eller miljön negativt.

Av 2 kap. 2 § tredje stycket a) miljöprovningsförordningen framgår att granskningsplikt endast ska gälla om ändringen påverkar miljötillståndets eller igångsättningsbeskedets omfattning eller tidigare meddelade villkor. Naturvårdsverkets uppfattning är att bestämmelsen, i ljuset av utredningens andra förslag om förändringar av provningssystemet, kommer att leda till tillämpningssvårigheter. Eftersom det föreslås att det allmänna villkoret inte längre ska tillämpas kommer verksamhetsutövaren inte längre vara bunden av att genomföra åtgärden eller bedriva verksamheten i enlighet med vad som framgått av ansökan.

Att en verksamhets omfattning beskrivs i en ansökan ska dessutom enligt vad utredningen framhåller inte per automatik innebära att också omfattningen behöver komma till uttryck i beslutet om igångsättningsbesked (s. 1 452). Naturvårdsverkets bedömning är att det är utredningens ambition att tillstånd ska förenas med färre villkor än vad som är brukligt enligt nuvarande praxis. Om det inte är tydligt vad som utgör ramen för tillståndet är det svårt att bedöma om en ändring påverkar tillståndets omfattning. Mot den bakgrunden konstaterar Naturvårdsverket att det finns en uppenbar risk att den nu föreslagna regleringen öppnar för möjligheten att genomföra stora förändringar av en verksamhet utan att det kommer till provnings- eller tillsynsmyndighetens kännedom.

Vad avser 2 kap. 2 § tredje stycket b) miljöprovningsförordningen ser Naturvårdsverket motsvarande problem. Granskningsplikt ska endast krävas om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar kan antas påverka människors hälsa eller miljön negativt. Det ska enligt utredningen vara upp till verksamhetsutövaren att bedöma om en granskning av eventuell betydande miljöpåverkan krävs eller inte.

Att bedöma en verksamhets påverkan på miljön är en komplex fråga som inte bara kräver kunskap om den egna verksamheten, utan även en ingående förståelse och kunskap om naturen och ekologiska samband. Det är inte heller enkelt att avgöra när vågskålen tippar över och kravet på granskningsplikt inträder om flera små ändringar gjorts av en verksamhet.

Naturvårdsverket kan inte ställa sig bakom ett förslag som innebär att allt för omfattande förändringar av verksamheter tillåts göras utan att detta omfattas av någon form av provnings- eller anmälningsförfarande, alternativt att tillsynsmyndigheten informeras via exempelvis ett granskningsförfarande och på så sätt, vid behov, kan förelägga verksamhetsutövaren om att vidta försiktighetsåtgärder (se även avsnitt 14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan).

Naturvårdsverket ser således en uppenbar risk att förhållandevis stora ändringar kommer att kunna genomföras utan krav på förprovning och utan att tillsynsmyndigheten får kännedom om dem. Detta kan leda till oacceptabla

risker för miljön och kan också försvåra tillsynsarbetet på ett olyckligt sätt. (Se även 14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan).

Utredningen har inte närmare analyserat konsekvenserna av att ett stort antal verksamheter som idag bedrivs som anmälningsskyldig verksamhet framledes kommer att behöva söka och erhålla ett igångsättningsbesked. Enligt föreslagen reform kommer cirka 10 000 befintliga C-verksamheter under en övergångsperiod att behöva ansöka om ett igångsättningsbesked. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att medföra en påtaglig belastning för prövningsmyndigheten, något som bedöms påverka kapaciteten att handlägga ansökningar om miljötillstånd negativt. Naturvårdsverket ifrågasätter därför att befintliga C-verksamheter per automatik ska behöva ansöka om ett igångsättningsbesked.

Dagens anmälda verksamheter ska enligt gällande regelverk redan vara granskade avseende om verksamheten kan anses medföra betydande miljöpåverkan samt har i de flesta fall förelagts om försiktighetsmått. I stället för en skyldighet att ansöka om igångsättningsbesked bedömer Naturvårdsverket att det bör övervägas att tillsynsmyndigheten, om motiverat, ska kunna förelägga en befintlig verksamhet som enligt miljöprövningsförordningen klassas som granskningspliktig att ansöka om igångsättningsbesked. Vidare bedömer vi att verksamhetsutövare frivilligt ska kunna ansöka om ett igångsättningsbesked för en redan anmäld verksamhet ifall ett rättskraftigt beslut är önskvärt. För att uppfylla de krav som ställs enligt EU-rätten bör en översyn göras över de verksamheter som har omfattats av anmälningsskyldighet (C-verksamhet) men där EU-rätten ställer krav på tillstånd. För dessa verksamheter kan det vara motiverat att de åläggs ansöka om igångsättningsbesked inom viss tid. Detta bör utredas vidare.

14.7.8 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av anmälningsskyldighet?

Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget att nuvarande reglering om anmälningsskyldiga verksamheter flyttas till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller att det görs följändringar med anledning av förslaget.

Så som beskrivs i avsnitt 14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsskyldighet har Naturvårdsverket dock inte i detalj granskat bilaga 1 till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Naturvårdsverket menar att frågan om vilka verksamheter som bör prövas i vilken prövningsprocess bör utredas ytterligare.

Såsom Naturvårdsverket skriver i avsnitt 14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt? bör alltför omfattande ändringar av verksamheter inte tillåtas utan att det omfattas av någon form av prövnings- eller anmälningsförfarande. Detta bör beaktas vid bedömningen av vilka åtgärder som ska omfattas av anmälningsskyldighet.

14.7.9 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av registreringsplikt?

Naturvårdsverket har inga invändningar mot att Naturvårdsverkets bemyndigande att meddela föreskrifter och försiktighetsmått utökas till att omfatta fler verksamheter och åtgärder.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket bemyndigas att meddela föreskrifter för ytterligare 11 nya verksamheter och åtgärder. Naturvårdsverket har ingen invändning mot att få ett utökat ansvar att meddela föreskrifter för fler

verksamheter, däremot bedömer vi att frågan om det är tids- och kostnadseffektivt bör utredas närmare innan ett beslut tas. Som vi redogör för under 14.9.19 Ökad användning av generella föreskrifter istället för villkor i tillstånd tar det betydande tid och resurser i anspråk att ta fram generella föreskrifter, och de kan ändå behöva anpassas till aktuell situation genom någon form av undantagsbestämmelser. Förslaget om vilka verksamheter som kan vara aktuella och vilken omfattning av respektive verksamhet som ska kunna vara föremål för registreringsplikt bör utredas närmare.

14.7.10 Undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked

Naturvårdsverket motsätter sig inte förslaget att regeringen får meddela föreskrifter om sådana undantag från krav på miljötillstånd eller igångsättningsbesked som Sveriges medlemskap i EU ger utrymme för. Naturvårdsverket vill dock framhålla att eventuella undantag bör tillämpas restriktivt och föregås av en ingående analys av undantagets lämplighet, konsekvenser för miljön samt förenlighet med EU-rätten.

14.7.11 Hur bör regleringen av kraven på tillstånds- och granskningsplikt för olika verksamheter och åtgärder utformas?

Naturvårdsverket är positivt till förslaget att kraven på tillstånd respektive igångsättningsbesked regleras i bilagor till miljöprövningsförordningen samt att det vid varje verksamhet eller åtgärd anges den verksamhetskod som gäller för den beskrivna verksamheten eller åtgärden och att industriutsläppsverksamheter som omfattas av 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen markeras med -i.

Naturvårdsverket bedömer att det bidrar till ökad tydlighet att kraven på vad som omfattas av miljöprövning redovisas samlat i miljöprövningsförordningen. Naturvårdsverket välkomnar att 2 kap. 5 § första stycket miljöprövningsförordningen innehåller en upplysning om att verksamhetskoderna syftar till att underlätta rapporteringen, vilket bedöms bidra till en ökad förståelse för syftet med systemet med provningskoder.

Vidare delar Naturvårdsverket utredningens uppfattning att bemyndigandet avseende anmälningsspliktiga verksamheter fortsatt bör ligga under 9 kap. miljöbalken och inte i 20 kap. miljöbalken. Det är därmed också en logisk följd att, så som utredningen föreslår, reglera anmälningssplikten i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och inte i miljöprövningsförordningen.

Enligt vad Naturvårdsverket föreslår ovan i avsnitt 14.7.7 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt? bör en översyn göras över vilka verksamhetstyper som ska omfattas av tillstånds- och granskningsplikt. Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att det vid en sådan översyn även beaktas att ett system för att reglera provningsplikten för olika verksamheter blir tillräckligt flexibelt för att snabbt kunna omhänderta nya verksamhetstyper eller nya tekniker som idag inte regleras av MKB-direktivet eller miljöprövningsförordningen. Detta för att inte försvåra införandet av nya förbättrade tekniker eller för att snabbt kunna hantera ändringar som kan krävas vid händelser av kris eller förhöjd beredskap

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

Naturvårdsverket har inga synpunkter på förslaget.

Vi kan dock konstatera att det är vanligt förekommande att till exempel uppförande av olika industrianläggningar både kräver tillstånd enligt miljöbalken samt bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900). Behovet av att undanta just transformatorstationer från bygglovsplikten kan därmed möjligen ifrågasättas.

14.8.2 Utgångspunkter för miljöbedömningsprocessen

Naturvårdsverket är positiv till förslaget att i huvudsak utforma miljöbedömningsprocessen enligt de steg som beskrivs i artikel 1.2 g i MKB-direktivet. Naturvårdsverket motsätter sig förslaget om att moment som går utöver den stegvisa process som beskrivs i artikel 1.2 g i MKB-direktivet ska vara frivilliga. Naturvårdsverket förordar att avgränsningssamråd även fortsatt ska vara obligatoriskt.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det mot bakgrund av den utveckling som sker inom EU just nu med införandet av nya EU-förordningar som utgår från den stegvisa process som beskrivs i artikel 1.2 g i MKB-direktivet finns anledning att se till att det svenska genomförandet som utgångspunkt följer det förfarandet. Naturvårdsverket bedömer dock att det saknas anledning och riskerar att bli direkt kontraproduktivt att slopa kravet på avgränsningssamråd. Det är Naturvårdsverkets bedömning att avgränsningssamråden har avgörande betydelse för att se till att miljöprövningsprocessen är effektiv och verkningsfull. Argument för att behålla avgränsningssamrådet utvecklas vidare under avsnitt 14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå.

Det är Naturvårdsverkets bedömning att nya förfaranden som införs genom nya EU-rättsakter ska hanteras som de undantag de är. Om det på grund av snäva tidsfrister för dessa processer saknas utrymme för att genomföra avgränsningssamråd föreslår Naturvårdsverket att det regleras genom undantagsbestämmelser kopplade till de specifika rättsakterna istället för att införa den minimireglering som utredningen har föreslagit.

14.8.4 Nytt granskningsförfarande

Naturvårdsverket motsätter sig att nuvarande undersökningssamråd inte får någon motsvarighet i det nya föreslagna granskningsförfarandet.

Naturvårdsverket motsätter sig att bestämmelsen i 6 kap. 47 § miljöbalken, om att det krävs ett förenklat underlag när en specifik miljöbedömning inte ska göras, slopas utan att ersättas med motsvarande krav på underlag.

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen har redogjort för flera goda anledningar till att genomföra undersökningssamråd trots att det inte krävs enligt MKB-direktivet. Utöver de skäl som utredningen tar upp bedömer Naturvårdsverket att tidiga samråd inför avgörande om en verksamhet kan antas få betydande miljöpåverkan eller inte är av stor vikt för att inhämta tillräcklig kunskap om förutsättningarna för exempelvis den önskade lokaliseringen. Enskilda och lokala miljöorganisationer har mycket kunskap och information och det är Naturvårdsverkets bedömning att alla parter och processen gynnas av att dessa perspektiv lyfts så tidigt som möjligt i processen.

Utredningen har framfört att det inte finns något som hindrar sökanden att genomföra frivilliga dialoger och samråd. Med ett sådant system kommer emellertid fördelarna med tidiga samråd endast att gynna de verksamhetsutövare

som har erfarenhet och kunskap om fördelarna med tidiga samråd. Mindre erfarna aktörer, som kanske skulle behöva hjälp med att genomföra samråd, riskerar därmed att få sämre förutsättningar för en effektiv process om tidiga samråd inte är obligatoriska. Naturvårdsverket har förståelse för att verksamhetsutövare som saknar vana av miljötillståndprocesser kan uppfatta samrådsförfarandet som betungande och i vissa delar otydligt. Naturvårdsverket bedömer att det går att komma till rätta med dessa upplevda problem genom att prövningsmyndigheten får ansvaret för undersökningssamråden. Vi har utvecklat vårt resonemang om vikten av tidiga samråd under avsnitt 14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå med avseende på avgränsningssamråden.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att granskningsförfarandet kommer att gälla för en stor mängd verksamheter som idag klassas som A-, B- eller C-verksamhet. Cirka hälften av de MPF-koder som berörs är C-verksamheter som idag saknar krav på undersökningssamråd. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte nödvändigtvis behöver införas krav på undersökningssamråd för samtliga granskningspliktiga verksamheter. Naturvårdsverket föreslår därför att det utreds vidare vilka verksamheter som skulle kunna undantas från krav på undersökningssamråd och hur en sådan reglering skulle kunna se ut.

Utredningen har föreslagit att kravet på förenklat underlag slopas. Naturvårdsverket konstaterar att det saknas ett resonemang kring hur utredningen har kommit fram till att det skulle vara tillräckligt att det av bestämmelser i miljöprövningsförordningen framgår vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla. Det granskningsunderlag som ska ges in samtidigt med ansökan om igångsättningsbesked ska enligt utredningen i stort motsvara det samrådsunderlag som i dag ska ges in inför undersökningssamrådet. Ett problem inom dagens miljöbedömningsprocess är att samrådsunderlagen ofta är bristfälliga. Det framgår inte av utredningens förslag hur det är tänkt att det nya förfarandet ska komma till rätta med de problemen.

Av förarbetena framgår att ett förenklat underlag enligt nuvarande system kan bli ytterst översiktligt eller relativt omfattande, allt beroende på verksamheten eller åtgärdens miljöpåverkan och förutsättningarna på den avsedda platsen. Av förarbetena framgår vidare att för att avgöra vilka uppgifter som krävs i ett förenklat underlag kan de formella kraven som gäller för en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 35 § fungera som utgångspunkt. I vilken utsträckning några eller samtliga av dessa uppgifter behövs i ett förenklat underlag får avgöras från fall till fall utifrån vad som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.

Det föreslagna granskningsförfarandet kommer att innefatta en stor bredd av verksamheter. Vissa av dessa verksamheter kan även framöver förväntas innebära miljöpåverkan som visserligen inte når upp till betydande miljöpåverkan så att kravet på en specifik miljöbedömning aktualiseras men som ändå innebär en påverkan som motiverar ett utförligare underlag än utredningen har föreslagit. Naturvårdsverket bedömer därför att det för att upprätthålla miljöskyddet är nödvändigt att utreda hur krav motsvarande dagens krav på förenklat underlag kan ställas på de verksamheter som det är motiverat för.

14.8.5 Undantag från krav på specifik miljöbedömning

Naturvårdsverket har ingen erinran mot utredningens förslag att införa en möjlighet till undantag från MKB-direktivet. Naturvårdsverket förordar dock att förslaget till 6 kap. 27 b § andra stycket miljöbalken kompletteras med krav på att möjligheten till undantag kräver att målen i MKB-direktivet uppfylls. Naturvårdsverket förespråkar därutöver att det tydliggörs vilka verksamheter som begreppet ”försvaret” i förslaget till bestämmelsen i 6 kap. 27 b § miljöbalken avser.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att ett tillstånd som getts utan en fullständig miljöbedömning bör vara tidsbegränsat.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att ett beslut om undantag inte får påverka tillämpningen av 6 kap. 33 § miljöbalken om gränsöverskridande samråd.

Gränsöverskridande samråd

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att ett beslut om undantag inte får påverka tillämpningen av 6 kap. 33 § miljöbalken om gränsöverskridande samråd.

Naturvårdsverket anser dock att författningskommentaren bidrar till att det är otydligt vad som avses med att undantagen inte får påverka tillämpningen av 6 kap. 33 § miljöbalken. Enligt författningskommentaren **bör** undantag i **normalfallet** inte meddelas när en gränsöverskridande påverkan kan antas eftersom det riskerar att medföra en överträdelse av både MKB-direktivet och Esbo-konventionen. Det framgår inte i vilka fall det skulle kunna finnas tillräckligt starka skäl för att ändå tillåta undantaget och om utredningen har ansett att undantag i vissa fall ska få meddelas trots att det riskerar att medföra en överträdelse enligt direktivet och konventionen. Naturvårdsverket bedömer att en sådan ordning inte framstår som önskvärd.

Kriterier för undantagen

När det gäller undantag enligt artikel 1.3 i MKB-direktivet har Naturvårdsverket i sitt remissvar avseende betänkandet Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet (SOU 2024:11) KN2024/00755, NV-02997-24, framfört synpunkten att det är oklart vilka verksamheter som de facto kommer att kunna inkluderas i undantagen och i synnerhet när verksamheten kopplar till begreppet ”försvaret”. Naturvårdsverket anser alltså att det är avgörande att det blir tydligt vilka verksamheter som begreppet ”försvaret” i den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 27 b § miljöbalken träffar för att kunna bedöma hur stort prövningsmyndighetens eller regeringens handlingsutrymme är för att få meddela undantag.

Vilka verksamheter som rekvisitet försvaret i den föreslagna bestämmelsen 6 kap. 27 b § miljöbalken träffar behöver därför bli tydligare. Bestämmelsen använder begrepp från artikel 1.3 i MKB-direktivet. Att rent militär verksamhet omfattas av möjligheten till undantag enligt artikel 1.3 är sannolikt. Det är inte lika tydligt om även andra angränsande åtgärder och verksamheter omfattas. Av vägledningen till artikel 1.3 i MKB-direktivet samt vägledningen till SMB-direktivet framgår att "projekt som avser beredskapen vid civila olyckor och kriser" handlar om insatser vid olyckshändelser av olika slag, det vill säga räddningstjänst. Begreppet motsvarar alltså inte "civilt försvar", som enligt svensk definition omfattar all den verksamhet som behövs för att säkerställa att

samhället kan fortsätta fungera även vid kraftigt störda förhållanden eller ytterst vid krig.

För att undantag i enlighet med artikel 2.4 i MKB-direktivet ska få meddelas krävs det, bland annat, att målen med direktivet uppfylls. Utredningens förslag saknar motsvarande rekvisit och det är inte tydligt hur utredningen har tänkt sig att detta krav ska kunna uppfyllas.

14.8.6 Övergripande om stegen i den specifika miljöbedömningen

Naturvårdsverket motsätter sig att avgränsningssamråd inte längre ska ingå som ett steg i miljöbedömningsprocessen, se resonemang kring detta under avsnitt 14.8.7. I övrigt har Naturvårdsverket inga synpunkter på förslaget till utformning av bestämmelsen i 6 kap. 28 § miljöbalken.

14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att prövningsmyndigheten ska avge ett yttrande avseende avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen efter en begäran om sådant yttrande.

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att nuvarande avgränsningssamråd avskaffas.

Naturvårdsverket är positiv till utredningens förslag att införa ett tydligare myndighetsansvar för frågan om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Naturvårdsverket bedömer dock inte att förslaget är tillräckligt tydligt och långtgående i denna del.

Naturvårdsverket motsätter sig en generell yttrandefrist om 45 dagar från begäran om yttrande. Naturvårdsverket konstaterar att tidsfristen gäller för vissa verksamheter genom EU-rättsakter och vår inställning avser därför inte dessa verksamheter.

