

Datum: 2025-05-21

Ärendenummer: SLK-2025-00188

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Diarienummer: KN2025/00288

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Staden bedömer att förslagen i utredningen, i jämförelse med tidigare utredningar, är de mest omfattande sedan miljöbalken infördes för drygt 25 år sedan.

Remissen berör kommuner som tillsynsmyndigheter och som remissinstans vid prövningar samt som verksamhetsutövare av miljöfarlig verksamhet. Göteborgs Stads svar är sammanställt utifrån synpunkter från stadens miljö- och klimatanvänd, stadsbyggnadsnämnd, Göteborg Energi AB, Gryaab AB och Göteborgs Hamn AB.

Yttrandet inleds med synpunkter utifrån aktuella kapitel i utredningen. Därefter följer reflektioner och synpunkter på utredningen överlag, utan kapitelindelning.

14.3 En nyreglering om miljöprövning

Göteborgs Stad bedömer att förslaget att samla bestämmelserna om miljöprövningen i ett gemensamt nytt kapitel 20 i miljöbalken kan bidra till ökad tydlighet. Staden instämmer i huvudsak med utredarna om behovet av att samla bestämmelserna om miljöprövning i miljöbalken och att se över verksamhetsindelningen, tillståndsplikten samt att se över processreglerna utifrån EU-rätten. Det kan bidra till en mer effektiv handläggning och bättre förståelse hos verksamhetsutövarna. Staden vill dock lyfta att motsvarande åtgärdseffekter borde kunna uppnås i nuvarande regelverk, vilket bör övervägas.

Att beslut i ärenden om miljöprövning ska vara skriftliga liksom att vad ett slutligt beslut ska innehålla ska regleras i föreskrifter - anser staden bidrar till tydlighet för prövningsmyndigheten och förutsägbarhet för verksamhetsutövaren.

14.6 Ny organisation för miljöprövning

14.6.6 En ny miljöprövningsmyndighet

En ny nationell miljöprövningsmyndighet föreslås för att pröva alla ärenden om miljöprövning - med målet att få en myndighet som har ett gemensamt arbetssätt och bidrar till en enhetlig prövning oavsett var i landet prövningen sker. Den nya myndigheten ska pröva både vattenverksamhet och miljöskadliga verksamheter. Staden kan å ena sidan se en fördel i att dessa kommer att prövas av samma myndighet genom att flytta nuvarande prövning av tillståndsärenden i första instans från domstol till en förvaltningsmyndighet. Det kan eventuellt bidra till mer förutsägbarhet i prövningen samt skapa större rättssäkerhet och gynna stora och komplexa prövningsärenden.

Staden bedömer dock att de brister som utredningen anför och som motiverar omfattande ändringar av prövningsprocessen och införande av en prövningsmyndighet, istället går att lösa med nuvarande tillståndsprövningsprocess och prövningsorganisation - vilket är ett alternativ som bör beaktas. Staden ställer sig frågande till om införandet av en ny prövningsorganisation och omfattande förändringar av regelverket kring miljöbedömning och tillståndsprövning som utredningen föreslår, är lämpliga och motiverade när verksamhetsutövare och myndigheter är mitt i arbetet med den gröna omställningen. Förra året uttalade regeringen i propositionen ”Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning” (prop. 2023/24:152) ”Statistiken visar enligt regeringens uppfattning att de flesta mål och ärenden handläggs i rimlig tid även om det finns tid att vinna genom effektiviseringar”.

Förslagen i förordningen innebär stora förändringar jämfört med dagens prövningsprocess och när de nya förändringarna ska implementeras anser staden att det är viktigt att pågående prövningar inte påverkas eller försenas. Införandet av en ny miljöprövningsmyndighet kan skapa en period av osäkerhet innan systemet är helt etablerat. Att bygga upp en ny prövningsmyndighet med tillhörande kompetens är tidskrävande. Staden vill därför lyfta att det är av stor vikt att kompetens och rättssäkerhet säkerställs under tiden som prövningsmyndigheten skapas och organiseras. Centraliseringen av en prövningsmyndighet får heller inte riskera att kunskap och hänsyn kopplad till lokala förutsättningar kring den prövade verksamheten minskar. Om den nya myndigheten tar över mer av beslutsfattandet kan det innebära att beslut blir mer enhetliga vilket är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Baksidan med detta är dock att det finns mindre möjligheter för anpassningar i enskilda fall och att man inte har lika god lokal kännedom om de verksamheter och dess förutsättningar som man har idag. Staden anser att det är viktigt att myndigheten placeras i regionala kontor med lämplig spridning över landet, anpassat utifrån prövningspliktiga verksamheter och tillgång till kompetens.

