



Dnr KS-2025/00258
Diarietkod: 000

Sollentuna kommuns yttrande över SOU 2024:98, En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Sammanfattning av Sollentuna kommuns synpunkter

Sollentuna kommun anser att det är angeläget att säkerställa att miljöprövningen är effektiv och välkomnar förändringar som innebär att regelverket och processen blir mer kostnadseffektiv och ändamålsenlig. Kommunen anser emellertid att utredningen tyvärr har brister och är i många stycken ofullständig. Det gör att konsekvenserna av utredningens förslag är svårbedömda. Bland annat saknas ännu viktiga delar som föreslås ska utredas vidare i ett tilläggsdirektiv till utredningen som handlar om lokaliseringsfrågor av verksamheter och frågor om handläggningstider i plan- och byggprocessen. Hur tillsynssystemet är tänkt att organiseras i systemet berörs endast knapphändigt. Sollentuna kommun menar att även dessa delar behöver klargöras innan man kan avgöra om det nya prövningssystemet är ändamålsenligt och effektiviserar tillståndsprövningsprocessen i sin helhet.

Sollentuna kommun anser att följande förslag är positiva:

- Förslaget att samma regler ska gälla för miljöprövningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet är positivt.
- Ändringen av begreppet ”miljöfarlig verksamhet” till ”miljöpåverkande verksamhet” har kommunen ingen synpunkt på, men kan underlätta semantiken.
- Förslaget att ändra begreppet ”Bästa tillgängliga teknik” till ”Bästa möjliga teknik” så att det motsvarar EU-rätten är positivt. Det förtydliga även vad som är rimliga förväntningar på verksamhetsutövares tillståndsansökningar.
- Att miljötillståndsprövningsprocessen föreslås digitaliseras är positivt och bör underlätta för alla aktörer.

Sollentuna kommun anser att följande områden behöver ses över:

- Tidsfrister för kommunens yttranden till miljöprövningsmyndigheten och vid offentliga samråd. De föreslagna fristerna på 30 dagar lämnar inte utrymme för demokratisk beredning inom kommunens nämndstruktur. Dessutom blir det svårt att inom tidsfristen få fram kvalitativa underlag på komplexa tillståndsansökningar, Dessutom förväntas antalet remisser öka när fler



Sollentuna

verksamheter blir granskningspliktiga i stället för anmälningspliktiga till kommunen. Eftersom tillsynsmyndigheten inte får ta ut avgift för att svara på remisser skulle behovet skattefinansiering öka, alternativt att avstå att svara på remisserna.

- Bygglovsbefrielse för vissa transformatorstationer. Även mindre anläggningar kan ha betydande påverkan på stadsbilden och bör granskas ur ett gestaltungs-perspektiv.
- Förtydligandet av bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken om att hänsyn ska tas till sådan planläggning för område som har antagits med stöd av plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser. Med hänsyn till att inte enbart detaljplaner, utan även översiktsplanen, enligt utredningen föreslås ersätta miljöbalkens krav på lokaliseringsprövning skulle det bli viktigt att översiktsplanen är aktuell och tillräckligt detaljerad. Förslaget att översiktsplanen, där detaljplan saknas, ska kunna ersätta lokaliseringsprövningen framstår som tveksam eftersom redovisningen av markanvändningen i översiktsplanen är förhållandevis schematisk.
- Klargöra på vilket sätt tillsynsuppdraget påverkas eftersom utredningen endast i korthet berör frågan, Hur tillsynsuppdraget påverkas beror på om tillsynsuppdraget fortsatt kommer att kunna överlåtas från staten till kommunerna.

Synpunkter på förslag i utredningen

Tidsfrister

Tidsfrister för remissmyndigheter inför miljöprövningsmyndighetens avgränsningsyttrande

Utredningen föreslår särskilt en tidsfrist på 30 dagar för remissmyndigheter att inkomma med synpunkter i avgränsningsskedet inför utformning av en miljökonsekvensbeskrivning. I konsekvensbedömningen noterar utredningen att förslagen om tidsfrister kommer att innebära att kommunerna kommer behöva anpassa sina arbetsformer, t ex genom att lägga in ett extra nämndmöte under sommaren eller delegera vissa beslut till handläggare och chefer respektive ordförande i nämnd. Sollentuna kommun bedömer att det kommer vara mycket svårt, inte endast under sommaren, innehålla tidsfristen på 30 dagar. Föreslagna frister på 30 dagar lämnar inte utrymme för demokratisk beredning inom kommunens nämndstruktur.

