Förteckning över ärenden som anmäls för kännedom vid fastighets- och servicenämndens sammanträde den 29 september 2022

A. Handlingar

1. Månadsrapport för juli 2022 avseende serviceförvaltningen, FSN 2022-0095
2. Protokollsutdrag. Regionfullmäktige den 7 juni 2022, § 96, Krisberedskapsplan och regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Region Stockholm, RS 2019-1092.
3. Protokollsutdrag. Regionfullmäktige den 7 juni 2022, § 97, Riktlinjer för säkerhet, RS 2020-0782.
4. Protokollsutdrag. Regionstyrelsen den 14 juni 2022, § 140, Yttrande över regional masshanteringsplan för Stockholms län, RS 2022-0337.
5. Tjänstemannayttrande från serviceförvaltningen över remiss Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33), FSN 2022-0240
6. Tjänstemannayttrande över remiss Rätt för klimatet – slutbetänkande från Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21), FSN 2022-0242
7. Protokollsutdrag. Regionstyrelsen den 20 september 2022, § 162, Yttrande över Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till förtydligad reglering, RS 2022-0388
8. Månadsrapport för juli 2022 avseende fastighetsverksamheten, FSN 2022-0009
9. Tjänstemannayttrande över Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till förtydligad reglering (2021:19), FSN 2022-0164

10. Tjänstemannayttrande från fastighetsverksamheten över remiss Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33), FSN 2022-0240
11. Tjänstemannayttrande från fastighetsverksamheten över remiss Rätt för klimatet – slutbetänkande från Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21), FSN 2022-0242
12. Månadsrapport för maj 2022 avseende serviceförvaltningen, FSN 2022-0095

Region Stockholm

Fastighets- och servicenämnden/ Serviceförvaltningen

Månadsrapport

Juli 2022

Innehållsförteckning

1 Förvaltningschefens/verkställande direktörens kommentar 3
1.1 Väsentliga händelser 3
1.2 Bedömning av risker och möjligheter 4
1.3 Ledningens åtgärder 6

2 Personal 7
2.1 Helårsarbeten 7

3 Ekonomi 9
3.1 Resultat 9
3.2 Åtgärdsprogram för ett resultat i balans 11
3.3 Investeringar 11

Bilagor

Bilaga 1: Merkostnader Covid SF juli 2022

1 Förvaltningschefens/verkställande direktörens kommentar

1.1 Väsentliga händelser

Under 2022 har serviceförvaltningen, i enlighet med regionfullmäktiges uppdrag till nämnden, huvudfokus på konsolidering och realisering av synergieffekter. I samband med detta förutsätts nämnden fullt ut finansieras av intäkter från tjänsteproduktionen. Synergieffekter ska uppnås genom verkställande av planerade konsolideringsarbeten utifrån tidigare genomförda verksamhetsövergångar. De aktiviteter som förvaltningen nu fortsätter med för att uppnå konsolideringseffekterna är bland annat att servicefunktioner slås samman, gemensamma arbetssätt införs i supportflöden och genom konsolidering av it-infrastruktur. Digitalisering och automatisering är två andra prioriterade områden som ligger i förvaltningens verksamhetsplan.

Serviceförvaltningens samlokalisering med övriga förvaltningar till lindhagensområdet pågår enligt plan och planeras avslutas under första kvartalet 2023. Genom att samlokalisera serviceförvaltningen till befintliga lokaler i området och övergå till behovsstyrd kontorsmiljö möjliggörs kostnadsminskningar för lokaler och service för Region Stockholms centrala förvaltningar.

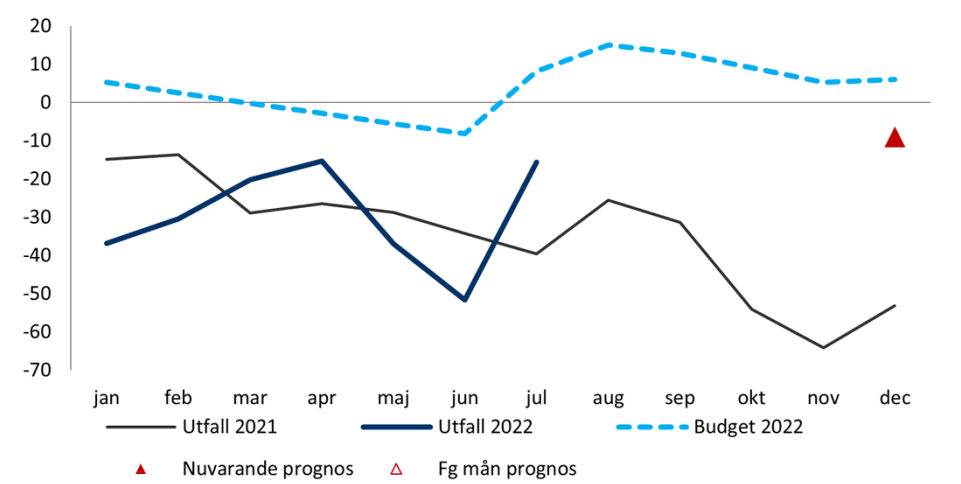
Under våren genomfördes en verksamhetsförändring som innebär att objektet Lärtorget, tidigare organisatoriskt placerat på hälso- och sjukvårdsförvaltningen, överförts till serviceförvaltningen.

Förvaltningens utvecklingsarbete börjar ge synliga effekter i form av bättre tjänster, dessa beskrivs vidare nedan. Förändringarna möjliggörs genom nya arbetssätt och en begynnande kulturförändring där mål och uppdrag sätter fokus på kundens behov.

Parallellt med löpande leveranser och planerade projekt håller förvaltningen på att formera sitt interna förbättringsarbete i programform. Förändringsarbetet fokuserar på initiativ som syftar till förbättrad kundupplevelse, ökad tjänsteeffektivitet, fortsatt utveckling av organisationen samt ledning och styrning.

Som exempel på prioriterade förbättringsinitiativ kan nämnas:

- En sammanhållen support för förvaltningens tjänster
- Ett förenklat avtals- och beställningsförfarande gentemot förvaltningens kunder
- Skapande av förutsättningar för robotisering av administrativa processer
- En förenklad ekonomi- och intäktsmodell



Prognosen för året uppgår till -9 miljoner kronor. Undantaget merkostnader för covid-19 om 15 miljoner kronor, som relaterar till upphandlingsverksamheten, uppnår serviceförvaltningen resultatkravet på 6 miljoner kronor.

Utfallet per den sista juli uppgår till -15,6 miljoner kronor i jämförelse med periodens budget om 8,2 miljoner kronor. Utfallet exklusive merkostnader för covid-19 samt Berga Naturbruksgymnasium uppgår till -1,3 miljoner kronor. Periodens intäkter är i nivå med periodens budget, och periodens kostnader inklusive avskrivningar är 22 miljoner kronor högre än budget.

Kostnadsutfallet för inhyrd bemanning överstiger budget för perioden, vilket orsakas av ett ökat behov av konsultstöd till följd av:

- Covid-19-pandemin och kriget i Ukraina med försörjningsproblem som följd. Detta har ställt krav på utökad marknadsdialog, uppföljning och analys för att identifiera och vidta åtgärder inom områden där brist eller logistikproblem kan uppstå. Bristsituationen har eskalerat och fler åtgärder har fått vidtas för att i möjligast mån säkra tillräcklig tillgång till varor.
- Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster). Detta har lett till att personal sagt upp sig och återrekrytering har inte varit möjlig på grund av att verksamhetsövergången ligger nära i tiden. För att säkra regionens och framför allt vårdens it-drift har uppkomna vakanser fått fyllas med inhyrd personal.
- Behov av juridiskt stöd då antalet överprövningar är högre än normalt.

1.2 Bedömning av risker och möjligheter

Utfallet per juli visar ett underskott i jämförelse med periodens budget. Förvaltningen ser att det föreligger viss fördröjning avseende utgående kundfakturor samt viss periodiseringsproblematik avseende inkommande fakturor och fortsätter ett sedan tidigare påbörjat arbete med att stärka såväl prognosarbete som arbete med korrekta periodiseringar av förväntade kostnader och intäkter.

Serviceförvaltningen har i stor utsträckning arbetat i kapp verksamhet som skjutits upp

under pandemin. Då upphandlingsverksamheten är beroende av kompetens från andra verksamheter med hög belastning, pågår dock alltjämt arbete med en del uppskjutna upphandlingar. Även om pandemin i allt väsentligt anses vara över i Sverige, pågår ett omfattande arbete med hantering av coronaviruset i vår omvärld. Det innebär att även om förvaltningen närmar sig att vara i fas med genomförandet av upphandlingar är försörjningssituationen på intet sätt normaliserad. Nedstängningar i Kina, i kombination med globala försörjningsstörningar och Rysslands anfallskrig mot Ukraina gör att det finns en fortsatt hög belastning på upphandlingsorganisationen. Bland vidtagna åtgärder inom försörjningsområdet kan nämnas:

- 600 leverantörer har kontaktats och följs löpande upp utifrån framför allt krigets påverkan på deras leverans- och logistikkedjor.
- Kartläggning av underleverantörer och beroenden mot krigszonen.
- Riskanalyser och kartläggning av alternativa försörjningsvägar.
- Analys av sanktionernas påverkan på upphandlingar och kontrakt.
- Samråd och samverkan med såväl internationella som nationella organ inom området.

Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster) har lett till att personal sagt upp sig, och återrekrytering har inte varit möjlig på grund av att verksamhetsövergången ligger nära i tiden. Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster) har lett till att personal sagt upp sig, och återrekrytering har inte varit möjlig på grund av att verksamhetsövergången ligger nära i tiden. För att säkra regionens och framför allt vårdens it-drift har uppkomna vakanser ersatts med inhyrd personal. Detta är en oförutsedd projektkostnad som inte funnits med i projektbudgeten för upphandlingsprojektet och som inte heller kan arbetas in i förvaltningens priser för tjänsten. Budgeteffekterna följs noggrant, och förvaltningen ser över på vilket sätt kostnaden kan minimeras.

På inköpssidan har konsultanvändningen successivt trappats ned under andra kvartalet men på grund av den eskalerande bristsituationen inom varuförsörjningen kommer det alltjämt att finnas konsultbehov för resterande delen av året.

I sammanhanget är det betydelsefullt att också nämna att förvaltningen inom flera områden har avstått prishöjningar under de senaste två åren trots att det funnits utrymme för höjningar med 2,0 respektive 1,5 procent i regionfullmäktiges budget. Det innebär indirekt att förvaltningen redan före de extraordinära omständigheterna själv verkställt ett sparkrav genom utebliven kompensation för löneökningar och andra kostnader, vilket betyder att förvaltningen har ett internt effektiviseringskrav som är betydande och förmågan att hantera avvikelser och påfrestningar är begränsad.

Sammantaget konstaterar förvaltningen att ovanstående omvärldsfaktorer är utmanande att kunna hantera inom ram, med mindre än att planerad utveckling som är avgörande för att långsiktigt kunna sänka kostnader och erbjuda billigare tjänster får begränsas eller utgå.

1.3 Ledningens åtgärder

Serviceförvaltningens grunduppdrag är att driva effektivisering av de verksamheter som tagits över, samt att vara en pådrivande kraft i regionens arbete med effektivare administration. Förvaltningen ska alltså se till att både göra det egna arbetet på ett smartare sätt, samtidigt som vi ska åstadkomma förändringar som gör det enklare i vardagen för regionens kärnverksamheter.

Under 2022 balanserar förvaltningen fokus på att hålla sitt ekonomiska resultat mot att trots allt genomföra sådana åtgärder som ger en långsiktigt gynnsam effekt på produktivitet och ekonomi. Det innebär att förvaltningen exempelvis önskar prioritera medel till digitalisering av manuella processer, och till olika former av verksamhetsförändringar som syftar till att nå regionfullmäktiges uppdrag att konsolidera övertagna verksamheter och med det minska mängden system och effektivisera förvaltningens processer.

Förvaltningen konstaterar att det är svårt att påverka situationen kopplat till de omvärldsfaktorer som nämnts ovan. Att minska beredskapen runt försörjningsverksamhet och att förse den regionala krisledningen med erforderliga lägesbilder och insatser uppfattas inte som ett realistiskt alternativ och riskerar att ställa regionen i en situation där man får betala än mer på en marknad med kritisk brist inom vissa varusegment.

Avseende kostnader relaterade till omställning inom it-driften kommer verksamhetsövergång till extern leverantör att påbörjas i oktober i enlighet med projektets plan. Under tiden strävar förvaltningen efter att minimera de merkostnader som uppstår i så hög grad som möjligt, utan att riskera stabiliteten i vårdens och de centrala förvaltningarnas it-drift.

Vidare arbetar förvaltningen fokuserat med konsultväxling inom flera områden, framför allt inom området servicedesk, i syfte att uppnå en ekonomi i balans.

Förvaltningen lägger för närvarande starkt fokus på arbetet med robotisering och digitalisering. Det leder på lång sikt till minskade kostnader, men det kan konstateras att det är svårt att få dessa åtgärder att ge effekt som stärker ekonomin redan under innevarande år.

2 Personal

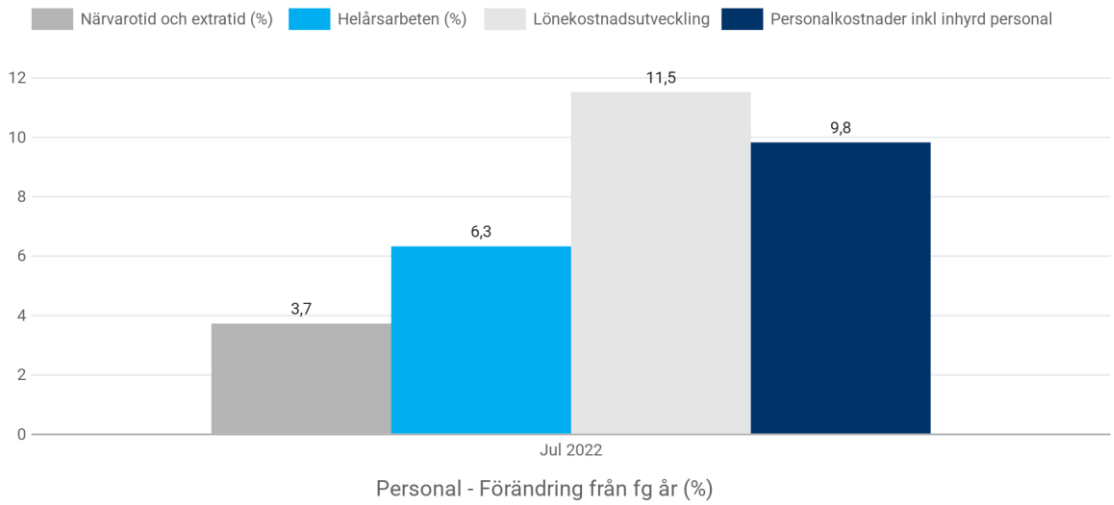
En majoritet av förvaltningens anställda arbetade under periodens början hemifrån, i enlighet med regionens rekommendation. Under perioden genomfördes en successiv återgång till kontoret.

Förvaltningen har fortsatt arbetet med att erbjuda tecknande av distansavtal för sina medarbetare.

I samband med återgången till kontoret har de förvaltningsövergripande grupperna Husgrupp och Husstyrgrupp etablerats för att omhänderta gemensamma lokalfrågor samt arbetsmiljöfrågor inom lindhagensområdet. Förvaltningen är representerad i båda grupperna samt i den gemensamma lokala samverkansgrupp som är under etablering. Arbetet med att utveckla Lindhagensgatan 100 med motsvarande koncept, för att möjliggöra ytterligare lokaleffektivisering, har påbörjats.

En översyn av den nya organisationen, som trädde i kraft den 1 september 2021, har påbörjats. Syftet är, att med utgångspunkt från målet om en långsiktig stabil verksamhet, möjliggöra eventuella justeringar.

2.1 Helårsarbeten



Personal - Förändring från fg år (%)

Helårsarbeten	Utfall	Budget	Budget avvik.	Förändr. % utfall fg år	Prognos år	Budget år	Budget avvik.
Personal - Helårsarbeten	741	808	-67	6,3%	808	808	0

Utfall i jämförelse med budget

Avvikelsen mellan utfall och budget för perioden avseende antal helårsarbeten beror främst på ej tillsatta vakanser. Dessa vakanser täcks till del av inhyrd personal samt

konsulter.

Prognos i jämförelse med budget.

Prognosen är att antalet helårsarbeten kommer att öka i takt med pågående konsultväxling och uppgå till budgeterat antal under året.

3 Ekonomi

3.1 Resultat

Resultat*	Utfall	Budget	Budget avvik.	Förändr. utfall fg år	Prognos år	Budget år	Budget avvik.
Sålda primärtjänster	23	23	0	28 %	40	40	0
Försäljning av IT-tjänster	762	771	-9	4,1 %	1 348	1 322	26
Uthyrning av lokaler	99	97	2	-5,4 %	171	167	4
Försäljning övriga tjänster	132	137	-5	7 %	234	235	-1
Erhållna bidrag	9	1	8		2	2	0
Övriga bidrag							
Övriga intäkter	48	44	4	1,9 %	76	76	0
Verksamhetens intäkter	**1 073**	**1 074**	**-1**	**4,3 %**	**1 871**	**1 841**	**30**
Personalkostnader inkl inhyrd personal	-414	-388	-26	9,8 %	-718	-673	-45
Material och varor	-8	-6	-2	87 %	-12	-10	-2
Lokal- och fastighetskostnader	-135	-136	1	-4,3 %	-238	-233	-5
IT- och telekostnader	-348	-331	-17	0,4 %	-588	-567	-21
Övriga kostnader	-54	-76	22	-30,1 %	-119	-130	11
Verksamhetens kostnader	**-959**	**-937**	**-22**	**1,3 %**	**-1 676**	**-1 614**	**-62**
Avskrivningar	-129	-129	0	6,4 %	-204	-222	18
Finansnetto	0	0	0	-1,5 %	0	0	0
Resultat**	**-15,6**	**8,2**	**-23,8**		**-9**	**6**	**-15**

* mkr
** Omställningskostnader inklusive avskrivningskostnader. I detta resultat ingår effekten av den förändrade diskonteringsräntan i pensionsskulden.

Utfall i jämförelse med budget

Utfallet per den sista juli uppgår till -15,6 miljoner kronor och avviker från periodens budget på 8,2 miljoner kronor. Utfallet exklusive merkostnader för covid-19 och Berga Naturbruksgymnasium uppgår till -1,3 miljoner kronor.

Periodens intäkter är i nivå med periodens budget. Det föreligger viss fördröjning avseende fakturering för några av förvaltningens tjänster.

Periodens kostnader inklusive avskrivningar är 22 miljoner kronor högre än periodens budget. Kostnaderna har under perioden påverkats av ett ökat behov av inhyrd personal samt konsulter inom upphandling och it-drift.

Utfallet för Berga Naturbruksgymnasium uppgår till -5 miljoner kronor. Underskottet förklaras av ökade kostnader för drivmedel, el och utsäde, eftersläpning av elevpengsutbetalning samt förändring av lager under perioden.

Den förvaltningsövergripande avvikelsen i jämförelse med föregående år förklaras till stor del av de verksamhetsövergångar som genomfördes under 2021.

Prognos i jämförelse med budget

Helårsprognosen visar att förvaltningens resultatkrav om 6 miljoner kronor kommer att uppnås, undantaget merkostnader för covid-19 om 15 miljoner kronor, som relaterar till upphandlingsverksamheten samt resultatet för Berga Naturbruksgymnasium. De främsta riskerna att inte uppnå resultatkravet är merkostnader på grund av verksamhetsövergång av it-drift till extern leverantör, samt försening av övergången till ny huvudman för Berga Naturbruksgymnasium.

Serviceförvaltningen har i stor utsträckning arbetat i kapp verksamhet som skjutits upp under pandemin. Då upphandlingsverksamheten är beroende av kompetens från andra verksamheter med hög belastning, pågår dock alltjämt arbete med en mängd uppskjutna upphandlingar. Även om pandemin i allt väsentligt anses vara över i Sverige, pågår ett omfattande arbete med hantering av coronaviruset i vår omvärld. Det innebär att även om förvaltningen närmar sig att vara i fas med genomförandet av upphandlingar är försörjningssituationen på intet sätt normaliserad. Nedstängningar i Kina, i kombination med globala försörjningsstörningar och nu också Rysslands anfallskrig mot Ukraina gör att det finns en fortsatt hög belastning på upphandlingsorganisationen.

Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster) har lett till att personal sagt upp sig, och återrekrytering har inte varit möjlig på grund av att verksamhetsövergången ligger nära i tiden. För att säkra regionens och framför allt vårdens it-drift har uppkomna vakanser fått fyllas med inhyrd personal. Detta är en oförutsedd projektkostnad som inte funnits med i projektbudgeten för upphandlingsprojektet och som inte heller kan arbetas in i förvaltningens priser för tjänsten. Budgeteffekterna följs noggrant, och förvaltningen ser över på vilket sätt kostnaden kan minimeras.

Konsultbehovet beräknas successivt trappas ned under resterande del av året.

Covid-19-effekt på utfall

Direkta merkostnader på grund av covid-19 uppgår under perioden till cirka 9,3 miljoner kronor och avser kostnader för inhyrd personal inom upphandling.

Covid-19-effekt på prognos

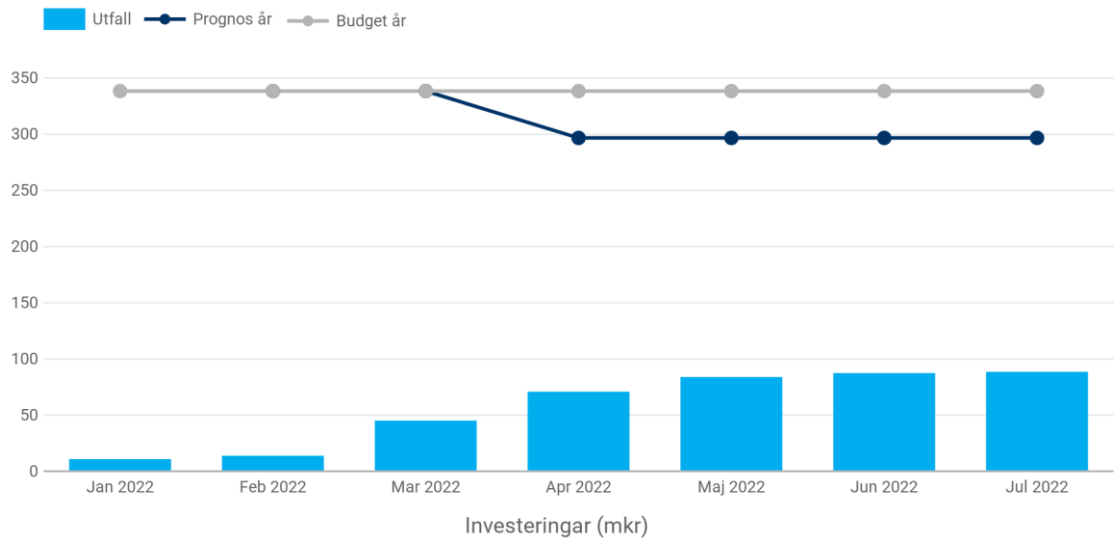
Covid-19-effekten på förvaltningens prognos uppgår till -15 miljoner kronor, vilket avser kostnader för inhyrd personal och konsulter inom upphandling på grund av mycket hög arbetsbelastning samt en oförutsedd ökning av överklaganden av genomförda upphandlingar.

3.2 Åtgärdsprogram för ett resultat i balans

Åtgärd (mkr)	Kommentar	Utfall	Prognos	Budget 2022	Budget 2023
Summa					

Förvaltningens bedömning är att årets resultatkrav om 6 miljoner kronor kommer att uppnås undantaget merkostnader kopplat till covid-19. Arbete pågår med att identifiera åtgärder för att klara att hantera de kostnadsökningar som kan uppstå till följd av omvärldsfaktorer.

3.3 Investeringar



Utgift i jämförelse med budget

Investeringarna per juli uppgår till 88miljoner kronor, vilket motsvarar en upparbetningsgrad på 26 procent i jämförelse med årets investeringsbudget på 338 miljoner kronor. Förvaltningen har under perioden gjort inköp av it-utrustning för 77 miljoner kronor. Övriga it-investeringar planeras för genomförande successivt under året.

Samlokaliseringsprojektet har hittills i år investerat för 8,0 miljoner kronor och ligger i likhet med it-verksamheten under periodens investeringsbudget.

Ny- och ersättningsinvesteringar

Merparten av årets beräknade investeringar på 296 miljoner kronor avser ersättningsinvesteringar. Detta gäller främst it-investeringar, men också utbyten av datorer och nätverksutrustning.

Nyinvesteringar prognostiseras till 59,5 miljoner kronor och avser främst fastighetsrelaterade nyinvesteringar i samlokaliseringsprojektet till ett prognosvärde på 38,5 miljoner kronor, vilket är något lägre än budgeterade 44,3 miljoner kronor.

Investeringar (Mkr)	Utgift 2022	Budget 2022	Budget avvik.	Upparb grad (%)
Nyinvesteringar	59,4	68,5	9	
Ersättningsinvesteringar	236,5	269,4	32,9	
Totalt investeringar	**295,9**	**337,9**	**41,9**	

Prognos i jämförelse med budget

För 2022 beräknar serviceförvaltningen göra investeringar på totalt 296 miljoner kronor vilket, i jämförelse med helårsbudget för investeringar om 338 miljoner kronor är 42 miljoner kronor lägre och motsvarar en prognostiserad upparbetningsgrad om 88 procent.