Staden vill lyfta att det för vattenverksamhet måste vara tydligt reglerat vilka aktiviteter som är anmälnings-, gransknings- och tillståndspliktiga.

Staden instämmer med utredningens slutsatser om att det förutom översyn av organisation är viktigt med andra insatser såsom ändrat arbetssätt, tillräckliga resurser och tydlig styrning och uppföljning. Detta är viktigt för systematik och effektivitet men också för att bygga upp ett förtroende för den nya prövningsmyndigheten.

14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

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

För transformatorstationer som omfattas av förslaget faller krav på bygglovsprövning för placering och påverkan på bland annat stads- och landskapsbild bort (plan- och bygglagen 2 kap. 6 §). Staden anser att förslaget kan få negativ påverkan på exempelvis stads- och landskapsbild samt kan innebära negativa konsekvenser för kommunen till följd av stora ekonomiska åtaganden, för att i efterhand flytta transformatorstationerna om det skulle behövas.

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.4 Nytt granskningsförfarande

Se synpunkter nedan i 14.8.7

14.8.7 Begäran om avgränsningsyttrande avseende miljökonsekvensbeskrivnings omfattning och detaljeringsnivå

I utredningen föreslås att avgränsningssamråd i samband med tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet ändras genom att samrådet med allmänheten, som sökanden ska hålla, tas bort. I stället ersätts samrådet med ett avgränsningsyttrande från prövningsmyndigheten om en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll och detaljeringsgrad. Det är först när ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är klar och kungjord som allmänheten ges möjlighet att lämna synpunkter till myndigheten som ska pröva ansökan i ett så kallat offentligt samråd. Staden ser problem i att ta bort det eftersom ett tidigt deltagande och möjlighet att lämna synpunkter för berörd allmänhet och enskilda är viktig när en planerad verksamhet kan påverka människors livsmiljö eller omgivande naturmiljö. Ofta kommer det värdefulla synpunkter till sökanden och prövningsmyndigheten från allmänheten genom miljö- och naturvårdsorganisationer. Om allmänhet och enskilda kommer in sent i processen ser staden en risk för att det begärs kompletteringar och ändringar av ansökan och dess MKB (Miljökonsekvensbeskrivning). Vidare kan det leda till mindre acceptans för sökandens projekt med risk för att överklaganden ökar. Utöver det ser staden även en risk för att frågor, kompletteringar och ändringar kan leda till att det offentliga samrådet får tas om. Konsekvensen kan bli att tidsåtgången för denna del av processen blir mycket längre än vad utredaren har tänkt sig.

Granskningsförfarande

Ur ett tillsynsperspektiv ser staden samma problematik och risker med verksamheter som ska in i det föreslagna granskningsspåret (14.8.4) om sökanden inte längre behöver samråda med allmänhet och enskilda innan ansökan lämnas in till prövningsmyndigheten för beslut om igångsättningsmedgivande, ändringsbesked eller om verksamheten utgör betydande miljöpåverkan som ska tillståndsprövas. Flera verksamheter som ska gå igenom denna förenklade prövning kan ha en stor potentiell miljöpåverkan på omgivningen om den är olämpligt lokaliserad eller drivs med otillräckliga skyddsåtgärder. Staden anser att det är olämpligt att utelämna allmänhetens möjlighet att få lämna synpunkter i ett tidigt skede.

Följsamhet MKB-direktivet och Århuskonventionen

Staden vill betona vikten av allmänhetens möjlighet att lämna synpunkter och anser att den möjligheten bör kvarstå på det sätt som sker idag. Staden noterar också att nuvarande ordning och regelverk inte är i konflikt med MKB-direktivet och att den väl lever upp till Århuskonventionen om bland annat allmänhetens rätt att delta i processer om miljön. Grundtanken i gällande samrådsprocess är att alla frågor och invändningar så tidigt som möjligt ska läggas fram innan verksamhetsutövaren låser sig med innehållet i sin ansökan och MKB. Vidare har utredningen beskrivit att Finland har en modell som ger allmänheten möjlighet att lämna synpunkter på sökandens MKB till särskild MKB-ansvarig myndighet. Myndigheten håller i miljöbedömningsprocessen för de tillståndspliktiga verksamheter som utgör betydande miljöpåverkan, innan myndigheten tar fram sin motiverade slutsats till ansökan.