När miljöprövningen avser mer omfattande verksamheter finns det i regel behov av principiella och strategiska avvägningar, mot bland annat allmänna intressen. Ett remissyttrande i sådana ärenden torde därför som huvudregel omfattas av delegationsförbudet i 6 kap. 38 § kommunallagen.



Sollentuna

Tidsfrister inför det offentliga samrådet

Tidsfristen för kommunen att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen under det offentliga samrådet är satt till minst 30 dagar i utredningsförslaget. Sollentuna kommun vill poängtera att de verksamheter som ska prövas mot miljöbalken varierar kraftigt i omfattning och komplexitet. Med hänsyn till att miljökonsekvensbeskrivningen kan antas vara mer omfattande att granska än uppgifterna i begäran om avgränsningsyttrande och innehålla fler frågeställningar av allmänt intresse är den begränsade tidsfristen för yttrande än mer problematisk än inför avgränsningsyttrandet. Det är än mer angeläget att det offentliga samrådet medger en politisk och demokratisk behandling av kommunens yttrande i ansvarig nämnd.

Därutöver förväntas antalet remisser öka när fler verksamheter blir granskningspliktiga i stället för anmälningspliktiga till kommunen. Eftersom tillsynsmyndigheten inte får ta ut avgift för att svara på remisser skulle behovet skattefinansiering öka, alternativt att tillsynsmyndigheten avstår från att svara på remisserna. Om kommunens synpunkter önskas i miljöprövningsprocessen skulle det behövas en bestämmelse i miljöbalken som ger kommunen skyldighet att svara på tillståndsremisser.

Bygglovsbefrielse för vissa transformatorstationer

I Sollentuna kommun är den övervägande delen av transformatorstationerna en del av lokalnätet eller regionnätet. De ingår således inte i en sådan anläggning som omfattas av miljötillstånd eller igångsättningsbesked enligt miljöbalken. Därmed påverkas inte kommunen i någon förutsebar omfattning av bygglovsbefrielsen för vissa transformatorstationer. Men oaktat detta är det generellt viktigt att i en urban miljö pröva lokalisering och utformning av transformatorstationer i bygglov.

Även mindre anläggningar, transformatorstationer / nätstationer, kan ha betydande påverkan på stadsbilden och bör granskas ur ett gestaltningsperspektiv. De hänsyn som behöver tas vid lokalisering och utformning av transformatorstationer/nätstationer i en tätbebyggd miljö motiverar en bygglovsprövning.

Förtydligandet av bestämmelsen om val av plats i 2 kap. 6 § miljöbalken om att hänsyn ska tas till sådan planläggning för område som har antagits med stöd av plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser

Förslaget att detaljplaner, områdesbestämmelser, översiktsplan eller regionalplan ska vara tillstyrande för lokaliseringar av tillståndspliktiga verksamheter framstår som en mycket långtgående förändring.

Det framgår inte tydligt hur lokaliseringsprövningen enligt miljöbalken ska hanteras när det finns en detaljplan. Enligt utredningens förslag ska planinstrument ges tillstyrande



Sollentuna

verkan, vilket innebär att en lokaliseringsprövning inte längre behöver göras inom ramen för tillståndprocessen. Detta riskerar att förlänga och komplicera processen snarare än att förenkla den. Om detaljplanen är äldre eller oprecis och inte prövat den aktuella verksamheten tillräckligt, skulle det i praktiken kräva ny planläggning – ett resurskrävande och tidsödande steg.

I stället för att förutsätta att alla detaljplaner har denna rättsverkan bör det tydliggöras att en plan kan ges tillstyrande verkan endast om den uppfyller vissa kriterier, exempelvis att den är aktuell, precis avgränsad till verksamheten i fråga, och att lokaliseringsaspekterna redan är tillräckligt prövade i enlighet med miljöbalken. I andra fall bör planen betraktas som fränstyrande och fordra en fullständig lokaliseringsprövning i tillståndprocessen.

Översiktsplaner är ytterst sällan så genomarbetade att de kan fungera som tillstyrande lokaliseringsprövning enligt miljöbalken.

Begreppsanvändningen i utredningen är tyvärr inte alltid samordnad med plan- och bygglagen. Exempelvis används uttryck som "lokalisering", "verksamhetsområde" och "förutsättningar enligt plan" utan koppling till hur dessa termer definieras eller hanteras i plan- och bygglagen. Detta kan försvåra kommunernas möjlighet att agera entydigt i ärenden som rör både planering och miljöprövning.

Myndigheternas talerätt och rätt att initiera ärenden enligt miljöbalken begränsas och förtydligas

Omprövning

Utredningen föreslår att ansvaret för att ansökan om omprövning endast ska ligga hos tillsynsmyndigheten respektive tillståndsmyndigheten.