Naturvårdsverket föreslår att avgränsningssamrådet utformas med utgångspunkt i de förfaranden som används i Finland och Danmark med fokus på ett förtydligat myndighetsansvar och utförligare samrådsunderlag.

Allmänhetens deltagande när miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad bestäms

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag om en ordning med avgränsningsyttrande utan något föregående avgränsningssamråd i och för sig troligen är förenligt med MKB-direktivets miniminivå. Men delar utredningens bedömning att det inte är i linje med ”good practice” enligt EU-kommissionens vägledning avseende MKB-direktivet. Naturvårdsverket bedömer dessutom att ett slopat avgränsningssamråd inte kommer att bidra till att göra prövningen mer effektiv och förutsebar.

MKB-direktivet har formellt endast krav på att det behöver genomföras ett (1) samråd. De övriga krav som framförs i direktivet på att allmänheten ska få möjlighet att komma in tidigt i processen när alla alternativ står öppna och att de ska få yttra sig över ett fullständigt underlag är emellertid svåra att förena med varandra om det bara genomförs ett enda samråd.

Utredningen har beskrivit problemen med dagens samråd där undermåliga samrådsunderlag tenderar att leda till mer generella samrådssynpunkter och fler kompletteringskrav i ett senare skede. Den frustration som hörs från

verksamhetsutövarna är också ofta den tid som prövningen tar hos prövningsmyndigheterna och de långdragna kompletteringsrundorna. Det framgår även av den statistik som Naturvårdsverket sammanställer om prövningsprocesserna att en stor andel av den totala handläggningstiden för ett ärende upptas av tiden från ansökan till kungörelse, det vill säga den tid som förflyter innan miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen bedömer att ansökan är komplett.¹³

Det är Naturvårdsverkets bedömning att utredningens förslag om att slopa tidiga samråd innebär en betydande risk att antalet kompletteringskrav och överklaganden ökar och att förslaget inte kommer medföra en effektivare och mer förutsebar process. Väl genomförda samråd ger verksamhetsutövaren information och kunskap i ett tidigt skede vilket kan leda till färre kompletteringskrav i ett senare skede. Det finns mycket kunskap om exempelvis lokala förhållanden och biologisk mångfald ute i landet både bland enskilda och bland miljöorganisationer som inte nödvändigtvis finns tillgänglig via offentliga källor. Väl genomförda samråd med enskilda och allmänhet kan också skapa ett större förtroende för processen och därigenom minska antalet överklaganden. Relevanta synpunkter och invändningar kommer att behöva tas om hand oavsett när de dyker upp i processen. Det gynnar alla inblandade parter att sådana synpunkter förs in i processen så tidigt som möjligt.

Naturvårdsverket har förståelse för att verksamhetsutövare som saknar vana av miljötillståndprocesser uppfattar samrådsförfarandet som betungande och i vissa delar otydligt. Utredningen beskriver flera möjligheter för att komma till rätta med problemen med detta, exempelvis genom tydligare myndighetsansvar och bättre samrådsunderlag. Tidiga samrådsförfaranden i Finland och Danmark pekas ut som exempel på förfaranden där samma typ av kritik som riktats mot det svenska systemet inte verkar finnas. Utredningen har trots sin egen beskrivning av fördelar och förslag på förbättringar landat i att avskaffa tidiga samråd utan att beskriva några fördelar med en sådan ordning eller bedöma konsekvenserna av att berörda parter inte får lämna synpunkter i ett tidigt skede.

Det är Naturvårdsverkets uppfattning att det inte kan vara ett självändamål att ligga så nära EU-rättens miniminivå som möjligt om det inte också innebär några positiva effekter. Naturvårdsverket har inte kunnat utröna att utredningen ser några sådana positiva effekter av sitt förslag. Naturvårdsverket bedömer inte att förslaget kommer att medföra några positiva effekter.

Utredningen har framfört att det finns goda skäl för verksamhetsutövare att ta tidig kontakt med enskilda för att minska antalet överklaganden och bedömer att det är tillräckligt att möjligheten till frivilliga tidiga samråd finns. Med ett sådant system kommer emellertid fördelarna med tidiga samråd endast att gynna de verksamhetsutövare som har erfarenhet och kunskap om fördelarna med tidiga samråd. Mindre erfarna aktörer riskerar därmed att få sämre förutsättningar för en smidig process genom att tidiga samråd inte är obligatoriska.

Århuskonventionen och MKB-direktivet ställer krav på att den berörda allmänhet på ett tidigt stadium ska få reella möjligheter att delta i miljöprocesser och ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna. Utredningen har tolkat det som att det är tillräckligt att det sker innan prövningsmyndigheten har fattat något beslut. Naturvårdsverket kan inte se att den bedömningen är i direkt strid

¹³ Samlad statistik om miljöprövning för 2023, redovisning av ett regeringsuppdrag, Naturvårdsverket

med ordalydelsen i MKB-direktivet och konventionen, men ifrågasätter om den föreslagna regleringen är i linje med syftet med direktivet och konventionen.

Allmänhetens synpunkter i ett tidigt stadium kan idag leda till att sökanden väljer en annan lokalisering, utformning eller tillfartsväg än den först planerade. Om synpunkter och information kommer sökanden till del först i ett skede när miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan är färdigställda och ingivna kan det ifrågasättas i hur stor utsträckning som allmänhetens synpunkter kommer att få någon reell betydelse. Om de får det genomslag som de ska få kan sådana sena synpunkter tvinga sökanden att göra stora ändringar eller utredningar. När sådana krav ställs i ett sent skede efter att sökanden redan lagt ner tid och resurser på att upprätta ansökan och landat i ett alternativ är det inte troligt att det varken kommer att bidra till effektiva processer eller uppfattas som särskilt förutsebart för sökanden.

Om en gränsöverskridande påverkan kan antas kräver Esbo-konventionen att Sverige underrättar varje land som kan komma att påverkas så tidigt som möjligt. Utredningens förslag innebär att det andra landet ska informeras och att deras myndigheter, och endast dessa, ska ges möjlighet att yttra sig över uppgifterna i begäran om avgränsningsyttrande. Förfarandet överensstämmer inte med Esbo-konventionen. När det andra landet underrättas om en verksamhet som kan antas få gränsöverskridande miljöpåverkan ska det säkerställas att allmänheten i det andra landet ges tillfälle att lämna kommentarer och synpunkter på den föreslagna verksamheten. Se även avsnitt 14.8.10 Ett förtydligat gränsöverskridande samråd.

Utredningens förslag skulle då innebära att ett annat lands allmänhet får möjlighet att yttra sig över den föreslagna verksamheten redan i samband med avgränsningsyttrandet. Allmänheten i Sverige skulle däremot behöva vänta till det föreslagna offentliga samrådet efter det att miljökonsekvensbeskrivningen redan är framtagen och ansökan inlämnad. Naturvårdsverket bedömer att en sådan ordning kan inte vara önskvärd eller lämplig.

Underlag för yttrande

Problematiken med undermåliga och alltför översiktliga samrådsunderlag har identifierats av utredningen, men någon lösning har inte föreslagits. Det är Naturvårdsverkets bedömning att det i många fall är brister i det initiala samrådsunderlaget som leder till att myndigheterna inte kan ge tillräcklig vägledning kring hur miljökonsekvensbeskrivningen bör avgränsas och som i sin tur leder till kompletteringskrav i ett senare skede. Sena kompletteringar tenderar att ha en stor inverkan på handläggningstiden. Kompletteringskraven i prövningsfasen kan också för sökanden tyckas sent påkomna och bidra till uppfattningen om att processen är oförutsebar.

Naturvårdsverket bedömer att det finns goda förutsättningar att komma till rätta med de problem som finns kopplat till avgränsningssamråden och efterföljande kompletteringskrav. Vi bedömer särskilt att ett utökat myndighetsansvar för avgränsningsförfarandet kan få en god effekt. Det kräver dock mer än utredningens förslag som innebär att prövningsmyndigheten ska avge ett avgränsningsyttrande. Ett ansvar för prövningsmyndigheten att granska och eventuellt begära kompletteringar av samrådsunderlaget innan det går ut på samråd skulle ge myndigheter, enskilda och allmänhet större möjlighet att komma med relevanta synpunkter.

Tidsfrist för yttrandet

Tidsfristen för yttrande inom 45 dagar från det att begäran om yttrande kommit in är enligt Naturvårdsverkets bedömning alltför kort. Detta gäller även tidsgränsen om 30 dagar för remissinstanser att inkomma med yttrande till prövningsmyndigheten avseende avgränsningen. Yttrandet är visserligen inte bindande, men det är Naturvårdsverkets bedömning att det inte gynnar processen att avgränsningsyttrandet stressas fram.

Vi konstaterar att det är oklart om utredningen sett framför sig att prövningsmyndigheten kommer ha någon formell möjlighet att begära kompletteringar av underlaget. Naturvårdsverket bedömer att det oavsett de formella möjligheterna saknas en reell möjlighet att begära kompletteringar med hänsyn till den korta tidsfristen som myndigheten har på sig för att komma med sitt yttrande. Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte ger förutsättningar för att prövningsmyndigheten ska kunna ge ett så välavvägt avgränsningsyttrande som ofta är det som efterfrågas och som skulle vara till störst nytta för verksamhetsutövarna och för en effektiv och förutsebar process.

Prövningsmyndigheten ska, precis som länsstyrelsen i dagsläget, genom dialog med verksamhetsutövaren verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Det framgår inte hur utredningen har tänkt att det ska kunna finnas utrymme för en dialog inom den korta tidsfrist som myndigheten har på sig innan de behöver lämna ett yttrande.

De berörda myndigheter och kommuner som ska få möjlighet att yttra sig inför avgränsningsyttrandet behöver även de tid för att sätta sig in i frågorna i syfte att komma med relevanta synpunkter. Utöver den tid det tar för sakhandläggare att ta fram ett relevant yttrande tillkommer tid för beslutsprocesser inom myndigheter och kommun. För vissa kan yttrandetiden komma att ätas upp av förankringsprocessen så att det helt saknas tid att faktiskt ta ställning till underlaget.

14.8.9 Ett offentligt samråd

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget om att det så kallade offentliga samrådet ska vara det enda obligatoriska samrådet.

I avsnitt 14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå ovan har vi redogjort för vår inställning att avgränsningssamråden bör finnas kvar. Med en sådan ordning har Naturvårdsverket ingen synpunkt på att det offentliga samrådet sker i den ordning som utredningen har föreslagit. För det fall att det offentliga samrådet, i enlighet med utredningens förslag, skulle vara det enda samrådet motsätter sig Naturvårdsverket att det samrådet sker först efter det att ansökan har lämnats in till prövningsmyndigheten.

En stor del av den kritik som framförts mot dagens miljötillståndsprcesser är de långa kompletteringsrundorna som sker hos prövningsmyndigheterna. Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag om endast ett offentligt samråd efter att ansökan lämnats in och bedömts komplett inte bidrar till att komma till rätta med problematiken utan snarare förvärrar den.

14.8.10 Ett förtydligat gränsöverskridande samråd

Naturvårdsverket är positiv till utredningens förslag att tydliggöra myndighetens ansvar enligt Esbokkonventionen. Naturvårdsverket bedömer dock att vissa förslag kan bli ännu tydligare.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att det införs ett utpekat ansvar för att granska underlagen för att säkerställa att de når upp till kraven för underrättelse enligt Esbokkonventionen i enlighet med förslaget till 23 b § miljöbedömningsförordningen. Naturvårdsverket delar inte utredningens bedömning att detta inte skulle innebära något utökat resursbehov hos Naturvårdsverket. Förslaget innebär en utökning av Naturvårdsverkets ansvar som kommer att kräva mer resurser.

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget i 23 a § miljöbedömningsförordningen såvitt avser att den berörda allmänheten i det andra landet inte ska involveras i processen förrän i samband med det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken.

Enligt förslaget till bestämmelsen i 6 kap. 33 § tredje stycket miljöbalken är det Miljöprövningsmyndigheten som ska ge det andra landet möjlighet att inkomma med synpunkter. I författningskommentaren beskrivs det dock att Miljöprövningsmyndigheten, genom Naturvårdsverket, ska ge det andra landet möjlighet att inkomma med synpunkter. Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas i lagtexten vad som avses och hur detta är tänkt att gå till.

Naturvårdsverkets ansvar kopplat till Esbokkonventionen regleras idag i 24 § 1 miljöbedömningsförordningen. I Esbokkonventionen regleras miniminivån på innehållet i den miljökonsekvensbeskrivning som ska skickas över till det utsatta landet enligt artikel 4.1. Ansvaret för att fullgöra skyldigheter enligt artikel 4.1 i Esbokkonventionen är inte reglerat i 24 § miljöbedömningsförordningen. Även om Naturvårdsverket välkomnar möjligheten att kunna begära kompletteringar av underlagen så innebär det en utökning av Naturvårdsverkets skyldigheter och kommer att innebära ett ökat resursbehov hos Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget i 23 a § miljöbedömningsförordningen såvitt avser att den berörda allmänheten i det andra landet inte ska involveras i processen förrän i samband med det offentliga samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken inte är förenligt med Esbokkonventionen. Enligt artikel 3.8 i konventionen ska båda parter säkerställa att allmänheten hos den utsatta parten ska informeras och ges möjlighet att lämna synpunkter redan i samband med underrättelsen enligt artikel 3. Naturvårdsverket bedömer att det saknas möjligheter att genom svensk lag begränsa skyldigheten om att informera allmänheten i det utsatta landet redan i samband med underrättelsen så som utredningens förslag tycks syfta till. Vi bedömer att det därför inte är möjligt att enbart involvera det andra landets myndigheter i avgränsningsfasen så som utredningen har föreslagit.

Naturvårdsverket bedömer att en ordning där det andra landets allmänhet behöver informeras och ges möjlighet att inkomma med synpunkter i avgränsningsfasen medan den svenska allmänheten inte involveras förrän i det föreslagna offentliga samrådet vore olycklig. Det är emellertid Naturvårdsverkets uppfattning, så som redovisas på andra ställen i yttrandet, att avgränsningssamrådet bör behållas vilket skulle undanröja diskrepansen i hur allmänhet i det egna landet och i det utsatta landet hanteras.

Naturvårdsverket har i dagsläget vissa tillämpningssvårigheter kopplade till artikel 5 i Esbokonventionen som avser samråd mellan parterna. Kritik har i huvudsak kommit från Finland som har haft önskemål om en tydligare nationell samrådspart, en roll Naturvårdsverket inte har haft på det sätt som Finland önskat. Naturvårdsverket bedömer att det finns en risk att dessa problem kvarstår med utredningens förslag och har uppfattningen att förslaget behöver utvecklas ytterligare i den delen.

14.8.11 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats

Naturvårdsverket är positiv till förslaget som avser att införa processteget motiverad slutsats i tillståndprocesser. Naturvårdsverket bedömer dock att processen kring den motiverade slutsatsen samt vad en motiverad slutsats ska innehålla behöver förtydligas. Naturvårdsverket motsätter sig att en motiverad slutsats ska meddelas inom tre månader från den tidpunkt som förslaget anger för alla typer av verksamheter.

Som har beskrivits ovan under avsnitt 14.8.2 Utgångspunkter för miljöbedömningsprocessen delar Naturvårdsverket utredningens bedömning att det finns skäl att följa den stegvisa process (med vissa tillägg) som beskrivs i artikel 1.2 g i MKB-direktivet där motiverad slutsats är ett steg.

Naturvårdsverket konstaterar att det inte framgår av förslagen hur utredningen har tänkt sig att prövningsmyndigheten ska förhålla sig till en miljökonsekvensbeskrivning som saknar uppgifter som myndigheten behöver för att kunna meddela en motiverad slutsats. Enligt förslaget till bestämmelse i 6 kap. 41 b § miljöbalken får prövningsmyndigheten förelägga sökanden att komplettera miljökonsekvensbeskrivningen med uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna avge en motiverad slutsats. Vår bedömning är att det saknas resonemang kring i vilka situationer som en prövningsmyndighet skulle kunna avstå från att kräva in kompletteringar och istället meddela att myndigheten inte kan lämna någon motiverad slutsats och avslå ansökan.

Naturvårdsverket bedömer att det vore lämpligt att i lagtext eller förordningstext tydligare reglera vad den motiverade slutsatsen ska innehålla. Utredningen har även konstaterat att det behöver tydliggöras i svensk rätt vad en motiverad slutsats bör innehålla för att uppfylla kraven och för att vara ett bra underlag i efterföljande prövningar. Trots detta framgår kraven på innehållet i en motiverad slutsats, enligt författningskommentaren till förslaget till ny bestämmelse i 6 kap. 42 § miljöbalken, bara indirekt av ett antal andra uppräknade bestämmelser.

Enligt utredningen innebär kraven att prövningsmyndigheten ska bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen dels uppfyller de formella kraven i angivna bestämmelser, dels är av sådan kvalitet och ändamålsenlighet att det går att göra en slutlig och samlad bedömning av förutsättningarna för att ge tillstånd. Miljökonsekvensbeskrivningen ska också ge förutsättningar för att dra slutsatser kring verksamhetens eller åtgärdens betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket föreslår att det förtydligas i lag eller förordning.

Naturvårdsverket konstaterar att de överväganden som prövningsmyndigheten behöver göra i den motiverade slutsatsen i många fall kan vara komplicerade. Utredningen har hänvisat till och tagit del av motiverade slutsatser från Finland som omfattat mellan 21–61 sidor. Utredningen har bedömt att de motiverade slutsatser som de finska MKB-myndigheterna har meddelat grundar sig på omfattande och noggranna granskningar av de miljöeffekter som en verksamhet eller åtgärd kan medföra.

Naturvårdsverket bedömer att det i vissa ärenden kommer att vara motiverat att hålla sammanträde inför att prövningsmyndigheten ska meddela den motiverade slutsatsen. Även om det inte direkt framgår av utredningens förslag förutsätter Naturvårdsverket att utredningen har förutsatt att eventuella kompletteringar ska kommuniceras med myndigheter och andra berörda. Att hinna kommunicera kompletteringar, hålla sammanträde och skriva en motiverad slutsats inom tre månader kommer i många fall att vara orimligt kort om tid. Att den motiverade slutsatsen håller en hög kvalitet kommer att vara oerhört viktig för att upprätthålla ett fullgott miljöskydd. För att se till att det hålls hög kvalitet behöver samtliga parter och prövningsmyndigheten tillräckligt med tid. Naturvårdsverket motsätter sig därför en generell tidsfrist om tre månader för att meddela en motiverad slutsats i enlighet med utredningens förslag. För det fall sådana krav ställs enligt olika EU-rättsakter bör istället sådana tidsfrister införas för de specifika verksamhetstyperna.

Naturvårdsverket bedömer även att införandet av ett processteg med en separat meddelad motiverad slutsats sannolikt kommer att kräva mer resurser av åtminstone prövningsmyndigheten än dagens system där den motiverade slutsatsen integreras i tillståndsbeslutet.

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

Naturvårdsverket instämmer i att en ansökan i ett ärende om miljöprövning ska vara skriftlig samt att regeringen får meddela föreskrifter om krav på en ansökans innehåll och format och att dessa bestämmelser förs in i ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen. Naturvårdsverket välkomnar tillägget att en ansökan ska innehålla uppgifter som behövs för prövningen enligt 16 kap. 6 § miljöbalken.

14.9.4 Ny reglering om underrättelse om ansökan till berörda myndigheter

Naturvårdsverket instämmer i att prövningsmyndigheten ska underrätta de myndigheter och kommunala nämnder som berörs av ansökan och ge dessa möjlighet att skriftligen yttra sig, men motsätter sig att bestämmelsen inte inkluderar ansökan om igångsättningsbesked. Naturvårdsverket instämmer i de förslagna undantagen från denna skyldighet liksom att regeringen får lämna närmare föreskrifter i frågan.