Göteborgs Stad konstaterar att denna och tidigare utredningar har framfört att avgränsningssamråden behöver förbättras, vilket staden i huvudsak håller med om. Det finns kritik från både verksamhetsutövare och myndigheter att samråden ofta är ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och att dokumentation och att samrådsunderlagen inte har tillräckligt innehåll. Detta medför onödiga och ibland omfattande kompletteringsbehov. Staden konstaterar vidare att ansvaret för samrådet ligger på den som avser bedriva verksamheten men anser att det vore lämpligt att länsstyrelsen intar en mer aktiv roll och vägleder om samrådets och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll samt att alla parter tidigt fokuserar på de viktigaste miljöfrågorna och lösningar som kan finnas. Länsstyrelserna skulle även kunna samordna och samverka mer med varandra och ges mer stöd från centrala myndigheter när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. Staden ser därmed att det finns möjligheter att med nuvarande prövningsprocess åstadkomma effektiviseringar i processens första steg.

Kapitel 14.8.11 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats

Utredningen framför att uttrycket och momentet myndighetens motiverade slutsats inte fullt ut har inarbetats i svensk rätt. I utredningen finns förslag om hur denna del av miljöbedömningsprocessen kan förändras med en process som till stora delar är lik den finländska modellen men med den viktiga skillnaden att det i Finland finns en särskild MKB-myndighet som skriver den motiverade slutsatsen. I Sveriges prövningsprocess är MKB-direktivets bestämmelser om motiverad slutsats mer integrerad med länsstyrelsens ställningstagande om verksamheten utgör betydande miljöpåverkan eller inte och om prövningsmyndighetens beslut om MKB till ansökan kan godkännas eller inte.

Staden ser att fördelen med förslaget är att miljöbedömningsprocessen blir mer transparent. Syftet med den motiverade slutsatsen är att göra en bedömning och ta beslut om sökandens MKB kan ligga till grund för en tillståndsprövning men utan att göra en preliminär tillåtlighetsprövning. Beslutet ska då även utgå från de yttranden och synpunkter som lämnats vid det offentliga samrådet. Staden har inga invändningar mot införandet av denna delprocess i sig, men det förutsätter att allmänhet och enskilda får möjlighet att delta tidigt i processen med det avgränsningssamråd som finns idag.

Staden förstår angelägenheten i att uppnå snabbare prövningsprocesser men ställer sig dock tveksam till utredarens förslag om att tidsfristen från offentligt samråd till att sammanställa och besluta om motiverad slutsats och slutligen fatta beslut över ansökan endast är 90 dagar - även om myndigheten har möjlighet att besluta om förlängning av tiden. Under de tre månaderna ska allmänhet och myndigheter först få 30 dagar på sig att inkomma med synpunkter i samband med samrådet som prövningsmyndigheten ska behandla och ge sökanden möjlighet att bemöta, därefter återstår endast 60 dagar för att arbeta fram en motiverad slutsats och myndighetens egen process med att ta beslut över ansökan. Samtidigt kan processen bli onödigt omständlig med förslag om att "starta" och "stoppa klockan".

Staden konstaterar att MKB-myndigheten i Finland har två månader på sig att skriva och ta beslut om den motiverade slutsatsen efter det varit ett andra samråd om MKB och synpunkter från samrådet lämnats in till myndigheten. Då grundar sig myndigheternas slutsatser på omfattande och noggranna granskningar av de miljöeffekter som verksamheten kan medföra. Därmed får man ett bra underlag inför tillståndsprövningen av ansökan som sker separat hos motsvarigheten till Sveriges länsstyrelser.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.8 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen

Staden ser generellt positivt på att prövningsprocessen är tidseffektiv. Staden är dock kritisk till utredningens förslag om att tiden för prövningsmyndighetens avgränsningsyttrande till sökanden om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och detaljeringsgrad ska få vara högst 45 dagar från att sökanden lämnat in sin begäran om yttrande. Skälet till förslaget är att denna tidsfrist finns föreskriven i de två EU-förordningarna om kritiska och strategiska råmaterial och netto-nollteknik. Till skillnad mot utredaren bedömer staden att sådan tidsfrist inte är rimlig och lämplig för samtliga miljöfarliga verksamheter som ska tillståndsprövas. I MKB-direktivet finns ingen sådan tidsfrist. Dessa EU-förordningar, när de implementeras i miljöbalkens regelverk, kommer endast beröra ett fåtal verksamheter och det är i sig skäl nog för att förslaget inte ska omfatta all tillståndspliktig verksamhet. Om länsstyrelsen ska ta ett större ansvar i att vägleda sökanden och få ökad kvalitet på samrådet och den MKB som ska tas fram är det viktigt att processen inte forceras fram med en 45 dagars tidsfrist. Under denna tidsperiod ska även miljö- och klimatnämnden och övriga myndigheter ges tillfälle att lämna synpunkter om innehåll och avgränsning av MKB som länsstyrelsen ska hinna ta ställning till. 45 dagars tidsfrist innebär en svårighet att hinna med att involvera allmänhet och enskilda i ett tidigt samråd.

