



2025-06-12

E-post: kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

*En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.
Dnr KN2025/00288. Remissvar från Svenska byggnadsvårdsföreningen.*

Svenska byggnadsvårdsföreningen, SBF, har inbjudits att lämna synpunkter på rubricerade betänkande av miljötillståndsutredningen senast 2025-06-15. SBF anför följande.

Betänkandet i korthet

Uppdraget för utredningen är att lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mera flexibel, effektiv och förutsebar. En av utgångspunkterna är att processerna ska bidra i arbetet med att nå miljömålen. Uppgiften att som första instans pröva verksamheter och åtgärder genom miljöprövning föreslås i första hand läggas på en ny statlig förvaltningsmyndighet och i andra hand på sex länsstyrelser. Alternativet en ny statlig förvaltningsmyndighet föreslås kombineras med exempelvis sex regionkontor (Umeå, Falun, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö) för att kunna ta till vara regional och lokal kunskap i prövningarna. De ärenden som ska prövas motsvarar i huvudsak de ansökningsärenden som idag prövas av miljöprövningsdelegation och de ansökningsmål som idag prövas av mark- och miljödomstol. Mark- och miljödomstolarnas roll vid miljöprövning föreslås renodlas till överprövning. Förslagen enligt betänkandet föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Förslaget avser således främst s.k. *specifika* miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder och påverkar inte den nuvarande fördelningen av myndighetsansvar vid s.k. *strategisk* miljöbedömning vid planläggning. Det anges dock i betänkandet att när Miljöprövningsmyndigheten etablerats bör det övervägas om myndigheten även bör få ansvar för delar av miljöbedömningsprocessen vid den strategiska prövningen vid framtagande av detaljplaner för s.k. MKB-projekt.

Synpunkter

Hur påverkas SBF:s verksamhet?

En stor del av SBF:s verksamheter omfattar yttranden och överklaganden i plan- och byggärenden, d.v.s. ärenden med strategisk miljöbedömning. SBF konstaterar att regelverket för dessa ärenden inte föreslås ändras i sak, endast genom vissa redaktionella ändringar i plan- och bygglagen. SBF:s verksamhet berörs dock direkt genom att föreningen i enstaka fall engagerar sig i ärenden med specifika miljöbedömningar, exempelvis kraftledningar,

vindkraftsanläggningar och åtgärder avseende vattenverksamheter (små kraftverk) som bedöms påverka höga kultur- och naturvärden.

Vad är grundproblemet?

SBF vill inledningsvis ställa frågan vad är grundproblemet? Varför anses prövningstiderna långa? Det kan naturligtvis, som anges i utredningen, till stor del bero på ineffektiva prövningsrutiner med bristande förutsägbarhet och många parter inblandade. Men det beror sannolikt också till en stor del på att miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag brister i objektivitet genom att de är rena partsinlagor på verksamhetsutövarens villkor. Det är verksamhetsutövaren som beställer miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning, givetvis med utgångspunkten att projekten ska accepteras mot bakgrund av gällande lagar.

SBF:s erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar i planärenden

SBF har i sin verksamhet erfarenhet av kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningar över hela landet, främst vad gäller strategiska miljöbedömningar. Erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar utifrån vår verksamhet kan kort sammanfattas enligt följande:

- Även om slutsats om lagstridig skada av analyser av miljökonsekvenserna kan ses som självklar vänds den ofta i sin motsats.
- Alternativ att inte genomföra projekten (nollalternativ) framställs som orealistiska.
- Kumulativa effekter behandlas inte.
- Begreppet påtaglig skada på riksintressen följer inte Naturvårdsverkets och Riksantikvarieämbetets tolkningar av begreppet utifrån miljöbalken och propositionen till lagen.
- Expertutlåtanden negligeras.

Kultur- och naturvärden ses således inte som en tillgång, utan som hinder att övervinna för att inte projekten ska stoppas. När det gäller specifika miljöbedömningar har SBF exempelvis följt ett par ansökningar om etablering av vindkraft på Gotland som till sist efter långa processer fått avslag efter överklagande till domstol av ideella föreningar, då förslagen bedömts strida mot gällande lag i motsats till slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningarna. Ett aktuellt exempel är havsvindkraftprojektet Aurora för 370 kraftverk som drevs av OX2 inom ett Natura 2000-område mellan Gotland och Öland. Länsstyrelsen godtog projektet. Ideella föreningar genomförde en insamling och hyrde båt för att under flera turer på 3-4 dagar vardera undersöka fågellivet i det aktuella området och bedöma vilken påverkan vindkraftprojektet skulle få. De överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen. De ideella föreningarna bevisade att hotet mot djurlivet var lagstridigt, vilket ledde till att domstolen upphävde länsstyrelsens beslut. Men de visade också på allvarliga fel i bolagets och länsstyrelsens tolkning av vad som prövas, vilket även var helt avgörande för utgången av tillståndsprövningen. Det är inte sällan som överklagande av ideella föreningar leder till upphävande av kommunens beslut, vilket är ett belägg för att slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningarna ofta är partsinlagor och strider mot svensk lag. Men det kan inte vara ideella föreningars uppgift att genom stora insatser se till att svensk lag följs. En annan kommentar är att noggranna utredningar av miljökonsekvenserna från början skulle minska kostnaderna för företagen.