Orsaken till att prognosen understiger budget är tidsförskjutningar både för flytten till lindhagensområdet inom ramen för samlokaliseringsprojektet samt nätutbyten på Karolinska Universitetssjukhuset i Solna och Huddinge samt Södersjukhuset. För it-investeringar är det fortsättningsvis mycket långa leveranstider, vilket orsakar förseningarna i investeringstakten.

Leveranstiderna gör investeringsprognosen osäker. Exempelvis har leveranser som var planerade i förra årets budget nyligen mottagits och det finns en risk att delar av årets budget kommer att förskjutas till nästa år.

Status enskilda investeringsobjekt

Ej aktuellt då förvaltningen saknar enskilda investeringsobjekt överstigande 100 miljoner kronor.

Status investeringsplanens genomförbarhet och risk

Övergripande hinder och risker finns, som kan medföra att genomförbarheten innevarande budgetår och nästkommande år påverkas. Dessa består av tidsförskjutningar som kan göra att utgifter spiller över från 2022 till 2023.

De tidsförskjutningar som kan uppstå på grund av långa leveranstider ger en osäkerhet som i prognosen har försökt beaktas så långt det är möjligt. Kundernas behov och beställningar förändras under innevarande budgetår, vilket kan innebära svårigheter att göra korrekta uppskattningar av kommande investeringsutgifter.

Det har exempelvis nyligen framkommit att projektet att ersätta utrustningen för datakommunikation på Karolinska har skjutits fram. Planen var att projektet skulle kommit i gång under innevarande år men är nu framflyttad. Exakt tidpunkt är ännu inte kommunicerad. Det innebär att det även blir förskjutningar i tioårsplanen för serviceförvaltningens investeringar.

Viss risk som medför att pågående och planerade investeringar fördyras finns för investeringar för 2023 och framöver. Under 2022 finns inga sådana risker. Övergripande risk för att nya, ej planerade, investeringsobjekt tillkommer, ser inte ut att finnas under 2022.

Ytterligare osäkerhet finns kopplat till de delar som kan bli föremål för upphandling inom it-drift, det vill säga lagring, backup och servrar. Osäkerheter till trots kvarstår dock serviceförvaltningens bedömning att totalprognosen för investeringar för perioden 2023–2032 kommer att understiga budget.

Justerat tisdag den 21 juni 2022

Justeringen anslogs onsdag den 22 juni 2022

Cecilia Löfgreen Mikael Sundesten Bosse Andersson

---

§ 96
Krisberedskapsplan och regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Region Stockholm (förslag 2022:31)
RS 2019-1092

Inleddes kl. 13:11 och avslutades kl. 13:40.

I ärendet yttrade sig Irene Svenonius, Robert Johansson, Anna Sehlin, Gabriel Kroon, Fredrik Wallén, Amelie Tarschys Ingre, Susanne Nordling, Gustav Hemming och Jonas Lindberg.

YRKANDEN

1. Bifall till regionstyrelsens förslag till beslut.

2. Bifall till förslag till tilläggsbeslut från SD-ledamöterna, bilaga 6.

PROPOSITION

Ordföranden frågar först på regionstyrelsens förslag och finner att regionfullmäktige bifaller detta. Ordföranden frågar därefter på SD-ledamöternas förslag tilläggsbeslut och finner att regionfullmäktige avslår detta.

BESLUT

Regionfullmäktige beslutar följande.

1. Krisberedskapsplan för Region Stockholm fastställs.

2. Regional katastrofmedicinsk beredskapsplan för Region Stockholm fastställs.

3. Krisberedskapsplan (LS 1406-0750, LS 2017-0149) upphör att gälla.

4. Hälso- och sjukvårdsnämnden får i uppdrag att ta fram regionala riktlinjer för katastrofmedicinsk beredskap för Region Stockholm.

RESERVATION

SD-ledamöterna anmäler reservation till förmån för eget förslag till tilläggsbeslut.

Justerat tisdag den 21 juni 2022

Justeringen anslogs onsdag den 22 juni 2022

Cecilia Löfgreen Mikael Sundesten Bosse Andersson

Forts. § 96

SÄRSKILDA UTTALANDEN

S-ledamöterna anmäler särskilt uttalande, bilaga 7.
V-ledamöterna anmäler särskilt uttalande, bilaga 8.

Vid protokollet
Veronica Sjöberg

Exp.
Akten
Remissinstanser enligt sändlista

Justerat tisdag den 21 juni 2022

Justeringen anslogs onsdag den 22 juni 2022

Cecilia Löfgreen Mikael Sundesten Bosse Andersson

---

§ 97
Riktlinjer för säkerhet (förslag 2022:32)
RS 2020-0782

Inleddes kl. 13:40 och avslutades kl. 13:41.

I ärendet yttrade sig Irene Svenonius.

YRKANDEN

Bifall till regionstyrelsens förslag till beslut.

BESLUT

Regionfullmäktige beslutar följande.

1. Riktlinjer för säkerhet fastställs.

2. Riktlinjer för säkerhet (LS 2015-0093, LS 1407-0877) upphör att gälla.

Vid protokollet
Veronica Sjöberg

Exp.
Akten
Remissinstanser enligt sändlista

§ 140
Yttrande över Regional masshanteringsplan för Stockholms län
RS 2022-0337

Ärendebeskrivning
Länsstyrelsen Stockholms län har remitterat ärendet Regional masshanteringsplan för Stockholms län, till Region Stockholm för yttrande; i vilken det föreslås hur en cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i länet kan åstadkommas.

Beslutsunderlag
1. Regionrådsberedningens skrivelse
2. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
3. Regional masshanteringsplan för Stockholms län
4. Fastighets- och servicenämndens yttrande genom Locum AB den 21 april 2022
5. Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande den 26 april 2022
6. Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 5 maj 2022
7. Trafikförvaltningens delegationsyttrande den 29 april 2022

Yrkanden
Ordförande Irene Svenonius (M) yrkar bifall till regionrådsberedningens förslag i skrivelse den 25 maj (bilaga).

Beslut
Regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Länsstyrelsen Stockholms län, över Regional masshanteringsplan för Stockholms län.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Expedieras till
Länsstyrelsen i Stockholms län
Fastighets- och servicenämnden
Klimat- och hållbarhetsnämnden
Locum AB
Tillväxt- och regionplanenämnden
Trafiknämnden

Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-05-25

RS 2022-0337

Regionstyrelsen

Yttrande över Regional masshanteringsplan för Stockholms län

Föredragande regionråd: Tomas Eriksson, Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Länsstyrelsen Stockholms län har remitterat ärendet Regional masshanteringsplan för Stockholms län, till Region Stockholm för yttrande; i vilken det föreslås hur en cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i länet kan åstadkommas.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Länsstyrelsen Stockholms län, över Regional masshanteringsplan för Stockholms län.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer i det som anges i tjänsteutlåtandet och välkomnar den av Länsstyrelsen i Stockholms län framtagna regionala masshanteringsplanen. Masshanteringsplanen är ett viktigt steg mot ett nödvändigt samagerande i frågan inom länet. Masshanteringsplanen stämmer väl överens med det som anges i Regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2050 (LS 2015-0084) och Klimatfärdplan 2050 för Stockholmsregionen (LS 2017-1512).

Regionrådsberedningen vill, i linje med Region Stockholms Hållbarhetsstrategi (RS 2020-0779), särskilt framhålla hanteringen av berg- och jordmassor som strategiskt viktigt ur ett cirkulärt perspektiv. Att hitta användningsområden för oförorenade massor är att betrakta som ett klokt resursutnyttjande. Hanteringen av berg- och jordmassor behöver ske på ett hållbart, resurseffektivt och cirkulärt sätt, något som är av särskild vikt för Region Stockholm och Stockholmsregionen under kommande år av såväl hög byggtakt som utbyggnad av infrastruktur.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Regional masshanteringsplan för Stockholms län
3. Fastighets- och servicenämndens yttrande genom Locum AB den 21 april 2022
4. Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande den 26 april 2022

5. Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 5 maj 2022
6. Trafikförvaltningens delegationsyttrande den 29 april 2022

Irene Svenonius Tomas Eriksson Gustav Hemming

Regionledningskontoret
Elisabet Angelov

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-05-11

RS 2022-0337

Regionstyrelsen

Yttrande över Regional masshanteringsplan för Stockholms län

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Länsstyrelsen Stockholms län, över Regional masshanteringsplan för Stockholms län.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Länsstyrelsen Stockholms län har remitterat ärendet Regional masshanteringsplan för Stockholms län, till Region Stockholm för yttrande; i vilken det föreslås hur en cirkulär och resurseffektiv hantering av massor i länet kan åstadkommas.

Region Stockholm ser planen som ett viktigt steg för en mer hållbar och effektiv masshantering i länet och bedömer att den ger rätt riktning för fortsatt arbete. Region Stockholm lämnar i yttrandet förslag till förtydliganden och justeringar som ytterligare kan höja planens kvalitet och öka förutsättningarna för måluppfyllelse.

Bakgrund

Länsstyrelsen Stockholms län har remitterat ärendet Regional masshanteringsplan för Stockholms län, till Region Stockholm för yttrande. Planen har tagits fram i ett gemensamt projekt av Länsstyrelsen Stockholm, Region Stockholm, Stockholms stad, Storsthlm och Trafikverket. Region Stockholm har varit representerat både som regionalt utvecklingsansvarig och som byggherre. Syftet med planen är att den ska utgöra ett underlag vid regional och kommunal planering samt vid samverkan om masshantering mellan olika aktörer.

Planen utgår från tre effektmål:

1. En resurseffektiv, cirkulär och samhällsekonomiskt optimerad hantering av berg- och jordmassor

2. Hantering och transportering av massor sker med en så liten klimat- och miljöpåverkan som möjligt
3. Bred regional samverkan som säkrar konkurrensneutralitet och lika villkor

Cirkulär masshantering hindras idag av exempelvis komplexa regelverk, bristande samordning och brist på ytor för masshantering. Effektmålen ska uppnås genom elva åtgärder som presenteras i planen, kopplade till planering, exploatering respektive miljö och tillsyn. Region Stockholm är en av de ansvariga aktörerna för flera av dessa. Till exempel ska Region Stockholm vara representerat i ett masshanteringsråd för samverkan och arbete med masshantering, rådet ska fungera som ett samverkansforum och följa upp de åtgärder som presenteras i planen.

Ärendet har inom Region Stockholm remitterats till fastighets- och servicenämnden, klimat- och hållbarhetsnämnden, tillväxt- och regionplanenämnden, samt trafiknämnden.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm ser masshanteringsplanen som ett viktigt steg mot ett nödvändigt samagerande i frågan inom länet. Planens syfte och den problembild och de utmaningar som lyfts fram i den stämmer väl överens med den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS 2050 (LS 2015-0084) och Klimatfärdplan 2050 för Stockholmsregionen (LS 2017-1512). Den ligger också i linje med Region Stockholms Hållbarhetsstrategi (RS 2020-0779), där berg- och jordmassor utpekas som ett strategiskt viktigt cirkulärt flöde.

I RUFS 2050 finns tre ställningstaganden som rör masshantering; matcha behov och tillgång genom lokalisering av täkter, öka återanvändningen och minska lastbilstransporterna för massor, samt förbättra kunskapen och öka samverkan gällande masshantering. Planens tre mål och de föreslagna åtgärderna styr i riktning mot dessa. Möjligen skulle det kunna förtydligas att förkortade transportvägar ingår i effektmål 2, Hantering och transportering av massor sker med så liten klimat- och miljöpåverkan som möjligt.

Planen lyfter på ett förtjänstfullt sätt upp värdet och behovet av mellankommunal samverkan och att detta är en fråga som måste ses i ett regionalt perspektiv. Flera av de förslagna åtgärderna bedöms bidra till ökad regional samsyn.

De beskrivna åtgärderna kopplade till de tre effektmålen är i huvudsak bra och kan bidra till att möjliggöra angelägna avvägningar mellan olika behov, som mellan minskade klimatutsläpp och giftfri miljö: Tidiga analyser av geologiska förutsättningar och en likvärdig tillsyn möjliggör cirkulära flöden, där risk för den lokala miljön minimeras utan att förhindra återanvändning av icke-förorenade massor.

Flera av åtgärderna riktar sig mot kommunerna och ska vara genomförda runt år 2026; det blir viktigt med en bred förankring och stöd för att kommunerna ska kunna ta detta ansvar. I detta sammanhang bedömer Region Stockholm att det föreslagna masshanteringsrådet kan vara till nytta för att hålla frågan levande.

Planen fokuserar på vad kommuner och regionala aktörer kan göra för att utveckla masshanteringen. Det är positivt, men för att nå målen i planen krävs ökad dialog och samverkan också med privata aktörer som besitter kompetens inom masshantering och logistik. Planen skulle vinna på en tydlig beskrivning av hur masshanteringsmarknaden fungerar och av branschens förutsättningar att bedriva verksamhet, eftersom en fungerande marknad som ges rätt förutsättningar är centralt för cirkulär och resurseffektiv masshantering. Begreppet branschaktörer kan också förtydligas. Region Stockholm är på många sätt att betrakta som en stor branschaktör, inte minst i samband med utbyggnaden av tunnelbanan.

Här följer avslutningsvis några detaljerade synpunkter som trafiknämnden har lämnat genom delegationsyttrande:

- Avsnitt 3.3 täcks av effektmålen i avsnitt 3.1 och är därför överflödigt.
- Region Stockholm bör kunna vara delaktig också i åtgärd 3, Etablera mellankommunal samverkan i planeringen kring masshanteringen, både i rollen som markägare och som byggaktör. Planering mellan projekt och byggherrar bör kunna ingå.
- Det bör för åtgärd 5, Planera för hur masshantering ska hanteras i kommunala processer, framgå tydligare att strategin inte bara ska omfatta kommunens egen masshantering eller masshantering på egen mark utan också hur kommunen ska underlätta och samverka med externa aktörer. Beskrivningen av åtgärden bör vidare kompletteras med att kommunens planering på lika villkor ska underlätta för externa aktörer.
- Beskrivningen av åtgärd 6, Inrätta masskoordineringsfunktioner, bör tydliggöra att åtgärden gäller hela Region Stockholms verksamhet och inte bara förvaltning för utbyggd tunnelbana.

- För åtgärd 8, Hitta ett gemensamt digitalt verktyg…, bör beskrivningen tydliggöra vad som avses med att "se…massbalanser".
- Det bör förtydligas att på motsvarande sätt som bedömning av tekniska egenskaper bättre behöver bestämmas för återanvända massor, behövs en förbättrad kvalitetssäkring av jungfruliga massors miljöegenskaper.
- För att jämförelser av behov av ballast i tabell 2 inte felaktigt ska göras med projektgenererade massor utan ballastkvalitet behöver tabell 3 delas upp i två tabeller. Jämförelse mellan behov och genererande massor behöver göras med rätt material. Det innebär även att den sammanlagda summan i tabell 3 för period 2030-2050 behöver delas upp.
- Slutligen bör det i ordlistan i avsnitt 13.2 förtydligas att termen återbruk ofta används synonymt med termen återanvändning. Återbruk synes vara den term som till exempel Boverket har valt.

Ekonomiska konsekvenser
En ökad cirkulär masshantering inom länet, som innebär kortare transporter och minskad deponering, kan på sikt innebära lägre utgifter för investeringar där stora mängder material hanteras; för Region Stockholm gäller det i första hand investeringar inom kollektivtrafiken. Lokalt kan ökade behov av skyddsåtgärder uppstå för att minska störning från ökad masshantering och logistik på ytor som används för så kallad recirkulering.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsunderlag
1. Regional masshanteringsplan för Stockholms län
2. Fastighets- och servicenämndens yttrande genom Locum AB den 21 april 2022
3. Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande den 26 april 2022
4. Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 5 maj 2022
5. Trafikförvaltningens delegationsyttrande den 29 april 2022

Beslutsexpediering

1. Länsstyrelsen i Stockholms län
2. Fastighets- och servicenämnden
3. Klimat- och hållbarhetsnämnden
4. Locum AB
5. Tillväxt- och regionplanenämnden
6. Trafiknämnden

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-05-12

Serviceförvaltningen

YTTRANDE

FSN 2022-0240
RS 2022-0555

2022-08-26

Regionledningskontoret

Tjänstemannayttrande över remiss Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

Regionstyrelsen har berett fastighets- och servicenämnden möjlighet att senast den 31 augusti 2022 yttra sig över remissen *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)*. På grund av den korta remisstiden kan fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet i tid varför förvaltningschefen för serviceförvaltningen lämnar ett tjänstemannayttrande till regionstyrelsen. Fastighetsverksamheten yttrar sig för egen del gällande fastighetsverksamheten.

Serviceförvaltningens yttrande anmäls i fastighets- och servicenämnden vid kommande nämndmöte.

Förvaltningens förslag och motivering
Utredningen har haft i uppgift att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på åtgärder som kan skapa förutsättningar för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning.

Arbetet har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda ”tidstjuvar” i processen att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken.

Förslagen i betänkandet rör sex huvudområden:

- enklare regler för att ändra en verksamhet
- regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
- tydligare och mer samordnade myndigheter
- ett särskilt stöd till klimatprojekt
- andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.

Överväganden
Serviceförvaltningens bedömning är att förslagen i betänkandet ligger utanför vårt kompetensområde, som är inriktat på att tillhandahålla gemensamma servicetjänster till nämnder och bolag inom Region Stockholm. Förvaltningen avstår därför från att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Stefan Schildt
Förvaltningschef

Region Stockholm

Serviceförvaltningen

YTTRANDE

2022-08-26

FSN 2022-0242
RS 2022-0557

Regionledningskontoret

Tjänstemannayttrande över remiss Rätt för klimatet – slutbetänkande från Klimaträttsutredningen (SOU 2022:21)

Regionstyrelsen har berett fastighets- och servicenämnden möjlighet att senast den 31 augusti 2022 yttra sig över Klimaträttsutredningens slutbetänkande *Rätt för klimatet* (SOU 2022:21). På grund av den korta remisstiden kan fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet i tid varför förvaltningschefen för serviceförvaltningen lämnar ett tjänstemannayttrande till regionstyrelsen. Fastighetsverksamheten yttrar sig för egen del gällande fastighetsverksamheten.

Serviceförvaltningens yttrande anmäls i fastighets- och servicenämnden vid kommande nämndmöte.

Förvaltningens förslag och motivering

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller även en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsvärda intressen enligt miljöbalken.

I slutbetänkandet redovisas förslag till ändringar i lagstiftningen inom tre områden:

- främja bidrag till klimatomställningen
- underlätta byggandet av elnät
- ett transporteffektivt samhälle.

Överväganden

Serviceförvaltningens bedömning är att förslagen i betänkandet ligger utanför vårt kompetensområde, som är inriktat på att tillhandahålla

gemensamma servicetjänster till nämnder och bolag inom Region Stockholm. Förvaltningen avstår därför från att lämna synpunkter på rubricerad remiss.

Stefan Schildt
Förvaltningschef

Region Stockholm

§ 162
Yttrande över Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering
RS 2022-0388

Ärendebeskrivning
Finansdepartementet har remitterat Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering, till Region Stockholm för yttrande. I rapporten föreslås hur regelverket för ombyggnad kan förtydligas och förenklas.

Beslutsunderlag
1. Regionrådsberedningens skrivelse
2. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
3. Sammanfattning av Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering
4. Fastighets- och servicenämndens yttrande den 10 juni 2022
5. Trafiknämndens yttrande den 30 maj 2022
6. Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande den 25 maj 2022
7. Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 25 maj 2022

Yrkanden
Ordförande Irene Svenonius (M) yrkar bifall till regionrådsberedningens förslag i skrivelse den 7 september (bilaga).

Beslut
Regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande till Finansdepartementet över Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Expedieras till
Finansdepartementet
Fastighets- och servicenämnden
Klimat- och hållbarhetsnämnden
Tillväxt- och regionplanenämnden

Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-09-07

RS 2022-0388

Regionstyrelsen

Yttrande över Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering

Föredragande regionråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har remitterat Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering, till Region Stockholm för yttrande. I rapporten föreslås hur regelverket för ombyggnad kan förtydligas och förenklas.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen att besluta följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör regionstyrelsens yttrande till Finansdepartementet över Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Regionrådsberedningens motivering

Regionrådsberedningen instämmer med regiondirektörens tjänsteutlåtande och vill understryka att det från statligt håll saknas en långsiktighet, ett helhetsgrepp och en övergripande hantering, över de lagar och regleringar som styr bostadsmarknaden. För att komma till rätta med problemen krävs en genomlysning av hela systemet som styr bostadsmarknaden.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Sammanfattning av Boverkets rapport (2021:19) Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering
3. Fastighets- och servicenämndens yttrande den 10 juni 2022
4. Trafiknämndens yttrande den 30 maj 2022
5. Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande den 25 maj 2022
6. Tillväxt- och regionplanenämndens yttrande den 25 maj 2022

Irene Svenonius

Gustav Hemming

Region Stockholm

Fastighet och servicenämnden/Fastighetsverksamheten

Månadsrapport

Juli 2022

Innehållsförteckning

1 Förvaltningschefens/verkställande direktörens kommentar 4
1.1 Väsentliga händelser 4
1.2 Bedömning av risker och möjligheter 5
1.3 Ledningens åtgärder 6

2 Ekonomi 7
2.1 Resultat 7
2.2 Åtgärdsprogram för ett resultat i balans 11
2.3 Investeringar 12
2.3.1 Kommande investeringsbeslut för investeringsobjekt > 300 mkr 17

Bilagor

Bilaga 1: LFS2207Corona

Anvisning

Övriga tabeller finns nerdelade i respektive nämnd och bolags rapporter.

Blankrader

I Wordmallen finns automatisk justering för blankrader före och efter textrutor/kapitel. Ni behöver inte lägga in extra blankrader efter textkommentarer.

1 Förvaltningschefens/verkställande direktörens kommentar

1.1 Väsentliga händelser

Anvisning

Gör en kort sammanfattande beskrivning utifrån rapportens olika delar.

Beskriv väsentliga händelser under året och eventuella åtgärder om de är av betydelse för att ge en rättvisande bild av verksamheten. Redogör för nämndens/bolagets resultat- och kostnads-/intäktsutveckling samt vilka förutsättningar ni har utgått ifrån i er prognos. Kommentera eventuellt åtgärdsprogram för en ekonomi i balans. Redogör även för hur verksamheten påverkas av och arbetar med frågor kopplade till covid-19.

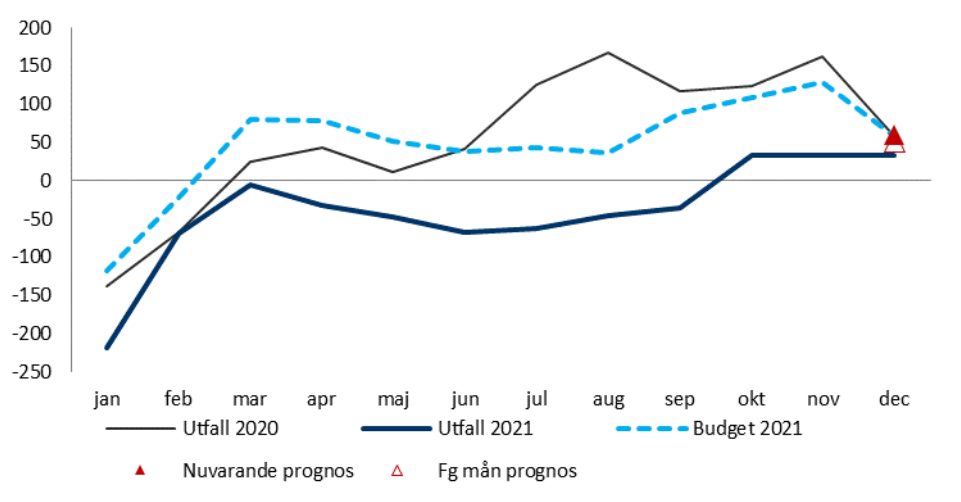
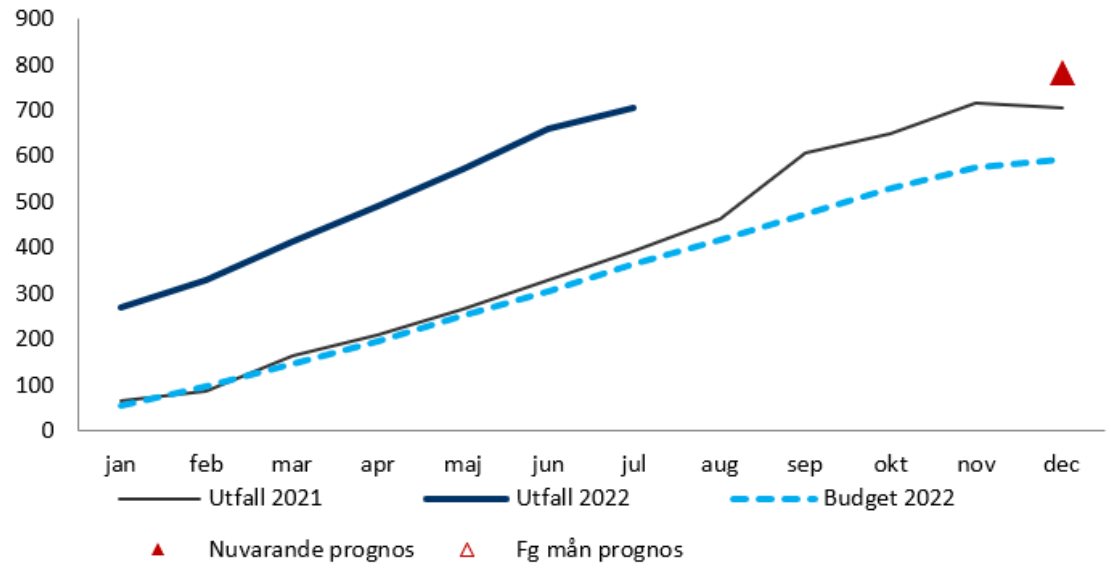


Diagram hämtas från tabell- och diagrambilaga.