Naturvårdsverket finner att upplägget med att prövningsmyndighetens underrättelseskyldighet framgår av en grundreglering i 20 kap. miljöbalken med närmare föreskrifter i miljöprövningsförordningen är bra. Dock bedömer vi att det i 20 kap. miljöbalken ska uppställas krav på att i vart fall länsstyrelse och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet underrättas och ges möjlighet att yttra sig om ansökan om igångsättningsbesked på samma sätt som vid ansökningar om miljötillstånd. Detta oaktat möjligheten som ges rörande sektorsövergripande granskning i 6 kap. 24 § miljöbalken och möjligheten i 4 kap. 3 § miljöprövningsförordningen. Vi ser att i vart fall dessa myndigheter bör ges möjlighet att ge information till beslutet om verksamhetens betydande miljöpåverkan liksom nödvändiga villkor om det blir fråga om igångsättningsbesked.

Enligt vår erfarenhet är det vanligt i detta skede att en tillståndsansökan behöver kompletteras. För att kunna lämna så heltäckande och konkreta synpunkter som möjligt är det viktigt, om tidsfrist ska sättas för denna del av prövningen, att det ges tillräckligt med tid för myndigheternas genomgång av

ansökningshandlingarna. Vi ser en risk att fler ansökningshandlingar än idag kommer behöva kompletteras om samråd innan ingivande av ansökan inte längre blir obligatoriskt. Se även synpunkter på slopandet av avgränsningssamråd i avsnitt 14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsnivå.

Vad gäller undantaget om att underrättelse inte behöver ske om det kan antas att något allmänt intresse inte berörs av verksamheten så bör beaktas att det kan vara svårt för prövningsmyndigheten att avgöra detta utan den lokalkännedom som tillsynsmyndighet och kommun besitter. Detta gäller särskilt om prövningsmyndigheten koncentreras till ett fåtal kontor enligt utredningens förslag.

14.9.5 Närmare om vilka myndigheter som ska underrättas om en ansökan

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men vi bedömer att länsstyrelse och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska underrättas om ansökningar om igångsättningsbesked och att föreslagen bestämmelse i 4 kap. 3 § miljöprövningsförordningen ska uppdateras i enlighet med detta.

Naturvårdsverket uppfattar att bestämmelser om underrättelse i 22 och 24 kap. miljöbalken flyttas till 4 kap. miljöprövningsförordningen utan någon ändring i omfattning av prövningsmyndighetens underrättelseskyldighet vad gäller ansökningar om miljötillstånd. Som anges avseende förslaget i 14.9.4 Ny reglering om underrättelse om ansökan till berörda myndigheter anser Naturvårdsverket att krav på underrättelse avseende ansökningar om igångsättningsbesked bör föreskrivas för i vart fall länsstyrelse och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

14.9.6 Nytt krav på kompletteringsföreläggande inom viss tid

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att miljöprövningsmyndigheten ska förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa en bristfällig ansökan, med risk för att ansökan annars avisas. Naturvårdsverket tycker också att det är bra att bestämmelsens andra stycke upplyser om begränsningar enligt EU-rätten.

Naturvårdsverket har inget att erinra mot utformningen av bestämmelsen i 20 kap. 14 § miljöbalken och den tillagda möjligheten för prövningsmyndigheten att besluta om komplettering av ärenden på den förelagdes bekostnad i ärenden rörande omprövning av tillstånd eller villkor. Naturvårdsverket instämmer vidare i att bestämmelsen i 22 kap. 2a § miljöbalken flyttas till 20 kap.

Naturvårdsverket motsätter sig dock att en generell tidsfrist om 45 dagar för beskriven process från inkommen ansökan till beslut om ansökan är fullständig eller behöver kompletteras. Naturvårdsverket har svårt att se hur tidsfristen ska vara möjlig för mer omfattande ärenden och särskilt mot bakgrund av det ansvar för vägledning av sökanden som utredningen föreslår. Naturvårdsverket finner det vidare svårt att se hur en ökad möjlighet till avvisning av ansökan och färre kompletteringsrundor går ihop med den vägledningsskyldighet och tidsram som föreslås, samt med det övergripande målet om effektivitet. Med korta tidsramar och i huvudsak endast en möjlighet till komplettering ser vi framför oss många flera avvisningar än idag. För de som på grund härav måste ansöka igen kan ifrågasättas om systemet kommer upplevas effektivt.

Utredningen anger att prövningsmyndigheten ska ha ett påtagligt ansvar för att vägleda sökanden kring kraven och så snart möjligt verka för att ansökan

inklusive miljökonsekvensbeskrivning är komplett. Samtidigt anges att avsikten i detta handläggningsskede, som ligger före det offentliga samrådet, inte är att fullt ut avgöra om miljökonsekvensbeskrivningen är komplett, utan bara att den har den omfattning och detaljeringsgrad som framgår av avgränsningsyttrandet. Vi konstaterar att gränsdragningen mellan om en ansökan är komplett för att ta upp till prövning respektive är komplett för slutliga ställningstaganden inte är en enkel avgränsning att göra.

Utredningen föreslår att tiden för miljöprövningsmyndigheten att gå igenom ansökan och bekräfta om den är fullständig eller förelägga sökanden att komplettera bör vara 45 dagar för alla ansökningstyper. Som vi uppfattar förslaget inkluderar denna tid även underrättelse och sedan genomgång av eventuella synpunkter från myndigheter och andra som ska underrättas om ansökan. Det är inte ovanligt att ansökningshandlingar innefattar hundratals sidor, i större ärenden tusentals, med avancerade uppgifter och komplexa samband. Även om prövningsmyndigheten sett delar av underlaget tidigare i samband med ansökan om avgränsningsyttrande så bedömer Naturvårdsverket att 45 dagar är en mycket kort tid för mer omfattande ansökningar. Än kortare blir tiden för de myndigheter och andra intressenter som ska hinna yttra sig. Förutom tidsåtgången för genomgång av handlingarna och upprättande av yttrande så kräver många myndigheters organisation tid för dragning, ibland på flera nivåer, och beslutsfattande inom myndigheterna för att beslut inte ska behöva tas av enskilda handläggare. Omfattande ansökningar kan också innebära omfattande yttranden från remissinstanser och parter för prövningsmyndigheten att gå igenom. Vi bedömer att ansökningars stora variation i omfattning och komplexitet gör generella tidsfrister olämpliga.

I fråga om tidsfrister måste även beaktas utredningsförslagets uttalade ansvar för prövningsmyndigheten att vägleda sökanden och verka för att ansökan inkl. miljökonsekvensbeskrivningen blir fullständig för att ta upp till prövning. Naturvårdsverkets erfarenhet är att vägledning som regel tar mycket tid i anspråk. Vi ser också en risk att ett uttalat ansvar på prövningsmyndigheten att vägleda sökanden till en komplett ansökan kan göra verksamhetsutövare mer passiva och istället för att utreda sin verksamhet, inväntar ställningstaganden från prövningsmyndigheten om vilka uppgifter de behöver ge in. Här ska därför också beaktas att det krävs ett bra underlag för att prövningsmyndigheten ska kunna lämna så konkreta synpunkter och utförliga synpunkter att det bara krävs en komplettering för att få ansökan komplett.

Naturvårdsverket finner att det är möjligt att kvaliteten på ansökningar kan komma att höjas när prövningsmyndighetens möjlighet till avvisning utökas. Vi ser dock att denna utökade möjlighet och utredningens inställning att prövningsmyndigheten inte ska ”dröja med att överväga avvisning av ansökan” i syfte att undvika långdragna kompletteringsrundor, kan ge en komplex situation för prövningsmyndigheten om den samtidigt enligt utredningens ambition ska ha ”ett påtagligt ansvar för att vägleda sökanden” och verka för att få ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen i prövningsbart skick. Och allt detta ska göras inom 45 dagar tillsammans med remissrunda.

14.9.7 Ny bekräftelse om fullständig ansökan

I det fall generella tidsfrister ändå införs instämmer Naturvårdsverket i förslaget att miljöprövningsmyndigheten skriftligen ska bekräfta att ansökan är komplett, då vi ser att det är en nödvändighet att det finns en tydlig och konkret punkt när tidsfristen ska böja löpa. I det hänseendet är tidpunkten när en ansökan bedöms

som komplett lämplig. Vi ser dock att det kan bli otydligt för parterna, och då särskilt sökanden, att ett ställningstagande i fråga om en komplett ansökan inte hindrar senare kompletteringskrav. För att föreslagen ordning ska bli tydlig och ge en förutsägbar process för alla inblandade kommer det krävas mycket tydliga författningskommentarer, liksom vägledning, i frågan.

Bedömningen i denna del omfattar bara de processuella kraven som ställs på en ansökan, men innebär inte att prövningsmyndigheten bedömt att ansökan är komplett i materiellt hänseende. Eftersom bedömningen om ansökan är komplett eller inte ska göras innan allmänheten har underrättats om ansökan kan inte prövningsmyndigheten vara bunden av en bedömning av ansökan i materiellt hänseende eftersom man då skulle kringgå allmänhetens möjlighet till reellt inflytande i processen. Ställningstagandet i denna punkt hindrar således inte kompletteringar av exempelvis miljökonsekvensbeskrivningen om det behövs för villkorsprövningen. Naturvårdsverket finner att det är viktigt att detta framgår med tydlighet av författningskommentarer till bestämmelsen för att undvika onödiga diskussioner under framtida prövningar. För att undvika missförstånd bör övervägas om det uttryckligen i föreslagen bestämmelse i 20 kap. 15 § miljöbalken bör framgå att den skriftliga bekräftelsen inte hindrar en begäran av komplettering av miljökonsekvensbeskrivning, alternativt om bestämmelsens formulering ska ändras från ”ansökan är fullständig” till ”ansökan är tillräcklig för att ta upp till prövning”.

Utredningen uppger att bekräftelsen bör innebära att ansökan inte kan avvisas efter senare skede, men väl avslås. Naturvårdsverket instämmer inte i att en sådan ordning skulle få positiv effekt. Om det i senare skede visar sig att miljökonsekvensbeskrivningen är bristande så ser vi fördelar i att en bristfällig ansökan avvisas hellre än avslås, detta för att det blir klart för alla parter att prövningsmyndigheten inte tagit ställning till själva ansökta verksamheten. På det sättet kommunicerar en avvisning att sökanden kan komma tillbaka med ett kompletterat underlag, vilket kan kännas mer osäkert efter ett avslag. Vidare ser vi att överinstansen i alla avseenden måste kunna avvisa ansökan i andra instans.

14.9.8 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att prövningsmyndigheten senast en månad efter dagen för bekräftelse om att ansökan är fullständig och efter samråd med sökanden och berörda myndigheter utarbeta en tidsplan för ärendets handläggning, om det inte på grund av ärendets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt samt förslaget om att tidsplanen ska offentliggöras och vid behov uppdateras.

Naturvårdsverket har ingen invändning mot förslaget att det förtydligas att reglerna om enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning enligt förvaltningslagen gäller för prövningsmyndighetens handläggning av ärenden.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens förslag att det ska erinras om att vissa EU-förordningar innehåller regler som innebär att särskilda tidsfrister kan gälla för handläggningen.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det i nuläget inte ska införas generella tidsfrister för alla ärenden om miljötillstånd. Naturvårdsverket har ingen invändning mot att det införs handläggningsmål för handläggningen av ärenden hos miljöprövningsmyndigheten.

Utredningen uppger att ett fall när det kan anses vara obehövt att upprätta en tidsplan är ärenden om igångsättningsbesked eftersom de ärendena föreslås få en tidsfrist om tre månader. Naturvårdsverket motsätter sig att generella tidsfrister t införs. Om lagstiftaren ändå väljer att gå vidare med ett förslag med en tidsfrist om tre månader för igångsättningsbesked anser Naturvårdsverket att det uttryckligen bör framgå att den prövningen undantas från kravet på tidsplan.

När det gäller prövningsmyndighetens skyldighet att informera om förseningar i handläggningen av ärendet, som påverkar tidsplanen, torde denna skyldighet redan framgå av 11 § förvaltningslagen.

Naturvårdsverket välkomnar att utredningen väljer att inte gå vidare med något förslag om generella tidsfrister för ärendehandläggningen. För det fall ett sådan förslag någon gång övervägs erinras dock om att en utredning då behöver beakta förhållandet till 12 § förvaltningslagen om enskildas rätt att begära att en myndighet avgör ett ärende inom sex månader.

Naturvårdsverket ifrågasätter dock lämpligheten i nuvarande förslag där tidsfrister för handläggningen anges i både miljöbalken (aktuell bestämmelse i 20 kap. 16 §) och miljöprövningsförordningen (5 kap. miljöprövningsförordningen).

14.9.9 Närmare bestämmelser om tidsfrister för handläggningen

Naturvårdsverket instämmer i förslaget om att tidsfristen ska stoppas under den tid då verksamhetsutövaren kompletterar miljökonsekvensbeskrivningen med ytterligare information efter att synpunkter inkommit vid det offentliga samrådet samt att tidsfristen ska börja löpa igen när en komplettering inkommit.

Naturvårdsverket konstaterar att om den tid som sökanden idag använder för komplettera ansökningsmål i mark och miljödomstol alltid skulle avräknas från handläggningstiden, så skulle den genomsnittliga handläggningstiden för ansökningsmål vara betydligt kortare än idag.

Naturvårdsverket instämmer även i förslaget att det ska vara möjligt att förlänga en tidsfrist, men invänder mot förslaget avseende hur lång tid tidsfristen kan förlängas samt förutsättningarna för förlängningen.

För övriga delar av förslaget har Naturvårdsverket inga synpunkter.

Naturvårdsverket invänder mot att generella tidsfrister införs för de olika momenten i handläggningen. Generella tidsfrister som är förhållandevis korta kommer sannolikt innebära en pressad arbetssituation både för prövningsmyndigheten och berörda remissinstanser. Om ett ärende är mer komplicerat än förväntat och därmed tar längre tid, kan det snabbt få konsekvenser för handläggningen av övriga ärenden som då i sin tur kan försenas. Korta tidsfrister innebär en risk att ärenden hanteras mer översiktligt vilket kan innebära att komplexa frågor inte får den genomlysning som behövs. Naturvårdsverket ser även en risk med att om tidsfrister ska gälla för samtliga måltyper, att de kan få negativa konsekvenser för de ärenden som omfattas av särskilda handläggningsfrister enligt EU-rätten, exempelvis förordningarna om kritiska råmaterial och nettonolltekniker. För dessa ärenden befarar Naturvårdsverket att generella tidsfrister för samtliga ärendetyper kan vara direkt kontraproduktivt. De ärenden som pekats ut i enlighet med EU-förordningarna är sådana projekt som har bedömts vara prioriterade, inte bara nationellt utan även av EU. Att då i stor utsträckning införa samma tidsfrister för dessa ärenden som för andra ärenden kan riskera att handläggningen av de prioriterade ärendena

fördröjs. Detta eftersom de då kommer ges samma status vid handläggningen och kan behöva nedprioriteras endast för att en tidsfrist börjar gå mot sitt slut i ett annat ärende. Naturvårdsverket vill därför framhålla att det vore mer fördelaktigt om tidsfrister var förbehållna de ärenden som ska omfattas av särskilt skyndsam handläggning enligt EU-rätten. Dessa ärenden kommer då behandlas med viss förtur vilket också är i överensstämmelse med ambitionen i de aktuella förordningarna.

Om förslaget med tidsfrister ändå genomförs delar Naturvårdsverket utredningens uppfattning att det är nödvändigt att tidsfristen kan förlängas. Av utredningen framgår att prövningsmyndigheten, under vissa förutsättningar, ska ha en möjlighet att förlänga tidsfristen (s. 1 334). Denna möjlighet bör avse alla ärendetyper som har en tidsfrist. Bestämmelsen om förlängning av tidsfrister finns i 5 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Av bestämmelsen framgår att prövningsmyndigheten får förlänga den tidsfrist som anges i 2 § andra stycket med högst tre månader. Naturvårdsverket uppfattar dock 5 kap. 2 § andra stycket miljöprövningsförordningen som att den endast är tillämplig på de EU-rättsakter som där anges. Därmed saknas möjlighet för prövningsmyndigheten att förlänga andra tidsfrister. Naturvårdsverket utgår från att detta inte varit utredarens avsikt (se s. 1334). Naturvårdsverket har uppfattningen att det även kan finnas andra skäl att förlänga en tidsfrist än de som framgår av 5 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Till exempel kan man behöva invänta rätt årstid för att hålla syn på platsen i ett ärende och vissa kompletteringar eller inventeringar kan behöva genomföras under en viss period under året. Det bör också vara möjligt att förlänga en tidsfrist om sökanden lämnar in en större komplettering precis före eller under semestertider. Sammantaget bedömer Naturvårdsverket att det bör räcka med särskilda skäl för att en tidsfrist ska kunna förlängas. Det bör även, om det föreligger synnerliga skäl, vara möjligt att kunna förlänga en tidsfrist längre tid än tre månader.

14.9.10 Upplysning om bestämmelser om offentligt samråd och motiverad slutsats i nya 20 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket har ingen synpunkt på förslaget.

14.9.11 Kommunikering med sökanden inför slutligt beslut i ärendet om miljötillstånd

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att prövningsmyndigheten ska ge sökanden möjlighet att yttra sig om ansökan vidhålls innan prövningsmyndigheten meddelar slutligt beslut i ärendet samt över om det slutliga beskedet bör ges tillsammans med den motiverade slutsatsen. Naturvårdsverket har dock vissa invändningar mot processen gällande den motiverade slutsatsen, vilket redovisas under avsnitt 14.8.11.

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

Naturvårdsverket ser positivt på att formulera en tydlig bestämmelse vari förutsättningarna för miljötillstånd ska anges. Likt utredningen uppger saknas idag en sådan bestämmelse. Införs en sådan reglering skulle detta kunna öka förståelsen för processen. Naturvårdsverket ifrågasätter dock om den valda formuleringen verkligen medför att syftet för att öka förståelsen uppnås, men har förståelse för att en tydligare, uttömmande reglering kan vara komplicerad att utforma.

Även om det av ordalydelsen av den föreslagna bestämmelsen följer att även bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska vara uppfyllda så saknas kopplingen till miljöbedömningen i utredningens beskrivning under avsnittet. Detta leder till en viss osäkerhet i förhållandet mellan förutsättningarna i 6 kap. och det föreslagna 20 kap. miljöbalken. I avsnitt 14.8.12 En samlad bedömning när tillståndsfrågan avgörs redogörs för det krav som åligger prövningsmyndigheten kopplat till den motiverade slutsatsen på så vis att det åligger prövningsmyndigheten att säkerställa att den motiverade slutsatsen är aktuell, vilket således är en förutsättning för att kunna konstatera att tillstånd kan meddelas.

14.9.15 Krav på bästa tillgängliga teknik

Naturvårdsverket ser nackdelar med att byta uttrycket ”bästa möjliga teknik” till ”bästa tillgängliga teknik”, bland annat risk för sänkt miljöambition. Vi anser också att ett eventuellt beslut bör föregås av en kostnadsanalys.

Naturvårdsverket delar inte helt utredningens uppfattning att uttrycken idag har samma innebörd och att föreslagen ändring därför inte kommer medföra några konsekvenser för miljöskyddet.