Tyvärr är det således vanligt att bedömningen i miljökonsekvensbeskrivningarna långt ifrån motsvarar kraven enligt MBK-direktivet. I stället för en objektiv prövning, blir den bara ett kvitto på att lagens formaliakrav följs. SBF har länge i olika sammanhang bland annat genom kontakt med Riksantikvarieämbetet och Boverket försökt att skapa uppmärksamhet på detta systemfel, att det saknas en objektiv kunnig part vid utarbetande av miljökonsekvensbeskrivningar.

Problematiken torde vara likartad för strategiska och vissa specifika miljöbedömningar. Det saknas således en objektiv part vid framtagandet av beslutsunderlagen, vilket kan leda till stora brister. Kompetens och effektivitet i prövningens inledande skede är emellertid avgörande för tidsåtgång och kvalitet i den fortsatta prövningsprocessen. När bedömningarna inte accepteras i den fortsatta prövningen skyller man på långa krångliga processer i stället för att göra rätt från början. Denna aspekt berörs endast marginellt i betänkandet och bör utvecklas.

Tidiga samråd är en viktig förutsättning för smidig tillståndprocess

Miljöprövningar berör inte bara allmänna intressen utan även i högsta grad enskilda intressen. Den första förutsättningen för att få smidiga processer och inte få bakslag under processens gång är därför att alla relevanta aspekter avseende ”risk för betydande miljöpåverkan” kommer upp på bordet så tidigt som möjligt. Förslaget att avskaffa det obligatoriska kravet för verksamhetsutövaren att samråda tidigt med miljöorganisationer, berörda fastighetsägare och grannar torde därför helt strida mot uppdragets syfte, att förkorta processerna.

Ett tydligt exempel är prövningar för vindkraftsindustri som berör stora omland. Det handlar om buller, ljusstörningar och påverkan på landskapsvyer, djurliv, natur-, kultur- och rekreationsvärden. Det är av stor vikt att dessa aspekter beaktas från början för att få smidiga processer och undvika överklaganden. Att ta tillvara allmänhetens engagemang i meningsfulla processer med berörda i tidiga skeden är en viktig demokratifråga. SBF hänvisar här till Århuskonventionen utifrån EU-rätten där Sverige är part och som ålägger Sverige att ”sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt”. De tidiga samråden bör av dessa skäl även i fortsättningen vara ett krav.

Miljöorganisationernas roll vid överklaganden

Som en återstående utredningsfråga anges i betänkandet en översyn om möjligheten att minska antalet överklaganden bl.a. genom att se över kretsen som får överklaga beslut och domar enligt miljöbalken, plan- och bygglagen m.fl. lagar som överprövas av mark- och miljödomstol. SBF vill här framhålla att ideella organisationer inte sällan efter överklagande får till stånd upphävande av beslut som strider mot svensk lag. Detta sker utifrån den talerätt som tillerkänns ideella organisationer som uppfyller vissa kriterier på grundval av Århuskonventionen. Rätten att överklaga för bland annat ideella organisationer i egenskap av företrädare för allmänheten, kan således ses som en form av säkerhet att lagregler och miljömål beaktas och är därför viktig ur demokratisk synvinkel.

Anläggningar för utvinning av energi med mera

Anspråken på naturresurserna accelererar alltmer och hotar ändliga värden exempelvis i form av natur, kultur och möjligheterna till livsmedelsproduktion. De stora anläggningar för energi som nu etableras ger stora problem med omgivningspåverkan och därmed ökande risker för betydande miljöpåverkan. Storleken av anläggningar för vindkraft och solenergi har vuxit nästan exponentiellt och prövningen har blivit allt svårare att överblicka, särskilt som

regelverket har varit föremål för ständig förändring. Många negativa följd effekter som blir alltmer tydliga är outredda. Här skulle behövas en samsyn utifrån ett helhetsperspektiv beträffande tekniska lösningar, mer oberoende av dagens tekniska lösningar och mer av principiell natur. Det är således av vikt att regelverket blir så robust att det låter sig anpassas till olika framtida situationer, utan att det resulterar i en med tiden svåröverskådlig flora av specialreglering. Här följer kommentarer till några aspekter i betänkandet.

Prövning för vattenverksamhet. Vattenverksamheter, i hela skalan från enstaka bryggor till reglerade vattenmagasin, är tillståndspliktiga oavsett storlek. Konsekvenserna för omgivningen omfattar visuell påverkan men även påverkan på såväl naturmiljöer som kulturmiljöer, i hög utsträckning sådana som har direkt anknytning till vattennära lägen och som hotas av utrivning till följd. Det är av stor betydelse för både naturmiljöer och kulturmiljöer att exempelvis möjligheterna till så kallade kraftigt modifierade vattenförekomster tas till vara och beaktas i planering och tillståndsprövning.

