

**Handläggare**  
Monika Gerdhem  
Telefon: 08-508 28 897**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2025-04-22, p. 14

## En ny samordnad miljöbedömnings och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr. KS 2025/208

### Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att

- 1) Anta förvaltningens förslag till yttrande i bilaga 1 som svar på remissen och därigenom
  - i) Principiellt tillstyrka förslagen
    - att miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet prövas i samma ordning,
    - att miljöprövningen digitaliseras,
    - att ansvaret för att hämta in utredning i en omprövningsprocess i större omfattning hamnar hos prövningsmyndigheten, samt
    - att rättskraftens omfattning begränsas till sådant som är uttryckligen reglerat i tillståndet.
  - ii) I övrigt avstyrka förslaget till en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess
- 2) Hemställa att Kommunstyrelsen bilägger yttrandet i bilaga 1 i sitt remissvar till regeringskansliet.
- 3) Justera beslutet omedelbart.

### Bakgrund

Klimat- och näringslivsdepartementet har remitterat Miljötillståndsutredningens betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*, SOU 2024:98, till Stockholms stad. Kommunstyrelsen har därefter remitterat betänkandet till nämnden för yttrande senast den 29 april.

### Ärendet

Miljötillståndsutredningens uppdrag har varit att se över och lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Syftet med uppdraget har varit att säkra näringslivets

konkurrenskraft, öka investeringsviljan och främja en effektiv industriell klimatomställning, vilket bidrar till att klimat- och miljömålen nås.

Enligt uppdraget skulle bl.a. följande utredas.

- Hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att Sverige inte ska ställa högre eller överlappande krav i förhållande till vad de relevanta EU-regelverken kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag från ordinarie krav som finns.
- Om tillståndsprovningen enligt miljöbalken bör delas upp på andra sätt än i dag.
- Hur förutsebarheten kan öka i tillståndsprocessen, genom bl.a. tydligare regler för innehållet i ansökan och hur provningen ska avgränsas.

Utredningen har lämnat ett omfattande betänkande med förslag på genomgripande förändringar av såväl bestämmelserna på miljöområdet som det nuvarande systemet för provningar av miljötillstånd. På grund av betänkandets omfattning lämnas här endast en mycket översiktlig sammanfattning av utredningens bedömningar och förslag.

Utredningen i dess helhet finns att läsa på regeringskansliets hemsida: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/01/sou-202498/>.

## **Utmaningar med nuvarande provningsprocess**

Miljötillståndsutredningen bedömer att det finns flera utmaningar med dagens tillståndsprocess:

- Regelverket är komplicerat och svårtillämpat
- Det finns en omotiverad skillnad i regelverk och provningsprocess för vattenverksamhet och annan verksamhet
- Krav på tillstånd enligt det svenska regelverket överensstämmer inte alltid med kraven inom EU-rätten med innebörden att dessa ibland är för höga, ibland för låga
- Provningsprocessen är inte incitamentsstyrd och stödjer inte heller effektivt och ändamålsenligt agerande av de inblandade aktörerna, vilket leder till en mindre förutsägbar och tidsmässigt mer utdragen process
- Ansvarsfördelningen mellan involverade myndigheter är splittrad och otydlig vilket gör provningen ineffektiv

Enligt Miljötillståndsutredningen framträder sammantaget en bild av en oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad reglering. Det

leder till att processen för tillståndsprövningar blir ineffektiv och oförutsägbar, vilket motverkar intresset för investeringar.

## **Miljötilståndsutredningens förslag**

### **Ny samlad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess**

Miljötilståndsutredningen föreslår en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess. Nuvarande krav på undersökningssamråd och avgränsningssamråd som i dag sker innan och separat från tillståndsprövningen tas bort, men får fortsatt genomföras på frivillig basis. Utredningen föreslår även en ny samlad reglering om miljöprövning i miljöbalken och miljöprövningsförordningen, vilket medför tämligen omfattande författningsförändringar på miljöbalkens område och därtill hänvisande lagstiftning.

### **En ny prövningsmyndighet för hela processen**

Miljötilståndsutredningen anser att ansökningar om miljötilstånd är förvaltningsärenden och att sådana inte bör prövas av mark- och miljödomstolarna som första instans.