Skillnaden mellan **bästa tillgängliga teknik** i industriutsläppsdirektivets (IEDs) art. 3 och **bästa möjliga teknik** i miljöbalkens 2 kap. 3 § är att aspekten kostnader och nytta inkluderas i industriutsläppsdirektivets definition av ”tillgänglig”, medan den avvägningen enligt miljöbalken görs i den individuella prövningen av aktuell verksamhet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.¹⁴ Så som regeringen tidigare konstaterat motsvaras således EU-rättens krav på bästa tillgängliga teknik av miljöbalkens bästa möjliga teknik i 2 kap 3 § efter en avvägning enligt 2 kap 7 § miljöbalken (sid 629). Naturvårdsverket ser därför en risk för att ett byte i 2 kap. 3 § miljöbalken till tillgänglig teknik leda till anspråk på en ”dubbel” rimlighetsavvägning där redan rimlighetsavvägda BAT-nivåer ska genomgå en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Just förhållandet mellan 2 kap. 3 § och 7 § miljöbalken och frågan när den ekonomiska avvägningen ska ske framfördes av Industriutsläppsutredningen som skäl för att behålla bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken (SOU 2011:86, sidan 171). Utredningen anförde här att BMT (bästa möjlig teknik) är ett centralt begrepp i svensk miljö rätt och att en ändring av 2 kap. 3 § skulle påverka utformningen av skälighetsregeln i 2 kap. 7 §, vilken inte bara hänger ihop med 3 § utan samtliga hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken. Efter att ha hänvisat även till uttalanden av Miljöbalkskommittén konstaterade Industriutsläppsutredningen att följderna av att ändra begreppet BMT till BAT blir svåra att överblicka. Naturvårdsverket instämmer i detta.¹⁵

Till ovan ska läggas att IED:s system med BAT och BAT-slutsatser baseras på kontinuerlig översyn och vid behov uppdatering av tillståndsvillkoren. Vi kan inte se att utredningen tittat på vilka konsekvenser det kan innebära att ta ett begrepp från ett system med kontinuerlig översyn av tillståndet till vårt svenska system utan att även inkludera direktivets krav på kontinuerlig översyn och vid behov omprövning av villkor.

¹⁴ Industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU).

¹⁵ Miljöbalkskommittén (SOU 2005:59) och Bättre miljö – minskade utsläpp (SOU 2011:86). Betänkande av Industriutsläppsutredningen.

Vi ser också en risk för stagnation i miljöskyddsutvecklingen då, precis som utredningen skriver, många uppfattar att det är likhetstecken mellan kravet på bästa tillgängliga teknik och vad som anges i BAT-slutsatser (s 631). Redan idag upplever vi en tendens att verksamhetsutövare, istället för att utreda och presentera vad som är bästa möjliga/tillgängliga teknik för verksamheten i ansökan, hänför sig uteslutande till gällande BAT-slutsatser. Detta riskerar att bli ett hinder för en utveckling som dagens krav på bästa möjliga teknik stått för. Även detta konstaterades när terminologibytet utreddes av industriutsläppsutredningen som lyfte att det är med hjälp av begreppet BMT och provotidsförfarandet som teknikutvecklingen i Sverige framgångsrikt drivits mot renare processer (SOU 2011:86, sidan 171). Precis som Industriutsläppsutredningen uppgav så ser vi att BAT uppfattas som ett mer teknikkonserverande begrepp än BMT.

Med anledning av den sammanblandning som ofta sker mellan bästa tillgängliga teknik och BAT-slutsatser ser vi att det finns fördelar med att behålla nuvarande begrepp i miljöbalken. I det fall förslaget ändå genomförs ser vi att det kräver att tydliga förarbetsuttalanden och författningskommentarer för att inte innebära sänkta miljökrav och en otydlighet som kan förlänga prövningstiderna. Dessa behöver tydliggöra begreppets koppling till meddelade BAT-slutsatser liksom hur det nya begreppet förhåller sig till skälighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

14.9.16 Justerad reglering om val av plats

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens föreslagna justering av 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken.

Av nuvarande 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken framgår att en detaljplan är frånstyrande, men däremot inte tillstyrande, vid lokaliseringsprövningen enligt miljöbalken. Utredningen föreslår nu att det i stycket också ska läggas till att ”[h]änsyn ska tas till sådan planläggning för området som har antagits med stöd av plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre bestämmelser”.

Av praxis följer att planläggning under vissa förhållanden kan vara styrande vid lokaliseringsbedömningen. Samtidigt betonas att planläggning aldrig är bindande, utan att prövningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken alltid måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se till exempel MÖD 2005:66, MÖD 2008:41 och Mark- och miljööverdomstolens domar den 5 november 2014 i mål nr M 2762-14 och den 27 november 2015 i mål nr M 3352-15). Under vissa förhållanden utgör därmed planläggning ett viktigt beslutsunderlag. Vilken betydelse som kan tillmätas underlaget vid lokaliseringsprövningen enligt 2 kap. 6 § miljöbalken beror på kvaliteten på underlaget och omständigheterna i det enskilda fallet.

Utredningens förslag innebär dock inte ett förtydligande av enbart denna praxis. Med hänvisning till MÖD:s dom den 22 februari 2023 i mål nr M 503-22, som gällde en småbåtshamn, anför utredningen bland annat att lokaliseringsfrågan av en verksamhet i vissa fall skulle kunna anses ”slutlig prövad” och ”avgjord” genom detaljplanen (s. 1 364 och 1 365).

Naturvårdsverket konstaterar att plan- och bygglagen och miljöbalken har olika syften. Vid planläggning tillämpas inte heller 2 kap. 6 § miljöbalken. Enligt Naturvårdsverket kan lokaliseringsfrågan enligt 2 kap. 6 § miljöbalken aldrig anses avgjord eller slutligt prövad genom en detaljplan, i vart fall inte i den bemärkelsen att detaljplanen skulle kunna binda prövningsmyndigheten i den

efterföljande tillståndsprövningen. Utredningens förslag riskerar dock att tolkas på det här sättet, vilket kommer försvåra såväl tolkningen som tillämpningen av bestämmelsen. Liksom idag bör prövningsmyndigheten ha möjlighet att fullt ut pröva 2 kap. 6 § miljöbalken. Däremot kan detaljplanen och annan planläggning, under vissa förhållanden, ha mycket stor betydelse som beslutsunderlag vid lokaliseringssprövningen.

14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan

Naturvårdsverket motsätter sig att rättskraften för beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked som fått laga kraft begränsas till frågor som uttryckligen reglerats i beslutet och att rättskraften för det allmänna villkoret således tas bort.

Naturvårdsverket välkomnar tydligare regler om tillståndets rättsverkan, men vi anser att rättskraftsfrågan och det allmänna villkorets funktion kräver vidare utredning och djupare systemanalys innan beslut tas. Naturvårdsverket ser att förslaget kräver en stärkt tillsynsorganisation för att inte medföra ett sänkt miljöskydd och vidare att förslaget riskerar att resultera i längre tillståndprocesser och minskad förutsebarhet för verksamhetsutövare. Avslutningsvis noteras att föreslagen övergångsbestämmelse i miljöbalken (författningsförslag avsnitt 1.1) inte speglar utredningens presenterade avsikt.

Utredningen anger att syftet med förslaget dels är att snabba på tillståndprocessen genom att tydliggöra att det enbart är tillåtlighetsfrågor som ska villkorsregleras i tillstånd, dels att flytta över frågor från prövningen till tillsynen och ge verksamhetsutövare större frihet att utforma och förändra verksamheten.

Vad gäller syftet att tydliggöra att det enbart är tillåtlighetsfrågor som ska villkorsregleras i tillstånd ser Naturvårdsverket inte att den ändring i 24 kap 1 § miljöbalken som följer av förslaget medför att det enbart är tillåtlighetsfrågor som ska regleras i villkor. Möjligen hör diskussionen om tillåtlighetsfrågor och ett tydliggörande bättre hemma under utredningens förslag om en ny bestämmelse 6 kap 1 § miljöprövningsförordningen (avsnitt 14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m.). Vi håller dock betänkandets struktur och för diskussionen om tillåtlighetsfrågor i detta avsnitt.

Inledningsvis kan konstateras att begreppet ”tillåtlighetsfråga” inte är ett definierat eller på något sätt tydligt eller självklart begrepp. Utredningen ger inte heller någon förklaring till vilka frågor man avser vid användandet av begreppet. Diskussioner med anledning av utredningens förslag har bekräftat att det är en stor spännvidd i vad som uppfattas som ”tillåtlighetsfrågor”, och därmed vad utredningens förslag kommer att innebära för dagens tillstånd. Uppfattningen här varierar från att det innebär ett par tre villkor per tillstånd, till att det endast är en kodifiering av gällande rättspraxis och inte kommer medföra någon skillnad i antalet villkor jämfört med idag.

Enligt gällande rättspraxis ska en tillståndsprövning omfatta centrala frågor som är avgörande för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet. Mer detaljerad reglering av de krav som ställs på verksamhetsutövarens fortlöpande miljöarbete bör därför inte genomföras vid tillståndsprövningen (se exempelvis MÖD 2007:20 och 2010:35).

I MÖD 2007:20. för domstolen ett resonemang om vad som bör regleras i villkor, respektive bättre lämpar sig för tillsyn:

”Vid tillståndsprövning föreskrivs normalt villkor om skyddsåtgärder och begränsningar i flera olika avseenden. Prövningen begränsas dock till de centrala frågor som är avgörande för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet. En mer detaljerad reglering av de krav som ställs på verksamhetsutövarens fortlöpande säkerhets- och miljöarbete bör inte genomföras vid tillståndsprövningen. Detta arbete förutsätter en kontinuerlig uppföljning och ett ständigt pågående förbättringsarbete som därför inte lämpar sig att reglera genom villkor i ett tillstånd. Även om det kan ha stor betydelse för en verksamhets totala påverkan från både säkerhets- och miljösynpunkt, bör det ändå inte detaljregleras vid tillståndsprövningen utan i stället hanteras inom egenkontrollen och tillsynsarbetet.”

Enligt miljöbalkspropositionen är tanken att valet av försiktighetsmått ska ske utifrån omständigheterna i varje särskilt fall och med hänsyn till de hälso-, miljö- och resurshushållningsintressen som är mest angelägna (jmf prop. 1997/98:45 II, sidan 15 f.). Vad som utgör en villkorsfråga, eller tillåtlighetsfråga om man så vill, varierar således utifrån aktuell verksamhet och situation. I MÖD 2007:56 ansågs hushållningen med energi så väsentlig i den aktuella prövningen att det utgjorde en sådan central fråga av betydelse för verksamhetens *tillåtlighet* som motiverade reglering i ett särskilt villkor.

Ytterligare resonemang kring vad som ska villkorsregleras går att finna i NJA 2010 s 516 där Högsta domstolen anförde att:

”[i] det anförda ligger också att behovet av villkor och deras närmare innehåll vid tillståndsgivningen ska bedömas utifrån den särskilda verksamhetens påverkan på människors hälsa och på miljön. Detta behöver inte hindra att förhållandevis standardiserade villkor ställs för verksamheter av ett visst slag, men villkorsfrågan måste alltid prövas alltefter de effekter som en verksamhet med en viss kemikalieanvändning får i just den omgivning som är aktuell.”

För ytterligare läsning hänvisas till MÖD 2004:12 där domstolen resonerar om kravet på utbyte av kemiska produkter enligt 2 kap 4§ miljöbalken ska hanteras i tillståndet genom tidsbegränsning eller provotid, eller inom tillsynen. Sammantaget kan konstateras att vad som är centrala frågor för en verksamhets tillåtlighet måste avgöras utifrån en individuell bedömning i varje enskilt fall och att det innebär att vad som utgör en ”tillåtlighetsfråga” varierar.

Naturvårdsverket har ingen erinran mot en kodifiering av den rättspraxis som anger att en tillståndsprövning ska omfatta centrala frågor som är avgörande för bedömningen av verksamhetens tillåtlighet, men vi ser inte att det med nödvändighet kommer innebära att tillståndprocessen, så som utredningen eftersträvar, kommer gå snabbare till följd av detta. Dels är det svårt att tidigt i prövningen, innan alla omständigheter är genomgångna, avgöra vilka frågor som är avgörande för verksamhetens tillåtlighet. Parter kan av naturliga skäl också ha olika uppfattningar härom. Så som frågan hanteras idag så är det upp till prövningsmyndigheten att utifrån yrkanden och övriga omständigheter bedöma vad som behöver villkorsregleras. Vi ser här att ett allt för strikt krav på att frågan måste utgöra en ”tillåtlighetsfråga” riskerar att komplicera och förlänga tillståndprocessen, genom processer i processen om huruvida en fråga ska anses utgöra en tillåtlighetsfråga eller ej.

Vad gäller den tidsbesparing som utredningen hoppas på så ska också anges att vi sällan upplever att rena tillsynsfrågor tas upp i provningar idag. I de fall det ändå sker är det inget som brukar innebära någon större tidsåtgång i provningen. Utredningar och argumentation till styrkande av vad som måste villkorsregleras bedömer vi kommer ta betydligt mer tid i anspråk.

Vi ser att utredningens förhoppning om högre fokus på tillåtlighetsfrågor i tillståndsprövningar bäst nås genom tydlig processledning från provningsmyndigheten och utbildningsinsatser kring gällande praxis för provningens parter. Detta bedöms nå syftet bättre än en strikt reglering av vad som får villkorsregleras.

Sammanfattningsvis motsätter sig inte Naturvårdsverket en kodifiering av gällande rättspraxis kring vad som ska villkorsregleras, men bedömer att detta inte får medföra striktare krav än vad som gäller idag. Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet är komplex och kräver inte sällan individuella anpassningar. För en smidig och effektiv provning behöver därför provningsmyndigheten viss frihet att anpassa villkoren efter aktuell verksamhet och situation.

Med ovan sagt så ser vi inte att föreslagen ändring i 24 kap 1 § miljöbalken innebär att endast "tillåtlighetsfrågor" får villkorsregleras, utan enbart rör rättskraftens omfattning.

Det allmänna villkorets rättskraft är av central betydelse i tillståndsprövningen. Förutsättningarna på platsen liksom hur verksamheten uppförs, utformas och drivs är ofta grundläggande för bedömningen av vilka krav en verksamhet behöver efterleva för att anses tillåtlig. Rättskraften för det allmänna villkoret har på så sätt en central funktion i bedömningen av vad som behöver villkorsregleras i provningen.

En borttagen rättskraft för det allmänna villkoret förutses medföra svårare bedömningar av vad som behöver villkorsregleras. Önskemål om långa villkorskataloger liksom processer i processen om vad som måste villkorsregleras förutses. Detta bedöms, tvärt emot syftet, leda till mer tungrodda och längre tillståndprocesser.

Beslutets rättsverkan bör förtydligas

Naturvårdsverket välkomnar en översyn av rättskraften för det allmänna villkoret, men precis som Industriutsläppsutredningen konstaterar vi att rättskraften för det allmänna villkoret är en central del av den svenska tillståndssystemet och att en ändring fordrar en mycket grundlig genomgång av de eventuella konsekvenser som kan följa (se närmare SOU 2011:86, bland annat sidan 245). Särskilt ser vi att förslaget måste utredas med ett systemperspektiv där konsekvenser för tillsynen, och i längden miljöskyddet, analyseras. Vi ser att en utredning företrädesvis bör utreda möjligheten att författningsvägen uppnå de syften som det allmänna villkoret fyller idag. Någon form av reglering av ansökningsunderlagets betydelse för uppförande och drift ser vi som ofrånkomligt.

Naturvårdsverket delar dock utredningens bedömning att, om en ändring görs i 24 kap 1 § miljöbalken, denna inte bör gälla retroaktivt, utan endast gälla i relation till sådana tillstånd som meddelats efter ikraftträdandet (sidan 1372). Dock noterar vi att föreslagen övergångsbestämmelse inte ser ut att vara utformad i enlighet med detta (se förslag sidan 1574).

Som vi uppfattar utredningen förutsätts att det allmänna villkorets rättskraft ska ersättas med tillsyn. Konsekvenserna av detta är dock inte utredda. Utredningen hänvisar under avsnitt 14.9.18 Ny reglering av vad som behöver framgå av ett beslut m.m till att de samlade förslagen i praktiken kan leda till behov av mer kvalificerad tillsyn än idag, eftersom det inte kommer att vara tillräckligt för en tillsynsmyndighet att enbart kontrollera om villkoren följs, utan också bör hantera frågor som inte reglerats i tillståndet (s. 1382). Någon närmare analys av vad detta konkret innebär utifrån tillsynsmyndighetens resurssituation görs dock inte. Vår bedömning är att föreslagen ändring kommer kräva en ökad tillsyn, och då särskilt fler tillsynsbesök än idag. Som beskrivs närmare i under det inledande avsnittet Naturvårdsverkets övergripande bedömning och utgångspunkter dras tillsynen redan idag med resursbrist och utmaningar kring kompetensförsörjning. Förslaget bedöms därför medföra ett sänkt miljöskydd om inte tillsynens förutsättningar stärks.

Det är sällan enkelt att avgöra vilka ändringar som kan leda till negativa konsekvenser för miljön och närboende. Särskilt kumulativa effekter av att verksamheten ändras lite i taget över tid är svårbedömda och kräver en referensram. Att helt lämna denna bedömning till verksamhetsutövaren så som utredningen föreslår anser vi inte lämplig. Dels för att det inte sällan komplexa och svåra bedömningar som kräver särskild kompetens, vilket inte kan förutsättas att alla bolag besitter, dels eftersom tillsynsmyndighetens möjlighet att agera innan ändringen är genomförd försvinner. Det är idag inte ovanligt att en ändring som är tillståndspliktig felaktigt anmäls till tillsynsmyndigheten i stället för att en ansökan om tillstånd sker. Något som indikerar att verksamhetsutövaren kan ha missbedömt ändringens miljöpåverkan alternativt valt att tona ned den. Det kan bli både kostsamt och arbetsamt för både tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare om en genomförd ändring i efterhand bedöms otillåten.

Naturvårdsverket konstaterar därför att någon form av upplysningsplikt bör införas för att ersätta anmälningsförfarandet för sådana ändringar som inte bedöms nå upp till granskningsplikt. Upplysningsplikten skulle kunna utformas så att verksamhetsutövaren måste underrätta tillsynsmyndigheten om en tilltänkt ändring av verksamheten om denna innebär en avvikelse från vad som har uppgivits i ansökan. Tillsynsmyndigheten bör dock inte ha en skyldighet att ta ställning till underrättelsen och verksamhetsutövaren skulle således inte behöva vänta i 6 veckor som idag. Förutom att tillsynsmyndigheten får möjlighet att agera om ändringen bedöms medföra granskningsplikt så möjliggör också en underrättelse för tillsynsmyndigheten att hålla sig à jour med verksamhetens utveckling. Utan sådan möjlighet bedöms tillsynen kraftigt försvåras och kräva betydligt fler tillsynsbesök än idag för att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag och för att miljöskyddet inte ska sänkas.

Ytterligare en utmaning med förslaget är att det kommer att medföra att två system löper parallellt; befintliga tillstånd med allmänt villkor som har rättskraft och nya tillstånd utan rättskraftigt allmänt villkor. Detta kan medföra utmaningar för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter och vi ser en risk för att detta bidrar ytterligare till ett sänkt miljöskydd. Här ser vi bland annat en risk att äldre tillstånd med ett allmänt villkor kommer att hanteras enligt det nya systemet även om det vore direkt olämpligt.

Konsekvenser för bedömningen av vad som utgör en ändring i verksamheten

Rättskraften för det allmänna villkoret innebär att uppgifter i ansökan så som teknisk utformning och miljökonsekvenser blir referens för vad som utgör en **ändring** av verksamheten. Om något krav på att verksamheten inte måste uppföras och bedrivs i enlighet med vad som prövats saknas tydlig grund för vad bedömningen av vad som utgör en **ändring** ska utgå ifrån. Ett borttagande av rättskraften för det allmänna villkoret medför därför behov av att författningssvågen tydliggöra utgångspunkten för bedömningen av en ändring, exempelvis att bedömningen av en ändrings påverkan ska göras utifrån vad som uppgetts och bedömts i ansökningshandlingarna.