Vid behov, gör två separata diagram där det ena visar resultatet utan justeringar och ett där hänsyn tas till merkostnader respektive förlorade intäkter kopplat till covid-19.

Fastighetsverksamheten har hitintills under året levererat mot sitt uppdrag i stort i enlighet med plan. Med anledning av det rådande världsläget har ett ökat fokus lagts på risk- och sårbarhetsanalyser och arbetet med att identifiera de åtgärder som krävs för att svara upp mot kraven i den Robusta sjukhusbyggnaden. I det fortsatta omfattande arbetet krävs nära samverkan med vårdverksamheterna för att säkerställa rätt prioritering.



Landstingsfastigheter

Resultatet i Landstingsfastigheter hitintills för 2022 uppgår till 617,3 miljoner kronor mot budgeterade 318 miljoner kronor, vilket är 299,3 miljoner kronor högre än budget. Den största förklaringen till avvikelsen beror på försäljningen av Glaven 12 (Stadsgårdsvägen) och en tilläggsköpeskilling för Sicklaön 73:49 och 73:50 (Nacka) som tillsammans genererade en reavinst om 149 miljoner kronor.

NKS Bygg

NKS Bygg har för perioden fram till juli ett resultat på 89,8 miljoner kronor, vilket är 43,7 miljoner kronor högre än budgeterat. Det högre resultatet mot budget beror bland annat på lägre servicekostnader i projektavtalet.

1.2 Bedömning av risker och möjligheter

Anvisning

Beskriv verksamhetens huvudsakliga risker som kan komma att påverka måluppfyllnad och resultat för året. Redogör kortfattat för eventuella förändringar i riskernas värdering, status för åtgärder och kontroller samt eventuella avvikelser. Presentera även de möjligheter ni ser som kan förbättra måluppfyllnad och resultat.

I beskrivningen av risker utgå då även från vad som rapporterades i Plan för intern kontroll 2022 i samband med verksamhetsplaneringen för 2022. Ytterligare detaljer om risker, kontroller och åtgärder kan lämnas i avsnitt Risker, kontroller och åtgärder

Fastighetsverksamheten arbetar kontinuerligt med att hantera och begränsa de risker som identifierats i planen för intern kontroll. Hitintills under året har ingen väsentlig

risk utfallit med påverkan på måluppfyllnad eller årets resultat. För redan identifierade risker har med anledning av det rådande världsläget värderingen höjts för risken "Extraordinär händelse inträffar" där konsekvensen har höjts till en fyra. Riskvärderingen kopplat till "Bristande tillgång på resurser" har också höjts med anledning av svårigheterna att rekrytera vissa kritiska resurser.

De redan höga bränsle- och energipriserna kan komma att stiga ytterligare med anledning av det rådande världsläget. Fastighetsverksamhetens elavtal är dock fasta till åtminstone 2024 varför just stigande elpriser inte medför en direkt resultatpåverkan. Andra råvaru- och materialpriser kan också komma att öka vilket skulle kunna få effekt på resultatet. I tillägg till redan kända risker gällande brist på material, till exempel att det ännu inte finns något långsiktigt besked gällande kalkbrytning på Gotland och därmed cementförsörjningen i Sverige, så kan det rådande världsläget också förorsaka plötslig brist på råvaror och material.

1.3 Ledningens åtgärder

Anvisning

Beskriv de åtgärder som ledningen vidtagit till följd av eventuella problemområden och effekterna av dessa åtgärder.

Inga särskilda åtgärder har vidtagits då ledningen gör bedömningen att resultatkravet kommer att uppnås trots minskade intäkter på grund av avgiftsfri parkering för sjukvårdspersonalen.

2 Ekonomi

Anvisning

Här finns möjlighet att vid behov lägga till en övergripande text.

2.1 Resultat

Resultat*	Utfall	Budget	Budget avvik.	Förändr. utfall fg år	Prognos år	Budget år	Budget avvik.
Försäljning av fastighetsservice	101	87	14	-7,4 %	166	150	16
Uthyrning av lokaler	2 858	2 872	-14	2,2 %	4 902	4 924	-22
Försäljning övriga tjänster	359	340	19	3,3 %	585	583	2
Anslag	0	0	0		0	0	0
Erhållna bidrag	0	0	0		0	0	0
Övriga intäkter	15	45	-30	-21,6 %	92	78	14
Verksamhetens intäkter	**3 332**	**3 344**	**-12**	**1,8 %**	**5 745**	**5 735**	**10**
Personalkostnader inkl inhyrd personal	0	0	0		0	0	0
Lokalhyror	-1	0	-1	68,9 %	-18	0	-18
Förvaltningskostnader	-148	-162	14	24,8 %	-305	-278	-27
Mediakostnader	-236	-238	2	-1 %	-428	-416	-12
Drift och skötsel	-239	-281	42	-7,7 %	-472	-483	11
Löpande underhåll	-100	-135	35	-3,9 %	-264	-264	0
IT- och telekostnader	0	0	0	-88,2 %	0	0	0
Övriga kostnader	-444	-505	61	-7,2 %	-835	-865	30
Verksamhetens kostnader	**-1 168**	**-1 322**	**154**	**-2,6 %**	**-2 322**	**-2 306**	**-16**
Avskrivningar	-1 030	-1 080	50	-4,5 %	-1 797	-1 845	48
Finansnetto	-575	-578	3	-4 %	-991	-990	-1
Resultat före reavinst/förlust	**558**	**364**	**194**	**41,4 %**	**635**	**594**	**41**
Reavinst/förlust	149	0	149		149	0	149
Resultat**	**707,1**	**364,1**	**343**		**783,5**	**593,5**	**190**

* mkr

** Avser resultat före bokslutsdispositioner. I detta resultat ingår effekten av den förändrade diskonteringsräntan i pensionsskulden.

Utfall i jämförelse med budget

Anvisning

Beskriv de viktigaste orsakerna till avvikelser i intäkter och kostnader mellan ackumulerat utfall och periodiserad budget. Ange vilka faktorer som driver kostnader. Ange även eventuella jämförelsestörande poster samt reavinster och reaförluster. Ange utveckling/trend jämfört med tidigare år. Ange beloppet i siffror samt i procent för att ge förståelse för storleken.

Beskriv även i förekommande fall hur merkostnader och förlorade intäkter samt erhållet bidrag för covid-19 har påverkat.

Beskriv arbetet med ett minskat användande av konsulter för annat än tillfälliga arbetsuppgifter eller specialistkompetens.

Beskriv hur säsongsvariationer eller cykliska effekter påverkat verksamhetens ekonomiska utfall under perioden. Mer konkret innebär detta att om nämnden/bolaget redovisar ett positivt/negativt resultat som avviker mot årsprognosen som kan förklaras av säsongsvariationer. Exempel på det är högre kostnader för el och uppvärmning under vintern och lämnade/erhållna bidrag.

Landstingsfastigheter

Intäkter*:*

- Totala hyresintäkter 11,2 miljoner lägre än periodiserad budget främst beroende på att parkering är avgiftsfri för vårdpersonal vilket medför minskade intäkter.
- Intäkterna för fastighetsservice är 12,3 miljoner kronor högre än periodiserad budget beroende på ökad tjänsteförsäljning.
- Övriga intäkter 7,7 miljoner kronor högre än periodiserad budget på grund av försäljning av mertjänster som inte var budgeterade.

Kostnader:

- Utfallet för förvaltningskostnader 14 miljoner kronor lägre än periodiserad budget .
- Utfallet för kostnad fastighetsservice är 11,9 miljoner kronor högre än periodiserad budget på grund av ökad tjänsteförsäljning.
- Utgifter för fastighetsanknutna tjänster 8,3 miljoner kronor lägre än periodiserad budget främst beroende på försenad avtalsförhandling med Karolinska Sjukhuset avseende TGG.
- Utfallet för myndighetsbesiktningar 6,6 miljoner lägre än periodiserad budget på grund av viss eftersläpning.
- Utfallet för drift och skötsel är 39,7 miljoner kronor lägre än periodiserad budget. Det låga utfallet beror på en kreditering avseende driftavtal för Huddinge sjukhusområde och vändningar från årsbokslutet på avhjälpande och

akut underhåll.
- Utgifter för löpande underhåll är 35,4 miljoner kronor lägre än periodiserad budget beroende på vändning av reserverade kostnader i årsbokslutet där verkligt utfall blev lägre än förväntat samt till en viss del periodisering av kostnader.
- Avskrivningarna är 46,1 miljoner kronor lägre än budget bland annat beroende på en omfördelning av avskrivningskomponenter och en korrigering av avskrivningskostnader för byggnad 52 vid Danderyds sjukhus, samt generellt framskjutna slutdatum på projekt på de flesta områden.
- Finansnettot överstiger budget med 2,9 miljoner kronor.

NKS Bygg

Intäkter:

- De totala intäkterna uppgår till 1 205,8 miljoner kronor, vilket är 20,9 miljoner kronor lägre än budgeterat.

Kostnader:

- Servicekostnad och LCC (livscykelkostnad) enligt Projektavtalet är 17,0 miljoner kronor lägre än budget. Detta beror på volymjustering av servicekostnader.
- Mediakostnader är ca 0,3 miljoner kronor högre än budget.
- Övriga kostnader är 44,4 miljoner kronor lägre än budget. Denna post avser teknisk budgetjustering.
- Avskrivningar är 1,0 miljoner kronor lägre än budget.
- Finansnettot är 0,8 miljoner kronor, högre än budget.

Prognos i jämförelse med budget

Anvisning

Beskriv de viktigaste orsakerna till avvikelser mellan årsprognos och årsbudget. Kommentera även eventuell förändring i förhållande till tidigare lagd årsprognos.

Merkostnader för covid-19 ska ingå i prognosen för året. Särredovisa merkostnader avseende personal, medicinsk service, respektive material samt övriga kostnader. Kommentera även om ni har haft minskade eller ökade intäkter kopplade till covid-19. Infoga vid behov en tabell. Endast regionstyrelsen samt nämnder och bolag inom hälso- och sjukvården och kollektivtrafiken följer upp fastställt resultatkrav exklusive merkostnader och förlorade intäkter kopplade till covid-19.

Landstingsfastigheter

Prognosen slutar på 663,5 miljoner kronor mot budget om 514,5 miljoner kronor. Differensen om 149 miljoner kronor beror främst på försäljningen av Glaven 12 (Stadsgårdsvägen) och en tilläggsköpeskilling för Sicklaön 73:49 och 73:50 (Nacka) som ej var budgeterade.

Intäkter:

- Parkeringsintäkterna beräknas till 40 miljoner kronor lägre jämfört med budget.
- Försäljningsintäkterna 16,8 miljoner kronor högre på grund av mer tjänsteförsäljning. Motsvarande differens finns på kostnadssidan.
- Övriga intäkter är 9,9 miljoner kronor högre beroende på debitering av tid i NKS förvaltning (mertjänster) samt Rakel på grund av hyra av fler terminaler.

Kostnader:

- Ökade förvaltningskostnader med 27,4 miljoner kronor förklaras främst av ökade IT kostnader.
- Kostnad fastighetsservice 15,6 miljoner kronor högre beroende på mer tjänsteförsäljning. Motsvarande differens finns på intäktssidan.
- Mediakostnader 9,9 miljoner kronor högre beror främst på att vi tagit höjd för högre elkostnader, samt för ej fakturerad nätkostnad och energiskatt 2021 avseende Södersjukhuset.
- Avskrivningarna 47,8 miljoner kronor lägre främst på grund av framflyttade projekt samt en korrigering av avskrivningskostnader avseende byggnad 52 på Danderyds Sjukhus.

NKS Bygg

Prognos 1 uppgår till 120 miljoner kronor vilket är 41 miljoner kronor högre än resultatkravet.

- Intäkterna uppgår till 2 106,8 miljoner kronor vilket är 3,1 miljoner kronor högre än budgeterat, vilket beror på justering enligt redovisningsmodellen.
- Verksamhetskostnader är 34,5 miljoner koronor lägre beroroende i huvudsak på volymjustering av servicekostnader enligt redoviningsmodellen samt justering av prognoser till resultatet 120 miljoner kronor.

Covid-19-effekt på utfall

Anvisning

Beskriv i korthet effekten av merkostnader och intäkter för covid-19 på utfallet för innevarande månad med utgångspunkt i rapportmallen för ökade kostnader kopplade till covid-19. Kommentera eventuella förändringar i jämförelse med föregående månads utfall avseende merkostnader och intäkter för covid-19.

Landstingsfastigheter

Intäkterna har minskat med 40,9 miljoner kronor i jämförelse med budget och avser parkeringsintäkter.

NKS Bygg

Inget effekt av covid-19 på utfallet.

Covid-19-effekt på prognos

Anvisning

Beskriv i korthet effekten av merkostnader för covid-19 på prognosen för innevarande månad med utgångspunkt i rapportmallen för ökade kostnader kopplade till covid-19. Kommentera eventuella förändringar i jämförelse med föregående månads prognos avseende merkostnader för covid-19.

Landstingsfastigheter

Intäkterna har minskat med 12,5 miljoner kronor i jämförelse med prognosen och avser parkeringsintäkter.

NKS Bygg

Ingen effekt av covid-19 på årets prognos.

2.2 Åtgärdsprogram för ett resultat i balans

Anvisning

Nämnd och bolag som lämnar en prognos som avviker negativt från det resultatkrav som regionfullmäktige har fastställt ska redogöra för de orsaker som bidragit till prognosavvikelsen samt vidta åtgärder för att uppnå resultatkravet.

Fyll i eller kopiera in planerade åtgärder.

Åtgärd (mkr)	Kommentar	Utfall	Prognos	Budget 2022	Budget 2023
Summa					

Anvisning

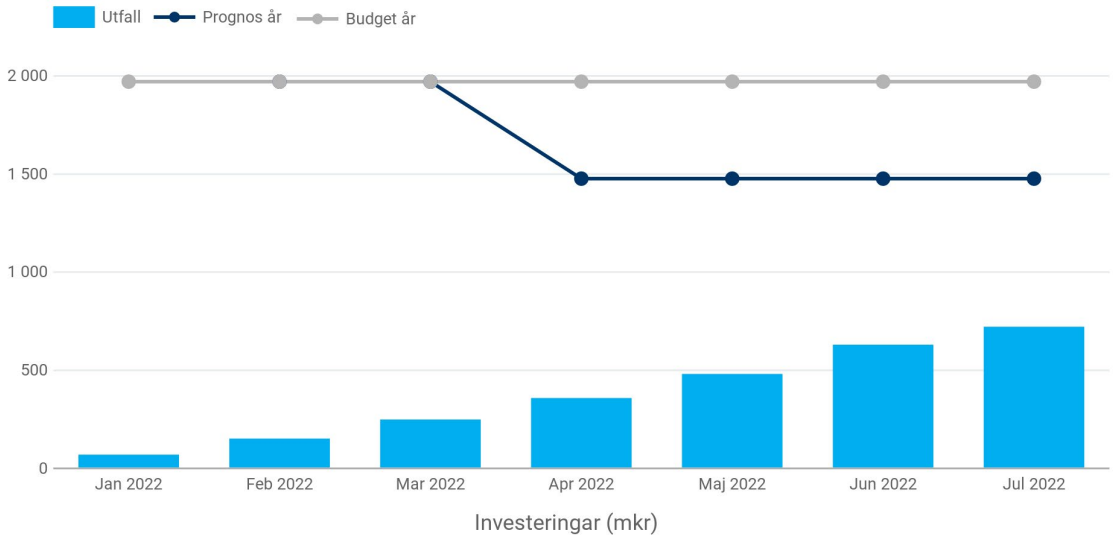
Beskriv, i förekommande fall, det ackumulerade utfallet avseende åtgärdsprogram för ett resultat i balans.

Åtgärdsprogram återrapporteras av nämnd/bolag som rapporterar en årsprognos som understiger det av fullmäktige beslutade resultatkravet alternativt har en årsbudget som förutsätter att specifika åtgärder genomförs med önskad effekt.

Ledningen gör bedömningen att resultatkravet kan komma att uppnås avseende Landstingsfastigheter Stockholm.

För NKS kommer resultatkravet överträffas.

2.3 Investeringar



Utgift i jämförelse med budget

Anvisning

- Avsnittet är tillämpligt alla månader.

Ange ackumulerad investeringsutgift baserad på innevarande års upparbetningsgrad i förhållande till årets investeringsbudget. Kommentera kortfattat låg/hög upparbetningsgrad.

Exempeltext:

Ackumulerat investeringsutfall uppgick till X mkr vilket motsvarade en upparbetningsgrad mot budget på X %. Huvudsaklig anledning till upparbetningsgrad beror på X.

Ackumulerat investeringsutfall uppgår till 687 miljoner kronor, vilket motsvarar en upparbetningsgrad mot budget (1 894 miljoner kronor) på 36 %.

Av de specificerade objekten som pågår har följande objekt haft störst utfall hittills under 2022; Danderyd - ny vårdbyggnad och S:t Göran - vårdavdelningar och behandling.

NKS Bygg

Investeringsutfallet för Nya Karolinska Solna per juli månad uppgick till 30,5 miljoner kronor i förhållande till årets budget på 72 miljoner kronor. Investeringarna för Nya Karolinska Solna består i huvudsak av hyresgästanpassningar.

Ny- och ersättningsinvesteringar

Anvisning

- Avsnittet är tillämpligt alla månader.

Fyll i eller kopiera in nämnden/bolagets samtliga investeringar redovisade utifrån ny- respektive ersättningsinvesteringar.

Investeringar (Mkr)	Utgift 2022	Budget 2022	Budget avvik.	Upparb grad (%)
Nyinvesteringar	167	538		31
Ersättningsinvesteringar	520	1356		38
Totalt investeringar	**687**	**1 894**		**36**

Prognos i jämförelse med budget

Anvisning

Avsnittet är tillämpligt vid prognosmånader.

- Kommentera främsta avvikelserna som medför periodiseringseffekter (tidigareläggningar/senareläggningar) innevarande år i investeringsplanen.
- Kommentera främsta avvikelserna som medför utökad totalkostnadsförändringar (ändrad slutkostnadsprognos p.g.a. omfattnings- och kostnadsförändringar) innevarande år och investeringsplanen som helhet. Omfattningsförändring avser sådan förändring som medför att avsedd funktion påverkas. Omfattningsförändringar som inte påverkar avsedd funktion är att anse som totalkostnadsförändringar.
- Kommentera eventuella prioriteringar av investeringsplanens omfattning (tillkommande/avgående investeringsobjekt) innevarande år och investeringsplanen som helhet, samt konsekvenserna av dessa.

Exempeltext:

Årets prognos uppgår till X mkr vilket motsvarar en prognosticerad upparbetningsgrad mot budget på X %. Prognosen avviker X mkr mot budget. Avvikelsen förklaras av periodiseringseffekter som främst beror på X, Y, Z och av totalkostnadsförändringar som främst beror på X, Y, Z. Avvikelsen balanseras av periodiseringseffekter/totalkostnadsförändringar som främst beror på X, Y, Z.

Följande åtgärder har vidtagits för att hantera avvikelserna inom investeringsutrymmet: X, Y, Z.

Årets prognos uppgår till 1 400 miljoner kronor vilket motsvarar en prognosticerad upparbetningsgrad mot budget på 74 %. Prognosen ligger 494 miljoner kronor lägre än budget.

Den övervägande delen av avvikelsen förklaras av förskjutningar framåt i tiden i ett antal specificerade projekt

Status enskilda investeringsobjekt

Anvisning

Vid prognosmånad

För investeringsobjekt i genomförandefas eller senare faser med en total budget överstigande 100 miljoner kronor:

- Kommentera kortfattat väsentliga händelser (större milstolpar).
- Kommentera investeringsobjekt som har en status gul/röd på tid, kostnad, omfattning eller effektmål för investeringsobjektet totalt och kommentera om innevarande år påverkas.
- För investeringsobjekt som har avslutats under innevarande år redovisa slutligt utfall mot beslutad tid, kostnad, omfattning och effektmål för investeringsobjektet samt aktiveringstidpunkt.

Övriga månader

För investeringsobjekt i genomförandefas eller senare faser med en total budget överstigande 300 miljoner kronor:

- Kommentera kortfattat väsentliga händelser (större milstolpar)
- Kommentera investeringsobjekt som har en status gul/röd på tid, kostnad, omfattning eller effektmål för investeringsobjektet totalt och kommentera om innevarande år påverkas.

Vid behov kan separata sammanställningar lämnas i bilaga.

Vårdavdelningar och behandling, S:t Görans sjukhus

Status grön på ekonomi, tid och omfattning

Nybyggnadsdelen av projektet avseende byggnaderna 20 och 45 är avslutad i och med att överlämning och inflyttning är genomförd.

Röntgen i by 40 överlämnades till verksamheten i februari 2022.

Pre- och PostOP etapp1 i by 30 överlämnades till verksamheten i april 2022.

I byggnad 40 pågår arbeten med åtgärder efter slutbesiktning i nya Sterilcentralen.

Överlämning till verksamheten för validering skedde i maj -22. Planering för arbeten med Pre- och PostOP etapp 2 i by 30 och Admin OP i by 40 pågår.

Projektering för förbindelsegång mellan byggnad 20 och 30 pågår.

Ny vårdbyggnad (by 61), Danderyds sjukhus

Status grön på ekonomi och omfattning, gul på tid

Den nya vårdbyggnaden innehåller i huvudsak vårdavdelningar för somatisk slutenvård och mottagningsverksamhet. Slutenvårdsverksamheten består av sex vårdavdelningar för somatisk vård med ca 170 vårdplatser (kravet är minst 164 st) i en kombination av en- och tvåpatientrum. På taket kommer det att finnas en helikopterplatta.

Underlag för genomförandebeslut har beslutats av Locums styrelse/FSN, Regionstyrelsen (den 20 oktober 2020) och Regionfullmäktige den 17 november 2020. Ursprungsplanen var att genomförandebeslutet skulle fattas juni 2020. Konsekvensen innebär exempelvis försenade mark och grundläggning, projektering och produktion stomme. Detta medför att sluttiden förlängs med en kostnadskonsekvens på ca 50 miljoner kronor. Hur stor del av denna kostnadsökning som kan bäras av projektets budgetreserv är svårt att avgöra i detta skede, speciellt nu när omvärldsläge är mycket instabilt och har stor påverkan på leveranstid och materialpriser. Risken för ett förskjutet genomförandebeslut var inte en risk som projektet hade kalkylerat med.

Ansökan om certifiering av projektet enligt miljöbyggnad har inlämnats till Sweden Green Building Council.

Totalt har tretton av femton delentreprenader upphandlats, upphandling pågår av en delentreprenad. Den femtonde delentreprenaden kommer upphandlas vintern 2022-2023.

Konsekvensanalys för stommen avseende ett stopp i cementproduktionen i Slite vid halvårsskiftet 2022 har genomförts. Tillgång avseende cement har enligt entreprenören säkrats för stommen. Det som kvarstår är att se om prisutvecklingen har påverkat stomentreprenaden.

Överenskommelse mellan Locum, DSAB, kulturförvaltningen ang. måldatum för överlämning träffades på samverkansdagen den 21 oktober 2021. Måldatum för överlämning är 2025-01-24, denna tid ska stämmas av och fastställas ett år innan överlämning.

Sista gjutningen av betongplattan utfördes den 10 mars, montage av stommen påbörjades den 14 mars enligt plan.

Skedesbyte i projektet efter genomförda upphandlingar, avstämning/översyn görs även i förhållande till rådande marknadsprisläge. Byggprojektet ligger fortsatt inom beslutad ekonomisk ram

Projektet har endast kalkylerat en normal och känd riskomfattning. Om en ovanlig risk faller ut eller om konsekvens för de kalkylerade riskerna blir avvikande stor så kommer budgetreserven inte kunna täcka kostnadsökningar som konsekvensen bär med sig.

Situationen med hänvisning till pågående krig i Ukraina riskerar att påverka projektet med avseende på priser och leveranstider, detta bevakas.

Syftet med den nya vårdbyggnaden är att få en bättre verkningsgrad för de investerade medlen. Vården får en byggnad som uppfyller dagens krav, där arbetsflöden förbättras och en bättre vård möjliggörs. Resultatet blir även en mer hållbar och energieffektiv byggnad, vilken möjliggör att uppnå en väsentligt lägre livscykelkostnad.

SÖS Modernisering av vårdplatser, byggnad 17/18

Status grön på ekonomi, tid och omfattning.

Södersjukhusets vårdbyggnader har sedan de byggdes 1944 byggs om och byggts till vid flera tillfällen. Det föreligger i dag krav från såväl Räddningstjänsten som Arbetsmiljöverket på modernisering och utveckling av lokalerna. År 2018 fattades ett förnyat inriktningsbeslut om modernisering av vårdplatserna på plan 1–7 och teknisk upprustning av alla plan i byggnad 17 respektive byggnad 18 till en kostnad om maximalt 800 miljoner kronor. Detta innebar en ny inriktning med att slå samman de två separata investeringsprojekten gällande byggnaderna 17 och 18 till ett gemensamt projekt. I ett senare skede har separata programhandlingar tagits fram för IMA-och OBS-rum på två plan i byggnad 72 (utöver programhandlingarna för by 17 och 18). Total yta som berörs är 20 395 kvadratmeter (bruttoarea, BTA) varav 1 170 kvadratmeter avser byggnad 72.

Genomförandebeslut i enlighet med detta fattades i Regionfullmäktige 22 mars 2022.

Förberedande arbeten och planering för genomförande pågår. Separata anbudsförfrågningar är ute på annonsering för rivning och för respektive projektör för system- och bygghandlingsprojektering.

