



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

kopia:

kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Sjöfartsverkets remissvar avseende SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings och tillståndsprövningsprocess

Sjöfartsverket avstyrker förslaget såvitt avser

- det generella undantaget från tillståndsplikten i 11 kap. 12 § miljöbalken upphävs, samt
- andrahandsförslaget att uppgiften att som första instans pröva verksamheter och åtgärder genom miljöprövning läggs på sex länsstyrelser.

Sjöfartsverket tillstyrker förslaget i övrigt och lämnar följande synpunkter enligt nedan.

Sjöfartsverket har organiserat synpunkterna utifrån en bedömning av huvuddragen i förslaget, vilka är ändring av tillstånds- och anmälningsplikten, ändring av miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen, prövningens omfattning samt ändring av organisationen för miljöbedömnings- och tillståndsprövningen.

Inledning

Utredningen presenterar ett omfattande förslag till omarbetning av de materiella och processuella bestämmelserna för miljöprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Sjöfartsverket ställer sig positiv till ändringar som syftar till att få till stånd ett tydligare och därigenom mer effektivt regelverk som bidrar till en ökad förutsebarhet. Det är dock fråga om betydande förändringar och det är svårt att helt överblicka konsekvenserna av dessa och om utredningens förslag kommer leda till samtliga önskade effekter. Sjöfartsverkets yttrande innefattar därför övergripande synpunkter på utredningens förslag, mot bakgrund av Sjöfartsverkets uppdrag.

I egenskap av infrastrukturhållare för farleder ansvar Sjöfartsverket för att underhålla dessa samt vid behov inrätta nya. Detta innebär att Sjöfartsverket agerar som verksamhetsutövare och bedriver prövningspliktig verksamhet enligt miljöbalken, främst i egenskap av sökandepart i mål om vattenverksamhet. Sjöfartsverket agerar även i egenskap av remissmyndighet i prövningar med syfte att upprätthålla en säker infrastruktur för sjöfarten.

Ändring av tillståndsplikten och anmälningsplikten för verksamheter och åtgärder enligt miljöbalken

Dagens regelverk innebär att de processuella reglerna har för stor påverkan på prövningens omfattning jämfört med den faktiska miljöpåverkan. T.ex. kan det uppstå oproportionerligt stora skillnader mellan verksamheter som tangerar tillståndsgränsen jämfört med de som går över densamma. Motsvarande gäller prövningar av liknande verksamheter men där den ena automatisk ska anses innebära betydande miljöpåverkan. Sjöfartsverket anser att de nu föreslagna ändringarna överlag innebär att miljöpåverkan i det enskilda fallet kommer få större betydelse vid prövningen av den enskilda verksamheten.

Sjöfartsverket delar utredningens förslag och ser mycket positivt på att bestämmelserna om vilka verksamheter som ska anses medföra betydande miljöpåverkan ändras på det sätt som föreslås, vilket innebär att muddring för farled inte per automatik innebär betydande miljöpåverkan (jfr. nuvarande 6 § 1st 7 p. miljöbedömningsförfordningen (2017:966)). Den nuvarande bestämmelsen är enligt Sjöfartsverkets mening otydlig och har medfört, så som den ibland tillämpas av myndigheter, att även vid mindre muddringsarbeten behöver en fullständig miljöbedömning genomföras. Den nya ordningen framstår som lämpligare då bedömningen görs utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet. Ovannämnda bestämmelse har även försvårat tillämpning av anmälningsplikten i 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamheter för muddringsarbeten av mindre storlek i anslutning till farleder. Med föreslagen ändring borde det inte råda någon tvekan om att även muddring i farled som storleksmässigt faller inom anmälningsplikten kan genomföras inom förfarandet.

Med anledning av de omfattande lagändringarna borde även bestämmelserna rörande rensning i nuvarande 11 kap. 15 § miljöbalken, dvs underhållsmuddring för att bibehålla rådande djup kunna moderniseras. För Sjöfartsverket är det nödvändigt att med regelbundenhet kunna underhållsmuddra farleder för att bibehålla rådande djup. För att åstadkomma ökad tydlighet och förenkla handläggningen kan rensning möjligen tas upp som en anmälningspliktig verksamhet i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Sjöfartsverket gör också regelmässigt mindre underhållsåtgärder utan någon miljöpåverkan på sjömärken som uppfyller definitionen för vattenanläggning i 11 kap. 4 § miljöbalken. Det föreslås att det generella undantaget från tillstånds- och anmälningsplikt i nuvarande 11 kap. 12 § miljöbalken ska utgå. Så som granskningsplikten är beskrivet i förslaget till ändring i

Datum
2025-05-26

Vår beteckning
25-01020

miljöprövningsförfordningen och bilagan kommer undantaget i praktiken att försvinna. Sjöfartsverket ställer sig frågande om detta är avsikten med förslaget. För att kunna vidta dessa underhållsåtgärder är det nödvändigt att även undantagsbestämmelsen från tillståndsplikten i nuvarande 11 kap 12 § miljöbalken är kvar som en generell bestämmelse.

Miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen

Sjöfartsverket instämmer i utredningens förslag som innebär att samrådsförfarandet formaliseras och att ansvaret överläts till prövningsmyndigheten. Sjöfartsverket instämmer även i utredningens bedömning avseende samrådets tidpunkt och underlag. Det framstår som fördelaktigt att särskilt berörda och allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter på både ansökan och underlagshandlingarna först när det finns ett tydligare underlag att ta ställning till.

Som remissmyndighet ser Sjöfartsverket inte heller några hinder med en sådan ordning under förutsättning att möjligheten att delta i samrådet för de verksamheter som berör sjöfartens framkomlighet och säkerhet tillförsäkras. Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken är väsentliga för att Sjöfartsverket ska kunna bevaka vilken påverkan planerade verksamheter och projekt får på Sjöfartsverkets uppdrag som exempelvis att hålla farlederna farbara under vintertid samt möjligheterna att nå de transportpolitiska målen. Det förutsätts därför att Sjöfartsverket deltagande i prövningsprocessen förblir densamma som i nuvarande ordning.

Utredningen drar slutsatsen att skillnaden i hanteringen av miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamheter i första hand är ett resultat av hur frågorna reglerats historiskt. Sjöfartsverket menar att skillnaderna också kan motiveras med att verksamheterna i avgörande delar skiljer sig åt. Vissa av bestämmelser i 11 kap. miljöbalken som reglerar t.ex. rådighetsfrågan, tvångsrätt samt de särskilda förutsättningarna för vattenverksamhet (11 kap. 7 § miljöbalken), har tillkommit just på grund av att det finns ett särskilt behov att hantera detta i tillståndsprövningen av vattenverksamheter. Av den anledningen finns också ett större behov att bevaka andra allmänna intressen än miljöfrågorna. Sjöfartsverket har i tidigare sammanhang (jfr SOU 2024:89) påtalat vikten av att Sjöfartsverket ges möjlighet att yttra sig i samband med verksamheter som berör Sveriges ekonomiska zon. Detta är självklart centralt även för verksamheter som kan beröra sjöfartens intressen i inre vatten och territorialhavet. På motsvarande sätt som idag förutsätts därför att prövningsmyndigheten inhämtar Sjöfartsverket yttrande i ansökningar och beslut som kan påverka sjöfarten.

Datum
2025-05-26

Vår beteckning
25-01020

Begränsning av provningen/tillståndets omfattning

Sjöfartsverkets erfarenhet vid tillståndsprövning är att det främst är otydligheten kring provningens omfattning samt de materiella kraven på provningsunderlaget som leder till långa handläggningstider och ineffektiva provningar. Denna fråga adresseras emellertid sparsamt av utredningen, som inte föreslår ändringar i de materiella bestämmelserna utan enbart konstaterar att dessa nu förtydligas genom att de sammanställs i en ny bestämmelse.

Utredningsdirektiven tar fokus på att avgränsa miljöprovningen vilket återspeglas i slutsatserna där en av de föreslagna åtgärderna är att avgränsa vad som ska provas. Det är inte säkert att en begränsning av provningen i sig åstadkommer det som beskrivs som syftet med utredningsuppdraget (Jfr s. 41). De bakomliggande orsakerna till den problembild som lyfts avseende provningen får också anses föreligga efter provningen och i tillsynen av en verksamhet. Miljölagstiftningen är snårig och fragmenterad utifrån mixen av tidigare sektorslagstiftning och EU-krav samtidigt som kravställningen skiljer sig väsentligt mellan de ca 300 tillsynsmyndigheterna i Sverige. En konsekvens av begränsningen av provningens omfattning kan bli att problemen istället flyttas till att hanteras inom ramen för tillsynen.

Förslaget som har tydligast bäring på resonemanget ovan är justeringen av tillståndets rättskraft i 24 kap. 1 § miljöbalken. Förslaget innebär att verksamhetsutövarens möjligheter att påverka provningsramen och sedermera tillståndets omfattning begränsas. Mot bakgrund av bl.a. de tidsfrister som föreslås finns det anledning att anta att det finns incitament för provningsmyndigheten att begränsa provningens omfattning. Även om flexibiliteten kan öka om frågorna hanteras inom ramen för tillsynen innebär det ur ett verksamhetsutövarperspektiv i viss mån att ”skjuta problemen på framtiden”.

Vid en sådan begränsning av rättskraften som föreslås finns det antagligen också en förväntan på att tillsynsmyndigheten ska ta ett större ansvar för att reglera verksamheten. Risken finns att det uppstår krav som kan vara så långtgående att det påverkar möjligheten att genomföra verksamheten, dvs tillåtlighetsfrågor som bör vara reserverade för provningen.

Sjöfartsverkets tillståndsprövade farledsprojekt föregås av en lång planeringsperiod där arbetena oftast har en kort genomförandeperiod som utförs genom entreprenad. Grundläggande för kostnadseffektivitet i upphandlingen är att förutsättningarna är klara och således att riskerna är små.