14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m.

Naturvårdsverket instämmer med att ett beslut i ett ärende om miljöprövning ska vara skriftligt. Naturvårdsverket instämmer också i förslaget att regeringen får meddela föreskrifter om vad ett beslut ska innehålla och att dessa närmare bestämmelser anges i ett nytt kapitel i miljöprövningsförordningen.

Naturvårdsverket anser dock att de grundläggande bestämmelserna om att tillstånd får tidsbegränsas och förenas med villkor i nuvarande 16 kap 2 § miljöbalken bör framgå av lag och inte flyttas över till förordning.

Naturvårdsverket instämmer i att nuvarande möjligheter för prövningsmyndigheten att jämka ersättningsbelopp och besluta om provotid och provisoriska föreskrifter ska finnas kvar i miljöbalken.

Naturvårdsverket ser positivt på att möjligheten för prövningsmyndigheten att överlåta beslut om villkor av mindre betydelse till tillsynsmyndigheten på sikt tas bort, däremot bedömer vi att frågan behöver utredas närmare innan så görs. Särskilt ser vi att möjligheten att inskränka rättskraften för villkor, för att inte hindra förelägganden på området, bör utredas. Avslutningsvis bedömer Naturvårdsverket att föreslagen bestämmelse i 6 kap 1 § miljöprövningsförordningen om vad ett tillstånd ska innehålla är otydlig och behöver bearbetas.

Bestämmelser om vad ett beslut i ärenden om miljöprövning bör innehålla tydliggörs och samlas.

Naturvårdsverket finner att utredningens förslag på att samla bestämmelser om miljöprövning i 20 kap miljöbalken är bra och att närmare bestämmelser om vad ett tillstånd ska innehålla kan lämnas i 6 kap miljöprövningsförordningen.

Naturvårdsverket bedömer dock att bestämmelserna i nuvarande 16 kap 2 § miljöbalken, om att tillstånd får tidsbegränsas och förenas med villkor, fortsatt ska regleras i miljöbalken.

Tydligare ram för vad som ska regleras i miljötillståndet

Naturvårdsverket välkomnar att det tydliggörs att ett tillstånd ska innehålla de bestämmelser och villkor som behövs för att säkerställa att förutsättningarna för miljötillstånd är uppfyllda.

Naturvårdsverket finner dock att föreslagen bestämmelse i 6 kap 1 § miljöprövningsförordningen är svåräst och det är inte klart om, och i så fall vilken, skillnad som föreslagen bestämmelse i 6 kap 1 § miljöprövningsförordningen avses medföra jämfört med vad som är gällande rätt idag.

Naturvårdsverket ser det som positivt att det i författning anges att ett tillstånd alltid ska innehålla villkor med skyddsåtgärder, försiktighetsmått, och andra

åtgärder som behövs för att förebygga, hindra eller motverka en betydande negativ miljöpåverkan. Det är däremot inte lämpligt eller rimligt om skrivningen i punkten 3, så som utredningen anför i författningskommentaren, innebär att ett väsentlighetskrav införs, som syftar till att tydliggöra att det är den betydande negativa miljöpåverkan som måste begränsas med villkor. Här ska påpekas att vad som utgör tillåtlighetsfrågor inte är begränsat till betydande miljöpåverkan. Vad gäller till exempel hushållning av energi så kan detta för energiintensiva verksamheter utgöra en så väsentlig och central fråga av betydelse för verksamhetens tillåtlighet att den behöver regleras i ett särskilt villkor (se till exempel MÖD 2007:56 och M 7429-13). Energianvändningen behöver för den skull dock inte behöva anses kunna medföra betydande miljöpåverkan om den inte regleras.

Det ska här noteras att Industriutsläppsdirektivets krav på vad som ska villkorsregleras är brett (se artikel 14). Bland annat ska krav på regelbundet underhåll och regelbunden övervakning säkerställas. En ny reglering om vad ett tillstånd ska innehålla får inte begränsa de EU-rättsliga kraven enligt art. 14.

Sammantaget välkomnar Naturvårdsverket att det tydliggörs vad ett tillstånd ska innehålla, men motsätter sig en reglering som innebär en inskränkning i förhållande till vad prövningsmyndigheten idag kan villkorsreglera.

Naturvårdsverket vill också framhålla att en frihet för prövningsmyndigheten i bedömningen av vad som bör villkorsregleras har flera fördelar och bland annat kan medföra en smidigare och snabbare prövning. I de fall ett villkor är önskat av parterna för att det bidrar till en ökad tydlighet och förutsägbarhet under driftskedet, ser vi inte att det finns skäl för att prövningsmyndigheten inte ska kunna meddela ett sådant. En för strikt reglering av vad som kan villkorsregleras riskerar enligt vår bedömning att tynga tillståndsprocessen med ”processer i processen” kring huruvida en fråga utgör en reglerbar tillåtlighetsfråga. Naturvårdsverket konstaterar även att ett borttagande av rättskraften för det allmänna villkoret så som utredningen föreslår lär kräva att fler frågor villkorsregleras.

Överlåtelse av rätten att meddela villkor

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att dagens möjlighet att överlåta beslut om villkor av frågor av mindre betydelse inte är oproblematiske. Tillsynsmyndigheterna är inte alltid medvetna om att de går in i prövningsmyndighetens ställe när de meddelar villkor. Vidare att även dessa villkor är straffsanktionerade samt att en ändring av villkor endast kan ske genom omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Precis som regeringen gett uttryck för i förarbetet till nuvarande bestämmelse, och som utredningen redogör för på sidan 1379, så kan det vara svårt för prövningsmyndigheten att vid prövningstillfället fastställa villkor som närmare reglerar delar av driften eller kontroll. Vi uppfattar precis som utredningen att möjligheten till överlåtelse idag används i relativt stor utsträckning. Även om det kanske inte är lämpligt i alla de fall där det sker, så finns situationer där överlåtelse är motiverat. Detta behov upphör inte helt även om utredningens förslag resulterar i att färre frågor regleras och ges rättskraft. Kopplat till det som faktiskt har reglerats, exempelvis krav på att energihushållningsplan upprättas, kvarstår att tillsynsmyndigheten ibland bör ges möjlighet att närmare reglera verksamheten. För dessa situationer behöver alternativa hanteringar och regleringar utredas innan dagens möjlighet tas bort. Utredningen förefaller anse

att överlåtelse kan täckas med ökad användning av provotider och villkorsändring, samt genom att tillsynsmyndighetens mandat att besluta i frågor som inte uttryckligen reglerats i tillståndet tydliggörs. Naturvårdsverket delar inte denna bedömning och anser inte heller att ett sådant system är i enlighet med syftet att förenkla och effektivisera. Det ska här påtalas att frågan gäller situationer där tillåtlighetsfrågor inte kan detaljregleras tillräckligt i villkor för att få avsedd effekt. Det avser alltså frågor som är villkorsreglerade och därmed inte möjliga för tillsynen att besluta om, men som riskerar att inte få avsedd effekt utan närmare detaljering. Det är vidare inte möjligt för en prövningsmyndighet att föreskriva om villkor utan att förvissa sig om att verksamhetsutövaren har faktisk och rättslig möjlighet att efterleva dem. Utredningens teori om att överlåtelsemöjligheten kan ersättas med ett enklare förfarande för villkorsändring faller därmed, eftersom den bygger på att prövningsmyndigheten då kan föreskriva villkor som den inte utifrån underlaget är förvissad om kan efterlevas. Vad gäller användandet av provotider så ska sådana avse fråga om villkor som kan förutses i samband med tillståndsprövningen och avgörandet av dessa inte skjutas upp under längre tid än nödvändigt. En överlåtelse av beslutanderätten till tillsynsmyndigheten gäller för obegränsad tid och gäller även frågor som inte kan förutses vid provningstillfället. Det ska också beaktas att i förhållande till provotider, vilkas avgörande inte sällan är omfattande och involverar flertalet aktörer, är nuvarande överlåtelsemöjlighet både resurs- och tidseffektiv.

Sammanfattningsvis delar vi utredningens uppfattning att dagens användning av överlåtelseinstitutet i delar är problematisk. Att tillsynsmyndigheten närmare kan reglera vad som följer av ett villkor fyller dock en funktion. Det behöver utredas hur överlåtelsemöjligheten kan ersättas innan den tas bort. En möjlighet är att tydliggöra att prövningsmyndigheten kan avgränsa ett villkors rättskraft genom att i villkoret ange att detta inte hindrar tillsynsmyndigheten från att förelägga verksamhetsutövaren om att vidta ytterligare åtgärder etc.

14.9.19 Ökad användning av generella föreskrifter istället för villkor i tillstånd

Naturvårdsverket konstaterar att det finns utmaningar med förslaget. Vi ser att det kan finnas fördelar framför allt vad gäller förutsägbarhet i provning med en ökad användning av generella föreskrifter istället för villkor. Vi anser dock att frågan om nyttan för tillståndsprövningen överväger kostnaderna för samhället måste utredas närmare.

Som industriutsläppsutredningen (se sidan 1388) ser vi att det är ett tidskrävande arbete att utforma generella föreskrifter och att valet mellan att utarbeta generella föreskrifter eller fortsatt använda individuell provning bör föregås av en samhällsanalys. Vi ser inte att en sådan analys nu genomförts, eller att utredningen på annat sätt genomfört den fördjupade analys som bedömts nödvändig för ett samhällsekonomiskt underbyggt beslut. Naturvårdsverket vidhåller därför den inställning som gavs i myndighetens yttrande över Miljöprövningsutredningens betänkande (NV-06558-22, 2022-11-11) och anser alltså att frågan om nyttan för tillståndsprövningen med mer generella föreskrifter överväger kostnaderna för samhället måste utredas närmare.

Betänkandet saknar en beskrivning av hur generella föreskrifter skulle påverka provningens effektivitet. Även om krav i generella föreskrifter inte ska upprepas i villkor, ska prövningsmyndigheten ta ställning till om kraven behöver skärpas, förtydligas, konkretiseras eller kompletteras.

För frågor där standardiserade villkorsformuleringar kan används tar prövningen i denna del sällan mycket tid i anspråk. Naturvårdsverket är med anledning av detta sig tveksam till att generella föreskrifter skulle medföra någon nämnvärd tidsförkortning av tillståndsprövningen. Till detta kommer dels svårigheten att utforma generella föreskrifter som passar alla aktuella situationer, dels att generella föreskrifter också medför dispensprövningar för de verksamheter som inte klarar föreskrifterna.

Utredningen framhåller två områden som lämpliga att reglera med generella föreskrifter; buller och energihushållningsplaner. Här måste dock beaktas att även om tillståndsvillkoren inom dessa områden ofta har likartad och generell utformning, så kräver frågan om de utgör sådana tillåtlighetsfrågor som ska villkorsregleras en individuell bedömning (se här exempelvis NJA 2010 s 516 om att villkorsfrågan alltid måste prövas efter de effekter som en verksamhet får i just den omgivning som är aktuell).

Vad gäller buller så är förutsättningarna på den aktuella platsen inte sällan avgörande för olägenhetsbedömningen. Buller är vidare känt som ett komplext och svårbedömt område. Det är sällan i prövningar av verksamheter som klarar Naturvårdsverkets riktlinjer för industribuller och som förses med mer standardiserade bullervillkor som bullerfrågan tar någon beaktansvärd tid i anspråk. För dem som inte klarar riktvärdena kan prövningen ta längre tid, men sannolikt inte längre än vad det skulle ta om verksamheten behövde söka om undantag från krav i generella föreskrifter.

Ytterligare en nackdel med generella föreskrifter är att det ofta är enklare för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet när kraven på verksamheten är någorlunda samlade i tillståndsvillkoren istället för spridda i olika föreskrifter.

Sammanfattningsvis motsätter sig inte Naturvårdsverket att fler frågor regleras i generella föreskrifter än i villkor i tillstånd, men ifrågasätter om detta kommer medföra någon reell tidsbesparing för prövningen. Naturvårdsverkets slutsats är därför att effekt och kostnad behöver en djupare analys innan beslut.

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

Naturvårdsverket instämmer i att tillståndsmyndigheten efter ansökan av verksamhetsutövaren får besluta om ändring av ett beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked.

Naturvårdsverket instämmer i att prövningsmyndigheten vid en ansökan om ändring av en verksamhet ska pröva de delar av verksamheten som påverkas av ändringen samt den omgivningspåverkan som ändringen i sig eller tillsammans med verksamheten i övrigt kan orsaka.

Naturvårdsverket motsätter sig att prövningsmyndigheten alltid ska begränsa beslutet till att avse ändringen om ansökan inte avser hela verksamheten. Naturvårdsverket anser att dagens lämplighetsbedömning behöver finnas kvar så länge inte obligatorisk omprövning införs.

Naturvårdsverket föreslår att en författningsreglering av mot vilken utgångspunkt som en åtgärd ska bedömas utgöra en ändring utreds.

Naturvårdsverket motsätter sig att anmälningsplikten tas bort för mindre ändringar och föreslår att en alternativ granskningsplikt först utreds.

Naturvårdsverket ser att förslaget förenlighet med IED måste utredas närmare liksom behovet av en författningsreglering av ändringsbedömningens utgångspunkt.¹⁶

En tydlig reglering av tillstånds- och granskningsplikt avseende ändringar av en verksamhet

Naturvårdsverket uppfattar att tillståndsplikten för ändringar föreslås vara densamma som gäller idag enligt 1 kap 4 § miljöprövningsförordningen (avsnitt 14.7.6 Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av tillståndsplikt). En skillnad från idag är att det införs granskningsplikt för ändringar som kan påverka det befintliga tillståndet eller meddelade villkor, eller människors hälsa eller miljön negativt (avsnitt 14.7.7. Vilka verksamheter och åtgärder bör omfattas av granskningsplikt?) Tillstånds- och granskningsplikten för ändringar kommenteras i respektive avsnitt 14.7.6 och 14.7.7, men argument som utredningen lyfter kring ändringsfrågan i förevarande avsnitt bemöts ändå här.

Vi delar utredningens uppfattning att det inte ska vara möjligt att dela upp en planerad ändring i flera för att undvika en tillståndsprövning, när dessa ändringar tillsammans kan antas ha betydande miljöpåverkan. Tvärt emot utredningen anser vi dock inte att det är lämpligt att helt lämna bedömningen av om en ändring kan påverka hälsa eller miljö negativt och därför bör granskas till verksamhetsutövaren. Miljöpåverkan av en åtgärd, och i synnerhet flertalet ändringar, är inte sällan komplexa och svåra bedömningar att göra. Det finns därmed en uppenbar risk att tillstånd- eller granskningspliktiga ändringar genomförs utan tillsynsmyndighetens kännedom och att kostsamma återställnings- eller ändringsåtgärder måste genomföras i efterhand. Vi ser att det inte är ett önskvärt läge varken för verksamhetsutövare eller miljön. Vi anser därför att, om anmälningsplikten tas bort, denna ersätts med en form av upplysningsplikt (se även avsnitt 14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m.). Genom en upplysning till tillsynsmyndigheten får verksamhetsutövaren stöd i bedömningen av om en ändring kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller påverka tillstånd och villkor och därmed vara granskningspliktig. På så sätt riskerar inte verksamhetsutövaren att genomföra åtgärder som i efterhand kräver rättelse. Det är för sent om tillsynsmyndigheten, enligt utredningens resonemang, får information om genomförda ändringar först i den årliga miljörapporten. Vi delar därför inte utredningens slutsats om att det inte behöver införas någon informationsskyldighet vid ändringar.

Huvudregeln vid en ansökan om förändring av en verksamhet är att beslutet ska begränsas till att avse enbart ändringen

Naturvårdsverket motsätter sig ett borttagande av lämplighetsprövningen som enligt gällande rätt ska göras vid bedömningen av om ett ändringstillstånd kan meddelas. Vi delar här Miljöprövningsutredningens uppfattning att ändringstillstånd som huvudregel förutsätter ett införande av obligatorisk omprövning.¹⁷ Vi hänvisar här till vad vi anfört i remissvar 2022-11-11 över Miljöprövningsutredningen (M2022/01389). Utredningen hänvisar till att det åligger tillsynsmyndigheten att systematiskt och löpande analysera verksamhetens påverkan och vid behov ansöka om omprövning av tillståndets

¹⁶ Industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU).

¹⁷ Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33). *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*.

omfattning eller villkor. Detta stämmer i teorin men har inte kommit att bli en inarbetad del i tillsynen.

Naturvårdsverket har i den Nationella strategin för miljöbalkstillsynen, perioden 2022–2025, därför tagit upp fokusområdet ”Uppdaterade tillstånd” för att lyfta fram tillsynsuppgiften att fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Kopplat till fokusområdet finns framtaget vägledningsmaterial. Trots fokusområdet tror vi att denna del av tillsynen fortsatt kommer att vara eftersatt och att det kommer att dröja mycket lång tid innan tillsynsinstitutet omprövningar kommer att ske i en nödvändig omfattning, om ens någonsin. Vi bedömer att det finns flera bakomliggande orsaker till detta. Avgiftsuttaget för tillsyn ger sällan utrymme för att fortlöpande analysera verksamhetens påverkan på miljön i förhållande till vilka begränsningar och försiktighetsmått som skäligen kan krävas. En annan faktor är att tillsynsmyndigheten för denna analys ofta behöver ha en hög branschspecifik kompetens. Det faktum att omprövningar av villkor nästan aldrig sker på grund av en ansökan av tillsynsmyndigheten är i sig en utmaning. Det finns en osäkerhet kring processen och vilken utredning som behöver föregå en ansökan. Att omprövningar på tillsynsmyndighetens initiativ sällan sker gör också att en ansökan om omprövning kan uppfattas som ingripande och näringslivsfientligt. Vad gäller utredningens förslag i avsnitt 14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning på att prövningsmyndigheten ska kunna ta upp en omprövning på eget initiativ så välkomnar vi det förslaget, men har samtidigt svårt att se att prövningsmyndighetens resurser kommer att räcka för sådan prioritering annat än om det blir uppenbart att så behövs i samband med annan pågående prövning av verksamheten.

Som redogörs för i kommentaren av utredningens förslag om rättskraft (14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan) så kräver en bedömning av vad som utgör en ändring någon form av fastlagd utgångspunkt. Genom nuvarande rättskraft för det allmänna villkoret är verksamhetsutövaren bunden att uppföra och bedriva verksamheten i huvudsaklig överensstämmelse med vad som prövats i målet. Det innebär att ansökningshandlingarna idag utgör utgångspunkt för vad som utgör en ändring samt bedömningen av ändringens konsekvenser i förhållande till de konsekvenser som tidigare prövats och tillståndsgivits.

Om utredningens förslag på borttagen rättskraft för det allmänna villkoret genomförs saknas fastlagd utgångspunkt för bedömningen av vad som utgör en ändring. När kravet på att verksamheten ska uppföras och bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad som uppgetts i prövningen tas bort kan en anläggning uppföras på andra sätt än vad som beskrivits, så länge föreskrivna villkor innehålls och vi ser då att utgångspunkten för bedömningen av vad som utgör en ändring försvinner. Att även ytterligare ändringar i anläggningen kan genomföras utan prövning gör att bedömningen av när en ändring tillsammans med tidigare ändringar når upp till gransknings- eller tillståndsplikt kommer bli än mer svårbedömd, för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet.