Status investeringsplanens genomförbarhet och risk

Anvisning

- Avsnittet är tillämpligt alla månader

Kommentera gul/röd status på tid, kostnad, omfattning eller effektmål för investeringsplanen som helhet genom att beskriva:

- Övergripande hinder och risker som kan medföra att genomförbarheten innevarande budgetår och nästkommande år påverkas.
- Övergripande risk som medför att pågående och planerade investeringar fördyras.
- Övergripande risk att nya, ej, planerade, investeringsobjekt tillkommer.
- Övergripande eventuellt behov som inte inryms i planen som medför att fullmäktiges mål och strategier inte kan realiseras.

Genomförande av fastighetsinvesteringar har under covidpandemin utmanats av långa leveranstider, materialbrist och stigande priser. Trots att vi i Sverige nu upplever att pandemins påverkan minskar i vårt närområde är det fortfarande tydligt att stora delar av vår omvärld fortsätter att påverkas vilket gör att utmaningarna med materialförsörjning till fastighetsprojekten kvarstår.

Kriget i Ukraina gör att materialförsörjningen utmanas ytterligare och ger dessutom en påtaglig påverkan på drivmedels- och energipriser vilket gör prisökningarna ännu större.

Det återstår även att konstatera hur tillståndsprövningen för Cementas fortsatta produktion kommer avgöras och vilken påverkan det kan få på betongtillgång och priser.

Sammantaget är risken hög för att tidplaner för både planerade och beslutade investeringar kommer förlängas och att investeringarnas slutkostnadsprognoser kommer öka.

2.3.1 Kommande investeringsbeslut för investeringsobjekt > 300 mkr

Anvisning

Ange tidplan för de närmaste tolv månadernas behov av planerade inriktnings-, planerings-, genomförandebeslut samt förnyade genomförandebeslut till regionstyrelsen/regionfullmäktige.

Investeringsobjekt	Typ av beslut	Total investerings-utgift, mkr	Datum beslut nämnd/bolagsstyrelse	Datum planerat beslut RS/RF
Investeringsobjekt 1				
Investeringsobjekt 2				
Södersjukhuset, Permanent reservkraft	Planerings-beslut	500	24 mars 2022	RS ?
Södertälje sjukhus, Byggnad 20, Anpassning av lokaler för geriatrisk vård enl Arbetsmiljöverkets krav	Genomföra nde-beslut	350	Höst/vinter 2022	Höst/vinter 2022
Huddinge sjukhus, utveckling av försörjningsbyggnad (utöver de 250 mkr för upprustning det redan finns	Planerings-beslut	725	Under år 2023	Under år 2023

planeringsbeslut
för)

Anvisning

Här finns möjlighet att vid behov lägga till en övergripande text.

Sammanställning kostnader Covid-19/Coronavirus 2022

Enhet	Landstingsfastigheter Stockholm	**Rapporteringsmånad**	202207
Kontaktperson	Petra Asherov		
Mejladress	petra.asherov@regionstockholm.se		
Mobilnummer	703 637 326		

Läses in från flikar:	***Ack. utfall totalt i tkr***	***Prognos totalt i tkr***	***Kommentar***
1a. Personalkostnader	0	0	
1b. Provtagning personal	0	0	
2a. Smittskydd	0	0	
2b. Sjukvårdsrådgivning	0	0	
2c. Informationsinsatser	0	0	
3a. Skyddsutrustning	0	0	
3b. Provtagningsmaterial	0	0	
4a. Läkemedel	0	0	
4b. Transporter	0	0	
5. Övriga kostnader	1 133	19	
6. Invest. Medicinsk teknisk utrustning	0	0	
7a. Förlorade intäkter	40 700	53 198	
7b. Tillkommande intäkter	708	0	

Enhet	Område	Månad	Specificerad merkostnad	Ack belopp (tkr)			Prognos (tkr)		
			Övriga kostnader	Koncern internt	Koncern externt	Total merkostnad	Koncern internt	Koncern externt	Total merkostnad
			Typ av merkostnad	**620**	**513**	**1 133**	**19**	**0**	**19**
Landstingsfastigheter Stockholm	Övriga kostnader	Ack 202207	DS - Anpassning pga corona DSAB	620		620	19		19
Landstingsfastigheter Stockholm	Övriga kostnader	Ack 202207	Övergripande coronakostnader; hanterat ex. parkering		513	513			0

Enhet	Område	Månad	Specificerad merkostnad	Ack belopp (tkr)			Prognos (tkr)		
			Förlorade intäkter	Koncern internt	Koncern externt	Total merkostnad	Koncern internt	Koncern externt	Total merkostnad
			Typ av förlorad intäkt	**28 889**	**11 811**	**40 700**	**38 954**	**14 244**	**53 198**
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207	Parkeringsintäkter		11 811	11 811		14 244	14 244
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207	Parkeringsintäkter	28 889		28 889	38 954		38 954
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
Landsting	Tappade intäkter	Ack 202207				0			0
			Tillkommande intäkter	**Koncern internt**	**Koncern externt**	**Total merkostnad**	**Koncern internt**	**Koncern externt**	**Total merkostnad**
			Typ av tillkommande intäkt	**708**	**0**	**708**	**0**	**0**	**0**
Landsting	Tillkommande intäkter	Ack 202207	Vidarefakturerade kostnader- Anpassning pga corona DSAB	708		708			0

Fastighetsverksamheten genom Locum AB

YTTRANDE
2022-06-10

FSN dnr 2022-0164

Tjänstemannayttrande över remiss – Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering (2021:19)

Regionstyrelsen Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings – och skärgårdsroteln har givit fastighets- och servicenämnden möjlighet att yttra sig över remiss Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering (2021:19).

På grund av kort remisstid hinner fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet varför fastighetsverksamheten genom Locum AB inkommer med ett tjänstemannayttrande.

Bakgrund

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering (2021:19).

Ombyggnad är ett begrepp som i plan- och bygglagen (PBL) används för att benämna en särskild typ av ändring av byggnad. För att en ändring av en byggnad ska anses utgöra ombyggnad ska antingen hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Ombyggnadsbegreppet har huvudsakligen betydelse för vilka delar av byggnaden det ställs krav på.

I betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) föreslog Kommittén för modernare byggregler att begreppet ombyggnad i PBL, skulle utgå, då regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Betänkandet remitterades och remissinstanserna hade olika uppfattningar om ombyggnadsbegreppet borde tas bort eller inte. En återkommande synpunkt från flera remissinstanser var att frågan ska utredas vidare.

Mot denna bakgrund fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket om ombyggnad kan förtydligas i PBL, plan- och bygg-förordningen (PBF) (2011:338), och anslutande författningar.

Boverket föreslår sammanfattningsvis att:

- PBL:s begrepp ”ombyggnad” ska ersättas med ”påtaglig förnyelse”. Begreppet påtaglig förnyelse ska definieras i PBL.
- För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska åtgärden vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder

samt medföra en stor ekonomisk investering. Innebörden av omfattande åtgärder ska preciseras ytterligare i PBF genom ett antal kriterier.
- De följdkrav som ska ställas vid påtaglig förnyelse avgränsas till att omfatta tillgänglighet, brister som medför betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet samt särskilda krav kopplade till implementeringen av EU-direktiv. Det anges vilka följdkrav som kan ställas på hela byggnaden respektive endast på den del som påtagligt förnyas.
- Reglerna ska redigeras om språkligt och ges en mer enhetlig struktur.

Överväganden
Stockholmsregionen har en vision om att vara Europas mest attraktiva storstadsregion. På uppdrag av Region Stockholm förvaltar Locum i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet. Vårdfastigheterna finns från Norrtälje i norr till Södertälje och Handen i söder. Fastighetsbeståndet består av två universitetssjukhus, fem akutsjukhus och ett stort antal mindre sjukhus och vårdbyggnader. Samhällsviktiga verksamheter och viktiga pusselbitar i dagens och framtidens stadsplanering och en tryggad vård.

Ett fungerande byggande av vårdfastigheter som svarar mot vård- och tillgänglighetsbehoven i länet är således avgörande för att Stockholmsregionens utveckling och attraktionskraft ska bibehållas och främjas. Mot bakgrund av detta är Locums bedömning att det är angeläget att betona att lagstiftningen inte ska medföra en ökad detaljreglering såsom följdkrav på energieffektiviseringar av hela byggnaden vid en ombyggnation i en del av byggnaden. En sådan detaljreglering kommer inte att gynna ett ökat byggande och en tryggad utveckling av vårdens fastigheter.

Därtill finns det också en påtaglig risk att en ökad detaljreglering såsom följdkrav leder till mer utdragna processer, vilket också kommer att få negativa konsekvenser för byggandet. Lagstiftningen behöver naturligtvis vara så tydlig som möjligt för att tillämpningen ska vara enkel och förutsägbar. Att införa detaljreglering kommer dock att resultera i det motsatta och är således fel väg att gå.

Anette Henriksson
Förvaltningschef

Region Stockholm

REMISS

2022-04-26 RS 2022-0388

Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings- och skärgårdsroteln

Fastighets- och servicenämnden
Klimat- och hållbarhetsnämnden
Tillväxt- och regionplanenämnden
Trafiknämnden

Ärende:

Remiss - Boverkets rapport Översyn av ombyggnad i PBL, Förslag till en förtydligad reglering (2021:19)

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2022-06-17**

Handläggare: **Lars Nordgren**

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.rlk@regionstockholm.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 30215
104 25 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Lindhagensgatan 98 plan 5

Sammanfattning

Ombyggnad är ett begrepp som i PBL används för att benämna en särskild typ av ändring av byggnad. För att en ändring av en byggnad ska anses utgöra ombyggnad ska antingen hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Ombyggnadsbegreppet har huvudsakligen betydelse för vilka delar av byggnaden det ställs krav på.

I betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68) föreslog Kommittén för modernare byggregler att begreppet ombyggnad i PBL skulle utgå. Ett av huvudmotiven till förslaget var att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Betänkandet har remitterats. Remissinstanserna hade olika uppfattningar om ombyggnadsbegreppet bör tas bort eller inte. Remissvaren förstärkte dock bilden av att regelverket uppfattas som krångligt och oförutsägbart. Många remissinstanser ansåg att frågan borde utredas vidare.

Mot denna bakgrund fick Boverket i uppdrag av regeringen att utreda hur regelverket om ombyggnad kan förtydligas i PBL, PBF och anslutande författningar. Boverkets förslag ska innebära i huvudsak samma utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Boverket har tolkat uppdraget som att det i huvudsak är samma åtgärder och situationer som ska omfattas av regleringen och att kravnivån som följer av regleringen i huvudsak ska motsvara nuvarande kravnivå.

Denna rapport utgör Boverkets rapportering av regeringsuppdraget och härigenom lämnar Boverket förslag på hur regleringen kan förtydligas.

Sammanfattningsvis föreslår Boverket att:

- PBL:s begrepp ”ombyggnad” ska ersättas med ”påtaglig förnyelse”. I anslutande författningar där ombyggnad används i samma betydelse som i PBL görs motsvarande följdändringar.
- Påtaglig förnyelse ska definieras i PBL. För att en åtgärd ska anses utgöra en påtaglig förnyelse ska åtgärden vara bygglovs- eller anmälningspliktig, innebära att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden genomgår omfattande åtgärder samt medföra en stor ekonomisk investering. Innebörden av omfattande åtgärder ska preciseras ytterligare i PBF genom ett antal kriterier.
- De följdkrav som ska ställas vid påtaglig förnyelse avgränsas till att omfatta tillgänglighet, brister som medför betydande risker med avseende på hälsa och säkerhet samt särskilda krav kopplade till implementeringen av EU-direktiv. Det anges vilka följdkrav som kan

ställas på hela byggnaden respektive endast på den del som påtagligt förnyas.

- Reglerna ska redigeras om språkligt och ges en mer enhetlig struktur.

Det kan konstateras att nuvarande regler om ombyggnad upplevs som svårtillämpade och oförutsägbara. Gränsdragningen mellan ombyggnad och annan ändring upplevs som otydlig. Vidare uppfattas det som osäkert och oförutsägbart hur följdkrav kan ställas i de fall en åtgärd har bedömts vara en ombyggnad. Det finns också en begreppsförvirring avseende ombyggnad och angränsade begrepp. Dessutom finns det utbredda missuppfattningar om vad ombyggnad innebär och vilka krav som går att ställa vid ombyggnad.

Att byta ut begreppet ombyggnad mot påtaglig förnyelse underlättar förståelsen för den faktiska innebörden. Till delar kan problembilden hänföras till en komplicerad regelstruktur på lag- och förordningsnivå där bedömningar behöver göras i flera led. Genom en förenklad regelstruktur blir reglerna tydligare. Det kan också konstateras att en del av de bedömningar som behöver göras regelmässigt leder till liknande resultat. Utifrån det kan reglerna utformas så att det mera entydigt framgår vilka följdkrav som aktualiseras när en åtgärd utgör påtaglig förnyelse. Därmed begränsas omfattningen av de bedömningar som behöver göras.

Boverket har även övervägt i vilken mån det går att precisera vad som ska vara att betrakta som en påtaglig förnyelse och hur följdkrav då ska ställas. Genom förslagen har vi preciserat så långt vi anser att det är möjligt. Eftersom varje byggnad och ändringssituation är unik anser vi att reglerna om påtaglig förnyelse med nödvändighet behöver medge ett bedömningsutrymme så att förutsättningarna i det enskilda fallet kan vägas in.

När det gäller tillämpningen i praktiken finns det belägg för att kravställningen vid ombyggnad huvudsakligen begränsas till krav på ändrad del. Att det vid ombyggnad ställs följdkrav utanför ändrad del framstår som ovanligt. När följdkrav ställs vid ombyggnad är det nästan uteslutande fråga om krav på tillgänglighet. Att följdkrav på andra utformnings- eller egenskapskrav ställs är sällsynt. I de fall det förekommer är det främst krav med koppling till säkerhet och hälsa. Reglerna medger ett relativt stort bedömningsutrymme och vi har kunnat ana att det kan finnas både en över- och en undertillämpning.

Energihushållning och värmeisolering nämns särskilt i uppdraget till Boverket. Med den utformning som reglerna om ombyggnad har idag är det tveksamt om det vid ombyggnad går att ställa några följdkrav avseende energihushållning och värmeisolering på de delar av byggnaden som inte ingår i ändrad del. Då följdkrav avseende energihushållning enligt

Boverkets uppfattning skulle medföra en förändrad kravnivå lämnas inget sådant förslag.

Det är Boverkets bedömning att förslagen i huvudsak innebär en oförändrad kravnivå. I huvudsak kommer samma åtgärder att omfattas av reglerna, och motsvarande följdkrav som nu gällande rätt i praktiken medger kommer fortsatt att kunna ställas. Reglerna blir samtidigt betydligt enklare att tillämpa. En förtydligad reglering kan bidra till reducerade missuppfattningar och förenkla processen.

Fastighetsverksamheten genom Locum AB

YTTRANDE
2022-08-29

FSN dnr 2022-0240

Tjänstemannayttrande över remiss – Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33)

Regionstyrelsen Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings – och skärgårdsroteln har givit fastighets- och servicenämnden möjlighet att yttra sig över remiss Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33).

På grund av kort remisstid hinner fastighets- och servicenämnden inte behandla ärendet varför fastighetsverksamheten genom Locum AB inkommer med ett tjänstemannayttrande.

Bakgrund

Miljödepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över Miljöprövningsutredningens rapport Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen (SOU 2022:33).

I Miljöprövningsutredningens rapport identifieras fem huvudsakliga problemområden vilka följer nedan.

- Ändringstillstånd och anmälan - Det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd och för otydligt var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring.
- Omprövning av tillstånd och villkor - Det finns ett stort genomförandeunderskott avseende omprövningar, vilket riskerar att gamla tillstånd med i vart fall sammantaget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksamheter och genomföra moderniseringar och kan också leda till snedvriden konkurrens.
- Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen - Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov. Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen.

- Prövningsmyndigheternas processledning - Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.
- Stöd till klimatprojekt - Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

Nedan följer Miljöprövningsutredningens förslag på åtgärder som tillsammans ska lösa ovan problem.

- Inför ändringsprövning som huvudregel vid ansökan om ändring av en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Därutöver har länsstyrelsen en viktig uppgift att stödja verksamhetsutövaren vid avgränsningssamrådet vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6.
- Gör det tydligare var gränsen går mellan tillstånds -och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.
- Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan skapar tydlighet. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås därför bli styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.
- Vidare föreslås att det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2. för anmälningspliktig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.
- Det bör finnas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när

omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen. Det bör även fortsättningsvis vara en fakultativ bestämmelse och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det ska också förtydligas att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

Överväganden
Stockholmsregionen har en vision om att vara Europas mest attraktiva storstadsregion. På uppdrag av Region Stockholm förvaltar Locum i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet. Vårdfastigheterna finns från Norrtälje i norr till Södertälje och Handen i söder. Fastighetsbeståndet består av två universitetssjukhus, fem akutsjukhus och ett stort antal mindre sjukhus och vårdbyggnader. Samhällsviktiga verksamheter och oersättliga pusselbitar för en tryggad vård.

En viktig del för att säkerställa driften på sjukhusen är reservkraften. Ett förenklat förfarande i form av en ändringsansökan i samband med mindre ändringar i tillstånden vore mycket positivt. Exempel på mindre ändringar kan vara förlängning av tillfälliga tillstånd eller en utökning av drifttider.

Fastighetsverksamheten genom Locum AB upplever ingen otydlighet var gränsen går mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt för de verksamhetskoder som berör våra verksamheter.

Fastighetsverksamheten ser mycket positivt på om den samlade prövningstiden kan minskas och om processerna kan bli mer effektiva. Dels skapar det möjlighet till flexiblare verksamheter, dels kan det ge möjlighet att testa, utveckla och driva mot en grön omställning.

Länsstyrelsen har en samordnande roll vid krisberedskap. Under en samhällsstörning ska länsstyrelsen samverka, samordna och stödja länets aktörer för att inrikta samhällets åtgärder och resurser så att konsekvenserna för samhället blir så små som möjligt. Länsstyrelsen arbetar också med förebyggande åtgärder för att förhindra att en samhällsstörning uppstår och begränsa skadeverkningarna av en samhällsstörning.

Då länsstyrelsen förutom att vara krissamordnare även är tillståndsgivare för till exempel reservkraftsanläggningar borde länsstyrelsen därför ges utökade möjligheter, att vid samhällskritiska och akuta händelser, göra undantag i tillstånden.

Anette Henriksson
Förvaltningschef

Om prövning och omprövning

– en del av den gröna omställningen

Betänkande av Miljöprövningsutredningen

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:33

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0404-8 (tryck)
ISBN 978-91-525-0405-5 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att en särskild utredare skulle se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning (dir. 2020:86). Syftet med direktiven är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs. Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 15 december 2021. Regeringen beslutade den 22 juli 2021 att utöka uppdraget. Tillägget innebar i huvudsak uppdraget att utreda ett begränsat förtursförfarande för vissa verksamheter för att nå klimatmålen samt omprövning och tidsbegränsning för att åstadkomma moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Utredningstiden förlängdes till den 31 maj 2022 (dir. 2021:57).

Peter Ardö förordnades som särskild utredare den 20 augusti 2020.

Som experter att biträda utredaren förordnades den nationella samordnaren Svante Axelsson, departementssekreteraren Anna M Carlsson, verksjuristen Ulf Edling, enhetschefen Karin Hallsten, miljöjuristen Torunn Hofset, bolagsjuristen Ulrik Johansson, enhetschefen Magnus Langendoen, kanslirådet Lotta Lewin Pihlblad, mark- och miljöjuristen Ingela Lindqvist, förbundsjuristen Anna Marcusson, universitetslektorn Annika Nilsson, advokaten Johan Norman, rättssakkunniga Elin Samuelsson, rättssakkunniga Evelina Sandgren, tekniska rådet Lars-Gunnar Sjölund, departementssekreteraren Jörgen Sundin, departementssekreteraren Susanna von Sydow och enhetschefen Lina Weinmann från och med den 29 oktober 2020.

Direktören Mattias Eriksson förordnades som expert den 1 januari 2022.

Jörgen Sundin entledigades den 25 november 2020 och i stället förordnades departementssekreteraren Emma M Sjöberg från samma datum. Elin Lodin (tidigare Samuelsson) entledigades den 15 oktober 2021 och i stället förordnades ämnesrådet Susanne Gerland från samma datum. Lotta Lewin Pihlblad entledigades den 2 januari 2022 och ersattes den 15 mars 2022 av ämnesrådet Annika Holmberg.

Som huvudsekreterare anställdes rådmannen Erika Ekman från och med den 12 oktober 2020. Som utredningssekreterare anställdes länsassessorn Anna Månsson från och med den 1 oktober 2020. Hon entledigades den 31 oktober 2021. Beredningsjuristen Anna Fridh anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 oktober 2020 till och med den 31 december 2020. Som utredningssekreterare anställdes miljöjuristen Torunn Hofset från och med den 1 september 2021, ämnesrådet Emi Hijino från och med den 18 oktober 2021, docenten Mikael Malmaeus från och med den 1 november 2021 samt kanslirådet Christoffer Sheats från och med den 11 november 2021. Enhetschefen Fredrik Hannerz har ingått i sekretariatet genom inlån från Naturvårdsverket från och med den 18 oktober 2021.

Utredningen, som har antagit namnet Miljöprövningsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* (SOU 2022:33). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2022

Peter Ardö

/Erika Ekman
Torunn Hofset
Emi Hijino
Mikael Malmaeus
Christoffer Sheats
Fredrik Hannerz

Innehåll

Sammanfattning **17**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 37

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken 59

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar 60

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 61

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 63

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter 64

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet 67

1.8 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13) 68

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten 70

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer 72

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket 74

1.12 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251) 76

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet 78

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 82

2 Utredningens uppdrag och genomförande 83

2.1 Utredningens uppdrag 83

2.2 Utredningens arbete 84

2.3 Informationsinhämtning och samråd 84

3 Bakgrund och problembild – vad är myt och vad är sanning? 87

3.1 Vad är problemet och var finns lösningarna? 88
3.1.1 Miljötillståndsprocessens betydelse för snabbare grön omställning 88
3.1.2 Analys av problemområden 89
3.1.3 Lösningen finns både i ändrade regler, tillämpning och ökad dialog 92

3.2 Vad säger statistiken om tidsåtgång och förutsägbarhet? 93
3.2.1 Rimlig förväntan på handläggningstid i förhållande till obligatoriska processteg är ofta cirka 1 år 93
3.2.2 Statistik över handläggningstider 94
3.2.3 Prövningsmyndigheternas handläggningsmål 96
3.2.4 De allra flesta får sökt tillstånd 97

3.3 Vilka faktorer påverkar handläggningstiden? 98

3.4 Hur beskriver de olika aktörerna problembilden? 99
3.4.1 Verksamhetsutövarnas perspektiv 100

3.4.2 Myndigheternas perspektiv 101

3.5 Stämmer bilden av miljöprövningar i media med verkligheten? 103
3.5.1 En omvärldsspaning – några uppmärksammade fall 103
3.5.2 Ofta beror handläggningstiden på komplexa miljökrav snarare än processen i sig 104

3.6 Hur förhåller sig främjandeperspektivet till miljöprövningarna? 105

4 Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån 109

4.1 Utredningens förslag och bedömning 110
4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd 111
4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs 115
4.1.3 Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan 118
4.1.4 En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs 121
4.1.5 Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större 123
4.1.6 Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan 125

4.2 Gällande rätt för tillståndsprövning och anmälan 130
4.2.1 Historik – miljöskyddslagens syfte och prövningsnivåer 130
4.2.2 Tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken 133
4.2.3 Tillståndets rättskraft och anmälans brist på rättskraft 135
4.2.4 Särskilt om reglerna om ändringstillstånd 136
4.2.5 Gränsen mellan tillstånd och anmälan vid ändring av en verksamhet 143
4.2.6 Gränsdragningen mot tillsynsfrågor 155

4.2.7 Olika begrepp kring omgivningspåverkan skapar en otydlighet vid gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan 156
4.2.8 Ändring av villkor – 24 kap. 13 § miljöbalken 160

4.3 Inhämtade synpunkter och övrig information 163
4.3.1 Näringslivet 163
4.3.2 Prövningsmyndigheter 167
4.3.3 Tidigare utredningar 169

4.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar 170
4.4.1 Enklare regler för ändring av en verksamhet 171
4.4.2 Tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningsplikt 171
4.4.3 Förtydligat utrymme för att anmäla ändringar och en nedre gräns för anmälningsplikt 173
4.4.4 Ändring av villkor 175

5 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor 177

5.1 Utredningens förslag och bedömningar om omprövning och tidsbegränsning 177
5.1.1 Tidsbegränsning som huvudregel införs inte 177
5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs 184
5.1.3 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter .. 195
5.1.4 Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor 199
5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd 203
5.1.6 Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs 207
5.1.7 Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten 209
5.1.8 Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs 212
5.1.9 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort 217

5.2 Utredningens analys av problembild och möjlig lösning ... 218
5.2.1 Behovet av omprövning för miljöfarlig verksamhet ... 220

5.3 Gällande rätt och tidigare utredningar om omprövning och tidsbegränsning av tillstånd ... 226
5.3.1 Historik om tidigare lagstiftning ... 227
5.3.2 Tidigare betänkanden och propositioner om omprövning ... 228
5.3.3 Praxis och relevanta avgöranden om omprövning ... 235
5.3.4 Tidsbegränsning av tillstånd ... 236
5.3.5 Tidigare betänkanden och propositioner om tidsbegränsning av tillstånd ... 236
5.3.6 Praxis och relevanta avgöranden om tidsbegränsning av tillstånd ... 242

5.4 Inhämtade synpunkter och övrig information ... 246
5.4.1 Myndigheter med möjlighet att begära omprövning av tillstånd ... 246
5.4.2 Centrala myndigheter ... 247
5.4.3 Länsstyrelser ... 249
5.4.4 Näringslivet ... 253
5.4.5 Miljöorganisationer ... 260
5.4.6 Miljöprövningsdelegationer ... 261

