

2025-05-12

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

KN2025/00591

Remiss av En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess SOU 2024:98

Utredningen innehåller en mängd förslag, stora och små, men det väsentligaste är förslaget om en central prövningsmyndighet med regionala kontor, vilket borde leda till att vi får en mera likvärdig behandling av ärenden i hela landet. I dagsläget beror utfallet i miljöprövningar på vilken sida av en kommun- eller länsgräns du bedriver verksamheten, eller vilken mark- och miljödomstol som ska avgöra ärendet. Systemet med en domstol som första prövningsinstans för miljötillstånd är otidsenligt och en rest från då miljöbalken skapades. En prövningsmyndighet möjliggör utveckling av kompetens inom de områden som provas, exempelvis inom vattenverksamhet eller vindkraft. Kompetensen hos handläggare får naturligtvis stor påverkan på hur väl denna myndighet kommer fungera.

Andra positiva delar i utredningen är viljan att förenkla för företag, i synnerhet de minsta, samt förbilliga miljöprocesserna. Att följa EU-rätten är givetvis nödvändigt, dock utan att överimplementera EU-regler, något Sverige ofta visat sig vara mästare i.

Att öppna för att färre statliga myndigheter kan utgöra part i miljöprocessen är bra, liksom att förtydliga deltagande myndigheters roller i processen. Därmed undviks att exempelvis en länsstyrelse både kan vara part i processen och samtidigt fungera som tillsynsmyndighet, ibland med olika avdelningar och personer.

Att miljökrav ska vara proportionella i förhållande till storleken på möjlig påverkan borde vara självklart, men erfarenheten visar att det har varit enklare för myndigheter att ställa orimligt höga krav även vid ringa påverkan.

Förslaget om att inte behöva bekosta "motpartens" processkostnader har både för- och nackdelar. Det positiva kan bli att processen går snabbare och blir billigare med färre överklaganden och krav på "onödiga" kompletteringar. Nackdelen är att bara de förmögna har råd att ifrågasätta miljöproblem på

”sin bakgård”. Detta demokratiska dilemma måste den föreslagna myndigheten ta extra hänsyn till för att skapa och behålla legitimiteten.

När det gäller överprövningsmöjligheter föreslår utredningen att mark- och miljödomstolen ska vara den sista instansen. I svensk rätt kan man i de flesta fall överklaga till Högsta domstolen för i synnerhet prejudicerande frågor. Senast i våras tog HD tag i frågan om urminnes hävd för tillstånd av vattenverksamhet och fattade ett beslut som förenklar för alla inblandade så att prövningen blir förutsägbar i det hänseendet. HD som överprövningsmöjlighet måste naturligtvis finnas kvar. Sedan får man inte helt plötsligt glömma att vi är medlem i EU, vilket innebär att prövning i EU-domstolen fortsatt måste få finnas som en yttersta möjlighet.

När det gäller vattenverksamhet så verkar varken utredare eller experter vara så hemma i ämnet. Frågan om att slippa tillstånd om ”varken enskilda eller allmänna värden påverkas” (11 kap. 12 § miljöbalken) är ett område som naturligtvis bör finnas kvar. Vill man förenkla så är ”inget tillstånd” den största förenklingen.

Enligt utredningen ska Omprövning av vattenkraftens miljövillkor (s.k. NAP-prövningar) inte behandlas av den föreslagna myndigheten, utan dessa villkorsprövningar ska fortsätta i det system som man samtidigt anser otidsenligt och strider mot EU-rätten, med mark- och miljödomstolen som första instans. Motivet som anges är att processerna redan startat, men det gäller väl de flesta miljöprövningarna? När NAP-prövningarna startade angavs till EU att prövningarna skulle ta 20 år, men av hittills vunna erfarenheter pekar allt emot att det kommer att ta minst 100 år. Utifrån den erfarenheten borde naturligtvis även NAP-prövningarna ingå i den föreslagna myndighetens uppgifter, kanske t.o.m. som första uppgift.

Utredningens ”allmänna utgångspunkt är att våra förslag ska leda fram till en effektivare och mer förutsägbar, konkurrenskraftig och rättssäker miljöprövningsprocess. ”Man konstaterar” att processen i dag av framför allt verksamhetsutövare uppfattas som både oförutsägbar, komplex och konfliktfylld, samtidigt som de tillstånd som ges uppfattas innehålla villkor som både är onödigt detaljerade samt motverkar teknikutveckling. Skälen till detta beror både på att det saknas tydlig och sammanhållen reglering för just miljöprövningsprocessen i miljöbalken och att processen är uppbyggd på ett annat vis än inom EU-rätten.