Prövning för solkraft. Gränsen för granskningsplikt för anläggning för solkraft föreslås enligt betänkandet sättas vid 1 ha. Anläggningar för solkraft som inte omfattas av granskningsplikt föreslås inte heller göras bygglovspliktiga. Enligt betänkandet anses det överhuvudtaget inte finnas behov av införande av vetomöjlighet för kommunerna i relation till införande av miljöprövning för solkraft. Det skulle således inte krävas vare sig bygglov eller granskning för anläggningar för solkraft upp till 1 ha. Det kan låta rimligt som princip, men det kan ändå finnas lägen där sådana anläggningar kan vara mycket störande med hänsyn till befintliga kulturvärden, exempelvis i känsliga lägen inom riksintresseområden eller intill en kyrkomiljö. Det bör därför finnas någon form av undantag för friheten att etablera utan myndighetskontroll i sådana känsliga lägen. Av samma skäl ifrågasätter SBF förslaget att kommunen inte ska ha vetorätt för större solkraftsanläggningar i känsliga lägen.

Prövning för vindkraft. Sverige har byggt ut vindkraft motsvarande ungefär 20 procent av den totala försörjningen med el. Planprocesserna präglas av ett stort engagemang från både ideella föreningar, berörda fastighetsägare och invånare. Erfarenheterna från utbyggda anläggningar visar, som ovan nämnts, att prövningsprocesserna inte varit tillräckligt noggranna vad gäller risken för betydande miljöpåverkan. Natur-, kultur- och rekreativvärden påverkas negativt. Människor störs av buller och ljusstörningar. De negativa effekterna av störande infraljud negligeras. Som en följd av dessa negativa effekter sjunker fastighetsvärdena. Man oroar sig för utsläpp i miljön av pfas/bisfenol/expoxi och det finns ingen strategi för hur man ska behandla uttjänta vingar. En förutsättning för smidigare processer är att dessa följd effekter tas på allvar och får genomslag i projekten.

Hänsyn till fysisk planering

I betänkandet föreslås, förutom att tillstånd inte får ges i strid med bestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser, att även andra planer såsom översiktsplan och regionplan ska ha en vägledande funktion vid prövningen av lämplig användning av mark- och vattenområden.

Det är förstås rimligt att översiktsplan, fördjupad översiktsplan och även regionplanen, som ju visar regionens respektive kommunens avsikt vad gäller den långsiktiga planeringen, får en förtydligad roll som underlag för besluten utanför områden med detaljplan och områdesbestämmelser. När det gäller dessa översiktliga planer vill dock SBF framhålla att även om allmänheten haft möjlighet att framföra synpunkter under planprocesserna, saknas rätt

att överklaga. Översiktsplanerna kan därför inte sägas vara upprättade på grundval av en demokratisk process på samma sätt som detaljplan och områdesbestämmelser.

Avslutande kommentar

Ambitionen enligt betänkandet – att förändra tillståndprocesserna för att uppnå högre kvalitet och rättssäkerhet och ökad följsamhet enligt miljömålen bland annat genom tydligare regler i ansökan – är utmärkt. Utredningens förslag är mycket omfattande och kräver ändringar i en mängd lagar. Inför en sådan stor förändring är det viktigt att grundorsakerna till de långa ärendehanteringarna är utredda för att förändringarna ska få avsedd effekt med kortare och smidigare processer. Det är dock svårt att bedöma vilken effekt utredningens förslag kommer att få i slutändan utifrån avsikten med uppdraget. Förkortning av tillståndprocesserna får inte ske till priset av ytterligare försvagningar av redan svaga processer till följd av brist på kompetens i beslutsunderlagen och på bekostnad av rättssäkerhet. I stället bör processerna bli mer effektiva och robusta.

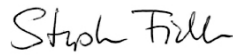
Med ett objektivt och genomarbetat beslutsunderlag från början när projekten initieras torde processerna automatiskt kunna ske smidigare och snabbare. En av de viktigaste utgångspunkterna för att uppnå kortare processer bör därför vara att alla berörda kommer till tals i tidigt skede när olika alternativ står öppna samt att prövningarna av miljökonsekvenserna från början sker på objektiv grund för att på rätt sätt kunna bedömas mot bakgrund av miljömål och gällande lagar. Ytterst handlar det om att alla aktörer i processerna förstår syftet med mål och lagar.

För Svenska byggnadsvårdsföreningen dag som ovan



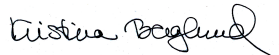
Ulrika Lindh

Styrelseordförande



Stephan Fickler

Verksamhetsledare



Kristina Berglund

Adj. styrelseledamot



Tomas Nyström

Adj. styrelseledamot

Svenska byggnadsvårdsföreningen är en oberoende, ideell miljöorganisation med cirka 6000 medlemmar som grundades i samband med det av Europarådet utlysta byggnadsvårdsåret 1975. Föreningens ändamål är att sprida och förmedla kunskap om byggnadsvård, byggnadskultur och hållbart byggande, att slå vakt om vårt byggda och gröna kulturarv som resurs i samhällsutvecklingen samt att främja god kvalitet i nutida stadsplanering.