Utredningen föreslår i första hand att det ska inrättas en ny statlig förvaltningsmyndighet (miljöprövningsmyndigheten). I andra hand föreslås att uppgiften fördelas på sex länsstyrelser.

Den nya myndigheten enligt utredningens förstahandsförslag ska ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen i sådana ärenden som framgår av det nya 20 kap. miljöbalken, dvs. både tillstånd till miljöfarlig verksamhet och till vattenverksamhet. Miljöprövningsmyndighetens avgöranden ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol och därefter till Mark- och miljööverdomstolen.

### **Ny tillstånds-, gransknings-, anmälnings- och registreringsplikt av verksamheter och åtgärder**

Det föreslås en ny utformning och omfattning av tillstånds- och anmälningsplikten. Den nya regleringen tar sin utgångspunkt i EU-rättens krav på förprövning av verksamheter och åtgärder. Nationella krav på förprövning genom miljöprövning bör endast ställas i undantagsfall om det finns särskilda skäl för detta, och krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten endast om det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Generella föreskrifter med krav på verksamheter och åtgärder bör användas där det är möjligt för att minska behovet av i första hand krav på anmälan för verksamheter och åtgärder.

### **Två spår för förprövning av verksamheter och åtgärder**

Miljöbedömningen av verksamheter och åtgärder föreslås ske i två spår:

- *miljötillståndsspåret*, för verksamheter eller åtgärder som i EU-lagstiftningen bedömts ha betydande miljöpåverkan, som resulterar i beslut om miljötillstånd, eller
- *granskningsspåret*, för de verksamheter eller åtgärder vars påverkan på miljön behöver bedömas från fall till fall, som ger beslut om igångsättningsbesked.

Miljötillståndsspåret är en förenklad variant av den tillståndsprocess som gäller idag medan granskningsspåret är en ny och enklare process för tillståndsprövning. Granskningsspåret ska som huvudregel gälla även för ändringar av verksamheter och omprövningar av tillståndsvillkor, oavsett vilken tillståndsform som det ursprungliga tillståndet har. Om ändringen i sig är tillståndspliktig krävs dock miljötillstånd (miljötillståndsspåret). Båda tillståndstyperna har rättskraft.

Om granskningsspåret utmynnar i att betydande miljöpåverkan inte kan antas bör tillstånd (kallat igångsättningsbesked) ges direkt, förutsatt att även övriga förutsättningar för tillstånd är uppfyllda. Om det däremot bedöms att betydande miljöpåverkan kan antas, ska ansökan om miljötillstånd ges in och ärendet fortsatt hanteras i den ordningen.

### **Ändrade begrepp**

Begreppet ”miljöfarlig verksamhet” föreslås ersättas med ”miljöpåverkande verksamhet”. ”Bästa möjliga teknik” föreslås ersättas med ”bästa tillgängliga teknik”.

### **Myndigheternas talerätt och rätt att initiera ärenden enligt miljöbalken begränsas**

De statliga myndigheternas talerätt föreslås avgränsas. Kommunernas talerätt lämnas dock oförändrad. Rätten att initiera ärenden om ändringar och omprövningar inom miljöbalken kopplas till tillsynsmyndigheterna.

### **Ikraftträdande**

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

### **Konsekvenser för kommuner**

Miljötillståndsutredningen bedömer att förslagen i betänkandet kan påverka den kommunala självstyrelsen något. Förslagen påverkar uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn. Den administrativa bördan för kommunsektorn som helhet påverkas.

Utredningen bedömer att förändringen av provningsnivån för vissa verksamheter från anmälnings- till tillstånds- eller granskningsplikt i viss mån kan frigöra vissa resurser som kan användas till att utveckla andra delar av tillsynen. Utredningen bedömer även att det bör vara en positiv konsekvens för kommunen som remissinstans i miljöprovningen att bara behöva ha kontakt med en enda myndighet under processen.

Förslagen bedöms medföra att antalet anmälningspliktiga verksamheter minskar med motsvarande 50–75 stycken per år jämfört med det årliga genomsnittet för perioden 2021–2023. För de största kommunerna bedöms detta medföra som mest några tiotal färre anmälningsärenden per år och därmed något minskad administrativ börda. De nya provningsnivåerna kommer dock förutsätta ändringar av de kommunala taxorna, vilket innebär ett visst merarbete inför ikraftträdandet.