Utredningens jämförelse med EU visar att ”Såvitt vi har kunnat utröna sker miljöprövningen i första instans i alla andra EU-länder vid en förvaltningsmyndighet”. Sverige har betydligt fler beskrivna typer av verksamheter i miljöprövningsförfordningen än vad som återfinns i MKB-direktivets bilagor, vilket man vill justera i utredningen, så att vi får samma villkor som övriga EU. Detta borde varit en självklarhet redan långt tidigare.

Många tillståndsprövningsprocesser tyngs av prövning av verksamheter som skulle kunna hanteras via enklare förfarande som anmälan eller registrering. Likaså kan en hel del frågor som i dag hanteras inom tillståndsprövningen med fördel skulle kunna hanteras inom tillsyn och egenkontroll. Det skulle förenkla tillståndsprövningen och ge snabbare tillståndsgivning.

Vid anmälningsförfarande gäller tiden 6 veckor för miljöfarlig verksamhet och 8 veckor för vattenverksamhet, något som enkelt borde kunnat likställas långt tidigare.

1 januari 2025 infördes regler om att mark- och miljödomstolen kan bestämma i vilken form en ansökan ska sändas in. "Sammantaget bedöms hanteringen av ansökan genom ett stort antal kompletteringsrundor underminera en effektiv prövningsprocess." Utredningen kan "konstatera att det i miljöbalksregelverket inte är helt enkelt att hitta bestämmelserna om vilka krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges. Kraven är utspridda över flera kapitel i miljöbalken, men också i olika förordningar och föreskrifter". Detta system kommer enligt utredningens förslag att kvarstå med bevarande av olika förordningar och föreskrifter, samt vissa speciallagar. Allt kommer fortfarande inte finnas i mastodonten miljöbalken.

Utredningen tar viss höjd för hur tillståndsregler kan anpassas till nya teknikvinningar och ändrade samhällsbehov, men kanske inte till den flexibilitet som i synnerhet de minsta företagen skulle behöva. Här ligger naturligtvis även aspekter som rättssäkerhet och att vissa kriminella tillåts använda företag som brottsverktyg. "Att vissa frågor lämpligen borde hanteras inom tillsynen i stället för i tillståndsbeslutet" i takt med att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps.

Miljötillsyn eller egenkontroll togs inte upp i utredningsdirektivet, men behandlas ändå av utredningen eftersom frågornas omfattning står i motsatt relation till tillstånd och anmälningar. I miljötillsynsförordningen finns regler om hur tillsynen ska utföras, i 9 § anges t.ex. att tillsynsarbetet ska bedrivas effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Som redan påpekats i inledningen skiljer sig såväl personalens kompetens som effektiviteten mycket mellan olika delar av landet. Trots formuleringen att sanktioner "inte får innehålla mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet" så kan tillsynsmyndigheter både utfärda förelägganden och t.o.m. förbjuda verksamheter med gällande tillstånd. Rättssäkerheten blir lidande när kompetensen hos tillsynsmyndigheter skiljer sig åt för mycket,

Tillsynen enligt miljöbalken är vanligtvis avgiftsbelagd, men reglerna för detta är olika för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. Avgifterna ska omfatta myndigheternas kostnader i samband med tillsyn och stå i rimlig proportion till de kostnader den orsakar myndigheten, men utifrån viss schablonisering kan avgifterna ibland uppfattas som helt orimliga. För miljöfarlig verksamhet avgörs avgifterna utifrån den eller de verksamhetskoder verksamheten har vilka finns i en bilaga till miljöprövningsförordningen. Är det kommunen som bedriver tillsynen bestämmer kommunen själv avgiften, vilket medför att samma verksamhet har olika avgifter beroende på i vilken kommun verksamheten bedrivs. För statlig tillsyn gäller för närvarande 800 kr/timme för handläggningstid, men avgift får inte tas ut om tillsynen varit "obefogad". Kommunala avgifter beslutar varje kommun för sig och får mer formen av en kommunal beskattning av näringsverksamhet.

Till detta ska också läggas egenkontroll, som regleras i både miljöbalken och förordning. Har man tillstånd ska man årligen skicka in miljörapport. Även miljörapporters omfattning måste kunna reformeras och bättre anpassas till respektive verksamhets möjliga miljöpåverkan.