Ofta villkoras miljötillståndet med att kontrollprogrammet ska godkännas av tillsynsmyndigheten. Ibland uppstår situationer där kontrollprogrammets godkännande innebär att verksamhetens genomförande tidsmässigt äventyras.

Datum
2025-05-26

Vår beteckning
25-01020

Som verksamhetsutövare finns det inte något tidsfönster för att vänta på en överprövning av ett tillsynsbeslut och således kan orimliga krav ibland behöva accepteras.

Det kan antas att ändringen av formuleringen i 24 kap. 1 § miljöbalken också innebär att det s.k. allmänna villkoret utmönstras och ersätts av flera särskilda villkor. En av utmaningarna idag är att prövningsmyndigheterna ibland meddelar otydliga och oprecisa villkor som inte motiveras. Om det allmänna villkoret försvinner finns det också en risk för att tillstånden belastas med fler sådana villkor och detaljregleringar. Det kan också antas att fler villkorskrav kommer ställas från tillsynsmyndigheten och andra särskilt berörda och att prövningen i högre grad präglas av olika villkorsdiskussioner som förlänger processen.

Det finns sammanfattningsvis vissa risker med ett sådant förfarande som föreslås vilka bör omhändertas innan lagändringen träder i kraft.

Organisationen för miljöbedömnings- och tillståndsprövning

Sjöfartsverket avstyrker andrahandsförslaget om att sex särskilt utpekade länsstyrelser ska ansvara för tillståndsprövningen. Sjöfartsverket menar att många av de utmaningar med prövningen som utredningen avser att komma till rätta med, som sammanblandning av roller och intressekonflikter, inte skulle uppnås om prövningen förläggs hos länsstyrelserna. Flera av de utmaningar utredningen lyfter kring dagens prövningsorganisation hos länsstyrelsen (avsnitt 11.3) kan antas kvarstå även med ytterligare centrering. Som utredningen själv framför uppfyller inte den organisationsformen de utgångspunkter som utredningen lagt fram som lämpliga för en ny prövningsmyndighet.

Avseende utredningens förstahandsalternativ ser Sjöfartsverket att de fördelar som utredningen lyfter kring en samordnad prövningsorganisation ger bättre förutsättningar för en effektiv, enhetlig och förutsebar prövning. Sjöfartsverket bedömer också att utrednings förslag i sin helhet bygger på en samordnad process och att mycket av den förutsägbarhet som utredningen förväntar att förslaget ska leda till, till stor del bygger på att MKB-myndigheten är densamma som prövningsmyndigheten.

Sjöfartsverket ser dock även risker med att flytta prövningen av komplexa vattenverksamheter från mark- och miljödomstolarna. Sjöfartsverkets erfarenheter av domstolsprövningen är överlag att den har fungerat. Som Sjöfartsverket tidigare lyft i yttrandet finns tydliga skillnader mellan vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet. För större vattenverksamheter, som ofta innehåller ett stort antal sakägare, fiskerättsintressen och frågor av civilrättslig karaktär, såsom tvångsrätt finns en fördel med domstolsprövning. Mark- och miljödomstolarna kan också anses hålla stort förtroende avseende opartiskhet och saklighet.

Datum
2025-05-26Vår beteckning
25-01020

Utredningen beskriver också vissa risker med att flytta prövningen från domstolen och Sjöfartsverket menar att dessa borde få ett större utrymme vid bedömning av lämplig prövningsorganisation. Framförallt finns risken med att flytta sådana ärenden från domstolen att det kan leda till att betydligt fler överklaganden och att konsekvensen blir mer utdragna processer, alltså i motsats till syftet med lagändringen.

Särskilt avseende farledslagen

Utredningen föreslår att den nya miljöprövningsmyndigheten ska överta länsstyrelsens roll i miljöbedömningsprocessen för farledslagen. Sjöfartsverket förstår logiken men ser också fördelar med att länsstyrelsen har kvar nuvarande roll. Länsstyrelsen är den myndighet som ansvarar för regionala övergripande planeringsfrågor m.m. inklusive planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900). Prövningen enligt farledslagen har främst inslag av samhällsplanering vilket påminner mer av så kallad strategisk miljöbedömning. Den miljökonsekvensbeskrivning som ska upprättas i frågor enligt farledslagen bör därmed ha en annan inriktning än en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet. Det kan därför finnas ett värde i att, för att undvika dubbelprövning, särskilja prövningen enligt farledslagen från en prövning av eventuell vattenverksamhet enligt miljöbalken. Således är Sjöfartsverket av åsikten att länsstyrelsen ska kvarstå i sin roll rörande farledslagen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Erik Eklund.

Handlingen är fastställd i Sjöfartsverkets elektroniska ärendehanteringssystem. I handläggningen har deltagit chefen för miljö- och hållbarhetsenheten Emma Helander, stf. chefsjuristen Åsa Holm, verksjuristen Ida Ribbenhed, chefen för enheten för farledsprojekt Thomas Nord, projektledaren Melica Clifford samt miljöspecialist David Ekberg, den sistnämnde såsom föredragande.