Miljöprövningsmyndigheten ska granska om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om en specifik miljöbedömning krävs ska verksamhetsutövaren föreläggas ta fram ett underlag. Om föreläggande om att ta fram behövligt underlag inte följs, ska underlaget tas fram på tillståndshavarens bekostnad. Såsom utredningen konstaterar är det en utmaning när det gäller ärenden som inte initieras av tillståndshavaren att det påverkar tillståndshavarens incitament att bidra med nödvändigt underlag. Detta är sannolikt en anledning till varför omprövningsprocesser inte initieras av myndigheterna. Att prövningsmyndigheten i större utsträckning ska processleda kring utredningens omfattning och att tillsynsmyndigheten därmed initialt inte skulle behöva ha hela utredningen färdig, skulle kunna föranleda fler omprövningsprocesser på tillsynsmyndighetens initiativ. Sollentuna kommun håller med om utredningens intention vad gäller omprövningsprocessen, att tyngdpunkten för att driva in utredningen läggs på prövningsmyndigheten är ett steg i rätt riktning för att få till fler omprövningar. Sollentuna har dock svårt att förstå hur det skulle gå till i praktiken att få in underlag på tillståndshavarens bekostnad bl.a. behövs fullgoda underlag som endast verksamhetsutövaren har tillgång till.



Sollentuna

Talerätt

Utredningen föreslår statlig att statliga myndigheters talerätt och rätt att initiera ärenden enligt miljöbalken begränsas och förtydligas. Naturvårdsverkets talerätt begränsas till att gälla allmänna miljöintressen. Havs- och vattenmyndighetens talerätt begränsas till att gälla allmänna intressen som berör havs- och vattenmiljö och fiske. Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps talerätt och rätt att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken slopas. Länsstyrelsernas talerätt föreslås begränsas till att gälla miljöintressen och andra allmänna intressen inom länet alternativt att länsstyrelsernas talerätt helt slopas.

Kommunernas talerätt lämnas oförändrad. Det innebär att kommunerna även framöver får föra talan i ett ärende om miljöprövning för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar enligt miljöbalken kopplas till kommunens roll som tillsynsmyndighet avseende vissa verksamheter och åtgärder.

Sollentuna har ingen synpunkt på att de statliga myndigheternas talerätt begränsas. Kommunen vill framhålla vikten av att kommunernas talerätt bibehålls oförändrat. Dock anser vi att i sammanhanget för att ytterligare förenkla förfarandet i prövningsprocesserna att länsstyrelsen kan tas bort som överinstans för kommunala tillsynsbeslut. Om länsstyrelsen även fortsättningsvis behåller prövningsuppdraget.

Ökad användning av generella föreskrifter istället för villkor i tillstånd

Utredningen anser att användningen av generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd bör öka. Bland annat nämns att det kan finnas behov av ett tydligare uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram generella föreskrifter inom vissa områden i syfte att ersätta villkorsskrivning, så att inte myndigheten väljer att ta fram vägledningar för att vägledningar är enklare.

Sollentuna kommun menar att generella föreskrifter kan underlätta bedömningar och då också i större utsträckning kan ersätta statliga myndigheters allmänna råd och vägledningar. Det är viktigt att generella föreskrifter hålls aktuella så att de följer utvecklingen vad gäller teknisk utveckling och risker för människors hälsa och miljön.

Förslag om att samla reglering om miljöprövning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen

Syftet med att samla bestämmelser som avser miljöprövning i ett kapitel i miljöbalken samt i miljöprövningsförordningen är att underlätta tillämpningen och göra miljöprövningsprocessen mer förutsägbar. På så sätt samordnas även prövning av vattenverksamhet på samma sätt som miljöfarlig verksamhet. Bestämmelser om miljöbedömning kommer fortfarande att finnas i 6 kap. Miljöbalken Skälet för detta är



Sollentuna

dels att bestämmelserna om miljöbedömning inte bara är tillämpliga vid prövning av verksamheter och åtgärder utan också vid planläggning samt vid prövning enligt andra lagstiftningar.

Sollentuna kommun tycker att det är positivt att miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samordnas och att samma regler ska gälla för miljöprövningen för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Det är också bra att samla reglering av miljöprövningen i ett eget i kapitel i miljöbalken.