Alla redovisade utredningar i frågan pekar på stor variation i kompetens inom tillsynspersonal, vilket skapar otrygghet för verksamhetsutövare och bristande rättssäkerhet med personberoende tillsyn.

Utredningens förslag

Utredningens förslag är omfattande och förorsakar en hel del följdändringar, vilket i sig kan förorsaka tillkommande problem. Enklare och mer förutsägbar miljöprövningsprocess är det hög tid för.

Nytt kapitel i miljöbalken för miljöprövning

Eftersom miljöprövning bedöms olika för vattenverksamhet respektive för miljöfarlig verksamhet finns det behov av att modernisera och samordna processen vid miljöprövning. Därför föreslås att man skapar en miljöprövningsmyndighet med ansvar för att hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen hanteras effektivt, smidigt och samordnat. Genom detta förslag kommer således som huvudregel inte prövning och tillsyn att hanteras av samma myndighet.

Förändringar och förtydligande av begrepp och termer

Termerna miljötillstånd, förprövning, miljöprövning, granskningsplikt och igångsättningsbesked ska få tydligare och enhetlig definition i det nya kapitlet i miljöbalken.

Utredningen föreslår att miljöfarlig verksamhet ersätts av miljöpåverkande verksamhet. Även verksamhet som påverkar eller kan påverka miljön på något negativt vis kan även ha en positiv sida för miljön, det gäller t.ex. jordbruk. Det är på tiden att synen på jordbruk som enbart fara för miljön ersätts av begreppet "miljöpåverkande", ett synsätt som förhoppningsvis kan sprida sig till olika delar i samhället.

Ny organisation för miljöprövning

I nuläget fördelas miljöprövning på 17 olika myndigheter, där ärendena i sin tur fördelas på olika kommuner och län. Samma myndigheter kan dessutom ha olika roller under prövningen, vilket skapar otydlighet.

Mark- och miljödomstolarna har således i dag dubbla roller i miljöprövningsärenden – överprövande myndighet och som utövande av befogenheter av förvaltningskaraktär när dessa hanterar tillståndsärenden enligt miljöbalken som första instans. Utredningen föreslår därför att första instans vid miljöprövning ska vara en förvaltningsmyndighet och att mark- och miljödomstolen ska hantera ärenden först vid tvister. I detta förslag innebär det att ärenden kan överklagas till mark- och miljödomstolen fram till mark- och miljööverdomstolen, men inte längre till Högsta domstolen. Att skynda på processer och därför inte tillåta överprövning till Högsta domstolen kan vara en god intention, men utifrån nuvarande förhållanden är det viktigt att vara medveten om att Högsta domstolen haft avgörande betydelse i vissa fall. Högsta domstolen bör därför fortsatt finnas med som överprövningsmöjlighet.

Utredningen föreslår att en ny nationell miljöprövningsmyndighet med 220 – 300 personer bildas. Detta kan sannolikt innebära skalfördelar och mer lika behandling oberoende var i Sverige verksamheten bedrivs. Eftersom miljöbalken fortfarande är omfattande samtidigt som utredningen föreslår att anmälningsförfarande endast kan användas i undantagsfall blir följden ett mycket stort antal miljöprövningsärenden. Myndigheten ska bedriva verksamheten med sex regionala kontor på platser med "relevanta utbildningar, dvs. högskole- och universitetsstäder". Vilka relevanta utbildningar man avser framgår dock inte.

Den nya myndigheten ska inte hantera samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket blir en märklig ordning. "Miljöprövningsmyndigheten bör ta över prövningen av samtliga Natura 2000-tillstånd på sikt". När detta skulle genomföras verkar dock oklart.

En ny tillstånds- och granskningsplikt

För att anpassa regelverket till EU-rätten föreslås en ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt. Formuleringen "Kravet på förprövning bör med andra ord inte vara mer omfattande än nödvändigt för att säkerställa samhällets och enskildas intressen" är bra. Utredningen vill minska anmälningarna, förutom när det gäller vattenverksamhet, och ersätta en stor del av dessa med registrering, vilket ju kan underlätta när det kommer i praktisk användning. Förprövning med granskningsplikt följer av EU-rätten och blir ett första steg i processen för om det krävs miljötillstånd.

Krav på miljöprövning ska i normalfallet endast behövas där EU-rätten kräver detta, medan nationella krav endast ska användas om det finns särskilda skäl. Här bör det förtydligas att det måste vara myndigheten som tydligt anger och motiverar de särskilda skälen och inte verksamhetsutövaren.