Förslaget om att prövningsmyndigheten ska utarbeta en tidsplan för ärendets handläggning ser staden positivt på utifrån att det ger en ökad möjlighet för att kunna förutse hur lång en miljöprövning kan ta. Utredningens bild av att handläggningstiden för miljöprövningar idag ofta är rimlig överensstämmer med till exempel stadens energibolags bild. De flesta av bolagets tillståndsprövningar av stora förbränningsanläggningar har tagit mindre än ett år från inlämnad tillståndsansökan till lämnat tillståndsbeslut från Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

14.9.15 Krav på bästa tillgängliga teknik istället för bästa möjliga teknik

Staden anser att föreslagen regelförenkling kan göra det lättare att införa ny, mer miljövänlig teknik utan att behöva gå igenom långa omprövningsprocesser. Inom vissa delar av VA-branschen går teknikutvecklingen fort fram och smidigare regler för ändringar i verksamheten skulle underlätta anpassningar till nya krav och innovationer.

14.11 En mer digital miljöprövningsprocess

Staden instämmer i utredningens bedömning och ser positivt på en mer digitaliserad tillståndsprocess, som kan ge möjlighet till ökad transparens och minskade ledtider för distribution och delning av handlingar. Tillämpat digitalt system behöver vara ändamålsenligt och tillgodose både myndigheternas, verksamhetsutövarnas och övriga intressenters/parters behov. Staden vill lyfta vikten av att det blir ett användarvänligt system. Det behöver finnas tydliga processer föra att skydda känslig information och kunna hantera information som av sökande är klassat som sekretess.

Övergripande reflektioner och synpunkter på utredningen

Effektiviseringar hos prövningsmyndigheten och miljöprövningars komplexitet

Staden vill påminna om att det under senare tid har införts ytterligare bestämmelser i miljöbalkens regelverk om miljöbedömning och tillståndsprövning för att minska den samlade handläggningstiden och "kapa topparna" samt att det bland prövningsmyndigheterna under en längre tid har pågått arbete med effektiviseringar.

Att vissa ärenden ibland tar längre tid beror många gånger på miljöprövningars komplexitet och miljökrav på verksamheter där kraven ofta härrör från EU-rätten. Det är krav som ofta förutsätter utredningar om till exempel artskydd, miljökvalitetsnormer och BAT-slutsatser vilka kan vara tidskrävande för sökanden och komplicerade att bedöma för prövningsmyndigheten och de parter som lämnar synpunkter till ansökan och MKB. Att det tar tid att utreda och bedöma en verksamhets miljökrav behöver alltså inte innebära att det finns tidstjuvar i systemet.

Tidigare utredningar

Staden vill även påminna om att frågan om att effektivisera miljöprövningen har utretts tidigare vid ett antal tillfällen. Genom åren har förslag införts i miljöbalkens regelverk som inneburit förenklingar utan att göra avkall på miljöskyddet, samtidigt har EU-rätten med sina direktiv och förordningar inom miljö- och naturskydd lett till att lagstiftningen i vissa delar blivit mer komplicerad både för näringsliv och myndigheter. Utredningen Om prövning och omprövning (SOU 2023:33) – en del av den gröna omställningen hade, liksom denna, i uppdrag att lämna förslag om hur den samlade prövningstiden kunde minska och hur man kunde uppnå en mer modernare och effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning. Staden hade gärna sett att de flesta av förslagen i den utredningen hade blivit implementerade i miljöbalkens regelverk, innan man tillsatte aktuell utredning. Förra utredningen hade exempelvis lämpliga förslag om bestämmelser som skulle underlätta myndigheternas omprövning och uppdatering av äldre tillstånd och villkor, som i möjligaste mån skulle kunna begränsa anläggningars miljö- och klimatpåverkan. I den fanns förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd vilket staden ansåg vara angeläget då det vid utredningens kartläggning framkom att det finns cirka 850 av 6000 tillståndspliktiga verksamheter i landet som har grundtillstånd meddelade enligt 1969-års miljöskyddslag.

Överspelade förslag

I utredningen finns förslag som staden bedömer är överspelade eftersom liknande förslag från tidigare utredning och följande proposition tagits in i miljöbalken och börjat gälla sedan den 1 januari 2025, se Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning (prop. 2023/24:152). En sådan bestämmelse som lagts till i miljöbalken är att länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ska upprätta en tidsplan för handläggningen av ansökan. En annan ny bestämmelse är att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet ska tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd, med vissa förbehåll).

Göteborgs kommunstyrelse