Naturvårdsverket ser att en borttagen rättskraft för det allmänna villkoret kräver att dess funktion upprätthålls på annat sätt. Hur detta ska göras behöver utredas närmare innan man går vidare med förslaget om borttagen rättskraft. Vi ser här att en författningsreglering av det allmänna villkoret som binder verksamhetsutövaren till att uppföra och driva verksamheten i huvudsaklig överensstämmelse med vad som uppgetts bör utredas, liksom en bestämmelse

som tydliggör att med ändring avses en förändring i förhållande de konsekvenser som uppgetts i miljökonsekvensbeskrivningen, eller liknande.

Utredningen föreslår att granskningsplikt ska gälla för ändringar som i sig eller tillsammans med tidigare ändringar kan antas påverka människors hälsa eller miljön *negativt*.

Art 20 i IED uppställer krav på att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhetsutövaren underrättar den behöriga myndigheten om alla planerade ändringar av anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få **konsekvenser för miljön**.¹⁸ Kravet är således inte knutet till att ändringen måste medföra en negativ påverkan. Naturvårdsverket anser att det är osäkert om utredningens förslag därmed möter IED:s krav på underrättelse. Förenligheten måste här utredas närmare.

I förhållande till EU-rätten och krav som uppställs där vid en ändring av en verksamhet måste beaktas att IED:s tillståndsbestämmelser bygger på regelbunden översyn och vid behov uppdatering av tillstånd. En sådan regelbunden översyn och eventuell omprövning av tillstånd påverkar såklart vilka krav man behöver ställa på ändringar däremellan. I Sverige sker omprövningar av tillstånd mycket sällan. Denna grundläggande skillnad i tillståndssystemet måste beaktas när enskilda regler, så som ändringsförfaranden, jämförs.

I sammanhanget kan också noteras att utredningen felaktigt återger IED:s bestämmelser i denna del som gällande för en **verksamhet**. Korrekt är att direktivet uppställer krav på upplysning om alla planerade ändringar av **anläggningens** art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få konsekvenser för miljön. Anläggning är en fysiskt avgränsad enhet i enlighet med definitionen i direktivets artikel 3. Det går inte att rakt av likställa IED:s definition av anläggning med den generella termen verksamhet.

14.9.21 Tillåtligheten bör provas separat från villkoren endast efter begäran

Naturvårdsverket instämmer i att nuvarande ordning med möjlighet för sökanden att begära att fråga om verksamhetens tillåtlighet ska avgöras i ett särskilt beslut behålls. Naturvårdsverket instämmer också i att bestämmelsen flyttas till 20 kap. miljöbalken.

14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning

Naturvårdsverket motsätter sig att ansvaret för att ansöka om återkallelse eller omprövning av tillstånd begränsas till tillstånds- och tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverket tillstyrker istället utredningens alternativa förslag att förtydliga ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna och tillsynsmyndigheterna.

Naturvårdsverket tillstyrker att prövningsmyndigheten ska förelägga verksamhetsutövaren att ta fram underlag för prövningen och göra en specifik miljöbedömning av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan, samt besluta om avhjälpande på verksamhetsutövarens bekostnad om sådant underlag inte tas fram.

¹⁸ Industriutsläppsdirektivet (IED, 2010/75/EU).

Naturvårdsverket tillstyrker att ett beslut efter en omprövning kan begränsas till ändringen (ändringstillstånd eller ändringsbesked) och att beslutet bör innehålla bestämmelser om inom vilken tid nya eller ändrade villkor ska uppfyllas.

Till skillnad från utredningen anser Naturvårdsverket att det ska tydliggöras i 26 kap. 2 § andra stycket, eller med ett nytt stycke, att tillsynsmyndigheten ska ansöka om återkallelse ifall förutsättningarna enligt 24 kap. 3 § är uppfyllda.

Naturvårdsverket instämmer med bilden att systemet idag haltar på grund av att omprövningsmöjligheten inte används, och att avsaknaden av omprövningar påverkar tillståndsprövningen av nya eller ändrade verksamheter.

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att systemet med omprövning för att uppdatera tillstånd behöver effektiviseras och att ett effektivt omprövningsarbete även kommer att leda till effektivare tillståndsprövning.

Vi delar också uppfattningen att kontinuerlig översyn och vid behov omprövning krävs enligt EU-rätten och att ett sådant system kan bidra till mer effektiv konkurrens mellan verksamhetsutövarna.

Vi ser att utredningens argument för förslaget om slopad möjlighet för nationella myndigheter att ansöka om omprövning och återkallelse – att bristen på omprövning beror på en otydlighet mellan myndigheter om var ansvaret för att ansökan om omprövning ligger – inte är en bidragande faktor i den utsträckning att föreslagen ändring kommer att ge någon effekt.

Så som utredningen redogör för är omprövning och återkallelse tungrodda instrument och resurskrävande för myndigheterna, bland annat eftersom verksamhetsutövarna saknar incitament att frivilligt bidra med underlag till prövningen. En starkt bidragande orsak till att få omprövningar sker är att det kan vara svårt att bedöma om ett villkor är tillräckligt eller saknas. Det aktuella villkoret bör också ses i relation till verksamhetens faktiska påverkan som kan vara betydligt mindre än vad villkoret medger. Dessa bedömningar kräver inte sällan hög branschkompetens liksom god kännedom om bästa tillgängliga teknik på marknaden samt om hur aktuell bransch brukar regleras i nya tillstånd. De flesta tillsynsmyndigheter har endast ett fåtal anläggningar av en viss typ och har svårt att upparbeta sådan kompetens. Enligt Naturvårdsverket skulle ett mer effektivt omprövningsarbete kunna ske ifall tillsynen koncentreras till färre myndigheter, det ger tillsynsmyndigheten bättre förutsättningar att utveckla personalens kompetens och hantera sårbarhet vid vakanta tjänster, se avsnitt 14.14.1 En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn.

Vi ser fortsatt att nationella myndigheter bör ha en roll att på eget initiativ kunna ansöka om omprövning eller återkallelse ifall omprövningar behöver ske samordnat av till exempel en hel bransch eller att en fråga av nationellt intresse motiverar omprövning. Branschkunskap om verksamheter med en stor miljöpåverkan finns ofta hos de nationella myndigheterna som även har en nationell överblick och kan jämföra en verksamhets villkor i ett nationellt perspektiv. Det nationella perspektivet kan inte helt läggas på tillsynsmyndigheterna.

Naturvårdsverket har inget att erinra mot att prövningsmyndigheten, i likhet med gällande bestämmelser, själv kan initiera omprövning. Vi bedömer dock att det enbart kommer bli aktuellt i de fall frågan uppkommer i en pågående prövning av exempelvis ett ändringstillstånd. Behovet av att få till omprövningar som inte

sker i samband med en ansökan om ändringstillstånd eller villkorsändring kvarstår.

Naturvårdsverket anser att översyn av villkor, i enlighet med EU-rätten, bör ske systematiskt och kontinuerligt. I sammanhanget konstaterar vi att utredningens förslag om granskningspliktiga verksamheter kraftigt utökar antalet verksamheter som förr eller senare behöver omprövas. Även för dessa verksamheter gäller att tillsynsmyndigheten fortlöpande ska bedöma om villkoren är tillräckliga. Natutrvårdsverket befarar att det stora antalet granskningspliktiga verksamheter kommer att motverka ett effektivt omprövningsarbete. För bästa förutsebarhet och resurseffektivitet bör det primära ansvaret för att få till stånd regelbunda omprövningar läggas på verksamhetsutövaren. Därmed får verksamhetsutövaren kontroll över när i tiden omprövningen sker och kan planera efter densamma. En sådan ordning kan nås genom obligatorisk omprövning så som föreslogs i Miljöprövningsutredningens betänkande, eller genom en ökad användning av tidsbegränsning av tillstånd eller igångsättningsbesked.¹⁹ Tidsbegränsning av tillstånd har den fördelen att det är förutsägbart för verksamhetsutövaren när omprövning behöver ske och att processen är under verksamhetsutövarens kontroll och fulla ansvar (jämför täktillstånd). Precis som Miljöprövningsutredningen också konstaterade ser Naturvårdsverket att det är rimligt att ansvaret för att ha ett tillstånd som är uppdaterat mot miljöbalkens bestämmelser vilar på verksamhetsutövaren.

14.9.26 Miljöbok med förteckning över miljötillstånd och igångsättningsbesked

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men bedömer det som viktigt att den digitala lösning som föreslagits för företagens miljöinformation och rapportering (FMR) beaktas vid utveckling av miljöboken eftersom det finns överlapp och därmed samordningsvinster med den anläggningstjänst, tillståndstjänst och miljöinformationsportal som föreslås (se avsnitt 14.11 En mer digital miljöprövningsprocess).

14.10.1 Förprövning av granskningspliktiga verksamheter och åtgärder

Naturvårdsverket instämmer i huvudsakliga delar i förslaget att förpröva granskningspliktiga verksamheter och åtgärder. Naturvårdsverket invänder dock mot förslaget att undersökningssamråd inte längre ska krävas.

Naturvårdsverket noterar att förfarandet enligt förslaget troligtvis är enklare i förhållande till det förfarande som idag gäller för B-verksamheter som inte anses medföra en betydande miljöpåverkan. Detta genom att det för B-verksamheterna, enligt förslaget, inte längre krävs ett förenklat underlag. Motsatsen gäller dock för de verksamheter som är dag i anmälningspliktiga där förfarandet kan uppfattas som mer omfattande.

Förslaget innebär att den aktuella verksamhetens specifika påverkan på miljön i större utsträckning kommer att vara avgörande för prövningens omfattning. Naturvårdsverket är positiv till att prövningen på så sätt anpassas till den aktuella verksamhetens förutsättningar. Det innebär att de verksamheter som har störst påverkan på miljön, antingen genom dess egenskaper eller lokalisering, också kommer omfattas av en fullständig tillståndsprövning.

¹⁹ Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33). Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen.

Det är även positivt att ett större fokus nu sätts på huruvida verksamheten innebär en betydande miljöpåverkan eller inte. Enligt Naturvårdsverkets erfarenhet görs idag olika bedömningar av tillsynsmyndigheterna, framför allt såvitt avser anmälningspliktiga verksamheter. Det är därför positivt att bedömningen enligt förslaget ska göras av den nya prövningsmyndigheten.

Naturvårdsverket ser dock en möjlig risk att systemet kan verka oförutsägbart för vissa verksamhetsutövare. Detta framför allt för verksamhet där det inte är helt uppenbart på förhand om den innebär en betydande miljöpåverkan eller inte. Förslaget innebär att konsekvenserna av huruvida en verksamhet medför en betydande miljöpåverkan eller inte blir större jämfört med dagens system. Detta eftersom prövningsprocesserna för miljötillstånd och igångsättningsbesked påtagligt skiljer sig åt, både avseende det underlag som krävs och tidsåtgången, om utredningens förslag införs i sin helhet. För en verksamhetsutövare kan det också innebära ett visst omtag i processen om tillståndsmyndigheten meddelar att verksamheten kan innebära en betydande miljöpåverkan. Att en och samma verksamhetstyp kan bedömas olika avseende risken för betydande miljöpåverkan är helt naturligt, men kan av ovan anförda skäl möjligen uppfattas som oförutsägbart och orättvist av verksamhetsutövare. Detta bedöms dock vara ett pedagogiskt snarare än ett praktiskt problem, men kan kräva extra kommunikationsinsatser av prövningsmyndigheten.

Naturvårdsverket bedömer att det är olämpligt att enligt utredningens förslag ta bort undersökningssamrådet för all granskningspliktig verksamhet. Se vidare resonemanget i avsnitt 14.8.4 Nytt granskningsförfarande.

Sammantaget konstaterar Naturvårdsverket att fördelarna med att införa ett granskningsspår överväger eventuella nackdelar och Naturvårdsverket tillstyrker således förslaget.

14.10.4 Vad ska en ansökan om igångsättningsbesked innehålla?

Naturvårdsverket instämmer till stor del i förslaget om vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla. Naturvårdsverket instämmer dock inte i förslaget att sökanden ska inkomma med förslag på de villkor som behövs för verksamheten. Naturvårdsverket föreslår att en ansökan om igångsättningsbesked utöver utredningens förslag bör innehålla ett underlag som motsvarar ett förenklat underlag enligt 6 kap. 47 § miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att det tydligt framgår vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla och Naturvårdsverket har ingen invändning mot utformningen av 20 kap. 10 § miljöbalken. Övriga bestämmelser om vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla framgår av 3 kap. 10–14 §§ miljöprövningsförfordningen.

Naturvårdsverket anser dock att 3 kap. 10 § miljöprövningsförfordningen behöver omarbetas i vissa delar. Den föreslagna 10 § om ansökans innehåll avseende igångsättningsbesked bör lämpligen jämföras med 3 kap. 1 § om vad en ansökan om miljötillstånd ska innehålla. Naturvårdsverket kan då konstatera att det finns vissa skillnader mellan bestämmelserna som inte förklaras och det är för Naturvårdsverket oklart om någon skillnad egentligen avses.

Den föreslagna 3 kap. 10 § 3 och 4 miljöprövningsförfordningen innebär att verksamhetsutövaren i ansökan ska inkomma med förslag på olika villkor som kan behöva tillfogas ett kommande beslut. Idag innehåller miljöbalken inte något uttryckligt krav på att en tillståndsansökan ska innehålla förslag på villkor för

verksamheten, även om så är brukligt. Däremot ska en verksamhetsutövare inkomma med förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken följs. Inte heller den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 1 § miljöprövningsförordningen som gäller ansökan om miljötillstånd innehåller ett krav på att verksamhetsutövaren ska inge förslag till villkor i ansökan. Däremot finns ett krav om att en ansökan om miljötillstånd ska innehålla förslag på försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Det är för Naturvårdsverket oklart varför en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla villkorsförslag när motsvarande krav inte finns för en ansökan om miljötillstånd. Enligt utredningens förslag kommer en stor andel verksamheter som idag är anmälningspliktiga C-verksamheter att provas enligt granskningsspåret. Det kan inte förväntas att samtliga dessa verksamhetsutövare ska ha den kunskap som krävs för att kunna formulera exakta villkorsförslag som ska gälla för verksamheten och som även blir straffrättsligt sanktionerade. Det är däremot viktigt att ansökan beskriver vilka skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som kommer att vidtas. Det bör dock vara upp till prövningsmyndigheten att bedöma vilka av dessa försiktighetsmått som ska utgöra villkor och hur dessa slutligt bör formuleras. Om lagstiftaren avser att det ska göras skillnad mellan de krav som ställs på vilket underlag verksamhetsutövarna ska inkomma med vid granskningsspåret respektive tillståndsspåret bör detta i så fall motiveras utförligt och även konsekvensbedömas.

Av författningskommentaren till 3 kap. 10 § 3 miljöprövningsförordningen framgår att det av ansökan tydligt ska framgå vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som sökanden bedömer behövs för att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det ska alltså framgå vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som är kopplade till just den bedömningen. Paragrafen är dock formulerad så att ansökan ska innehålla förslag på villkor som kan behövas för att verksamheten inte ska medföra en betydande negativ miljöpåverkan. Om det som avses är de villkor som krävs för att verksamheten inte ska riskera att medföra en betydande miljöpåverkan kopplat till bedömningen som ska göras enligt 6 kap. 23 § miljöbalken och miljöbedömningsförordningen bör för tydlighetens skull samma begrepp användas.

Naturvårdsverkets uppfattning är att det i en ansökan om igångsättningsbesked även ska ingå ett förenklat underlag enligt 6 kap. 47 § miljöbalken. Naturvårdsverket utvecklar resonemangen om det förenklade underlaget i avsnitt 14.8.4 Nytt granskningsförfarande. Det förenklade underlaget ges lämpligen in tillsammans med ansökan om igångsättningsbesked. Underlaget kan då remitteras och kommuniceras tillsammans med övriga delar av ansökan enligt den föreslagna processen. För det fall som prövningsmyndigheten bedömer att verksamheten kan innebära en betydande miljöpåverkan kan det förenklade underlaget utgöra utgångspunkten för framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning. Därmed torde framtagandet av det förenklade underlaget inte innebära något arbete som är förgäves för verksamhetsutövaren.

I utredningen beskrivs en process där tillståndsmyndigheten för en aktiv dialog med sökanden om utformningen av vilka försiktighetsmått och åtgärder som kan krävas för att verksamheten inte ska innebära en betydande miljöpåverkan. Tillståndsmyndigheten uppges kunna stödja sökanden i dennes arbete med att ta

fram lämpliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått samt ge exempel på sådana åtgärder som är vanligt förekommande för den sökta verksamheten eller åtgärden. Av utredningen framgår att man övervägt att författningsreglera ett sådant krav men har bedömt att detta omfattas av de befintliga kraven avseende myndigheters serviceskyldighet och aktiva processledning i förvaltningslagen.

Naturvårdsverket delar inte utredningens uppfattning i denna del. Det ansvar som utredningen föreslår att tillståndsmyndigheten ska ta gentemot sökanden under den pågående processen går utöver de skyldigheter som följer av förvaltningslagen. Naturvårdsverket är därför av uppfattningen att om tillståndsmyndigheten ska kunna ta den aktiva roll som utredningen föreslår måste detta uttryckligen framgå av författning och då lämpligen av 20 kap. miljöbalken.

Av förslaget framgår att en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla sådana uppgifter som gäller för ansökan om miljötillstånd. Av förslaget till 3 kap. 14 § miljöprövningsförordningen anges att en ansökan om igångsättningsbesked utöver det som anges i 10 § också ska innehålla sådana uppgifter som anges i 2, 4–9 §§. Naturvårdsverket konstaterar att det även bör införas en hänvisning till att en ansökan kan behöva innehålla de uppgifter som framgår av 3 kap. 1 § andra stycket. Utredningen har föreslagit att täkter och gruvdrift i dagbrott ska vara granskningspliktiga verksamheter. I dessa verksamheter, regelmässigt vid gruvdrift och i vissa fall vid täktverksamhet, uppstår utvinningsavfall. För dessa verksamheter är det då nödvändigt att en ansökan innehåller en avfallshanteringsplan vilket regleras i 3 kap. 1 § andra stycket 3 miljöprövningsförordningen. Bestämmelserna om vad en ansökan om igångsättningsbesked ska innehålla måste således även hänvisa till dessa bestämmelser.

Vad avser Naturvårdsverkets ståndpunkt om att ansökan även bör innehålla ett underlag motsvarande ett förenklat underlag enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, se avsnitt 14.8.4 Nytt granskningsförfarande.

14.10.6 Vilka ska få tillfälle att yttra sig under handläggningen

Naturvårdsverket är i huvudsak positiv till förslaget, men bedömer att det behöver justeras i vissa delar.

Under prövningen av ett igångsättningsbesked kan ärendet, enligt utredningens förslag, komma att remitteras/kommuniceras två gånger; dels med stöd av 6 kap. 24 § miljöbalken, dels om miljöprövningsmyndigheten överväger att bifalla en ansökan om igångsättningsbesked. Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att det följer av förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering att berörda måste ges tillfälle att yttra sig över beslutsunderlaget innan ett beslut om igångsättningsbesked fattas.

Naturvårdsverket bedömer att dessa två potentiella remitteringsrundor kommer att vara mycket svåra att hinna med under den tidsfrist om tre månader som föreslagits för handläggningen av igångsättningsbeskeden. Det är av stor vikt att både myndigheter och allmänhet får skälig tid att ta till sig underlaget i ansökan och författa ett svar, se även Naturvårdsverkets synpunkter under avsnitt 14.10.11 Tidsfrist för handläggning av en ansökan om igångsättningsbesked.