Registreringsförfarandet ska vara enkelt och helst digitalt och kan omfatta enklare ärenden som behöver förtydligas, men där tillsynsmyndigheten inte behöver reagera och där verksamhetsändringen därmed kan genomföras direkt efter registreringen.

Med utgångspunkt i MKB-direktivet anser utredningen att för vattenverksamhet ska man övergå från en generell tillståndsplikt till en generell granskningsplikt. Man föreslår att 11 kap. 12 § miljöbalken om undantag från tillståndsplikt ska tas bort, vilket är onödigt administrativt betungande för mindre åtgärder i vatten. Utredningen föreslår att de verksamheter som är anmälningspliktiga i enlighet med förordningen om vattenverksamheter alltid bör undantas från tillstånds- eller granskningsplikt, vilket skapar underlättningar.

Krav på bästa tillgängliga teknik i stället för bästa möjliga teknik

BAT, Best Available Technology, har översatts fel och tolkats som möjliga i stället för tillgänglig. Tekniken ska ur teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga, inte något experiment eller försök. Det ska vara ekonomiskt möjligt för ett typiskt företag i branschen och inte vad den enskilde företagaren klarar av.

Ersättning av kostnader

Utredningen föreslår att sökanden av vattenverksamhet inte ska betala motparts kostnader, men väl myndighetens kostnader för kungörelse, sammanträdeslokaler och sakkunniga. Vid överklagande betalas detta av den som överklagat. Detta skapar mer enhetlighet inom miljöbalkens områden.

Behålla nuvarande prövningsorganisation

Utredningen föreslår att omprövning enligt moderna miljövillkor av vattenkraften, s.k. NAP-prövningar, ska ligga kvar på mark- och miljödomstolar, något vi ifrågasätter. Motivet uppges att "det vore olämpligt att under pågående prövningsperiod ändra processen för prövningen". Hittills är mindre än 10 % av vattenkraften, och dessutom små anläggningar, prövade enligt NAP. "En överföring av denna prövning till Miljöprövningsmyndigheten skulle kunna leda till förseningar, ökade kostnader och negativa effekter

för vattenmiljön.” Det är inte ett förslag som är aktuellt och verklighetsanpassat, utan även denna prövning bör rimligen underställas den föreslagna nya myndigheten.

Vi delar utredningen förslag att länsstyrelsen får fortsätta handlägga anmälan om vattenverksamheter och för prövning av vissa tillstånd, dispens och anmälan enligt miljöbalken. Dock ingen tillståndsprövning, men väl behålla funktionen som tillsynsmyndighet.

Begränsning av vissa myndigheters talerätt

Vi är positiva till utredningens förslag avseende begränsningar i myndigheters funktion som part eller remissmyndighet. Det gäller t.ex. en statlig myndighet som överklagar en annan statlig myndighets beslut. Utredningen menar att deltagande som remissinstans borde räcka ”för myndighetens möjlighet att fullgöra sina uppdrag enligt respektive instruktion.” ”Länsstyrelsen bidrar bl.a. med kunskap om natur- och kulturmiljö i länet och om verksamheter i egenskap av tillsynsmyndighet, men länsstyrelsen får också genom att följa målen insyn och kunskap som de behöver som tillsynsmyndighet.

Utredningen menar att det skulle finnas en risk för en obalans i rättsutvecklingen om för många statliga myndigheter kan företräda allmänna intressen. I första hand Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens talerätt fyller dock enligt vår mening en viktig funktion i relation till bevakningen av det allmänna miljöintresset utifrån sina respektive ansvarsområden, samt i vissa fall länsstyrelserna genom sin bredare kunskap.

Övergångsbestämmelser

Ändringar i miljöbalken tillämpas vanligtvis inte i mål och ärenden som redan har inletts. Huvudregeln är således att äldre bestämmelser fortsätter att gälla för mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet. Detta gäller även överklaganden, något som utredningen anser ska gälla även om nuvarande förslag genomförs. Utredningen menar att även omprövningen av moderna miljövillkor enligt NAP ska fortsätta behandlas som hittills, trots att dessa prövningar precis inletts och beräknas hålla på minst 20 år till. Vi menar att detta är att låta övergångsbestämmelser få en alltför stor betydelse. Även NAP-prövningar borde ingå i den nya föreslagna processen så snart som möjligt.

Med vänliga hälsningar
Svensk Vattenkraftförening

Gustaf Hellström
ordförande