5.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar ... 261
5.5.1 Konsekvenser och samband ... 262
5.5.2 Alternativa lösningar ... 262
5.5.3 Förhållande till EU-rätten ... 263

6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen ... 265

6.1 Utredningens förslag och bedömning ... 266
6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart ... 266
6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen ... 269
6.1.3 Samordna riksintressen bättre ... 272
6.1.4 Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter ... 275

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande ... 281

6.2 Gällande rätt för samrådsprocessen och myndigheternas vägledande roll ... 283
6.2.1 Graden av miljöpåverkan styr samrådsprocessen och kravnivån för underlaget ... 283
6.2.2 Verksamhetsutövarens och länsstyrelsens ansvar under samrådsmötet samt dokumentation ... 286
6.2.3 Hur dagens regler i 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar uppfattas och tillämpas ... 288
6.2.4 Miljömål, riksintressen och länsstyrelsens samordnande roll ... 290
6.2.5 Inhämtade synpunkter om samrådsprocessen ... 299

6.3 Gällande rätt för statliga förvaltningsmyndigheternas roll som remissmyndighet och part ... 307
6.3.1 Remiss av ansökan ... 307
6.3.2 Partsrollen ... 308
6.3.3 Tidigare utredningar om myndigheternas partsroll ... 314
6.3.4 De olika myndigheternas ansvarsområden och tillämpning av partsrollen ... 316
6.3.5 Inhämtade synpunkter om myndigheternas partsroll ... 326

6.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar ... 336
6.4.1 Förslagen om samrådsprocessen ... 336
6.4.2 Förslagen om bättre samordning av riksintressen ... 338
6.4.3 Förslagen om partsrollen ... 339

7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning ... 341

7.1 Utredningens förslag och bedömningar ... 343
7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner ... 343

7.1.2 Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden ... 346
7.1.3 Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling ... 349
7.1.4 Utrymmet för digital handläggning ska öka ... 351
7.1.5 Ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden ... 352
7.1.6 Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden ... 354
7.1.7 Det är inte ändamålsenligt att ytterligare koncentrera prövningen hos miljöprövningsdelegationerna ... 356
7.1.8 Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas ... 356

7.2 Gällande rätt för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer ... 358
7.2.1 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstol ... 359
7.2.2 Processledning hos mark- och miljödomstolarna ... 362
7.2.3 Kungörelse, aktförvarare och digital handläggning i ansökningsmål ... 367
7.2.4 Huvudförhandling i ansökningsmål ... 369
7.2.5 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegationerna ... 371
7.2.6 Processledning hos miljöprövningsdelegationerna ... 373
7.2.7 Avvisning av en ofullständig ansökan ... 373

7.3 Miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration ... 375
7.3.1 Miljöprövningsdelegationernas organisation ... 375
7.3.2 Utvecklingen av dagens organisation ... 376

7.3.3 Utvärdering av koncentrationen 378

7.4 Inhämtade synpunkter och övrig information 379
7.4.1 Mark- och miljödomstolarnas användning av tidsplaner och muntlig förberedelse 379
7.4.2 Prövningsmyndigheternas användning av möjligheten till avvisning av en ofullständig ansökan 384
7.4.3 Synpunkter från aktörer om processledning 386
7.4.4 Synpunkter från aktörer om miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration 389
7.4.5 Några faktorer för en effektiv handläggning – exemplet Northvolt 391

7.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar 393
7.5.1 Konsekvenser och samband 393
7.5.2 Alternativa lösningar 394
7.5.3 Förhållande till EU-rätten 395

8 Ett särskilt stöd till klimatprojekt 397

8.1 Utredningens förslag och bedömning 398
8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd 398
8.1.2 Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande 402
8.1.3 Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt 403

8.2 Bakgrund och närmare om klimatstyrkan och kunskapscentrumet 404
8.2.1 Klimatmålen kräver en omfattande klimatomställning 404
8.2.2 Prövningsprocessen för klimatprojekt kan stödjas genom förstärkt stöd till länsstyrelserna 406
8.2.3 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet nyttjas vid behov 408
8.2.4 Kunskapscentrumets utformning och uppdrag .. 409

8.2.5 Förhållandet mellan klimatstyrkan, kunskapscentrumet, övriga myndigheter och verksamhetsutövaren 411

8.3 Närmare om varför vi inte föreslår ett förtursförfarande ... 413
8.3.1 Beskrivning av alternativet som förkastas 413
8.3.2 Resonemang kring urvalet av verksamheter som kan anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen 417
8.3.3 Utmaningar med ett förturssystem och varför det inte är ändamålsenligt 426

8.4 Gällande rätt och tidigare utredningar 430
8.4.1 En grön gräddfil för miljöförbättrande åtgärder har tidigare avfärdats 430
8.4.2 Målutredningens slutsatser för krav på särskild skyndsamhet 431
8.4.3 Förtursregler hos domstolarna 432
8.4.4 Förtursregler hos miljöprövningsdelegationerna 433
8.4.5 Tidsgränser för tillståndsprövning i förnybartdirektivet 434
8.4.6 Förstärkningsstyrkan hos domstolarna 435
8.4.7 Tillämpning av begreppet väsentligt bidra till att nå klimatmålen 435

8.5 Inhämtade synpunkter om ett begränsat förtursförfarande 437
8.5.1 Näringslivet 437
8.5.2 Miljöorganisationer 440
8.5.3 Prövningsmyndigheterna 441
8.5.4 Övriga myndigheter 443

8.6 Några konsekvenser och alternativa lösningar 447
8.6.1 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet bidrar till att stärka kompetensen och påskynda klimatprojekten 448
8.6.2 Ett förturssystem bör inte införas eftersom det inte är ändamålsenligt 451

9 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning 457

9.1 Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen ... 457
9.1.1 Skälen för utredningens förslag ... 458
9.1.2 Gällande rätt om regeringens tillåtlighetsprövning ... 462
9.1.3 Alternativa lösningar ... 467
9.2 Ökad användning av generella föreskrifter ... 468
9.2.1 Skälen för utredningens förslag och bedömning ... 468
9.2.2 Materiella ändringar ligger utanför utredningens uppdrag ... 473
9.2.3 Alternativa lösningar ... 474
9.3 Uppföljning av och integrering med annat pågående arbete ... 474
9.3.1 Skälen för utredningens förslag ... 474
9.4 Övrigt förslag som vi inte går vidare med ... 477
9.4.1 Miljöorganisationers klagorätt ... 477

10 Komparativ rätt ... 479

10.1 Danmark ... 479
10.2 Finland ... 483
10.3 Norge ... 490
10.4 Island ... 493
10.5 En jämförelse ... 496

11 Konsekvensanalys ... 499

11.1 Problembeskrivning och övergripande syfte ... 499
11.2 Nollalternativet – vad händer om inget görs? ... 500
11.3 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag ... 502
11.3.1 Enklare att ändra en verksamhet ... 503
11.3.2 Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor ... 504
11.3.3 Tydligare och mer samordnade myndigheter ... 505

11.3.4 Mer aktiva prövningsmyndigheter 505
11.3.5 Ett särskilt stöd till klimatprojekt 506
11.3.6 Andra förslag för mer effektivitet 506
11.3.7 Tidsvinst av förslagen för de olika prövningsstegen 506

11.4 Konsekvenser för miljö och klimat 509

11.5 Konsekvenser för olika samhällsaktörer 514
11.5.1 Konsekvenser för staten 514
11.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner 529
11.5.3 Konsekvenser för företag 531
11.5.4 Konsekvenser för enskilda 537

11.6 Statsfinansiella kostnader 537
11.6.1 Medel till miljöprövningssystemet i dag 538
11.6.2 Statsfinansiella kostnader av utredningens förslag 542
11.6.3 Möjliga finansieringskällor 548

11.7 Övriga konsekvenser 549
11.7.1 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 549
11.7.2 Jämställdhet 549
11.7.3 Integration 549
11.7.4 Brottslighet 549
11.7.5 Personlig integritet 550

11.8 Förenlighet med EU-rätt 550

11.9 Ikraftträdande och informationsinsatser 550

11.10 Statistik och annan bakgrund 553
11.10.1 Ärendemängder 553
11.10.2 Resursåtgång 556
11.10.3 Tidsåtgång 563
11.10.4 Investeringsvilja 571

12 Författningskommentar 577

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken 577

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar 595

Särskilda yttranden 597

Referenser 607

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:86 619

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2021:57 631

Bilaga 3 Utkast till författningsförslag – Förtur för klimatet 639

Sammanfattning

Vårt uppdrag – en mer modern och effektiv miljöprövning för en snabbare grön omställning

Utredningens uppdrag är att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna de förslag på åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning till gagn för en grön omställning.

Det övergripande syftet är dels att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar genom horisontella förändringar i miljöprövningen, dels att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser, samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Genom tilläggsdirektiv har vi också fått i uppdrag att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Dessutom ska vi enligt tilläggsdirektiven utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

Bakgrund och problembild (kapitel 3)

Miljötillståndsprocessens betydelse för grön omställning

Vår generella slutsats är att den samlade prövningstiden behöver minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. I linje med det arbete som bedrivs för att nå det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland pågår en klimatdriven strukturomvandling med stora pågående och kommande investeringar, men de svenska utsläppen minskar för långsamt för att Sverige ska nå de nationella klimatmålen. Tillstånds-

processerna behöver därför anpassas och moderniseras för att främja en snabbare omställning.

Analys av problemområden

Vårt arbete har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar i processen att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Mycket fungerar bra i dagens system, vilket bl.a. den samlade statistiken vittnar om. Men det finns också tidstjuvar i processen och utrymme att både korta särskilt de längre ledtiderna, och öka förutsägbarheten samtidigt som miljöskyddet bibehålls. Vi har identifierat fem huvudsakliga problemområden, vilka vi redogör för nedan.

Ändringstillstånd och anmälan

- Det är för svårt att få en ändring av en verksamhet prövad som ett ändringstillstånd och för otydligt var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt för en ändring.

Omprövning av tillstånd och villkor

- Det finns ett stort genomförandeunderskott avseende omprövningar, vilket riskerar att gamla tillstånd med i vart fall sammantaget stor negativ klimat- och miljöpåverkan permanentas. Detta påverkar i sin tur förutsättningarna för att ändra dessa verksamheter och genomföra moderniseringar och kan också leda till snedvriden konkurrens.

Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen

- Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ofta omfattande kompletteringsbehov.
- Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas en samordning av statliga intressen.

Prövningsmyndigheternas processledning

- Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen.

Stöd till klimatprojekt

- Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter.

Lösningen finns i ändrade regler och tillämpning samt ökad dialog

Vi lämnar ett antal förslag som syftar till tidsvinster inom de problemområden som räknats upp ovan. Lösningen finns dock inte i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan i de många små förändringar vi föreslår, vilka sammantaget syftar till att korta handläggningstiderna och öka förutsägbarheten.

En rimlig förväntan på handläggningstid utifrån obligatoriska prövningssteg och enligt tillgänglig statistik är cirka ett år i första instans från att ansökan kommer in till beslut. Men tidsåtgången påverkas av omständigheter i det enskilda fallet och ett antal olika samspelande faktorer. Både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna klarar förvisso ofta en handläggningstid på runt ett år, men det kan också ta betydligt längre tid.

Vi bedömer att tid främst kan sparas i mål och ärenden med längre tidsåtgång, vilka ofta drar ut på tiden framför allt i samband med den s.k. kompletteringsfasen. Det kan röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst, vilket i sin tur leder till att prövningsmyndigheternas olika verksamhetsmål kan nås i högre grad.

Lösningen är inte heller alltid så enkel som att ändra lagregler; mycket av det vi föreslår är dessutom möjligt redan enligt dagens regelverk. Men reglerna tillämpas inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. I flera delar handlar det om att förtydliga eller förstärka reglernas syfte. Därutöver behöver kultur, tradition och dialogen mellan verksamhetsutövare och statens företrädare inom miljöprövningen adresseras, vilket kräver dels mer långsiktigt arbete, dels att våra förslag

integreras med andra initiativ i syfte att stärka miljöprövningarna (se avsnitt 9.3).

Olika faktorer påverkar tillsammans handläggningstiden

Det är inte möjligt att lyfta ut enskilda faktorer som ensamma avgör hur lång handläggningstiden blir utan tidsåtgången påverkas i varierande grad av ett samspel mellan fem centrala faktorer:

1. samrådets ändamålsenlighet samt en effektiv och tidig dialog mellan berörda aktörer
2. kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen
3. prövningsmyndigheternas processledning
4. miljöprövningarnas komplexitet i sak
5. resurser, kompetens och prioriteringar.

Vi har under utredningens gång kunnat konstatera att verksamhetsutövarna och myndigheterna i stora delar är överens om att dessa fem faktorer är centrala för handläggningstidens längd. Samtidigt framkommer att det finns olika, och delvis oförenliga, perspektiv på problembilden. Aktörerna tycks i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner och vi har längs vägen ofta fått ställa oss frågan vad som är myt och vad som är sanning för att förstå den faktiska problembilden och var de relevanta lösningarna därmed finns.

Våra förslag (kapitel 4–9)

I detta betänkande lämnar vi en rad förslag som syftar till att tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd. Förslagen rör våra sex huvudområden och redovisas närmare i kapitel 4–9:

– enklare regler för att ändra en verksamhet
– regelbunden omprövning av tillstånd och villkor
– tydligare och mer samordnade myndigheter
– mer aktiva prövningsmyndigheter

– ett särskilt stöd till klimatprojekt
– andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.

Enklare regler vid ändring av en verksamhet (kapitel 4)

Inför ändringsprövning som huvudregel vid ansökan om ändring av en miljöfarlig verksamhet

Vi föreslår att ändringsprövning ska vara huvudregel när någon ansöker om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras i 16 kap. 2 a § miljöbalken, där ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd till hela verksamheten. Prövningsmyndigheten gör avgränsningen av vilket beslutsunderlag som behövs och vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen.

Därutöver har länsstyrelsen en viktig uppgift att stödja verksamhetsutövaren vid avgränsningssamrådet vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6. Regeln om ökad möjlighet till ändringstillstånd är baserad på att regelbundna omprövningar och uppdateringar av äldre tillstånd görs enligt våra förslag i kapitel 5. Vi gör bedömningen att ändringen av 16 kap. 2 a § ska göras generell och inte kopplas endast till ändringar som tydligt bidrar till grön omställning, även om många ändringar kan väntas få den effekten. Detta är en följd av de tillämpningssvårigheter som vi beskriver i kapitel 8 i vår analys av möjligheterna till ett förtursförfarande för sådana verksamheter.

Gör det tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en verksamhet

Vi föreslår att det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet. En ny andra punkt i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen införs, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor också utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.

Ändringen leder till större förutsägbarhet genom att den praxis som generellt råder kodifieras i lagtext. Ändringen innebär också att praxis utökas till viss del genom att en verksamhetsutövare kan anmäla en ändring som faller utanför det allmänna villkoret, om den ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

Använd begreppet ”betydande miljöpåverkan” när omgivningspåverkan bedöms

Enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan skapar tydlighet. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” föreslås därför bli styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Begreppet ersätter uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”.

Inför ett golv för anmälan av tillståndspliktig verksamhet

Vi föreslår att det ska införas en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2. för anmälningspliktig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.

Gör det lättare att ändra villkoren för en verksamhet efter ansökan av tillståndshavaren

Det bör finnas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen. Det bör även fortsättningsvis vara en fakultativ bestämmelse och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det

ska också förtydligas att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

Inför inte ett nytt prövningsspår för anmälan av B-verksamheter utan betydande miljöpåverkan, men gör det enklare att ta fram underlaget om miljöpåverkan

Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamhet som har prövningskod B. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna, bl.a. genom de tillämpningssvårigheter som kan uppstå. Däremot ska utrymmet för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att begreppet förenklat underlag används i stället. Begreppen ska renodlas och begreppet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

Omprövning för moderna miljövillkor (kapitel 5)

Inför en obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut för att åstadkomma moderna villkor för miljöfarliga verksamheter

En obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren.

Med moderna miljövillkor menas att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla. Tillståndsmyndigheten får även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år.

Tillsynsmyndigheten bör parallellt göra löpande översyn av tillstånd och villkor

Vi föreslår att tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov t.ex. med hänsyn till meddelande om nya så kallade BAT-slutsatser.

Genom ett delat ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för omprövning av tillstånd och villkor kan omprövning bli ett effektivt medel för att säkerställa att tillstånd och villkor har moderna miljövillkor i nivå med dagens krav. En obligatorisk omprövning som drivs av verksamhetsutövaren föreslås ske växelvis med tillsynsmyndighetens löpande översyn av tillstånd.

Inför fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor

Vi föreslår att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till bland de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En grund för omprövning av tillstånd och villkor, om en sådan behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet, ska läggas till i 24 kap. 5 § miljöbalken.

Ingripande villkor ska kunna meddelas för att följa EU-rätten

En bestämmelse införs med innebörden att det ska vara möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär att verksamheter avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen införs i 24 kap. 9 § miljöbalken.

Inför en möjlighet att förlänga giltighetstiden för befintliga tidsbegränsade tillstånd

En ny bestämmelse bör införas i 24 kap. 13 a § miljöbalken med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd med högst tre år. Syftet är att skapa utrymme för att undvika en situation där ett tidsbegränsat tillstånd löper ut när det är lämpligt att verksamheten drivs vidare.

Ta bort 26 § lagen om införande av miljöbalken

Bestämmelsen i 26 § lagen om införande av miljöbalken bör tas bort. Bestämmelsen innebär att tillstånd till äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

Det bör inte införas en regel om att tillstånd som huvudregel ska tidsbegränsas

Tidsbegränsning som huvudregel bör inte införas. Dagens regler i fråga om möjlighet till tidsbegränsning bör fortsätta att gälla.

Myndigheternas roll i miljöprövningen (kapitel 6)

Stärk länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen

Vi föreslår att länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas genom en ändring i 6 kap. 32 § och en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken. Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. Myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska vid behov bistå länsstyrelsen med under-

lag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.

Ställ ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen

Utfallet av avgränsningssamrådet bör förtydligas och formaliseras genom ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen.

Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten, men bedömningen ska fortsatt inte vara bindande. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. Regeln blir handlingsdirigerande för verksamhetsutövaren som ska redovisa hur bedömningen har bemötts. Om så inte sker kan det utgöra en grund för avvisning tidigt i processen enligt våra förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

Förbättra den nationella samordningen av riksintressen och målkonflikter

Vi föreslår att regeringen ska ge i uppdrag till berörda riksintressemyndigheter att i samverkan med varandra och med länsstyrelsen ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning. I uppdraget kan ingå krav på att myndigheterna ska uppdatera sina riskintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättrad vägledning om riksintressesystemet. Uppdraget ska åstadkomma en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå.

Gör partsrollen mer ändamålsenlig med färre myndigheter som har denna roll och ökad samordning

Vi föreslår att Kammarkollegiets partsroll tas bort och att motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten. För de centrala myndigheter som har kvar partsrollen, och då särskilt Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket med delvis överlappande ansvarsområden, föreslår vi styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede. Kravet ska tydliggöras i myndigheternas instruktioner.

Möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör inte begränsas

Ingen begränsning bör ske i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot ska förslagen om länsstyrelsens förstärkta och samordnande roll innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigt skede av processen.

Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning (kapitel 7)

Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad

Vi föreslår att muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsföreläggande minska och processen effektiviseras. Bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken upphävs och ersätts av två nya bestämmelser i 22 kap. 2 b och c §§ med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §.

Tidsplaner ska användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. En särskild bestämmelse om tidsplaner anpassad efter miljömålen införs i en ny 22 kap. 2 d § miljöbalken. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

Gör det lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen

Det bör vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har bemötts eller ansökan på annat sätt är ofullständig. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan. Detta åstadkoms genom en ändring i 22 kap. 2 § miljöbalken. Möjligheten att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad bedöms som obsolet i sammanhanget och bör tas bort.

Gör det enklare att avgöra mål utan huvudförhandling i mark- och miljödomstol

Vi föreslår att det ska vara lättare att avgöra mål i mark- och miljödomstol utan huvudförhandling, om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort i 22 kap. 16 § miljöbalken.

Främja digital handläggning

Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas. Bestämmelsen i bl.a. 22 kap. 3 § miljöbalken görs mer teknikneutral. Regeringen bör ge Domstolsverket och länsstyrelserna i fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av den förstudie som har gjorts (se avsnitt 9.3.1). Det bör införas ett lagstöd för att publicera ansökningshandlingarna på lämplig webbplats.

Inför generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna

Ordföranden och sakkunnig i miljöprövningsdelegationerna bör få behörighet att tjänstgöra över hela landet och inte bara inom den egna länsstyrelsen. Därmed nyttjas resurser och specialkompetens bättre än i dag.

Prövningen hos miljöprövningsdelegationerna bör inte koncentreras ytterligare

Det är i nuläget inte ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer än i dag.

Ge miljöprövningsdelegationerna förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning

Det bör förtydligas att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen att pröva ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken. Det bör också förtydligas att regeln är fakultativ. Miljöprövningsdelegationerna ska även få rätt att pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med ett tillståndsärende för ökad samordning och effektivitet.

Det bör inte införas lagstadgade handläggningsfrister för mål och ärenden inom miljöprocessen, men det bör övervägas att införa handläggningsmål i regleringsbrev

Det bör inte införas lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Regeringen bör dock överväga att införa handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och för länsstyrelserna. Mål för handläggningstider hos miljöprövningsdelegationer bör formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolarna genom att en tidpunkt från ansökan till beslut anges i stället för en tidpunkt från *komplett* ansökan till beslut.

Ett särskilt stöd till klimatprojekt (kapitel 8)

Inrätta en klimatstyrka som ger länsstyrelsen handläggarstöd

Vi föreslår att det inrättas en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggarstöd till

länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten

Vi föreslår att Energimyndigheten får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket bli ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd, dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning.

Syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd för att på så sätt öka effektiviteten vid handläggningen av tillståndsärenden som rör verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Avsikten är att den resursförstärkning som styrkan och centrumet innebär ska komma även verksamhetsutövaren till del genom att länsstyrelsen ges bättre förutsättningar att axla rollen som samordnande nav och aktiv samrådspart.

Det bör inte införas ett begränsat förtursförfarande men vi beskriver hur ett sådant system skulle kunna se ut

Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Sammantaget är vår bedömning att systemet skapar ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötillstånd, bl.a. på grund av komplexiteten i urvalet av förtursverksamheter. Vi bedömer därför att åtgärden inte är ändamålsenlig i relation till den eventuella tidsvinsten. Vi beskriver dock det förkastade alternativet relativt detaljerat av utredningsekonomiska skäl, eftersom det länge har funnits önskemål om att utreda någon form av förturssystem.

Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning (kapitel 9)

Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen

Vi föreslår att om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet, ska regeringen besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. En myndighet eller kommun som får kännedom om att det pågår en tillståndsprövning av en verksamhet som omfattas av regeringens förbehållsrätt ska underrätta regeringen om verksamheten innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

Det bör utredas hur en ökad användning av generella förskrifter kan effektivisera tillståndsprövningen

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter dels identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana generella föreskrifter. Ett övergripande mål ska vara att föreskrifterna ska effektivisera tillståndsprövningen.

Behovet av författningsändringar med anledning av en ökad användning av generella föreskrifter behöver utredas i samband med att uppdragen till Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter omhändertas. Vi föreslår därför inte några författningsändringar i dessa delar. Andra materiella ändringar ligger utanför ramen för vårt uppdrag.

Som ett alternativ till ett myndighetsuppdrag kan en statlig utredning övervägas.

Integrering bör ske med annat pågående arbete som berör våra förslag

Utredningen rekommenderar att regeringen närmare följer upp, stödjer och integrerar våra förslag med andra parallella uppdrag om en effektivare miljöprövning, bl.a. vad gäller myndighetsgemensam vägledning, samrådsprocessen och digitalisering enligt våra förslag i kapitel 9.

En komparativ utblick (kapitel 10)

För att ge perspektiv på det svenska prövningssystemet har utredningen gjort vissa jämförelser med fokus på de nordiska länderna. Det finns flera gemensamma nämnare med våra grannländer, men det finns också en del olikheter i prövningssystemens struktur och organisation. Vad gäller tidsåtgång visar dock vår analys inte några tydliga skillnader mellan länderna.

Förslagens konsekvenser (kapitel 11)

Konsekvensanalysen har till stor del fokuserat på fyra områden:

1. resursåtgång hos myndigheter och verksamhetsutövare
2. tidsvinster i processerna
3. investeringsvilja hos verksamhetsutövare
4. konsekvenser för miljö och klimat.

Detta urval motiveras av att vårt övergripande uppdrag handlar om att främja klimat- och miljöinvesteringar och att åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser. De tre första områdena redovisas separat med avseende på konsekvenser för staten, konsekvenser för kommuner och regioner samt konsekvenser för företag och enskilda. Konsekvenser för miljö och klimat redovisas samlat och konsekvensanalysen innehåller även en analys av andra konsekvenser utöver dessa huvudsakliga områden.

För en schematisk illustration av hur de olika förslagen samlat kan bidra till en mer effektiv prövningsprocess se figur 11.1 (kapitel 11).

Konsekvenser för miljö och klimat

Tidsvinster och ökad investeringsvilja påskyndar den gröna omställningen

De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat handlar om att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och att den gröna omställningen påskyndas. Därmed leder de flesta av utredningens förslag till positiva effekter

för miljö och klimat; det gäller inte minst förslagen om enklare förfarande för att ändra en verksamhet, tydligare och mer samordnade myndigheter, effektivare processledning hos prövningsmyndigheterna samt ett särskilt stöd till klimatprojekt.