Förslagen om tidsfrister och tidplan kan förväntas påverka kommunernas arbetsformer. Ärenden av större vikt eller av principiell karaktär måste beslutas av nämnd. Tidplanen kommer medföra ökad förutsebarhet och möjligheter för kommunen att planera sin verksamhet, bedömer utredningen. Utredningen föreslår vidare att kommunerna kan lägga in extra nämndmöte under sommaren eller delegera vissa beslut till tjänstemän eller till nämndens ordförande för att tillgodose tidsfristerna.

Att tillsynsfrågor som utgångspunkt inte ska beskrivas i villkor i miljötillstånd medför att tillsynsmyndigheterna i ökad utsträckning kan hantera dessa frågor på egen hand. En mer kvalificerad tillsyn kan innebära fler tillsynstimmar.

Utredningen föreslår att endast tillsynsmyndigheter ska kunna ansöka om omprövning av en verksamhet, dels för att undvika att frågor om omprövning tynger ärenden om ändring av en verksamhet, dels för att ett arbete med omprövning av omoderna eller otillräckliga tillstånd ska komma igång. Samtliga tillsynsmyndigheter ska under perioden 2023–2025 kartlägga gällande tillstånd samt bedöma för vilka verksamheter det finns behov av att vidta åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljötillstånd och vilka åtgärder som är lämpliga. Därmed kommer tillsynsmyndigheterna att redan ha gjort en stor del av det förberedande inventerings- och prioriteringsarbete som behövs inför omprövningarna. Utredningen anser att kostnaden för ansökan om omprövning bör finansieras av den kommunala tillsynsavgiften. Det bör tas fram vägledande schabloner att utgå från för att tydlig göra ambitionsnivån.

## Ärendets beredning

Ärendet har beretts av juristfunktionen på avdelningen Verksamhetsstöd i samråd med chefer och medarbetare med expertkompetens på avdelningarna Miljö- och hälsoskydd samt Stadsmiljö.

## Förvaltningens synpunkter och förslag

Som konstaterats i inledningen av detta tjänsteutlåtande är det fråga om en omfattande remiss med många genomgripande och detaljerade förslag. Med hänsyn till detta har det inte funnits möjlighet att kommentera och lämna synpunkter på alla utredningens förslag i detalj. Det gäller i synnerhet utredningens författningsförslag. Förvaltningen har därför fokuserat på det övergripande förslaget om ny sammanhållen miljöbedömnings- och tillståndsprocess samt de specifika förslag och konsekvenser som i störst utsträckning påverkar nämnden i egenskap av remiss- och tillsynsmyndighet. Trots det är det ett förhållandevis omfattande yttrande som förvaltningen föreslår att nämnden ska lämna som svar på remissen.

Mot denna bakgrund, och för att ge en överblick av förvaltningens övergripande synpunkter och förslag, lämnas därför i detta tjänsteutlåtande endast en översiktlig sammanfattning av förvaltningens inställning till det remitterade förslaget. En fullständig redogörelse av synpunkterna på förslagen och skälen för dessa finns i förvaltningens förslag till yttrande i bilaga 1. Eftersom yttrandet i bilaga 1 utgör kärnan i remissvaret föreslår förvaltningen att nämnden ska hemställa att kommunstyrelsen bilägger bilaga 1 till nämndens beslut till stadens remissvar till regeringskansliet.

## Det finns behov av att effektivisera miljöprövningen

Frågan om hur miljöprövningen kan effektiviseras har återkommande varit föremål för utredning, inte minst det senaste decenniet. Förvaltningen anser att det är angeläget att säkerställa att miljöprövningen är effektiv och välkomnar förändringar som innebär att regelverket och processen blir mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga. Flera av de förslag som utredning lämnar bedömer förvaltningen kan bidra till en mer logisk och effektiv miljöprövning, och ställer sig därför positiv till dem, i enlighet med som framgår av förvaltningens förslag till beslut.

Så som förslagen är strukturerade och formulerade i betänkandet är de emellertid beroende av att övriga förslag som utredningen lämnar genomförs. Eftersom förvaltningen inte anser att utredningens förslag till ny miljöbedömningsprocess bör genomföras behöver sålunda de förslag som förvaltningen ovan

ställer sig bakom omarbetas för att passa in i det befintliga systemet och regelverket.