Naturvårdsverket konstaterar även att allmänheten och eventuella sakägare får komma till tals först förhållandevis sent i processen enligt utredningens förslag. Även om detta inte strider mot MKB-direktivet kan det ifrågasättas om en sådan

ordning är lämplig. Som utredningen själv påpekar följer det av artikel 6 i Århuskonventionen att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium i beslutsprocesser om miljön informeras om den sökta verksamheten eller åtgärden och få möjlighet att lämna synpunkter. Deltagandet ska ske på ett tidigt stadium när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt (s. 1460). Naturvårdsverket anser därför att 6 kap. 24 § miljöbalken bör justeras så att prövningsmyndigheten kan inhämta synpunkter även från allmänheten redan i det skedet.

När det gäller den kommunikering som ska göras med allmänheten för det fall tillståndsmyndigheten överväger att meddela igångsättningsbesked så framgår det av författningskommentaren till 20 kap. 19 § miljöbalken att det är utredningens uppfattning att tillståndsmyndigheten även får kungöra ansökan om igångsättningsbesked på samma sätt som anges i 6 kap. 39 och 40 §§ miljöbalken. För att tydliggöra detta bör den möjligheten framgå direkt av 20 kap. 19 § miljöbalken.

14.10.7 Beslut om betydande miljöpåverkan

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men vill lyfta följande.

Om en verksamhet eller åtgärd innebär en betydande miljöpåverkan är det, för att förslaget ska vara förenligt med MKB-direktivet, nödvändigt att sökanden kompletterar ansökan med en miljökonsekvensbeskrivning. När det är frågan om verksamheter för vilka det sökts igångsättningsbesked bör det dock vara upp till sökanden att avgöra om denne vill ta fram en MKB och därmed driva tillståndsprocessen vidare. Det är därför lämpligt att, så som utredningen föreslår, prövningsmyndigheten då avslår en ansökan om igångsättningsbesked, i stället för att sökanden skulle föreläggas att inkomma med en MKB.

14.10.8 Förutsättningar för och innehållet i beslut om igångsättningsbesked

Naturvårdsverket instämmer endast delvis i förslaget att om en verksamhet inte kan antas innebära en betydande miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten meddela ett igångsättningsbesked om kraven i 20 kap. 28 § miljöbalken är uppfyllda.

Naturvårdsverket instämmer inte i förslaget om vad ett beslut om igångsättningsbesked ska innehålla.

Förutsättningar för igångsättningsbesked

En första förutsättning för att ett igångsättningsbesked ska kunna meddelas är att verksamheten inte innebär en betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket är i grunden positiv till införandet av ett granskningsspår där verksamhetens faktiska miljöpåverkan utgör grunden för omfattningen av prövningen. Den grundläggande förutsättningen för att kunna meddela ett igångsättningsbesked, det vill säga att verksamheten inte innebär en betydande miljöpåverkan, är därför logisk, tydlig och förenlig med MKB-direktivets krav.

Naturvårdsverket invänder däremot mot att följden av att en verksamhet inte innebär en betydande miljöpåverkan blir att ett igångsättningsbesked ska meddelas samtidigt som beslutet om betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att det ställs samma krav på miljöskydd vid prövning av ett igångsättningsbesked som det gör för tillstånd enligt dagens prövningssystem. Naturvårdsverket ser en risk att underlaget i ansökan med nuvarande förslag är alltför översiktligt och att det i avsaknaden av ett förenklat

underlag enligt nuvarande 6 kap. 47 § miljöbalken, kommer att saknas förutsättningar för att fatta välgrundade och välavvägda beslut med bibehållet miljöskydd.

Naturvårdsverket föreslår att det utreds vidare om ett underlag som motsvarar ett förenklat underlag ska ges in samtidigt med ansökan eller om det, vid behov, ska begäras in av prövningsmyndigheten efter det att prövningsmyndigheten konstaterat att verksamheten inte antas få en betydande miljöpåverkan.

Naturvårdsverket har i avsnitt 14.8.4 Nytt granskningsförfarande beskrivit varför Naturvårdsverket anser att ett underlag motsvarande vad som idag krävs i form av ett förenklat underlag i enlighet med nuvarande 6 kap. 47 § miljöbalken ska krävas avseende en verksamhet som inte innebär en betydande miljöpåverkan.

Naturvårdsverket invänder även mot att det beslut som följer efter att en verksamhet prövats enligt igångsättningsspåret benämns igångsättningsbesked, (se även avsnitt 14.5.1 Nya definitioner). Naturvårdsverket föreslår istället att beslutet ska benämnas igångsättningsstillstånd. Utredningen uppger att termen tillstånd behållits för de bestämmelser som fortsatt ska gälla för alla typer av tillstånd som regleras i miljöbalken, däribland miljötillstånd och igångsättningsbesked. Utredningen anger även att ett igångsättningsbesked bör uppfylla de generella krav EU-rätten ställer på tillstånd (s. 1154).

Utredningen har som ambition att tydliggöra förhållandet mellan EU-lagstiftningen och den svenska lagstiftningen, bland annat för att öka förståelsen för de olika systemen och för att till exempel underlätta rapportering. Naturvårdsverket anser därför att det skulle öka tydligheten i förhållande till EU-rätten om det beslut som är resultatet av granskningen även det benämns tillstånd. Det skulle även vara en pedagogisk poäng vid läsningen av övriga bestämmelser i 20 kap. miljöbalken om det vore mer tydligt att det beslut som följer av granskningsspåret faktiskt utgör ett tillstånd såväl i svensk som EU-rättslig kontext.

Beslutets innehåll

Naturvårdsverket tillstyrker den grundläggande princip som bestämmelsen i 20 kap. 28 § tredje stycket miljöbalken ger uttryck för, nämligen att samma materiella förutsättningar ska gälla för att meddela såväl ett igångsättningsbesked som ett miljötillstånd. De invändningar som Naturvårdsverket framfört avseende förutsättningarna för att lämna ett miljötillstånd i avsnitt 14.9.18 Ny reglering om vad som bör framgå av ett beslut m.m. gäller således i tillämpliga delar även förutsättningarna för att lämna ett igångsättningsbesked.

Vad gäller 6 kap. 2 § första stycket 2 miljöprövningsförfordningen så föreslås att ett igångsättningsbesked ska innehålla de villkor som behövs för att undvika, förebygga eller minska en betydande **negativ** miljöpåverkan. Naturvårdsverket motsätter sig att det ska göras någon ändring av vilka villkor som ska sättas för en verksamhet i förhållande till vad som gäller idag.

Det är även oklart för Naturvårdsverket hur den andra punkten i första stycket ska bedömas i förhållande till de villkorsförslag som sökanden ska inkomma med enligt 3 kap. 10 § 3 och 4 miljöprövningsförfordningen. Naturvårdsverket delar den bedömning som framgår av författningskommentaren till bestämmelsen (s. 1950) att ett igångsättningsbesked dels ska innehålla de villkor som är nödvändiga för att verksamheten inte ska medföra en betydande

miljöpåverkan, dels de villkor som inte direkt är kopplade till just bedömningen om betydande miljöpåverkan, men som behövs för att verksamheten ska vara förenlig med miljöbalken i övrigt. De verksamheter som kan komma ifråga för ett igångsättningsbesked är dock endast de där en betydande miljöpåverkan inte föreligger. Så som 6 kap. 2 § första stycket 2 är formulerad kan den dock tolkas som att det endast är möjligt att föreskriva sådana villkor som medför att verksamheten inte medför en ”betydande negativ miljöpåverkan”. Det är för Naturvårdsverket oklart om detta innebär samma bedömning som betydande miljöpåverkan eller om det är något annat som avses.

Naturvårdsverket har även noterat att 6 kap. 2 § första stycket 2 miljöprövningsförfordningen har formulerats annorlunda än motsvarande bestämmelse för miljötillstånd, 6 kap. 1 § första stycket 3. Det är för Naturvårdsverket oklart om någon skillnad avses mellan bestämmelserna. Om någon skillnad inte avses föreslår Naturvårdsverket att bestämmelserna formuleras på likartat sätt.

14.10.10 Ska besluten om betydande miljöpåverkan och igångsättningsbesked kunna överklagas?

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att ett beslut i frågan om en verksamhet eller åtgärd innebär en betydande miljöpåverkan inte ska kunna överklagas särskilt.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att det är en nödvändighet att både beslut om avslag på en ansökan om igångsättningsbesked samt ett beviljat igångsättningsbesked är överklagningsbara beslut. Vid överklagande av dessa beslut måste även bedömningen avseende verksamhetens eventuella betydande miljöpåverkan och därmed behovet av en MKB, kunna ifrågasättas, för att EU-rättens krav ska anses uppfylla, se C-570/13.

Naturvårdsverket saknar dock en beskrivning av de konsekvenser som kan uppstå för en verksamhetsutövare som ansöker om ändring av ett tillstånd. För det fall verksamheten bedöms innebära en betydande miljöpåverkan ska då prövningsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ta fram underlag för en specifik miljöbedömning. Om verksamhetsutövaren inte kan ifrågasätta beslutet om betydande miljöpåverkan förrän ett slutligt beslut fattats i ärendet kan det innebära en betydligt större arbetsinsats, och ökade kostnader, för verksamhetsutövaren än vad denne kanske förutsåg när den ansökte om ändringen. Om verksamhetsutövaren då istället för att komplettera ansökan väljer att återkalla ansökan kommer heller inget överklagningsbart beslut att fattas.

14.10.11 Tidsfrist för handläggning av en ansökan om igångsättningsbesked

I detta avsnitt behandlar utredningen dels frågan om föreläggande av komplettering av igångsättningsbesked och avvisning, dels frågan om tidsfrister för handläggning av igångsättningsbesked.

Beträffande möjligheten att förelägga och avvisa instämmer Naturvårdsverket i den föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 13 § miljöbalken. Beträffande föreslagen tidsfrist om att ett ärende om igångsättningsbesked ska ha avgjorts inom tre månader gör Naturvårdsverket följande bedömning.

För det fall generella tidsfrister ska gälla är det viktigt att det finns en tydlig och konkret startpunkt när tidsfristen ska böja löpa. I det hänseendet instämmer Naturvårdsverket i den föreslagna startpunkten i 20 kap. 15 § miljöbalken.

Naturvårdsverket har dock vissa invändningar mot att en ansökan inte ska vara möjlig att avvisa efter denna tidpunkt (se avsnitt 14.10.7 Beslut om betydande miljöpåverkan).

Vad gäller den föreslagna tidsfristen om tre månader gör Naturvårdsverket följande bedömning.

Naturvårdsverket instämmer i den föreslagna bestämmelsen i 14 § miljöbedömningsförordningen. För bedömningen av om en granskningspliktig verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bedömer Naturvårdsverket att den föreslagna tiden om tre månader, i de flesta fall, kommer att vara tillräcklig. Det är vidare positivt att det förs in en möjlighet för prövningsmyndigheten att, under vissa förhållanden, förlänga fristen.

Naturvårdsverket motsätter sig dock den föreslagna tidsfristen om tre månader i 2 § första stycket miljöprövningsförordningen. En mängd olika verksamhetstyper (både A-, B- och C-verksamheter) kommer att omfattas av den föreslagna granskningsplikten, där verksamheternas typiska miljöpåverkan också kommer att variera kraftigt.

Om Miljöprövningsmyndigheten efter granskning överväger att bifalla en ansökan om igångsättningsbesked ska myndigheten, enligt den föreslagna 20 kap. 19 § miljöbalken, på lämpligt sätt och i skälig omfattning ge berörda myndigheter och allmänhet tillfälle att yttra sig. I många fall kommer detta vara första gången myndigheter och enskilda tar del av ansökan. Synpunkter kommer regelmässigt att lämnas på såväl underlag som de materiella förutsättningarna för ett igångsättningsbesked (inklusive lämpliga villkor). I de flesta fall kommer målet inte vara klart för avgörande vid denna tidpunkt, utan ytterligare skriftväxling kommer att bli nödvändig. Därefter ska prövningsmyndigheten ha tid att skriva ett välmotiverat beslut. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till parts- och remissmyndigheternas ibland tidskrävande beslutsordningar, kommer tidsfristen om tre månader vara mycket knapp.

Det måste vidare beaktas att ett igångsättningsbesked föreslås få samma rättskraft som ett miljötillstånd. Mot den bakgrunden är intresset av ett materiellt riktigt avgörande mycket stort. Den korta tidsfristen medför dock sannolikt att handläggningen av igångsättningsbesked kommer att forceras, vilket riskerar att gå ut över kvaliteten på besluten.

Under alla förhållanden kommer beslut om förlängning av tidsfristen enligt 5 kap. 6 § miljöbedömningsförordningen regelmässigt att behöva fattas, vilket inte heller är lämpligt när tanken är att bestämmelsen ska utgöra en undantagsregel.

För det fall generella tidsfrister ändå ska gälla för handläggningen av granskningspliktiga verksamheter, instämmer dock Naturvårdsverket i den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 6 § miljöprövningsförordningen.

14.10.12 Vilken rättsverkan har beslutet om igångsättningsbesked?

Naturvårdsverket motsätter sig inte att ett beslut om igångsättningsbesked ska omfattas av samma rättsverkan som ett miljötillstånd enligt 24 kap 1 § miljöbalken, om vidare utredning visar att så kan ske utan överbelastning på tillsynsmyndigheten. Särskilt bör i en vidare utredning en kostnadsanalys göras av att många befintliga C-verksamheter behöver ansöka om, samt omfattas av, ett rättskraftigt avgjort beslut.

Rättskraft för ett igångsättningsbesked innebär att bestämmelser om omprövning gäller för de villkor som beslutet innehåller, vilket i sin tur påverkar hur tillsynen kan bedrivas. För verksamhetskoder som idag omfattas av anmälningssplikt men som övergår till granskningspliktig verksamhet kommer tillsynsmyndigheten inte längre att kunna använda föreläggande för att åstadkomma rättelse ifall frågan är reglerad genom villkor. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer det att medföra ett mer resurskrävande förfarande ifall det finns miljömässiga skäl att ställa högre krav på verksamheten. Utredningen ger dock ingen tydlig bild av vilka frågor som uttryckligen bör regleras i ett beslut om igångsättningsbesked och vad som kommer att vara öppet för tillsyn. Det kan antas att villkoren i ett igångsättningsbesked bland annat kommer att syfta till att begränsa verksamheten så att den inte riskerar medföra en betydande miljöpåverkan. I sammanhanget bör beaktas att en nationell prövningsmyndighet aldrig kommer att kunna ha den lokalkännedom som den kommunala tillsynsmyndigheten har varför det finns skäl att anta att den nya prövningsmyndighetens beslut i högre grad kommer tillämpa standardiserade villkor jämfört med de försiktighetsmått som en kommun meddelar i ett anmälningssärende. Därmed finns också en risk att prövningsmyndighetens beslut om villkor inte alltid träffar rätt i det enskilda fallet.

14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Naturvårdsverket instämmer i förslaget och delar utredningens bedömning att Sverige behöver ta ett helhetsgrepp för att digitalisera miljöprövningen samt att ansvaret för detta är oklart. Vi ser dock att frågan behöver ses över i ett bredare perspektiv än miljöprövningen för att skapa förutsättning för synergieffekter och ett långsiktigt systematiskt förenklingsarbete.

Utredningen är ett av flera initiativ inom miljöbalkens område kring informationshantering och digitalisering samt informationsutbyte mellan myndigheter och verksamhetsutövare.²⁰ Det finns ingen tydlig gemensam nationell bild över hur ansvaret för information med koppling till miljöfarlig verksamhet ska fördelas mellan olika aktörer. Naturvårdsverket ser därför behov av samsyn och att regeringen ansvarar för en gemensam riktning av dessa initiativ för att säkra att utveckling av digitala lösningar och nya arbetssätt, löser nuvarande svårigheter och främjar regelförenkling hos verksamhetsutövare och samtidigt gör det lättare och säkrare för myndigheter och andra aktörer att dela information mellan varandra.

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen bland annat identifierar att det finns behov av ett nationellt anläggningsregister, strukturering av tillståndshandlingen samt tillgängliggörande av information för allmänheten. Detta är behov som även identifierats inom ramen för myndighetens arbete med företagens miljörapportering.^{21, 22} För att möta upp för dessa behov och därmed skapa

²⁰ Till exempel: Miljötillståndsutredningen (2024) och Miljöstraffsutredningen (2025) samt regeringsuppdragen Nytt system för företagens miljörapportering, inklusive dess kompletterande uppdrag (KN2025/00357, KN2025/01071), Vägledning, stöd och standardiserade underlag för utveckling av e-tjänster hos kommuner (KN2024/02097) och Förslag på digitala lösningar för tillsynsvägledning (KN 2023/00988, KN 2024/02498).

²¹ Naturvårdsverket (2025). *Nytt system för företagens miljörapportering – Redovisning av regeringsuppdrag*. Skrivelse, NV-09157-23.

²² Naturvårdsverket (2025). *Komplettering av redovisningen Nytt system för företagens miljörapportering – Redovisning av regeringsuppdrag*. Skrivelse, NV-25-005358.

förutsättning för effektivt informationsflöde för företagens miljöinformation och rapportering (FMR) inkluderar informationssystemet följande tjänster:

- Anläggningstjänst, vilken ger en nationellt samlad bild över verksamheter, skapar möjlighet att knyta ihop de olika delarna av informationssystemet FMR och andra informationssystem.
- Tillståndstjänst, som strukturerar tillståndsmeningen och aktuella villkor i gällande miljöbalkstillstånd. Tjänsten skulle även kunna fungera som ett första steg mot att införa ett digitalt tillståndssystem som ska finnas på plats 2035 enligt EU:s reviderade industriutsläppsdirektiv.
- Miljöinformationsportalen (MIP) avser att publikt tillgängliggöra grundläggande information om en anläggning och dess verksamhet, relevanta handlingar, information om utsläpp, uppfyllelse av miljötillstånden samt information om tillsynen som följer av till exempel EU-rätten eller andra internationella åtaganden.

Naturvårdsverket ser att lösningen för FMR är flexibel och utformad så att de olika ingående tjänsterna har möjlighet att utbyta information med andra aktörer och eventuellt även flytta till annan aktör om det efterfrågas i framtiden.

14.13 Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Naturvårdsverket motsätter sig utredningens första- och andrahandsförslag vad avser slopad talerätt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelsen. Naturvårdsverket motsätter sig att Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas talerätt begränsas, men har inget emot ett förtydligande av myndigheternas talerätt. Vid ett förtydligande av talerättens omfattning är det viktigt att det formuleras så att det blir tydligt att någon begränsning i praktiken i förhållande till hur det ser ut idag inte avses.

De frågor MSB bevakar i tillståndsprövningen är mycket viktiga. Felbedömningar kan få allvarliga konsekvenser för såväl miljön som människors liv och hälsa. Ingen av övriga myndigheter med talerätt besitter en sådan djupgående kompetens gällande säkerhetsfrågor som MSB gör. Myndigheten överklagar också mycket sällan givna tillstånd, mellan inga och några få gånger per år, enligt utredningen. Naturvårdsverket delar således utredningens uppfattning att en slopad talerätt för MSB inte skulle ge annat än en mycket marginell, om någon, betydelse för tidsåtgången för miljöprövningen i stort (sid 1516). En borttagen talerätt för MSB skulle dessutom kunna innebära säkerhetsrisker, då myndigheten i situationer där de finner att ett beslut kan medföra en oacceptabel risk för olyckor inte skulle ha möjlighet att få detta ändrat vid en överprövning. Mot bakgrund av vikten av de frågor MSB bevakar i prövningen, särskilt kopplat till nya tekniker inom den gröna omställningen, finner Naturvårdsverket inte att en eventuell och marginell tidsvinst för prövningen som helhet kan motivera en borttagen talerätt för MSB.