Det är svårt att närmare kvantifiera investeringsvilja och tidsvinster till följd av utredningens olika förslag och därmed även påverkan på miljö och klimat. Vi bedömer dock att det är sannolikt att tid kan sparas främst i mål och ärenden med längre tidsåtgång än normalfallet 1 till 1,5 år, och att det då kan röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst. Utredningens förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd och villkor väntas bidra till att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.

Förslagen är i sin helhet förenliga med kravet i våra direktiv om ett bibehållet miljöskydd

Vi föreslår inga materiella förändringar som innebär ett sänkt miljöskydd. De processuella förändringarna påverkar inte miljöskyddet negativt. Vi har resonerat särskilt kring frågan om bibehållet miljöskydd vad gäller våra förslag bl.a. i kapitel 4 och bedömer att förslagen inte medför ett försämrat miljöskydd.

I samband med vår informationsinhämtning har flera branscher framhållit att de flesta investeringar är miljöförbättrande i någon utsträckning, inte minst sådana som potentiellt skulle kunna prövas som ändringstillstånd. Om sådana investeringar kan påskyndas leder det till miljönytta förutsatt att detta sker med bibehållet miljöskydd.

Konsekvenser för stat och kommuner

Mer resurser behövs för att stärka prövningsprocesserna vilket leder till ökade kostnader för stat och kommuner

I våra dialog- och samrådsmöten har flera aktörer pekat på att prövningssystemet som helhet är underfinansierat. Våra föreslag innebär också delvis nya uppgifter och arbetssätt för myndigheter och kommuner.

Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter och inte minst om ett förstärkt samråd väntas leda till behov av resursförstärkning hos framför allt länsstyrelsen och i viss mån även partsmyndigheterna. Förslagen om att förenkla reglerna för att ändra och anmäla ändringar av en verksamhet samt bättre processledning väntas i viss mån öka prövningsmyndigheternas samlade kostnader. Förslaget om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum innebär också ett behov av ytterligare finansiering. Länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna bör vidare få förstärkta resurser för omprövning, eftersom antalet omprövningar väntas öka till följd av utredningens förslag.

Även kommunernas kostnader ökar till följd av våra förslag. Dessa bedöms delvis kunna finansieras av tillsynsavgiften men inte i alla delar.

Konsekvenser för företag

Tidsvinster och kostnadsbesparingar leder till ökad investeringsvilja

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. Dessa berörs generellt av utredningens horisontella förslag. Vi bedömer att det finns en stor potential att spara tid och resurser i de mål och ärenden där uppsatta handläggningsmål inte nås i dagsläget. Detta gäller i synnerhet i fall där omfattande kompletteringar behövs, vilka ofta är tidskrävande. Genom förstärkt samråd, mer samordnade myndigheter och mer aktiv processledning kan tid sparas och förutsägbarheten öka med tydligare fokus på väsentliga miljöeffekter – samtidigt som kvaliteten på ansökningarna kan öka och kompletteringsbehoven minska. Vidare innebär förslagen om enklare förfarande för att ändra en verksamhet att tid och resurser kan sparas i prövningarna och tillsynen.

Förslagen om obligatorisk omprövning innebär inte några tidsvinster i sig. På sikt kan förslagen dock få positiva effekter i form av bättre överblick över verksamhetens omfattning och miljöpåverkan och därmed tidsvinster genom effektivare prövning (av t.ex. ändringstillstånd) samt tillsyn. Den administrativa bördan för företag till följd av omprövningen bedöms som begränsad, eftersom översyn ska göras vart tionde år samt att mycket av den dokumentation som behövs ändå ska finnas enligt reglerna om egenkontroll.

Förslagen om särskilt stöd till klimatprojekt i form av resurs- och kunskapsförstärkning kan ge positiva effekter för företagen genom ökat stöd med att ta fram en ansökan för projekt som bedöms som särskilt viktiga i klimatomställningen.

Sammantaget innebär dessa vinster och sparade resurser liksom en ökad förutsägbarhet att investeringsviljan hos företagen väntas öka.

Förenlighet med EU-rätten och övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. Frågan hanteras i respektive förslagskapitel (kapitel 4–9).

Förslagen kan förväntas påverka den industriella utvecklingen i landet och kan därmed få konsekvenser för sysselsättningen.

Konsekvenserna för jämställdhet, integration, brottslighet och personlig integritet förväntas bli små.

Ikraftträdande och informationsinsatser

Merparten av våra förslag bör beslutas samlat och träda i kraft den 1 januari 2024 – för några av förslagen behövs övergångsbestämmelser

Våra förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera miljöprövningen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att de bör beslutas i ett sammanhang.

Flera av förslagen kräver också finansiering för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen. Med hänsyn till dessa omständigheter och med beaktande av Sveriges kommande ordförandeskap i EU våren 2023 föreslår vi att samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2024 och därmed börjar gälla för mål och ärenden som inleds från det datumet.

Förslagen om tillsynsmyndigheternas översyn av tillstånd och villkor vart tionde år bör i stället träda i kraft den 1 januari 2026 för

att den pågående tillsynsstrategin med bl.a. prioriteringar av verksamheter ska hinna slutföras.

Övriga undantag är förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum samt förslagen om regeringens tillåtlighetsprövning, vilka samtliga skulle kunna genomföras fristående från utredningens övriga förslag. Förslagen om ökad samordning mellan de centrala myndigheterna med partsroll skulle också kunna träda i kraft tidigare.

För flera av förslagen behövs övergångsbestämmelser, bl.a. det om obligatorisk omprövning efter 40 år och ändringen av Kammarkollegiets partsroll.

Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av förslagen

Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för flera av våra förslag för att de ska få genomslag i den praktiska tillämpningen, bl.a. förslagen om kommunernas skyldighet att pröva frågan om betydande miljöpåverkan (kapitel 4), förslagen om obligatorisk omprövning och parallell översyn av tillstånd inom ramen för tillsynen (kapitel 5), förslagen om myndigheternas roll och länsstyrelsens samordnande roll, förslagen om samordning av riksintressen, förändringen av Kammarkollegiets roll och förstärkning av Havs- och vattenmyndigheten (kapitel 6), samt förslagen om klimatstyrkan och kunskapscentrumet som innebär nya arbetsuppgifter för både länsstyrelserna, Energimyndigheten och Naturvårdsverket (kapitel 8).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 22 kap. 11 § ska upphöra att gälla,

dels att 6 kap. 20, 32, 35 och 47 §§, 9 kap. 6 a §, 16 kap. 2 a §, 17 kap. 3 och 5 §§, 22 kap. 2, 2a, 3, 4, 6, 10 och 16 §§, 24 kap. 5, 9, 10–13 och 18 §§, och 25 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya bestämmelser, 6 kap. 32 a § 9 kap. 16 §, 22 kap. 2 b, 2 c, 2 d, 16 a och 29 a §§ och 24 kap. 13 a §, och närmast före 9 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	20 §[1]
En specifik miljöbedömning ska göras i fråga om en verksamhet eller åtgärd som ska prövas	
1. för ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §, om det inte rör sig om brådskande åtgärder som är nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa, eller	
2. för ett tillstånd som avses i 9 eller 11 kap. eller för en tillåtlighet som avses i 17 kap., om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.	
En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13 eller 14 §.	En specifik miljöbedömning krävs inte för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 10, 13, *13 a* eller 14 §.

[1] Senaste lydelse 2018:1407.

32 §[2]

Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.	Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet *i dialog med verksamhetsutövaren* verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. *Länsstyrelsen ska ta tillvara och samordna statens intressen vid bedömning av samrådskretsen.*
Om den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan. Länsstyrelsens redovisning är inte bindande.	*Länsstyrelsen ska* *1. identifiera de väsentliga miljöeffekterna,* *2. redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har hanterats, och* *3. redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för den fortsatta miljöbedömningen.* *Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning enligt andra stycket till den som avser att bedriva verksamheten. Länsstyrelsens bedömning är inte bindande.*

[2] Senaste lydelse 2017:955.

32 a §

Om länsstyrelsen begär det, ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ge in yttrande eller underlag som länsstyrelsen behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt 32 §.

35 §[3]

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,

2. uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden,

3. uppgifter om rådande miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas och hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten eller åtgärden inte påbörjas eller vidtas,

4. en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser,

5. uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna,

6. uppgifter om de åtgärder som planeras för att undvika att verksamheten eller åtgärden bidrar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning,

7. en icke-teknisk sammanfattning av 1–6, och

8. en redogörelse för de samråd som har skett *och* vad som kommit fram i samråden.

8. en redogörelse för de samråd som har skett, vad som kommit fram i samråden, *och länsstyrelsens bedömning enligt 32 § andra stycket med sökandens bemötande.*

[3] Senaste lydelse 2017:955.

47 §[4]

Om länsstyrelsen enligt 26 § beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas, ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden *i en liten miljökonsekvensbeskrivning lämna* de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. *Beskrivningen* ska innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram enligt 25 § 2.	Om länsstyrelsen enligt 26 § beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas, ska den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden *i stället ta fram ett förenklat underlag som innehåller* de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. *Underlaget* ska innehålla den samrådsredogörelse som har tagits fram enligt 25 § 2.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 ska beskrivningen innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§.

9 kap.

6 a §[5]

Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten *medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön*.	Även om tillståndsplikt inte följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §, får tillsynsmyndigheten besluta att förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten *kan antas medföra betydande miljöpåverkan.*

[4] Senaste lydelse 2017:955.
[5] Senaste lydelse 2012:907.

	Moderna miljövillkor
	16 §
	Den som bedriver en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i andra stycket ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än fyrtio år. Om det i tillståndet för verksamheten har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska dock den tiden gälla.
	Första stycket gäller miljöfarliga verksamheter som
	1. är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §,
	2. prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol som första instans, och
	3. bedrivs enligt ett tillstånd som inte är tidsbegränsat.
16 kap.	
2 a §[6]	
Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet *får* tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd).	Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet *ska* tillståndet begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd) *om inte ansökan avser tillstånd för hela verksamheten*.

[6] Senaste lydelse 2018:1407.

17 kap.

3 §[7]

Regeringen får för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §, om

1. verksamheten i betraktande av de intressen som denna balk enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

2. verksamheten utanför ett område som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området, eller

3. verksamheten omfattas av 4 kap. 6 § tredje stycket.

Rätten till förbehåll enligt första stycket 2 gäller enbart verksamhet som är tillståndspliktig enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *omedelbart lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten*.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen *besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.*

5 §[8]

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska underrätta regeringen om verksamheten.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

Om ett mål eller ärende enligt denna balk pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska myndigheten eller kommunen underrätta regeringen innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

[7] Senaste lydelse 2017:955.
[8] Senaste lydelse 2012:441.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

19 kap.

5 §[9]

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,

2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,

4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

5. i 22 kap. 6 § om talerätt,

6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, *10* och 13 §§,

4. i 22 kap. 2 d § om tidsplaner,

5. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

6. i 22 kap. 6 § om talerätt,

7. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

8. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,

9. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

10. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g *och 29 a* §§ om tillståndsdoms innehåll,

11. i 22 kap. 26 § om särskild dom,

[9] Senaste lydelse 2018:1407.

11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,	*12.* i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, *och*	*13.* i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande,
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.	*14.* i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §, *och*
	15. i 24 kap. 13 a § om giltighetsförlängning.

22 kap.

1 d §[10]

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd.

Om ansökan avser ett ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a §, ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

2 §[11]

Ansökningshandlingarna *skall* ges in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen finner behövligt.	Ansökningshandlingarna *ska* ges in i det antal exemplar *och det format* som mark- och miljödomstolen finner behövligt.
Har ansökningshandlingarna inte getts in i tillräckligt antal exemplar eller finner mark- och miljödomstolen att ansökan är	*Domstolen ska förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa en brist i ansökan om ansökningshandlingarna*

[10] Senaste lydelse 2018:1407.
[11] Senaste lydelse 2010:923.

ofullständig skall domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen skall avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.	*1. inte har lämnats in i rätt antal eller format eller i övrigt inte uppfyller bestämmelserna i detta kapitel,* *2. är ofullständiga genom att synpunkter från samrådet avseende väsentliga miljöeffekter enligt länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § inte har bemötts, eller* *3. är ofullständiga på annat sätt.* *Följer sökanden inte ett föreläggande om komplettering får domstolen avvisa ansökan.* *Om domstolen begär det ska kompletteringen ges in som en konsoliderad ansökan.*
	2 a §[12]
Den som har tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 *och* 13 §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.	Den som har tillstånd, dispens eller godkännande är vid prövning av frågor som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9, 13 *och 13 a* §§ skyldig att tillhandahålla den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för prövningen. Mark- och miljödomstolen får förelägga denne att tillhandahålla den utredning som behövs. Föreläggandet får förenas med vite.

[12] Senaste lydelse 2018:1407.

Om den som har tillstånd, dispens eller godkännande inte följer ett föreläggande om att tillhandahålla utredning, får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på dennes bekostnad.

2 b §

Förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig.

Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter. Domstolen ska driva förberedelsen med inriktning på ett effektivt avgörande av målet.

2 c §

Mark- och miljödomstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse ska avse och vilka som ska kallas till förberedelsen. Kallelsen ska delges eller kungöras i ortstidning.

Vid den muntliga förberedelsen får tredskodom inte meddelas.

Parterna får åberopa handlingar som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll.

2 d §

Domstolen ska senast efter kungörelse enligt 3 § fastställa en tidsplan för målets handläggning, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl är obehövligt. Om en part eller remissinstans bedömer att tidsplanen inte kan hållas, ska detta genast anmälas till domstolen. Om domstolen bedömer att tidsplanen inte kan hållas, ska parter och remissinstanser underrättas om detta.

3 §[13]

Om en ansökan tas upp till prövning, *skall* mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen *skall* innehålla

Om en ansökan tas upp till prövning, *ska* mark- och miljödomstolen utfärda kungörelse. Kungörelsen *ska* innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras,

2. en upplysning om innehållet i 7 §, om den inte kan lämnas på annat lämpligt sätt, samt en upplysning om innehållet i 10 och 19 §§,

3. sista tidpunkt för synpunkter enligt 10 §,

4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna *skall* införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga *hos den som förvarar akten, och*

4. ett tillkännagivande om att kallelser och andra meddelanden i målet till parterna *ska* införas i alla, eller vissa namngivna ortstidningar och att de, om de inte särskilt skickas till en part, hålls tillgängliga *på lämplig webbplats eller annan plats där akten förvaras,*

5. *namn och adress på aktförvararen.*

5. uppgift om lämplig webbplats eller annan plats där ett exemplar av akten förvaras, och

[13] Senaste lydelse 2010:923.

	6. uppgift om att målet kan komma att avgöras på handlingarna.
	4 §[14]
Mark- och miljödomstolen ska skicka *ett exemplar* av ansökningshandlingarna och *av* kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att *det allmänna fiskeintresset eller* något *annat* allmänt intresse inte berörs av verksamheten.	Mark- och miljödomstolen ska skicka ansökningshandlingarna och kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kan antas att *något allmänt intresse inom dessa myndigheters ansvarsområden* inte berörs av verksamheten.
Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.	
Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska domstolen alltid skicka *ett exemplar av* ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem *om hos vilken aktförvarare* handlingarna i målet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen.	Om målet avser geologisk lagring av koldioxid, ska domstolen alltid skicka ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta dem om *var* handlingarna i målet finns tillgängliga. Detta ska göras inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen.

[14] Senaste lydelse 2012:430.

6 §[15]

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.	Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intresse.

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

10 §[16]

Synpunkter på ansökan *skall* lämnas skriftligen och lämnas in till mark- och miljödomstolen i det antal exemplar som domstolen finner behövligt och inom den tid som domstolen har bestämt. Ett exemplar *skall* sändas till den sökande.	Synpunkter på ansökan *ska* lämnas skriftligen och lämnas in till mark- och miljödomstolen i det antal exemplar *och det format* som domstolen finner behövligt och inom den tid som domstolen har bestämt. *Synpunkterna ska lämnas i konsoliderad form om domstolen begär det*. Ett exemplar ska sändas till den sökande.

16 §[17]

När målet är klart för huvudförhandling skall mark- och miljödomstolen bestämma tid och plats för den.	*Ett mål avgörs efter huvudförhandling om det inte med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad är tillräckligt med skriftlig handläggning.*
Om det är uppenbart onödigt med huvudförhandling, behöver sådan förhandling inte hållas. Om parterna begär det skall den dock hållas. Att målet eller ären-	*Om parterna begär det ska förhandling hållas. Förhandling behöver dock inte hållas i frågor som avses i 26 § andra stycket, i fall som avses i 42 kap. 18 §*

[15] Senaste lydelse 2011:608.
[16] Senaste lydelse 2010:923.
[17] Senaste lydelse 2010:923.

det kan komma att avgöras på handlingarna skall anges i kungörelsen. I frågor som avses i 26 § andra stycket behöver inte huvudförhandling hållas. Detsamma gäller i fall som avses i 42 kap. 18 § första stycket 1, 3 och 4 rättegångsbalken.

Besked om tid och plats för huvudförhandling skall i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det finns, skall det i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen.

Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudförhandlingen, skall mark- och miljödomstolen förelägga vite. Föreläggandet skall delges.

Huvudförhandling får hållas, även om part uteblir från den. Tredskodom får dock inte meddelas.

första stycket 1, 3 och 4 rättegångsbalken eller om det annars är uppenbart obehövligt.

16 a §

Besked om tid och plats för huvudförhandling ska i god tid lämnas parterna i den ordning som har bestämts för kallelser till dem. Om anledning till det finns, ska det i kallelsen lämnas uppgift om de frågor som avses behandlas vid huvudförhandlingen.

Om någon part bör infinna sig personligen vid huvudför-

handlingen, ska mark- och miljödomstolen förelägga vite. Föreläggandet ska delges.

Huvudförhandling får hållas, även om part uteblir från den. Tredskodom får dock inte meddelas.

29 a §

I fråga om miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § ska det i domen anges när tillståndets villkor och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljö senast ska omprövas.

24 kap.

5 §[18]

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana	I fråga om miljöfarlig verksamhet, *vattenverksamhet eller tillstånd enligt 7 kap. 28 a §* får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd när det gäller en bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, det från det tillståndsbeslutet fick laga kraft, det förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm inte följs,

[18] Senaste lydelse 2019:295.

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller reningsteknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet,

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket eller med stöd av 11 kap. 8 § eller 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga, *eller*

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräckligt eller är större än vad som behövs

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket eller med stöd av 11 kap. 8 § eller 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga,

12. om det kan antas att en säkerhet som ställts enligt 9 kap. 6 e §, 15 kap. 35 eller 37 § eller 16 kap. 3 § inte längre är tillräcklig eller är större än vad som behövs, *eller*

13. om det behövs för att uppfylla förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

9 §[19]

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av 5 eller 8 § meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

Trots första stycket får bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

10 §[20]

Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § ska tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Efter en ansökan om omprövning av en vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § *eller en miljöfarlig verksamhet för sådana miljövillkor som avses i 9 kap. 16 §* ska tillståndsmyndigheten upphäva, ändra och besluta nya bestämmelser och villkor i den utsträckning som behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön.

Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får dock beslutas endast om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Trots första och andra styckena ska tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet och bestämma om åtgärder som avses i 4 §, om

Trots första och andra styckena ska *för omprövning av vattenverksamhet enligt första stycket* tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet och bestämma om åtgärder som avses i 4 §, om

[19] Senaste lydelse 2018:1407.
[20] Senaste lydelse 2018:1407.

1. en återkallelse är nödvändig för att tillgodose ett sådant behov som avses i andra stycket, eller

2. verksamhetsutövaren medger att tillståndet återkallas.

11 §[21]

En ansökan om prövning som avses i 3, 4, 5, 6, 7, 8 eller 9 § får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning enligt 8 § får tas upp utan särskild ansökan.

En ansökan om prövning som avses i 3, 4, 5, 6, 7, 8 eller 9 § får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning. Frågor om omprövning enligt 8 § får tas upp utan särskild ansökan.

En ansökan om sådan prövning som avses i första stycket får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket. Om tillståndet har getts av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

I fråga om verksamheter som får bedrivas med stöd av 11 kap. 27 § andra stycket, får en ansökan om prövning som avses i 3 eller 5 § grundas på en omständighet som anges i de paragraferna endast om

1. omständigheten är så allvarlig att den inte tål att vänta på att prövningen för moderna miljövillkor blir klar, och

2. den olägenhet som omständigheten innebär inte kan avhjälpas genom ett föreläggande om försiktighetsmått eller förbud i väntan på att prövningen blir klar.

[21] Senaste lydelse 2018:1407.

12 §[22]

En ansökan om prövning som avses i 10 § får göras av	En ansökan om prövning som avses i 10 § får göras av
1. tillståndshavaren, *eller*	1. tillståndshavaren,
2. *Kammarkollegiet*, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, om tillståndshavaren inte har gjort det som krävs enligt 11 kap. 27 § och inte följt ett föreläggande att ansöka om en sådan prövning.	2. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen, om tillståndshavaren inte har gjort det som krävs enligt 11 kap. 27 § och inte följt ett föreläggande att ansöka om en sådan prövning, *eller*
	3. tillsynsmyndigheten, om tillståndshavaren inte har gjort det som krävs enligt 9 kap. 16 § och inte följt ett föreläggande att ansöka om en sådan prövning.

13 §[23]

Efter ansökan av tillståndshavaren får *tillståndsmyndigheten* besluta att	Efter ansökan av tillståndshavaren får *behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan* besluta att
1. upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om *verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och*	1. *helt eller delvis* upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om
	a) tillståndsplikten för verksamheten har upphört, eller
	b) verksamheten slutligt har upphört, eller
2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om *det är uppenbart att* villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen på-	2. ändra eller upphäva andra bestämmelser och villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut än sådana som avser storleken av ersättningens belopp, dock att villkoret får upphävas eller mildras endast om villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om änd-

[22] Senaste lydelse 2018:1407.
[23] Senaste lydelse 2018:1407.

kallas av omständigheter *som inte förutsågs när tillståndet gavs.*

ringen påkallas av *ändrade* omständigheter.

13 a §

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten förlänga ett befintligt tillstånds giltighet (giltighetsförlängning) i upp till tre år om

1. begäran avser en befintlig verksamhet som innehar giltigt tillstånd,

2. verksamhetens omfattning under förlängningstiden avses motsvara den verksamhet som bedrivits enligt det befintliga tillståndet, och

3. det i övrigt är lämpligt att meddela en sådan förlängning.

Giltighetsförlängning enligt första stycket får inte avse en verksamhet vars tillstånd redan förlängts enligt denna paragraf.

18 §[24]

Om en vattenverksamhet eller en vattenanläggning, som har utförts i enlighet med ett tillstånd enligt denna balk, medför skador som inte förutsågs av mark- och miljödomstolen eller regeringen när tillståndet meddelades, får den skadelidande framställa anspråk på ersättning enligt 31 kap.

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olä-

Om fråga är om betydande skador för enskild eller för något allmänt intresse, får begäras sådana ändringar på verksamhetsutövarens bekostnad av vattenverksamheten eller vattenanläggningen som, utan att medföra skador för tredje man eller väsentliga olä-

[24] Senaste lydelse 2021:876.

genheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, länsstyrelse eller kommun.	genheter för tillståndshavaren, är ägnade att förebygga eller minska framtida skador. I fråga om allmänna intressen förs talan av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelse eller kommun.

Anspråk på grund av oförutsedda skador ska för att få tas upp till prövning framställas till mark- och miljödomstolen inom fem år eller den längre tid, högst tjugo år, som kan ha bestämts i samband med tillståndet. Tiden räknas från utgången av den av domstolen bestämda tiden inom vilken arbetena ska vara utförda.

Vid skada som avses i 7 kap. 7 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet utgår tiden för framställan dock aldrig tidigare än två år från det att skadan uppkom.

Bestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130) gäller inte anspråk enligt denna paragraf.

25 kap.

3 §[25]

I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.	I mål som gäller återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning enligt någon av bestämmelserna i 24 kap. 3–9 §§ eller 7 kap. 15 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet ska Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och tillståndshavaren svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen.

I mål enligt 24 kap. 5 § som avser omprövning för att tillgodose allmänna intressen ska den myndighet som ansökte om omprövning dessutom svara för kostnader vid mark- och miljödomstolen som

[25] Senaste lydelse 2018:1407.

uppkommer för andra motparter än tillståndshavaren. Detta gäller dock inte omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 11.

Trots andra stycket första meningen ska tillståndshavaren i stället för den myndighet som ansökte om omprövningen svara för de andra motparternas kostnader, om målet gäller

1. omprövning enligt 24 kap. 5 § första stycket 10 för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller

2. omprövning enligt 24 kap. 5 § av en sådan särskild rättighet att förfoga över vatten som avses i 2 kap. 41 § vattenlagen (1918:523).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen av mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden om verksamheter eller åtgärder där ansökan inkommit till den som ska pröva tillståndsfrågan före ikraftträdandet.

4. Den som vid ikraftträdandet bedriver tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet med ett tillstånd som beslutats genom en dom eller ett beslut som senast den 31 december 2024 blir fyrtio år och för vilken krav på omprövning för moderna miljövillkor införs genom 9 kap. 16 §, ska senast den 1 januari 2026 ha kommit in till tillståndsmyndigheten med en ansökan om sådan omprövning.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:811) om införande av miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 26 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
7 §[26]	
Statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att utan ersättning till domstolarna låna ut de lokaler som domstolarna behöver för sina sammanträden, förutsatt att lokalerna inte är upptagna för sina huvudsakliga ändamål. Upplåtaren har dock rätt till ersättning för de särskilda kostnader som sammanträdet medför.	
	Statliga myndigheter och kommuner är även skyldiga att bistå domstolarna med aktförvaring i den utsträckning domstolarna begär det.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[26] Senaste lydelse 2010:921.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 4 och 22 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[27]	
Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska *verket eller* myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.	Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken *som prövas i första instans* är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.
9 §[28]	
Ett exemplar av handlingarna i ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska skickas till det ställe där handlingarna ska hållas tillgängliga. Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.	*Handlingarna i ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska hållas tillgängliga på en webbplats eller på annan lämplig plats.* Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

[27] Senaste lydelse 2011:625.
[28] Senaste lydelse 2018:2106.