Förvaltningen anser att det även finns ytterligare uppenbara effektiviseringsreformer som skulle spara både tid och kostnader för såväl verksamhetsutövare som staten och kommunala tillsynsmyndigheter men som utredningen inte har adresserat. Som exempel kan nämnas att ta bort länsstyrelsen som överprövande myndighet av kommunala tillsynsbeslut och därigenom minska antalet instanser för överprövning från fyra till tre.

### **Utredningens förslag är inte tillräckligt underbyggda och vilar på bristfälliga bedömningar**

Som anförts ovan är det omfattande och genomgripande förändringar av den svenska miljötillståndsprocessen som föreslås. Det föreslås inrättas en helt ny prövningsmyndighet och processen för prövningen av miljötillstånd ändras i grunden. De ökade kostnaderna för utredningens förslag, efter avräknade besparingar, uppskattas till mellan 100 och 200 miljoner kronor per år. Motiven till de föreslagna förändringarna är att åstadkomma en enklare och mer effektiv miljöprövning som både ska gå snabbare och vara mindre kostsam för företagen, samtidigt som miljöskyddet inte ska minska.

Det finns inte något självändamål i att behålla en viss process eller ett visst regelverk. Om ett etablerat system leder till ett suboptimalt utfall eller en oönskad avvägning mellan olika intressen är det rimligt och ibland till och med nödvändigt att ändra hela eller delar av systemet. Men på motsvarande sätt finns det inte heller något självändamål i att överge en viss process eller ett visst regelverk bara för att processen eller regelverket inte är perfekt. För att det ska vara motiverat att överge ett befintligt system för ett nytt krävs det att reformen också kan antas leda till de förbättringar som den syftar till och att dessa förbättringar står i proportion till kostnaden, tiden och arbetsinsatsen för att få det nya systemet på plats.

Förvaltningen konstaterar till att börja med att det vid upprepade tillfällen i betänkandet framhålls att majoriteten av miljöprövningsärendena idag håller sig inom rimlig handläggningstid, medan endast en mindre del av prövningarna drar ut på tiden. Syftet med förändringarna är därför att ”kapa topparna”, det vill säga undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga. Redan här anser förvaltningen att behovet av så stora förändringar som nu föreslås kan ifrågasättas. Reformen framstår som både allt för omfattande och allt för kostsam med hänsyn till de problem som man vill lösa och de effekter som man vill uppnå.

Genomgående i betänkandet är det svårt att utläsa vad som ligger till grund för utredningens bedömningar. Stundtals förefaller

bedömningarna dessutom utgå från en delvis felaktig bild av gällande regelverk och en bristande förståelse för miljöprövningen. Det finns också skäl att ifrågasätta flera av de antaganden som utredningen har gjort och därvid lagt till grund för sina förslag. De positiva effekterna framstår i flera avseenden som överskattade och de nya utmaningar som förändringarna medför är antingen underskattade eller okommenterade. Sammantaget anser förvaltningen att de två centrala förslagen om en ny sammanhållen miljöbedömningsprocess och tillståndsprocess respektive en ny organisation för miljöprövningar inte är tillräckligt underbyggda och motiverade för att kunna genomföras.

Förvaltningen har också ett flertal invändningar mot de föreslagna ändringarna i miljöbedömningsprocessen i sak. Som exempel kan nämnas att förslagen att anpassa tillståndsprövningen efter EU-rätten förefaller utgå från en delvis felaktig uppfattning om vad den aktuella EU-lagstiftningen syftar till att reglera. Ytterligare ett exempel är förslaget att senarelägga samrådet, trots att utredningen själv konstaterat fördelarna med tidigt deltagande. Förslaget kommer enligt förvaltningens bedömning inte bidra till en snabbare och mindre kostsam process, utan tvärt om riskera att orsaka nya fördröjningar och ökade kostnader senare i processen. Förvaltningen anser inte heller att förslagen om tidsfrister är realistiska eftersom de dels inte tar hänsyn till skillnaden i omfattning och komplexitet i olika typer av verksamheter, dels inte möjliggör för en meningsfull behandling av tillståndsärendena hos remissmyndigheterna. De föreslagna tidsfristerna kan avslutningsvis inte anses förenliga med kommunallagens bestämmelser, eftersom de skulle förhindra för nämndens ledamöter att besluta om remissyttranden i prövningar av större vikt eller principiell beskaffenhet.