Nya benämningar av begrepp i miljöbalken

Miljöpåverkande verksamhet

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen angett att miljöbalkens benämning av ”miljöfarlig verksamhet” bör ändras till ”miljöpåverkande verksamhet” när det gäller jordbruksverksamheter. Utredningen föreslår att uttrycket ”miljöfarlig verksamhet” ersätts av uttrycket ”miljöpåverkande verksamhet” för alla verksamheter som omfattas av definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken. Skälet för detta är att benämningen omfattar en lång rad verksamheter och åtgärder som, på motsvarande sätt som gäller för jordbruksverksamhet, bättre beskrivs som miljöpåverkande än miljöfarliga. Ändringen påverkar inte innehållet i definitionen som sådan och avsikten är inte heller att den ska omfatta fler eller färre verksamheter och åtgärder än i dag. Sollentuna kommun ser inga problem med att ändra begreppet och att det snarare kan förenkla semantiken.

Bästa tillgängliga teknik

Utredningen föreslår att begreppet ”Bästa möjliga teknik” ändras till ”Bästa tillgängliga teknik” och att ändringen inte anses medföra någon ändring i sak. Sollentuna kommun menar att det finns en viss skillnad i innebörd mellan begreppen genom att ”Bästa möjliga teknik” är avsett att vara striktare än ”Bästa tillgängliga teknik”. Sollentuna kommun anser att ändringen riskerar att medföra en ambitionssänkning i miljöskyddet men att det också finns fördelar med att använda samma begrepp som EU-rätten. Detta för att förtydliga vad som är rimliga förväntningar på verksamhetsutövers tillståndsansökningar och gränsdragning till forskningen.

De kommunala tillsynsmyndigheternas fortsatta roll och uppdrag

Miljötillståndsutredningen menar att det behövs en översyn av fördelningen av tillsynsansvaret mellan stat och kommun. Utredningen anför att kommunerna har sämre förutsättningar att bedriva en mer kvalificerad tillsyn och förefaller ifrågasätta att tillsynen över tillståndspliktiga verksamheter kan överlåtas från länsstyrelse till kommun. Utredningen menar att det i vart fall bör undersökas om det, med de föreslagna förändringarna av miljöprövningsprocessen och tillståndsprövningens omfattning som medför ett ökat fokus på den efterföljande tillsynen av verksamheten, fortfarande finns förutsättningar för sådan överlåtelse.

Genom förändringarna i prövningssystemets nivåer förväntas fler ärenden blir granskningspliktiga i stället för anmälningspliktiga vilket antas medföra en ökning av remissarbete för kommunala tillsynsmyndigheter. Tid för att svara på remisser



Sollentuna

får inte finansieras med avgifter. Det framgår även att tillsynen förväntas bli mer komplicerad och komplex. Utredningens förslag skjuter över frågor från tillståndsprövning till tillsyn. Till exempel framgår det inte hur tillsyn ska samordnas mellan den nya miljöprövningsmyndigheten och kommunen, och det saknas resonemang om hantering av historiska miljöproblem eller ansvarsfrågor vid villkorsöverträdelser. Det särskilda yttrandet påpekar att kommuner kan lämnas med ett betydande miljöskyddsansvar utan tillgång till väsentlig information. Det finns många obesvarade frågor kopplat till bland annat tillsynsfinansieringen med det nya prövningsnivåerna. De nya tillståndens villkorsformulering kan komma att ställa nya krav på tillsynen.

Hur tillsynsuppdraget påverkas beror på om tillsynsuppdraget fortsatt kommer att kunna överlåtas från staten till kommunerna för tillstånds- och granskningspliktiga verksamheter eller om tillsynsuppdraget förslås vara statligt. Tillsynsuppdraget kan bli mer komplext eftersom miljötillståndens villkor föreslås begränsas och utestående frågor ska hanteras inom tillsynen. Blir tillsynsuppdraget statligt kommer kommunens tillsynsuppdrag att bli mycket mindre och möjligheten att finansiera tillsynen försvåras.

Det är förvisso så att förutsättningarna att bedriva kvalificerad miljötillsyn varierar mellan kommunerna. Större kommuner har möjlighet att hålla fler specialiserade inspektörer än mindre kommuner. Hur kompetensförsörjningen kan upprätthållas och vilka krav som kan ställas på miljö- och hälsoskyddsinspektörer i kommunerna har Naturvårdsverkets redovisat i regeringsuppdraget "Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken (M2020/01034/Me)". Även en mer effektiv tillsynsvägledning skulle bidra till mer likartade bedömningar i tillsynen.

Sollentuna kommun anser att det inte går att bedöma konsekvenserna för kommunerna av en ny miljöprövningsorganisation utan att också klargöra tillsynsuppdragets organisation och ansvarsfördelning. Ansvarsfördelningen mellan miljöprövningsmyndigheten och länsstyrelsens fortsatta tillsynsuppdrag behöver klargöras samt kommunernas fortsatta ansvar i tillsynsuppdraget. Sollentuna kommun anser att kommunerna fortsatt har en viktig uppgift i miljötillsynen.