Om länsstyrelsen har beslutat att enligt 24 kap. 11 § miljöbalken på eget initiativ ta upp frågan om omprövning av ett tillståndsbeslut, ska länsstyrelsen informera den kommunala nämnden om beslutet.

22 §[29]

En anmälan som avses i 1 kap. 10 § eller 11 § miljöprövningsförordningen ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som enligt miljötillsynsförordningen utövar den operativa tillsynen över verksamheten eller åtgärden.

Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

[29] Senaste lydelse 2020:635.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 kap.	
2 §[30]	
Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten *och Kammarkollegiet* ska senast den 28 februari varje år redovisa föregående kalenderårs	Naturvårdsverket *och* Havs- och vattenmyndigheten ska senast den 28 februari varje år redovisa föregående kalenderårs

1. intäkter i form av ersättning för rättegångskostnader vid tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans,

2. kostnader för medverkan i tillståndsprövning av vattenverksamhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera prövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken,

3. kostnader för medverkan i samråd för vattenverksamhet,

4. kostnader för medverkan i tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i första instans i mark- och miljödomstol, med undantag för kostnader för att initiera prövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken, och

5. kostnader för medverkan i samråd för miljöfarlig verksamhet.

Redovisningen av kostnader ska innefatta samtliga kostnader med undantag för kostnader för prövning av civilrättsliga frågor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

---

[30] Senaste lydelse 2018:2104.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter

Härigenom föreskrivs att 1–3, 9, 43 och 46 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[31]	
Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet vars tillåtlighet enligt *Kammarkollegiet*, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.	Om det i ett mål eller ärende *som prövas i första instans* är fråga om tillstånd till vattenverksamhet vars tillåtlighet enligt Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller sammanträde eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.
2 §[32]	
Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 4 kap. 6 § *tredje* stycket miljöbalken, ska *Kammarkollegiet och* Havs- och vattenmyndigheten samråda *med varandra samt* med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten.	Om ett mål eller ärende rör sådan vattenverksamhet som avses i 4 kap. 6 § *andra* stycket miljöbalken, ska Havs- och vattenmyndigheten samråda med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten.
Samråd ska också ske i andra mål och ärenden som är av sådant slag som anges i 1 § denna förordning.	

[31] Senaste lydelse 2011:630.
[32] Senaste lydelse 2011:630.

3 §[33]

Om *Kammarkollegiet*, Havs- och vattenmyndigheten eller en länsstyrelse för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen och en kommun samtidigt för talan för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen, ska myndigheten samråda med kommunen. Sådant samråd ska ske även i andra fall när en fråga som är av allmänt intresse för en ort förekommer i målet eller ärendet.

Om Havs- och vattenmyndigheten eller en länsstyrelse för talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen och en kommun samtidigt för talan för att tillvarata allmänna intressen inom kommunen, ska myndigheten samråda med kommunen. Sådant samråd ska ske även i andra fall när en fråga som är av allmänt intresse för en ort förekommer i målet eller ärendet.

9 §[34]

En kopia av domstolens dom eller slutliga beslut i ett ansökningsmål ska skickas till

1. Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten *och Kammarkollegiet*,

1. Naturvårdsverket *och* Havs- och vattenmyndigheten,

2. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, om målet rör en vattenverksamhet som anges i 11 kap. 2 § 1 miljöbalken,

3. länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs,

4. den kommun inom vars område verksamheten bedrivs eller som har fört talan i målet, och

5. den eller de myndigheter i övrigt som har yttrat sig i målet.

29 §[35]

Naturvårdsverket, *Kammarkollegiet*, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med förslagen enligt 24 § så att de blir ändamålsenliga med hänsyn till

Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna ska medverka i arbetet med förslagen enligt 24 § så att de blir ändamålsenliga med hänsyn till

1. syftet att nå de mål och främja de samordnade prioriteringar och hänsynstaganden som avses i 26 §, och

[33] Senaste lydelse 2011:630.
[34] Senaste lydelse 2011:630.
[35] Senaste lydelse 2018:2102.

2. behovet av att vattenverksamheterna så snart som möjligt får moderna miljövillkor.

Om en länsstyrelse är vattenmyndighet ska också vattenmyndigheten medverka i arbetet.

43 §[36]

Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet*, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska i de prövningar som görs enligt planen samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och dubbelarbete undviks.	Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska i de prövningar som görs enligt planen samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och dubbelarbete undviks.

46 §[37]

I 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken samt 1 kap. 2 § första stycket och 5 kap. lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar finns det bestämmelser om överklagande i särskilda fall.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten *och Kammarkollegiet* får överklaga länsstyrelsens beslut som rör frågor om markavvattning.	Naturvårdsverket *och* Havs- och vattenmyndigheten får överklaga länsstyrelsens beslut som rör frågor om markavvattning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

[36] Senaste lydelse 2018:2102.
[37] Senaste lydelse 2018:2102.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[38]
Myndigheten ska föra talan för det allmänna	Myndigheten ska föra talan för det allmänna mot beslut som avses i
1. för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken,	
2. mot beslut som avses i	
– 19 kap. 22 § jordabalken,	
– 19 kap. 4 § tredje stycket fastighetsbildningslagen (1970:988),	
– 4 kap. 26 § lagen (2008:990) om företagshypotek, samt	
– 2 kap. 29 § sjölagen (1994:1009).	

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

[38] Senaste lydelse 2010:1870.

1.8 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13)

dels att 1 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 1 kap. 11 a § och närmast före 1 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter
	11 a §
	För miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska tillsynsmyndigheten utöver vad som följer av 26 kap. 2 § miljöbalken tio år efter att tillståndet fått laga kraft och därefter vart tionde år skriftligen redovisa sin bedömning om behovet av omprövning av tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Redovisningen ska lämnas till verksamhetsutövaren.
	Tioårsperioden kan vid behov anpassas så att myndighetens bedömning kan samordnas med andra omständigheter av betydelse för uppdatering av tillståndet.

13 §[39]

En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, *Kammarkollegiet* och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för	En tillsynsmyndighet ska underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för

1. ett förbud eller en återkallelse av tillstånd, dispens eller godkännande enligt 24 kap. 3 § miljöbalken, eller

2. en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 7 § miljöbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

[39] Senaste lydelse 2020:647.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §[40]	
Myndigheten ska särskilt	
1. ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,	
2. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,	2. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken*, bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen,
3. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket,	3. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken*, delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket,
4. vara samlande i vatten- och havsmiljöarbetet genom att samordna vattenmyndigheterna för genomförandet av vattenförvaltningsförordningen (2004:660),	
5. arbeta med frågor som rör havsplanering,	
6. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen,	

[40] Senaste lydelse 2021:190.

7. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav,

8. i samråd med Naturvårdsverket fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. ansvara för att samla in grundläggande information om fiskbestånden samt fisket och annat nyttjande i sjöar, vattendrag och hav och särskilt svara för att datainsamling och rådgivning i fråga om fiskbestånden och fisket bedrivs i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008,

10. inom sitt ansvarsområde främja forskning och utvecklingsverksamhet och delta i beredningen av Naturvårdsverkets miljöforskningsanslag till stöd för myndighetens och verkets arbete,

11. göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fisket och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda,

12. ansvara för uppföljning och utvärdering av de statliga bidrag som omfattas av förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag, förordningen (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt och förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården,

13. följa upp och utvärdera de statliga bidrag som omfattas av viltskadeförordningen (2001:724) när det gäller förebyggande åtgärder och ersättning för skada som orsakas av säl och rapportera sådan uppföljning och utvärdering till Statens jordbruksverk, och

14. samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

dels att 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 20 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[41]

En miljöprövningsdelegation är ett särskilt organ för länsstyrelsens prövning av ärenden om

1. tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 8 § miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,

2. återkallelse av tillstånd till miljöfarlig verksamhet och förbud mot fortsatt verksamhet enligt 24 kap. 3 § miljöbalken,

3. omprövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller ändring eller upphävande av villkor eller andra bestämmelser i ett sådant tillstånd eller meddelande av nya villkor eller andra bestämmelser enligt 24 kap. 5, 8, eller 9 § miljöbalken,

4. upphävande eller ändring av bestämmelser eller villkor i en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut enligt 24 kap. 13 § miljöbalken,

5. tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller dispens enligt 7 kap. 7, 11, 18 a, 20 eller 22 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,

6. dispens från föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 1 eller 2 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,

[41] Senaste lydelse 2018:2117.

7. tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken eller dispens enligt 11 kap. 14 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande, *och*	*7. anmälningspliktig verksamhet enligt 11 kap. 9 a §,* tillstånd enligt 11 kap. 13 § miljöbalken eller dispens enligt 11 kap. 14 § miljöbalken, om ärendet har samband med ett ärende om tillstånd som miljöprövningsdelegationen prövar enligt 1, 2, 3 eller 4 och ärendena har samma sökande,

8. alternativvärden enligt 1 kap. 15 § och dispenser enligt 1 kap. 16 § industriutsläppsförordningen (2013:250), *och*

9. ärenden om anmälan om miljöfarlig verksamhet som har samband med ett ärende om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 19 kap. 3 § miljöbalken.

20 a §

En ordförande eller miljösakkunnig får tjänstgöra vid en miljöprövningsdelegation inom en annan länsstyrelse än den där ordförande eller miljösakkunnig är förordnad, om det har gjorts en överenskommelse om detta mellan länsstyrelserna enligt 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[42]	
Naturvårdsverket ska inom sitt ansvarsområde särskilt	
1. ansvara för central tillsynsvägledning,	
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,	
3. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,	3. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken,* bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,	4. *i samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § miljöbalken,* delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,	
6. samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,	
7. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,	
8. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och inter-	

[42] Senaste lydelse 2015:570.

nationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,

9. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,

10. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,

11. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

12. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

13. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande,

14. förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning,

15. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

16. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

17. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor,

18. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

19. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

20. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

21. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller, och

22. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.12 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 och 11 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
4 §[43]	
För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om	*Tillståndsplikten gäller även ändringar av verksamheten*, om
1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller	
2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.	2. *ändringen påverkar tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor eller,*
	3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar, med hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966), kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

[43] Senaste lydelse 2020:528.

11 §[44]

Anmälningsplikten gäller även ändringar av

1. en sådan verksamhet som avses i 3 § eller som omfattas av ett sådant tillstånd utan att vara tillståndspliktig, om ändringen inte är tillståndspliktig enligt 4 §, eller	1. en sådan verksamhet som avses i 3 § eller som omfattas av ett sådant tillstånd utan att vara tillståndspliktig, om ändringen inte är tillståndspliktig enligt 4 §, *inte ryms inom det allmänna villkoret för tillståndet samt har betydelse från störningssynpunkt,* eller

2. en verksamhet som avses i 10 §, om ändringen har betydelse från störningssynpunkt.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

[44] Senaste lydelse 2020:529.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[45]

Statens energimyndighet ska

1. ha ett samlat ansvar för information och för att ta fram underlag i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och göra de beräkningar som medlemsstaterna är skyldiga att göra enligt artiklarna 7 och 23–27 och enligt bilagorna till samma direktiv,

2. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010,

3. till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vartannat år redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorerna olja och gas enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna,

4. vidta åtgärder för att förstärka, utveckla och följa upp insatserna inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU och inom ramen för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter,

[45] Senaste lydelse 2021:740.

5. fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt kapitel V i avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) som undertecknades i Paris den 18 november 1974 (SÖ 1975:50) och de uppgifter för krisåtgärder som följer av avtalet,

6. fullgöra de uppgifter som följer av rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter,

7. bevaka att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning följs,

8. ansvara för genomförandeåtgärder enligt artikel 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG,

9. främja och bevaka utvecklingen på marknaderna för energitjänster och energieffektiva produkter samt uppmärksamma behov av åtgärder för att undanröja hinder som hämmar utvecklingen på dessa marknader i enlighet med vad som anges i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG,

10. ansvara för årlig uppföljning av kumulativ energibesparing i enlighet med riktlinjer i regeringens plan för genomförande av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

11. se till att informationen om tillgängliga energieffektivitetsmekanismer och de finansiella och rättsliga ramarna tydligt redovisas och sprids till alla berörda marknadsaktörer i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

12. uppmuntra tillhandahållandet av information till banker och andra finansinstitut om möjligheter att delta i finansieringen av åtgärder för att förbättra energieffektiviteten i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

13. i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, tillsammans med berörda aktörer, däribland lokala och regionala myndigheter, främja initiativ för att informera, medvetandegöra och utbilda medborgarna om fördelarna med och de praktiska detaljerna kring åtgärder för att förbättra energieffektiviteten,

14. som tillsynsmyndighet för ursprungsgarantier för el vara medlem i Association of Issuing Bodies (AIB) för Sveriges räkning,

15. vara marknadskontrollmyndighet enligt lagen (2018:550) med kompletterande bestämmelser till EU:s energimärkningsförordning och lagen (2018:551) med kompletterande bestämmelser till EU:s däckmärkningsförordning,

16. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG,

17. vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941

a) särskilt samverka med Affärsverket svenska kraftnät i syfte att säkerställa att riskberedskapsplaner utarbetas effektivt och genomförs korrekt samt att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana, och

b) beakta de underlag som Affärsverket svenska kraftnät tar fram enligt förordningen,

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle, *och*

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid.

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle,

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid, *och*

20. vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Kunskapscentrumet ska, i samverkan med Naturvårdsverket,

a) bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen, och

b) följa den tekniska och ekonomiska utvecklingen samt policyutvecklingen för verksamheter och åtgärder inom industrin i syfte att uppfylla a).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 a § *Inom länsstyrelsen ska det finnas en klimatstyrka.* *Klimatstyrkan ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet med direktiven är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Uppdraget utökades och förlängdes genom tilläggsdirektiv den 22 juli 2021. Utredningen fick i uppdrag att dessutom utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Vidare omfattade uppdraget att utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att åstadkomma moderna miljövillkor.

Direktiven ska ses i ljuset av det arbete som pågår för att nå det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Utredningen lämnar ett antal förslag som syftar till att samlat göra miljötillståndsprocesserna mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning.

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven som återfinns i sin helhet i bilaga 1 (grunddirektiven) och bilaga 2 (tilläggsdirektiven).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens uppdrag har bedrivits inom ramen för ett traditionellt projektupplägg med ett antal tydliga faser i form av planeringsfas, analysfas, genomförandefas och avslutningsfas. För grunddirektiven påbörjades planeringsfasen i augusti 2020 och sekretariatet och expertgruppen bemannades. Utredningen tog fram administrativa rutiner med budget och tidsplan samt genomförde bilaterala möten. Under analysfasen hölls ett stort antal dialog- och samrådsmöten, varvid ett fördjupat arbete med att ta fram underlag och författningsförslag skedde.

Planeringsfasen för tilläggsdirektiven påbörjades i augusti 2021 och sekretariatet stärktes med ökad bemanning och viss kompletttering av sakkunskap gjordes i expertgruppen. Förnyade dialog- och samrådsmöten hölls samtidigt som utredningen tog fram underlag och författningsförslag avseende såväl grunddirektiven som tilläggsdirektiven. Arbetet har därefter skett parallellt i de olika faserna och i avslutningsfasen, som inleddes hösten 2021 för grunddirektiven och våren 2022 för tilläggsdirektiven, har en successiv integrering av arbetet med de två direktiven skett som en följd av det nära sambandet mellan de olika utredningsuppdragen.

Expertgruppen har haft fem sammanträden i plenum. Till följd av pandemin och de restriktioner den innebar har fyra sammanträden skett digitalt, medan det avslutande sammanträdet hölls i lokal. Utöver det har bilaterala kontakter med expertgruppen i olika konstellationer skett.

2.3 Informationsinhämtning och samråd

Utredningen har samrått med

- myndigheterna med partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken och med möjlighet att begära omprövning av tillstånd med stöd av 24 kap. 11 § miljöbalken: Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelserna, Naturvårdsverket samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- ett urval av myndigheter med ansvar för miljömål/riksintressen som hanterar miljöprövningar: Boverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Kemikalieinspek-

tionen, Livsmedelsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikverket och Transportstyrelsen

- prövningsmyndigheterna: miljöprövningsdelegationerna, mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen
- med anledning av tilläggsdirektiven om bl.a. ett begränsat förtursförfarande utöver ovanstående myndigheter: Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Konkurrensverket, Lantmäteriet, Riksgälden och Tillväxtanalys
- andra utredningar; *FIMM-utredningen* (N 2021:01), *Fossilfritt Sverige* (M 2016:05), *Klimaträttsutredningen* (M 2019:05), *Kommittén för teknologisk innovation och etik* (KOMET, N 2018:04) och *Miljömålsberedningen* (M 2010:04).

Utredningen har inhämtat synpunkter från

- näringslivet genom bl.a. Avfall Sverige, Balanskommissionen, Cementa AB, Delegationen för cirkulär ekonomi, Drivkraft Sverige, Energiföretagen, Fortum, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, Jernkontoret, Lantbrukarnas riksförbund, LKAB, Northvolt AB, Samverkansrådet för näringslivets klimatomställning, Skogsindustrierna, SSAB, SveMin, Svensk Torv, Svensk Vindenergi, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Sveriges Bergmaterialindustri, Teknikföretagen, Vattenfall AB, Västsvenska Kemi- och Materialklustret, Preem AB och Återvinningsindustrierna
- Sveriges Kommuner och Regioner och ett miljöchefsnätverk med ett 30-tal kommuner representerade
- miljöorganisationer, bl.a. Fältbiologerna, Föreningen Svenskt Landskapsskydd och Svenska Naturskyddsföreningen.

Som en del av vår informationsinhämtning har vi även deltagit vid ett antal seminarier om miljöprövningsprocessen, bl.a. vid en hearing med panelsamtal på Miljörättsdagen i november 2021 som arrangerats av Norstedts Juridik samt vid en workshop om nordisk miljörätt i mars 2022 som arrangerats av Nordiska ministerrådet.

3 Bakgrund och problembild – vad är myt och vad är sanning?

I detta kapitel beskriver utredningen översiktligt *vad* vi bedömer att det faktiska problemet är och *var* vi menar att lösningen finns. *Hur* lösningen ser ut redogör vi för i förslagsdelarna. Vi har strukturerat detta kapitel utifrån sex frågeställningar.

- **Vad är problemet och var finns lösningarna**? Det övergripande syftet med vårt arbete har varit att identifiera och åtgärda problem med tidstjuvar och oförutsägbarhet i processen för att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Vi ser att mycket fungerar på ett bra sätt i dag, men också att det finns ett antal problem som i vissa fall medför onödigt lång handläggningstid eller oförutsägbarhet. Lösningen finns i både ändrade regler, tillämpningen och ökad dialog, och många små förändringar kan tillsammans bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig process.
- **Vad säger statistiken om handläggningstider och förutsägbarhet**? För att förstå den faktiska problembilden behöver vi skilja mellan myt och sanning samt analysera bl.a. statistik över handläggningstider. En rimlig förväntan på handläggningstid bygger på förståelse för de obligatoriska stegen i prövningen. Genomsnittsvärdet för handläggning av tillståndsansökningar i första instans är knappt 1 år hos miljöprövningsdelegationerna och 1 till 1,5 år hos mark- och miljödomstolarna (median), men det finns både kortare och betydligt längre handläggningstider. De allra flesta får också sitt sökta tillstånd.
- **Vilka faktorer påverkar handläggningstiden**? Flera utredningar och undersökningar om handläggningstider har genomförts sedan miljöbalken trädde i kraft och vissa effektiviseringar har gjorts för

att korta handläggningstiderna.[1] I flera delar kvarstår dock kritiken mot systemet och förenklat uttryckt gäller våra direktiv samma frågor fast i en ny tid. Det i sig visar på komplexiteten i problembilden och att det inte finns någon snabb och enkel lösning, då flera faktorer samspelar.

- **Hur beskriver de olika aktörerna problembilden**? I de kontakter vi har haft med näringslivet och myndigheter framkommer att verksamhetsutövarnas beskrivning av problembilden i flera delar avviker från myndigheternas bild. I vissa delar är man dock överens. Hur de olika aktörerna konkret beskriver problembilden har varit en viktig utgångspunkt för vår analys av vad som behöver åtgärdas, och var det finns missförstånd eller myter.
- **Stämmer bilden av miljöprövningar i media med verkligheten**? Särskilt sedan sommaren 2021 har det utifrån enstaka fall målats upp en bild i media av miljöprövningssystemet som trögt, oförutsägbart och orimligt. Denna beskrivning ger inte en rättvisande bild av systemet som helhet.
- **Hur förhåller sig främjandeperspektivet till miljöprövningarna**? Näringslivet har lyft att en viktig del av problemet är att det saknas en myndighet som bevakar det så kallade främjandeperspektivet i prövningarna och att den ekonomiska och sociala dimensionen av hållbar utveckling får stå tillbaka för den ekologiska. Främjandeperspektivet behöver dock tolkas i ljuset av syftet med en prövning enligt miljöbalken.

3.1 Vad är problemet och var finns lösningarna?

3.1.1 Miljötillståndsprocessens betydelse för snabbare grön omställning

Vår generella slutsats är att den samlade prövningstiden kan minska, att toppar i handläggningstid behöver kapas samt att processerna kan bli mer effektiva och förutsägbara för att stimulera en grön omställning. I utredningens grunddirektiv anges bl.a. att effektivare och mer förutsägbara prövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar i Sverige, i kombination med fortsatt höga miljökrav, kan leda till en snabbare grön omställning.

[1] Ds 2018:38, s. 98 ff.

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en sådan omställning med det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. I linje med det sker en klimatdriven strukturomvandling med stora pågående och kommande klimatinvesteringar. Riksdagen har i tre tillkännagivanden angett att ytterligare steg behöver tas för att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna.[2] Därutöver konstaterar Klimatpolitiska rådet att utsläppen i Sverige minskar för långsamt för att vara i linje med klimatmålen och rådet lyfter vikten av att skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås. En åtgärd som nämns särskilt är att ambitionerna om snabbare och effektivare tillståndsprocesser behöver få genomslag.[3]

3.1.2 Analys av problemområden

Vårt arbete har i första hand syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar och oförutsägbarhet i processen för att pröva en tillståndsansökan enligt miljöbalken. Våra förslag syftar till att i enlighet med våra direktiv korta den samlade prövningstiden och minska administrationen. Vi bedömer att mycket fungerar på ett bra sätt i dagens system, vilket bl.a. den samlade statistiken vittnar om. Men vi bedömer också att det finns tidstjuvar i processen och utrymme att korta särskilt de längre ledtider som förekommer, och också öka förutsägbarheten och förståelsen för processen.

Vi grundar våra slutsatser om problembilden på tidigare utredningars arbete, den probleminventering som föregick våra direktiv samt omvärldsbevakning och egen inhämtning av kunskap och information genom en bred dialog med berörda aktörer. Handläggningstiden i det enskilda fallet har nära samband med de fem faktorer som beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.3, nämligen samrådet, beslutsunderlagets kvalitet, processledningen, miljöprövningarnas komplexitet i sak samt resurser och kompetens.

Vi har identifierat följande problemområden kopplade till våra huvudsakliga förslagsområden i kapitel 4–9.

[2] Bilaga 1, s. 3.
[3] Klimatpolitiska rådet (2022), s. 93.

Ändringstillstånd och anmälan

Det är för svårt att ändra en verksamhet och för otydligt var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för en ändring

Det är för tidsödande och oförutsägbart att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd. Detta har, när ändringen gäller en verksamhet med gammalt tillstånd, ett visst samband med att systemet med omprövning av tillstånd och villkor inte fungerar. Avgränsningen av ansökan är otydlig och prövningen tenderar att till sist omfatta hela verksamheten. Många verksamhetsutövare vågar inte ta risken med en osäker process och avvaktar därför med sin ändring, eller ansöker på ett sätt som omfattar hela verksamheten vilket normalt tar längre tid och kostar mer. Det är också oklart var gränsen går mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt när en tillståndspliktig verksamhet ska ändras.

Det är vidare för svårt att vid behov ändra villkoren för en verksamhet. Både verksamhetsutövare, tillsyns- och prövningsmyndigheter lägger onödigt mycket tid och kraft på att hantera dessa frågor, delvis som en följd av otydliga eller onödigt stränga regler med begränsad miljönytta till följd.

Omprövning av tillstånd och villkor

Det finns ett genomförandeunderskott avseende omprövningar som riskerar att permanenta gamla tillstånd med stor miljö- och klimatpåverkan

Enligt vår kartläggning har cirka 850 av totalt 6 000 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige grundtillstånd som är meddelat enligt 1969 års miljöskyddslag. Omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken har genom åren endast skett i mycket liten utsträckning. Utvecklingen av miljörätten har varit omfattande sedan mitten av 1990-talet. Det finns många eviga tillstånd som ensamma eller tillsammans har stor miljö- och klimatpåverkan. För att vi ska kunna nå miljö- och klimatmålen behöver miljöfarliga verksamheter ha moderna miljövillkor som begränsar miljö- och klimatpåverkan i möjligaste mån. Mängden äldre tillstånd visar i sig att det finns ett genomförandeunderskott när det gäller uppdatering av tillstånd som behöver hanteras.