### **Miljöskyddssyftet saknas i utredningen**

Syftet med utredningen uppges vara att uppnå en mer effektiv miljöprövning utan påverkan på miljöskyddet. Trots det uppfattar förvaltningen att utredningens bedömningar och förslag generellt inte har föregåtts av avvägningar mot miljöskyddet, vilket är anmärkningsvärt. Exempelvis diskuteras inte hur förändringarna av miljöbedömnings- och prövningsprocessen, med kraftig begränsning av det tidiga deltagandet i samråd och korta tidsfrister för remissmyndigheter och allmänhet, kan komma att påverka förutsättningarna att identifiera och i behövlig omfattning lämna synpunkter på möjlig påverkan på omgivningen. Förvaltningen anser inte att det kan anses ändamålsenligt att föreslå ändringar inom miljöprövningen utan att överväga effekterna för den centrala utgångspunkten för lagstiftningen, nämligen miljöskyddet.



## **Konsekvenser för den kommunala tillsynen**

Utöver att utredningens förslag om slopade samråd och förkortade remisstider i miljöprövningen skulle få långtgående konsekvenser för nämnden i egenskap av remissmyndighet, får förslagen även konsekvenser för nämnden i egenskap av tillsynsmyndighet. Utredningens förslag innebär att många frågor som idag prövas i miljöprövningen och regleras i verksamhetens tillstånd i stället kommer att behöva hanteras inom ramen för tillsynen. Det kommer medföra både ett ökat behov av tillsyn av tillståndsgivna verksamheter och en ökad komplexitet i de frågor som behöver hanteras inom ramen för tillsynen. Förslagen riskerar också leda till att osäkerheten kring vad som är reglerat av verksamheternas tillstånd ökar. Sammantaget ser förvaltningen en uppenbar risk att antalet överklagandeprocesser till följd av tillsynsbeslut kommer att öka med utredningens förslag, vilket kostar såväl verksamheterna som det allmänna resurser. För verksamheternas del innebär det att den slutliga regleringen av verksamheten kan komma att dröja ännu mer än idag, även om det inte syns på utfallet av själva miljöprövningen.

## **Förvaltningen föreslår att nämnden ska avstyrka utredningens förslag om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess**

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att de remitterade förslagen inte är tillräckligt underbyggda och motiverade och att Miljötillståndsutredningen inte har förmått leda i bevis att det föreslagna huvudalternativet, med en ny miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess och en ny prövningsmyndighet, verkligen kommer att medföra någon egentlig förkortning av den totala handläggningstiden. De förändringar som behövs för att undanröja de oönskade topparna i miljöprövningen som utredningen har identifierat bör enligt förvaltningens uppfattning i stället kunna göras genom mer riktade förenklingar och justeringar inom ramen för befintligt system. Därigenom skulle motsvarande nytta kunna åstadkommas utan att inrätta en ny myndighet och genomföra en obehövlig och obefogat kostsam reform av prövningssystemet som helhet. En reform som enligt förvaltningens bedömning dessutom riskerar leda till en mindre förutsägbar och effektiv process för såväl företagen som myndigheterna.

Förvaltningens slutsats överensstämmer i allt väsentligt med den som mark- och miljödomstolarnas expert i utredningen, det tekniska rådet Carl-Philip Jönsson, ger uttryck för i sitt särskilda yttrande till betänkandet. Jönsson riktar omfattande kritik mot utredningens bedömningar och överväganden och framhåller att den nya tillståndsprövningsmyndigheten kommer behöva fatta fler beslut under

handläggningen och hantera fler samråd, remisser och kungörelser än vad länsstyrelsen som samrådsmyndighet och tillståndsmyndigheterna tillsammans gör i dag. Sammantaget är det, enligt Jönsson, inte visat att utredningens förslag kommer att leda till en mer effektiv, flexibel och förutsägbar miljötillståndsprövning. Förvaltningen ansluter sig till denna bedömning.

Med hänsyn till det ovan sagda föreslår alltså förvaltningen att nämnden ska anta förvaltningens förslag till yttrande i bilaga 1 och därigenom i allt väsentligt avstyrka utredningens förslag om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess.

Anna Hadenius  
Förvaltningschef  
Miljöförvaltningen

Monika Gerdhem  
Avdelningschef  
Miljöförvaltningen

## **Bilagor**

1. Förvaltningens förslag till remissyttrande