Utredningens resonemang i denna del är svår att förstå. Som Naturvårdsverket förstår utredningen är det som läggs i vågskålen **för** en ändring, att det skulle kunna bli en vinst på ett generellt plan vid bedömning av företagens investeringsvilja. Naturvårdsverket har svårt att se, dels att en slopad talerätt för MSB skulle medföra en ökad investeringsvilja, dels att denna eventuella följd ska väga tyngre än en bevarad talerätt för den myndighet som bland annat ansvarar för SEVESO-frågor.

Utredningen föreslår att en borttagen talerätt kan kompenseras genom möjligheten för MSB att underrätta regeringen genom en hemställan i det fall myndigheten identifierar ett problem med rättsutvecklingen inom sitt område. Vidare föreslås att myndigheten, i de fall den finner att ett tillstånd behöver överklagas, kan vända sig till andra myndigheter med talerätt och be dessa att överklaga. Några sidor längre fram i utredningen konstateras dock att det är betydligt mer resurskrävande att driva en fråga där initiativet kommer från en annan myndighet, samt att ett upplägg där en myndighet driver frågor inom andra myndigheters ansvarsområden skulle motverka regeringens förvaltningspolitiska inriktning där ansvars- och uppgiftsfördelning mellan myndigheter vara tydlig. Naturvårdsverket konstaterar också att det inte är oproblematiskt för myndigheter att överklaga på uppdrag av annan myndighet, och att frågor rörande organisatoriskt ansvar och beslutsbehörighet kan bli komplexa. Vidare ifrågasätts om någon myndighet kommer att kunna föra talan för MSB:s räkning utifrån det faktum att Naturvårdsverkets talerätt avser miljöfrågor och länsstyrelsernas talerätt föreslås begränsas till allmänna frågor inom länet.

Naturvårdsverket delar inte heller utredningens bedömning att en ny prövningsorganisation minskar behovet av myndigheter med talerätt.

Sammantaget ser inte Naturvårdsverket att den lilla (om någon) tidsvinst och investeringsvilja som kanske kan uppnås med förslaget, överväger de nackdelar som en slopad talerätt för MSB skulle innebära.

Utredningens förslag i första hand för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna så är inte helt tydligt. Utredningen anger att de i första hand förordar att Naturvårdsverkets, Havs- och vattenmyndighetens och länsstyrelsernas talerätt **förtydligas**. Men vidare att Naturvårdsverkets talerätt **begränsas** till att tillvarata allmänna miljöintressen och att länsstyrelsens talerätt **begränsas** till att gälla miljöintressen och andra allmänna intressen inom länet.

Naturvårdsverket har inget emot ett förtydligande av uppräknade myndigheters talerätt enligt vad som gäller i praktiken idag. Vi uppfattar inte heller att en begränsning av talerätten har varit utredningens avsikt, utan ett förtydligande som inte är avsett att förändra myndigheternas roll i prövningen (sid. 1511–1512 samt 1601 och 1610). Vi ser dock att ett användande av ordet ”begränsa” i sammanhanget kan leda till osäkerhet om vad som ingår i talerätten. Vi ser därför behov av tydliga förarbetsuttalanden i frågan.

Särskilt ser vi att tillägget ”i länet” vad gäller länsstyrelsens talerätt skulle kunna ge upphov till olika tolkningar och diskussioner. Så som utredningen redogör för är länsstyrelsen den myndighet som deltar på absoluta majoriteten av tillståndsprövningar. Naturvårdsverket, liksom Havs- och vattenmyndigheten, delar endast på ett fåtal utvalda prövningar. Det innebär att det måste vara tydligt att länsstyrelserna även framöver har möjlighet att driva en bredd av miljöfrågor, även sådana av mer nationell karaktär.

Naturvårdsverket motsätter sig starkt utredningens andrahandsförslag om slopad talerätt för länsstyrelserna. En viktig funktion med klagorätten är att det allmänna ska kunna bevaka att beslut blir materiellt riktiga. Miljörätten är komplex och innefattar svåra avvägningar, varför det är viktigt att staten, inte bara i stora mål eller mål av principiell vikt, kan överklaga för att få ett materiellt felaktigt beslut justerat. Detta är viktigt eftersom ett materiellt felaktigt

beslut kan få negativa konsekvenser för både miljö och människors hälsa. Idag är länsstyrelserna delaktiga i princip i alla prövningar och är oftast den myndighet som har bäst kunskap om såväl verksamheten som omgivningarna. För att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska kunna bevaka frågor på ett liknande sätt som länsstyrelserna gör idag skulle myndigheterna behöva betydligt mer resurser och ett utvidgat uppdrag.

I konsekvensanalysen av förslaget anger utredningen att Naturvårdsverket bedöms delta i prövningar i samma utsträckning som idag, men att det möjligen kan bli aktuellt att överklaga i något fler ärenden för att företräda det allmänna miljöintresset. Naturvårdsverket antar att de eventuellt tillkommande överklagandena som utredningen ser framför sig är till följd av en slopad talerätt för MSB, eventuellt även begränsningen för länsstyrelserna till miljöfrågor inom länet. Som konstateras ovan ser dock Naturvårdsverket att möjligheten att driva frågor för andra myndigheter utan talerätt, exempelvis SGU eller MSB, till stor del försvinner i och med föreslaget förtydligande till ”allmänna miljöintressen”. Idag är det i vart fall teoretiskt möjligt för Naturvårdsverket att överklaga frågor åt dessa myndigheter rörande exempelvis säkerhet eller resursbehov, även om det som ovan angetts sällan är praktiskt möjligt eller lämpligt.

För att undvika tidskrävande diskussioner i prövningar kring omfattningen av Naturvårdsverkets talerätt till följd av ändringen i miljöbalken vill Naturvårdsverket framhålla att det är viktigt att en eventuell ändring åtföljs av tydliga förarbeten där det framgår att någon ändring i praktiken jämfört med idag inte avses. Exempelvis skulle kunna tänkas att frågor om klimatanpassning, energihushållning och klimat inte ses som självklara miljöintressen för alla parter. Så som Naturvårdsverket uppfattar utredningen är det emellertid självklart att dessa frågor ska inkluderas så som idag.

14.14.1 En mer flexibel, effektiv och förutsebar tillståndsprövning förutsätter en god tillsyn

Naturvårdsverket delar utredningens uppfattning att föreslagna förändringar av miljöprövningen kommer att kräva en mer kvalificerad tillsyn i en omfattning som är större än idag. Utredningen belyser dock endast översiktligt de utmaningar det kommer att innebära. Enligt Naturvårdsverket är det osannolikt att den förändring som behöver ske är möjlig att åstadkomma utan att tillsynen över verksamheter med krav på tillstånd koncentreras till färre tillsynsmyndigheter. Även utan att tillståndets rättskraft förändras, och att fler frågor landar på tillsynen, finns redan idag skäl som talar för att de mer komplexa miljöpåverkande verksamheterna bör tillsynas av färre myndigheter. Utredningens förslag ökar det behovet. Enskilda kommuner, de stora, har kapacitet att möta ett förändrat tillsynsuppdrag. Ur ett nationellt perspektiv är det angeläget att antalet tillsynsmyndigheter inte är alltför många när det gäller komplexa miljöpåverkande verksamheter för att tillsynen ska bedrivas likvärdigt över landet. Samverkan och erfarenhetsutbyte mellan tillsynsmyndigheter bedöms också kunna ske effektivare om antalet myndigheter är relativt få. Naturvårdsverket konstaterar att länsstyrelserna genom deras gemensamma digitala handläggarnätverk och projektorganisationen Miljösamverkan Sverige har bättre förutsättningar än kommunerna att samverka nationellt.

Olika lösningar som stärker tillsynen bör utredas. En möjlig förändring är att ytterligare begränsa eller helt ta bort möjligheten att överlåta tillsynsansvar över verksamheter som enligt EU-rätt kräver miljötillstånd. Vidare bör det göras möjligt att överlåta tillsyn av ett visst tillsynsobjekt från en länsstyrelse till

annan länsstyrelse för att på så sätt koncentrera branschkompetens när det endast finns ett fåtal anläggningar av samma typ i olika delar av landet. Även andra lösningar kan utredas. Om en ny nationell prövningsmyndighet inrättas kan det även finnas skäl att beakta vissa delar av Miljömyndighetsutredningens förslag om ny nationell myndighet för prövning och tillsyn.²³

Naturvårdsverket bedömer att tillsynsmyndighetens partsroll i prövningen framöver kommer att bli än mer betydelsefull, särskilt vad gäller granskningspliktiga verksamheter och åtgärder och vid ändring av pågående verksamhet. Det är närmast en förutsättning för en effektiv och välavvägd prövning att tillsynsmyndigheten yttrar sig över lokalisering, tilltänkta ändringar av verksamheten och de försiktighetsmått som ansökan innehåller. Samtidigt är det inte ovanligt idag att kommunala tillsynsmyndigheter på grund av resursbrist väljer att helt eller delvis avstå från att yttra sig i prövningsärenden då arbetet inte kan finansieras genom tillsynsavgift.

Att tillsynen blir mer kvalificerad och därmed mer tidskrävande kommer att medföra att tillsynsavgifterna behöver utvecklas i motsvarande grad. I det sammanhanget får konstateras att statligt avgiftsuttag för miljöfarlig verksamhet idag inte stödjer en situationsanpassad tillsyn. Förutom att avgiftsnivåerna för tillsyn generellt behöver höjas bör det även finnas en möjlighet att ta ut en kompletterande timavgift vid extraordinär tillsyn. Vidare behöver kopplingen mellan avgiftsuttag och resurser för tillsynsverksamheten vara starkare än idag.

I och med att anmälningsplikt ersätts med granskningsplikt för ett stort antal verksamhetstyper kommer antalet remisser att öka. Naturvårdsverket befarar att tillsynsmyndigheterna inte kommer att ha förutsättningar att yttra sig i önskvärd omfattning. Naturvårdsverket menar vidare att tillsynsmyndighetens yttrande bör ses som en integrerad del i prövningen och omfattas av principen om att förorenaren betalar. En möjlig lösning på problemet kan därför vara att bredda tillsynsbegreppet i 26 kap 1 § miljöbalken till att även innefatta tillsynsmyndighetens arbete med att yttra sig till prövningsmyndigheten över ansökan om miljötillstånd och igångsättningsmedgivande. Därmed får tillsynsmyndigheten möjlighet att ta ut tillsynsavgift för arbetet. Frågan bör i vart fall utredas.

14.14.2 Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövare att ansöka om igångsättningsbesked

Naturvårdsverket instämmer i förslaget och har inga synpunkter på hur författningsförslaget är utformat.

14.14.3 Krav på miljörapport

Naturvårdsverket är positiv till förslaget inklusive dess bedömning, eftersom behovet av en översyn av miljörapporteringskravet har identifierats även inom ramen för myndighetens arbete med regeringsuppdraget Nytt system för företagens miljörapportering (KN2025/00357).²⁴ I samband med detta arbete har det bland annat lyfts att tillgången på information för till exempel vattenverksamhet enligt kap. 11 miljöbalken och viss anmälningspliktig

²³ Miljömyndighetsutredningen (SOU 2015:43). *Vägar till ett effektivare miljöarbete*.

²⁴ Naturvårdsverket (2025) Nytt system för företagens miljörapportering – Redovisning av regeringsuppdrag, skrivelse NV-09157-23.

verksamhet enligt miljöprövningsförordningen idag är otillräcklig utifrån rapporteringskrav enligt EU-rätten eller andra internationella åtaganden.

Naturvårdsverket konstaterar att utredningen föreslår författningsändringar kopplat till miljörapporteringen där även myndigheten har föreslagit ändringar i och med ovan nämnda regeringsuppdrag inklusive dess kompletterande uppdrag.²⁵ Myndigheten anser därför att författningsändringar kopplat till miljörapporteringen bör beaktas samlat och utifrån ett helhetsperspektiv.

14.17.1 Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Naturvårdsverket konstaterar att föreslagna följdändringar är relevanta om utredningens förslag genomförs i sin helhet. Ifall delar av förslaget genomförs påverkar det vilka följdändringar som är nödvändiga.

14.17.3 Förordningen om vattenverksamheter

Naturvårdsverket bedömer att förslaget att upphäva 11 kap. 12 § miljöbalken, och i stället föra in en liknande bestämmelse i 19 a § första stycket 1 förordningen (1998:1398) om vattenverksamheter, behöver föregås av djupare konsekvensanalys.

Enligt dagens 11 kap. 12 § miljöbalken behövs inte tillstånd enligt miljöbalken eller anmälan enligt 11 kap. 9 a § miljöbalken om det är uppenbart att vare sig allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena. Utredningens förslag på undantag i 19 a § första stycket 1 förordningen om vattenverksamheter omfattar dock bara sådana vattenverksamheter som kommer att vara anmälningspliktiga enligt 19 § samma förordning. Grundvattenbortledning finns inte upptagen i bestämmelsen, utan grundvattenbortledning föreslås i stället vara granskningspliktig, med undantag för sådan grundvattenbortledning som i stället omfattas av kravet på miljötillstånd.

Idag är det inte ovanligt att 11 kap. 12 § miljöbalken tillämpas beträffande grundvattenbortledning (vägdragningar, schaktningsarbeten, täktverksamhet med mera). Konsekvensen av utredningens förslag blir att all grundvattenbortledning, oavsett hur begränsad, i princip kommer att behöva genomgå ett granskningsförfarande. Utan en bedömning av hur frekvent undantaget tillämpas är det inte möjligt att ta ställning till förslaget i denna del.

14.18 Frågor för framtida översyn

Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsatser att flera frågor behöver utredas vidare innan utredningens förslag fullt ut kan implementeras. Inte minst frågor om avgränsning av granskningsplikten, finansiering av tillsyn och prövning samt fördelning av tillsynsansvar är så centrala att de behöver utredas vidare innan det sammantaget är möjligt att överblicka konsekvenserna av utredningens förslag.

Inom ramen för översynen av avgiftsuttag bör även övervägas om länsstyrelserna ska ges möjlighet att direkt disponera intäkter från tillsynsavgifter, så kallad specialdestination. Enligt Naturvårdsverket finns det flera argument som talar för att en specialdestination skulle stärka

²⁵ Naturvårdsverket (2025) Komplettering av redovisningen Nytt system för företagens miljörapportering – Redovisning av regeringsuppdrag, skrivelse NV-25-005358.

länsstyrelsernas tillsyn och bidra till en bättre koppling mellan avgiftsuttag och motprestation.

14.20 Behov av nya myndighetsföreskrifter, nytt vägledningsmaterial eller annat stöd vid miljöprövning

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att all vägledning om miljöprövning bör vara samlad på en webbplats och att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter ta fram en sådan plattform.

Som angetts i avsnitt 14.9.19 motsätter sig inte Naturvårdsverket ett uppdrag att ta fram generella föreskrifter, men bedömer att ett sådant uppdrag behöver föregås av en mer djupgående analys, inkluderande både vilka föreskrifter som kan vara lämpliga och en kostnads-nyttöanalys.

14.20.4 Översyn av kravet på miljörapport

Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsats om att det finns behov av en översyn av krav på miljörapport för tillståndspliktiga vattenverksamheter och granskningspliktiga verksamheter, samt konstaterar att utredningen föreslår att myndigheten ges ett sådant uppdrag. Naturvårdsverket bedömer att det inom ramen för detta uppdrag även finns behov av att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv uppföljning, för såväl tillsynsmyndigheter som verksamhetsutövare, av villkor för granskningspliktiga verksamheter.

15.1 Ikraftträdandebestämmelser

Naturvårdsverket instämmer i att äldre bestämmelser fortsatt ska gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av sådana mål och ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Naturvårdsverket instämmer i huvudsak i att ett tillstånd som innan ikraftträdandet är meddelat med stöd av 9 kap. 6 § eller 11 kap. 9 § miljöbalken ska gälla som ett miljötillstånd som är meddelat med stöd av 20 kap. miljöbalken. Dock anser Naturvårdsverket, precis som utredningen framför i avsnitt 14.9.17 Tydligare regler om tillståndens rättsverkan, att rättskraften för det allmänna villkoret alltså ska gälla för innan ikraftträdandet meddelade tillstånd. Detta behöver regleras om även äldre tillstånd enligt föreslagen övergångsbestämmelse ska gälla som ett miljötillstånd enligt 20 kap.

Naturvårdsverket instämmer i att äldre bestämmelser med krav på miljörapport ska gälla i stället för föreslagen bestämmelse i 26 kap. 20 § miljöbalken för sådana verksamheter som tidigare omfattades av tillståndsplikt, men som enligt de nya bestämmelserna blir granskningspliktiga.

15.2.5 Övriga författningar

Naturvårdsverket instämmer i förslaget till nytt sista stycke i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) eftersom det innebär ett förtydligande. Vi hänvisar till vad som framfördes i yttrande den 28 mars 2024 över remissen Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet (vårt ärendenummer NV-09161-23) angående att plan- och bygglagens bestämmelser om MKB-projekt är svårtillämpade. Vi konstaterar att tillämpningsproblemen kommer kvarstå även med nu föreslaget förtydligande.

16.4.6 Konsekvenser Naturvårdsverket

Med anledning av de föreslagna kortare tidsfristerna förutsätter utredningen att Naturvårdsverket kan komma att behöva anpassa sina arbetsformer för att säkerställa att beslut kan fattas under sommaruppehållet och delegera vissa beslut till handläggare. Det saknas ett fortsatt resonemang kring vad detta kan komma att innebära för Naturvårdsverket som myndighet och för miljöprövningsprocesserna som sådana.

Naturvårdsverket är en expertmyndighet där en eller ett par handläggare är experter inom respektive bransch. Som remissinstans har Naturvårdsverket liksom andra remissinstanser inte möjlighet att påverka vad som kommer in och när. Om flera prövningar kommer in samtidigt inom samma område och med korta tidsfrister innebär det med dagens resurs att Naturvårdsverket inte har möjlighet att svara på alla. För att säkerställa att det finns relevant bemanning på plats under semestertider räcker det därför inte att ha ett fåtal handläggare i tjänst för att bevaka och besvara inkommande ärenden. För att säkerställa möjligheten för myndigheten att hantera inkommande ärenden skulle ungefär hälften av alla prövningshandläggare behöva vara i tjänst vid varje givet tillfälle.

Naturvårdsverkets arbetsordning innebär, liksom för många myndigheter, att beslut behöver föredras för beslut på flera olika nivåer. Beroende på hur principiellt ärendet är kan det innebära beslutstider på upp till några veckor. Vid korta yttrandefrister innebär det att det blir mycker kort tid kvar för själva handläggningen. Att delegera fler beslut till handläggare kan på sikt leda till mindre enhetlighet i myndighetens yttranden.

I utredningen saknas en konsekvensanalys av det ökade resursbehov som kommer att uppstå med anledning av att Naturvårdsverket föreslås få ett utökat ansvar för de gränsöverskridande samråden enligt Esbo-konventionen.

Utredningen har under avsnitt 14.8.10 Förenklat gränsöverskridande samråd gjort bedömningen att ändringarna inte kommer innebära ett utökat resursbehov hos Naturvårdsverket. Ansvaret för att granska och begära och hantera kompletteringar av underlagen innebär ett utökat ansvar för Naturvårdsverket och kommer att innebära ett ökat resursbehov.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetscheferna Karolina Ardesjö Lundén, Lisa Johansson, Eva Svensson och Kerstin Åstrand; miljöjuristerna Malin Blohm, Karin Bäckström Jensen, Sara Nordström och Lina Vogel samt handläggarna Tomas Waara och Johanna Enberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:
kristin.skeppsby@regeringskansliet.se.