Myndigheternas roll

Samråden är ofta ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation, vilket medför onödiga och ibland omfattande kompletteringsbehov

Samråden om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningar är delvis ineffektiva och dokumentationen består oftast av enkla minnesanteckningar som förs av verksamhetsutövaren. Begränsad vägledning vid samrådet leder till bristfälliga beslutsunderlag som i sin tur medför onödiga och ibland omfattande och långdragna kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led. Verksamhetsutövaren tar inte alltid ansvar för att ta fram ett godtagbart samrådsunderlag, vilket i sig påverkar förutsättningarna för ett effektivt samråd. Fokus vid samråd och prövning läggs inte heller tydligt på de väsentliga miljöeffekterna och små frågor med begränsad miljönytta riskerar att tynga processen. Det saknas samordning och samverkan mellan länsstyrelserna i deras roll som samrådspart och part i prövningsprocessen vilket medför en delvis ojämn tillämpning över landet. I våra samrådsmöten med länsstyrelsen har det framkommit att resursbrist hos länsstyrelsen innebär att arbetet under samrådsskedet nedprioriteras.

Länsstyrelserna får inte tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och det saknas samordning av statliga intressen

Länsstyrelserna har behov av ytterligare stöd från de centrala sektorsmyndigheterna när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. De centrala myndigheterna har av resursskäl ofta inte utrymme att bistå länsstyrelserna, t.ex. vid samrådet. Synpunkter från myndigheter riskerar då att komma in senare än vid samrådet. Det saknas också övergripande planering och samordning för statliga målkonflikter när det gäller t.ex. riksintressen och andra konkurrerande nationella intressen.

Prövningsmyndigheternas processledning

Processledningen hos prövningsmyndigheterna är ofta inte tillräckligt aktiv, vilket bromsar processen

En delvis inaktiv processledning läker inte kompletteringsbehoven tillräckligt snabbt vilket medför onödigt lång handläggningstid mellan ansökan och kungörelse. Samtidigt är utrymmet för att avvisa en ofullständig ansökan enligt dagens regler begränsat, vilket i sig bidrar till långa kompletteringstider. Reglerna om processledning är otydliga i flera delar, vilket gör att de inte alltid tillämpas på ett ändamålsenligt sätt. Utrymmet för att avvisa en ansökan tidigt i processen är dessutom begränsat och kompletteringsbehov tenderar därmed att följa med vidare till överinstansen, vilket ger totalt långa handläggningstider och en oförutsägbar process.

Stöd till klimatprojekt

Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny klimatvänlig teknik

Det finns inte tillräckligt tekniskt kunnande kring ny teknik, dess effekter på miljö och klimat samt industrins klimatomställning. Det saknas också resurser för handläggning och bedömning av tillståndsärenden som på ett väsentligt sätt kan bidra till att nå klimatmålen. Detta gäller både länsstyrelsen som samrådspart, prövningsmyndigheterna och i viss mån även verksamhetsutövarna, när det gäller ny teknik och dess påverkan på miljö och klimat. Det riskerar att förlänga handläggningstiderna och bromsa den gröna omställningen.

3.1.3 Lösningen finns både i ändrade regler, tillämpning och ökad dialog

Vi lämnar i detta betänkande ett antal förslag som syftar till att bidra till tidsvinster inom de problemområden som räknats upp ovan. Lösningen finns inte i enstaka stora förändringar av ett i huvudsak fungerande system, utan de många små förändringar vi föreslår syftar till att tillsammans korta handläggningstiden och öka förutsägbarheten. Detta i sin tur kan väntas få positiva effekter på investeringsviljan avseende t.ex. ny teknik och därmed även på miljö och klimat.

Vi redogör närmare för tidsvinsterna både kvalitativt och i möjligaste mån kvantitativt i kapitel 11 om konsekvensanalys. Kortfattat kan nämnas att det är sannolikt att tid främst kan sparas i mål och ärenden med längre tidsåtgång och som drar ut på tiden framför allt i samband med kompletteringsfasen. Vi bedömer därför att mediantiden inte nödvändigtvis kommer att minska påtagligt, medan däremot 75- och 90-percentiler kan komma att påverkas positivt. Vid en jämförelse mellan 75- och 90-percentilerna och medianvärdet får vi indikationen att det kan det röra sig om åtskilliga månader i tidsvinst och att prövningsmyndigheternas verksamhetsmål därmed kan nås i högre grad. Även den totala tiden för mål som överklagas kan väntas minska genom att beslutsunderlaget reds ut tidigare i processerna.

Alla våra förslag gäller inte nya eller ändrade lagregler och det är inte givet var lösningen finns. Svaren finns både i reglernas utformning, tillämpningen av dessa regler samt vägledning och kommunikation. Lösningen är alltså inte alltid så enkel som att ändra lagregler. Mycket av det vi föreslår är dessutom möjligt redan enligt dagens regelverk, men reglerna tillämpas inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. I flera delar handlar det om att förtydliga eller förstärka reglernas syfte. Kultur, tradition och dialogen mellan verksamhetsutövare och statens företrädare inom miljöprövningen behöver också adresseras, vilket kräver mer långsiktigt arbete. Vi föreslår flera regeringsuppdrag och utredningar och mycket annat arbete pågår redan på annat håll som bör integreras med det fortsatta arbetet med våra förslag, vilket vi bl.a. redogör för i kapitel 9.3. Det handlar också om resurser och kompetensförsörjning för stat och kommun enligt våra överväganden i kapitel 11.

3.2 Vad säger statistiken om tidsåtgång och förutsägbarhet?

3.2.1 Rimlig förväntan på handläggningstid i förhållande till obligatoriska processteg är ofta cirka 1 år

I vår dialog med olika aktörer har det varit svårt att få en klar bild av vilken tidsåtgång som generellt anses som rimlig eller normal, dvs. vad det finns för förväntningar. I en undersökning av Svenskt Näringsliv om hur förseningar i miljöprocessen påverkat företags investeringsvilja fanns inte heller någon definition av ”försening” och vad

som därmed faller utanför en normal handläggningstid.[4] Flera aktörer har dock framfört att cirka 1 års handläggningstid från det att ansökan lämnas in till beslut lämnas får betraktas som rimligt som en utgångspunkt. Det är också den riktvärdestid som anges i den tidigare utredningen *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* och som verkar ha acceptans både från prövningsinstanser och verksamhetsutövare.[5]

De flesta miljömål och ärenden passerar processen i rimlig tid enligt tillgänglig statistik, även om vi ser att det finns tid att vinna genom effektiviseringar. Det finns också utrymme att kapa toppar genom att undvika att vissa mål och ärenden tar mycket lång tid att handlägga.

Handläggningstiderna styrs till stor del av obligatoriska handläggningsmoment vid prövningen av en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Här ingår exempelvis

- granskning av ansökan,
- föreläggande om eventuell komplettering,
- hantering av inkommen komplettering,
- kungörelse av ansökan och tid för att lämna synpunkter,
- hantering av inkomna synpunkter,
- muntlig handläggning och syn,
- eventuell fortsatt skriftväxling,
- tid att skriva beslut eller dom.

Vissa tidsfrister anges dessutom som ska-krav i lagstiftningen och måste alltså tillgodoses. Vi utvecklar de närmare stegen i kapitel 7.

3.2.2 Statistik över handläggningstider

Det har tidigare saknats heltäckande statistik över handläggningstider för miljöprövningar. Sedan 2020 finns dock samlad statistik från länsstyrelserna och Domstolsverket, som sammanställs av Naturvårdsverket. Denna statistik tas nu fram årligen och har ökat förutsätt-

[4] Svenskt Näringsliv (2021b), s. 13.
[5] Ds 2018:38.

ningarna för systematiskt uppföljnings- och förbättringsarbete. Vi redogör fördjupat för statistiken i konsekvensanalysen i kapitel 11. Nedan redovisas några centrala delar.

Hos miljöprövningsdelegationerna tar handläggning av en tillståndsansökan ofta kortare tid än 1 år

För miljöprövningsdelegationerna (MPD) framgår av tabell 3.1 att medianvärdet för prövning av miljöfarlig verksamhet i första instans var 237 dagar 2020 och 221 dagar 2021 från att ansökan kom in fram till beslut. Här handlar det alltså om en normal prövningstid på mindre än 1 år från ansökan till beslut, runt 7–8 månader. Tiden för 75-percentilen låg motsvarande år på 407 respektive 365 dagar.

Tabell 3.1 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar miljöfarlig verksamhet (MPD)

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)			
		Medel	Median	75-percentil	90-percentil
Totalt					
2020	520	317	237	407	643
2021	447	290	221	365	575

Källa: Länsstyrelserna.

Hos mark- och miljödomstolarna tar handläggning av en tillståndsansökan ofta 1 till 1,5 år

För mark- och miljödomstolarna (MMD) visar statistiken i tabell 3.2 och tabell 3.3 att medianvärdet för handläggningstiden för prövning av miljöfarlig verksamhet i första instans från ansökan till dom var 420 dagar 2020 och 489 dagar 2021. För vattenverksamhet var motsvarande siffror 379 respektive 329 dagar. Prövningen tar alltså ofta 1 till 1,5 år från ansökan till beslut. Handläggningstiden för 75-percentilen var dessa år 566 respektive 694 dagar (miljöfarlig verksamhet) och 571 respektive 461 dagar (vattenverksamhet), dvs. betydligt längre handläggningstider än 1 år förekommer.

Tabell 3.2 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar miljöfarlig verksamhet (MMD)

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)			
		Medel	Median	75-percentil	90-percentil
Totalt					
2020	46	425	420	566	738
2021	46	530	489	694	907

Källa: Domstolsverket.

Tabell 3.3 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar vattenverksamhet (MMD)

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)			
		Medel	Median	75-percentil	90-percentil
Totalt					
2020	184	436	379	571	781
2021	173	503	329	461	735

Källa: Domstolsverket.

3.2.3 Prövningsmyndigheternas handläggningsmål

Mark- och miljödomstolarna har ett gemensamt verksamhetsmål för prövning av ansökningsmål som innebär att 75 procent av målen ska ha fått ett första avgörande inom 1 år från det att ansökan kommit in. Som framgår av beskrivningarna i avsnitt 7.2 är denna tidsåtgång beräknad utifrån ett antal obligatoriska moment i ett normalstort mål med begränsat kompletteringsbehov. Det kan alltså betraktas som en normal *lägsta* handläggningstid. Att förvänta sig kortare tid än så är inte rimligt om de olika prövningsstegen ska hinnas med, även om det i vissa fall kan vara möjligt. Under 2020 och 2021 har detta verksamhetsmål inte nåtts av mark- och miljödomstolarna som helhet, utan 75-percentilen ligger högre (se tabell 3.2 och 3.3).

Länsstyrelserna har genom tidigare regleringsbrev ett handläggningsmål för prövning av miljöfarliga verksamheter på 180 dagar från det att ansökan är komplett till dess att miljöprövningsdelegationen fattar beslut. Måluppfyllelsen varierar mellan länsstyrelserna, men flertalet låg på över 75 procent 2021 (se avsnitt 11.10.3). Som framgår av beskrivningarna i avsnitt 7.2 finns på motsvarande sätt ett antal obligatoriska moment som förutsätter en viss handläggningstid per steg. Det är dock problematiskt att länsstyrelserna har en annan

måttstock för sina handläggningsmål – från *komplett* ansökan till beslut – än domstolarna som mäter från ansökan till beslut. Målen borde sättas från ansökan till beslut även för miljöprövningsdelegationerna (se avsnitt 7.1.8).

3.2.4 De allra flesta får sökt tillstånd

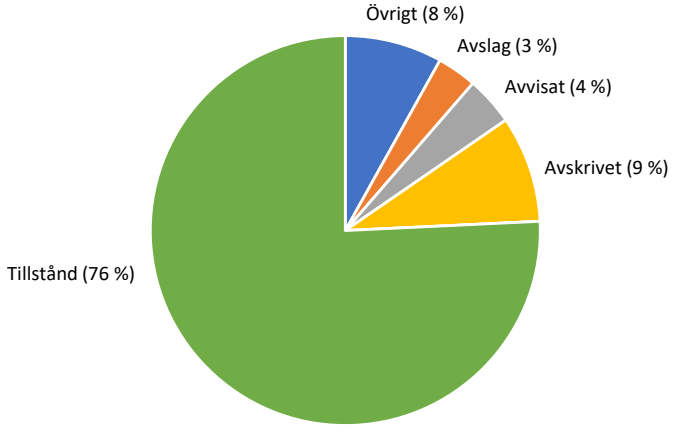
Verksamhetsutövarna har, utöver kritiken mot handläggningstider, framfört att systemet är oförutsägbart och att det ofta är oklart om tillstånd alls kan ges och att man därför inte vågar investera i verksamheter. Av statistiken framgår dock att den absoluta merparten får tillstånd och att bara några enstaka procent får avslag.

Av figur 3.1 framgår att under 2020 och 2021 var det endast 3 procent som fick avslag på sin ansökan om tillstånd om miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet hos mark- och miljödomstolarna. I posten *Avskrivet* ryms bl.a. fall där verksamhetsutövaren har återkallat sitt tillstånd. Posten *Avvisat* avser fall där ansökan inte har prövats i sak på grund av formella brister. Under *Övrigt* ryms t.ex. ansökningar som har skickats till fel forum.

Vid prövning hos miljöprövningsdelegationerna fick 72 procent tillstånd under 2020 och 78 procent under 2021.

Figur 3.1 Sökanden har fått tillstånd i omkring tre fjärdedelar av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna och avslag endast i tre procent av målen

Utgång i mål gällande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i mark- och miljödomstolar, medelvärde 2020–2021



Källa: Domstolsverket.

3.3 Vilka faktorer påverkar handläggningstiden?

I tidigare utredningar[6] och även genom vår egen inhämtning av information framkommer en i huvudsak samstämmig bild av ett antal centrala faktorer som var för sig och tillsammans påverkar handläggningstidens längd. Det är inte möjligt att lyfta ut enskilda faktorer som ensamt avgör hur lång handläggningstiden blir, utan tidsåtgången påverkas i varierande grad av ett samspel mellan de fem faktorerna nedan.

1. Samrådets ändamålsenlighet och dialogen mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och andra myndigheter

Ett ändamålsenligt samråd om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, och en avgränsning mellan verksamhetsutövaren och länsstyrelsen samt övriga berörda myndigheter, är av stor vikt för att få fram ett bra beslutsunderlag. Ett effektivt samråd ökar möjligheten att tidigt identifiera väsentliga miljöeffekter, vilket i sin tur har stor betydelse för att ansökan ska hålla hög kvalitet.

2. Kvaliteten i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen

Ett beslutsunderlag av hög kvalitet, med en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning som redovisar relevanta miljöeffekter med rätt avgränsning, minskar behovet av kompletteringar längre fram i processen. Det minskar också risken för att en ansökan avvisas sent i processen för att prövningsunderlaget är för bristfälligt för att prövningsmyndigheten ska kunna bedöma relevanta och väsentliga miljöeffekter.

3. Prövningsmyndigheternas processledning

En aktiv processledning och handläggning bidrar till en transparent, förutsägbar och ändamålsenlig process med tydliga hållpunkter. Det bidrar till att parterna kan planera sin processföring bättre, vilket t.ex. minskar behovet av anstånd. Det bidrar också till att fokus kan

[6] Ds 2018:38, s. 135 ff. och utredningens direktiv, bilaga 1, s. 3.

styras till väsentliga miljöeffekter av en verksamhet eller åtgärd, där kravnivån bättre kan styras av den faktiska miljönyttan.

4. Miljöprövningarnas komplexitet i sak

Miljöprövningen innehåller generellt komplicerade bedömningar av sakfrågor, ofta med EU-rättslig grund. Det är också allt fler intressenter som engagerar sig i mål och ärenden. Den omgivningspåverkan som ska bedömas ökar i takt med tillkommande materiella krav och verksamhetens lokalisering, art och omfattning påverkar hur omfattande bedömningar som krävs.

5. Resurser, kompetens och prioriteringar

Resurser, kompetens och prioriteringar hos verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, parts- och remissmyndigheter samt övriga intressenter påverkar också effektiviteten, både på systemnivå och i de enskilda prövningarna. Dagens komplexa miljöprövningar förutsätter att det finns tillräckliga resurser hos alla berörda aktörer så att rätt prioriteringar och relevant kompetensförsörjning kan ske.

3.4 Hur beskriver de olika aktörerna problembilden?

Hur de olika aktörerna konkret beskriver problembilden har varit ett viktigt underlag för vår analys av vad som behöver åtgärdas och hur, samt var det finns missförstånd eller myter. Dessa beskrivningar redovisas därför här.

Vi har under utredningens gång kunnat konstatera att verksamhetsutövarna och myndigheterna i stora delar är överens om att ovanstående fem faktorer är centrala för handläggningstidens längd. Samtidigt framkommer att de har olika, och delvis oförenliga, perspektiv på problembilden. Verksamhetsutövarna framför ofta att myndigheterna regelmässigt kommer in mycket sent i processen, ofta i andra instans. Vi har dock inte kunnat belägga att detta skulle vara ett generellt problem, utan vi menar att det är en myt som spär på kritiken över systemet. Myndigheterna beskriver å sin sida att verksamhetsutövarna ofta inte lyssnar på kompletteringskrav och inte tar

ansvar för sin ansökan. Vår bild är dock att verksamhetsutövarna oftast har en ambition att göra rätt, men att det brister i kommunikationen mellan verksamhetsutövaren och myndigheterna och att det bottnar i ett ineffektivt samråd. Aktörerna tycks i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner. Vi har under utredningens gång ofta fått ställa oss frågan vad som är myt och vad som är sanning för att förstå den faktiska problembilden och var de relevanta lösningarna därmed finns.

3.4.1 Verksamhetsutövarnas perspektiv

Representanter för näringslivet beskriver ett antal hinder för att få ett tillstånd i vad man anser vara rimlig tid och på ett förutsägbart sätt. Prövningssystemet upplevs som krångligt och oförutsägbart och därmed inte rättssäkert. De beskrivna problemen har i flera delar beröringspunkter med de fem faktorerna som beskrivits i avsnitt 3.3.

- *Utredningskraven är otydliga med oklar miljönytta*. Kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning och ansökan ska innehålla är oklara och komplexa och det råder brist på vägledning och stödmaterial. Ofta begärs utredningar in om detaljer med liten eller ingen miljönytta och myndigheterna fokuserar inte på de väsentliga miljöeffekterna.
- *Tillståndsprövningen innehåller för många tillsynsfrågor*. Tillståndsprövningar blir alltmer detaljorienterade och detta leder till att prövningsunderlaget blir omfattande i diverse frågor som i slutänden ändå delegeras till tillsynsmyndigheten att föreskriva villkor om.
- *Det är svårt att ändra en verksamhet*. Det är ofta oklart när det går att ansöka om tillstånd för respektive anmäla en ändring av en verksamhet, bl.a. då reglerna ger för stort tolkningsutrymme. Osäkerheten kring utfallet medför onödig ställtid och bromsar t.ex. diverse klimat- och miljöinvesteringar.
- *Länsstyrelsen agerar passivt i en oklar process*. Länsstyrelsen tar inte en aktiv roll i samrådet och dialogen med verksamhetsutövaren är ofta bristfällig. Det saknas kopplingar mellan samrådet och den fortsatta tillståndsprövningen och det blir svårt att förstå syftet med en miljöprövning.

- *Det är för osäkert om det går att få ett tillstånd och myndigheterna agerar godtyckligt och ställer sena krav*. Processen är inte transparent och det går inte att förutsäga om ett tillstånd över huvud taget går att få. Myndigheterna har för stort utrymme att själva tolka sitt uppdrag och välja hur de agerar i prövningarna. De tar alltmer rollen som motpart i stället för rådgivande expert till stöd för prövningsmyndigheten. Det gör att det uppstår en osäkerhet kring vilka frågor en process kommer att handla om och det tillkommer ofta sena krav som blir svåra att hantera.
- *Det brister i processledning*. Det saknas tydlig processledning från domstolarna, särskilt under skriftväxlingen. Domstolarna tar ofta inte självständigt ställning till om de kompletteringsbehov som framställs av myndigheter är relevanta. Myndigheterna kommer också ofta in med omfattande inlagor med upprepningar. Inaktiv processledning medför att det kan dyka upp helt nya frågor vid huvudförhandlingen. Verktygen tidsplaner och muntlig förberedelse används i mycket begränsad omfattning, vilket gör processen svårplanerad och resulterar i att många aktörer begär långa anstånd. Även miljöprövningsdelegationerna är för passiva i sin processledning och den interna beredningen med länsstyrelsen är en tidstjuv.
- *Det saknas ett främjandeperspektiv*. Det saknas balans mellan representanter som bevakar miljöintresset respektive övriga dimensioner av hållbar utveckling, dvs. social och ekonomisk utveckling. Ingen myndighet bevakar på ett tydligt sätt frågor om tillväxt, vilket hämmar investeringar för grön omställning.

3.4.2 Myndigheternas perspektiv

Vid vår dialog med olika berörda myndigheter, bl.a. de som har en partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, framkommer ett delvis annat men också i vissa delar likartat perspektiv. Myndigheterna ser ett antal hinder för en effektiv process, t.ex. att verksamhetsutövaren inte tar kunskapskravet på tillräckligt stort allvar. Detta gör att det är svårt för myndigheterna att lämna synpunkter tidigt i processen. Även här har de beskrivna problemen beröringspunkter med de fem faktorerna i avsnitt 3.3.

- *Underlaget från sökande är bristfälligt*. Verksamhetsutövaren tar ofta för lätt på miljöbalkens kunskapskrav, vilket leder till dålig kvalitet på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Det i sin tur leder till ett stort behov av kompletteringar, ofta i flera omgångar. Sökanden uppfattas ibland medvetet lämna in en undermålig ansökan i avvaktan på synpunkter på kompletteringsbehov. Ett bristfälligt underlag medför också svårigheter för myndigheterna att lämna relevanta och underbyggda synpunkter tidigt i processen.
- *Ansökan är felaktigt avgränsad*. Verksamhetsutövaren avgränsar ofta sin ansökan felaktigt, t.ex. genom att endast en av flera tillståndspliktiga verksamheter som har samband med varandra beskrivs i ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Då tar det tid att begära kompletteringar.
- *Det brister i processledning*. Prövningsmyndigheterna tar ofta inte självständigt ställning till vilka kompletteringar som behövs. När en ansökan kungörs trots att t.ex. ansökans avgränsning är oklar, följer frågan om vilka kompletteringar som behövs med i handläggningen, ofta hela vägen till överinstansen. Det är också ett problem att tidsplaner inte används mer frekvent, eftersom sådana ökar möjligheterna för myndigheterna att planera sitt arbete. Prövningsmyndigheterna använder sig i för liten utsträckning av riktade förelägganden som tydliggör vilka specifika frågor som är oklara och behöver belysas mer. Ibland dröjer det flera månader innan ett underlag skickas ut, vilket påverkar möjligheten till inläsning.
- *Det saknas resurser*. Myndigheter med partsroll måste prioritera vilka mål och ärenden de deltar i och de har särskilda prioriteringsordningar för detta. De försöker ofta samråda med varandra inom ramen för en prövning, men detta är inte alltid möjligt av resursskäl. Myndigheterna kan också av resursskäl behöva avstå från att delta i samråd och i stället lämna synpunkter först senare i processen. Detta blir särskilt aktuellt om samrådsunderlaget är översiktligt och kortfattat.

3.5 Stämmer bilden av miljöprövningar i media med verkligheten?

Som nämnts ovan tycks berörda aktörer i viss mån vara fast i låsta positioner, synsätt och traditioner. Kritiken mot handläggningstiderna är delvis befogad enligt de problemområden vi har redovisat i avsnitt 3.1.2. Samtidigt förekommer en mytbildning bl.a. i media som inte gör systemet rättvisa. Några få uppmärksammade fall är inte representativa för systemet som helhet.

3.5.1 En omvärldsspaning – några uppmärksammade fall

Mediabevakningen av miljöprövningar har sedan sommaren 2021 periodvis varit intensiv med stort fokus på framför allt fallen om Cementa AB:s ansökan om tillstånd till brytning av kalksten i Slite på Gotland och LKAB:s ansökan om nytt och utökat tillstånd för gruvverksamhet i Kiruna.

Cementas ansökan beviljades först genom att Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt gav tillstånd 2 år efter ansökan lämnats in. Mark- och miljööverdomstolen avvisade dock ansökan efter 1,5 års prövning, eftersom domstolen inte godtog miljökonsekvensbeskrivningen när det gällde påverkan på grundvattennivån. Högsta domstolen tog inte upp fallet till prövning. Ansökan avvisades alltså i andra instans efter totalt 3,5 års prövning (Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 juli 2021 i mål nr M 1579-20).

LKAB:s ansökan avvisades av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt efter 3 års prövning, eftersom den bedömdes ha formella brister gällande samråd med närboende om grundvattenpåverkan på energibrunnar (målet är nu överklagat till Mark- och miljööverdomstolen, mål nr M 12652-21).

Dessa båda fall har lett till stor kritik mot miljöbalken och hela miljöprövningssystemet som sådant[7], även om det på några håll även skildrats en bild av ett system som faktiskt fungerar[8]. I analyser av fallet Cementa skildras också en mer nyanserad bild, som beskriver händelseförloppet mer i detalj.[9]

[7] Engzell-Larsson, Lotta (2021), Wennblad, Peter (2021).
[8] Alskog, Johanna (2021).
[9] Bengtsson, Anders (2021).

Samtidigt lyfts ofta Northvolt AB:s tillstånd till en batterifabrik i Skellefteå som ett framgångsexempel – inom ramen för samma prövningssystem. Där var handläggningstiden från det att ansökan lämnades in till dess Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt beslutade i målet cirka 6 månader. Vilka framgångsfaktorerna var redogör vi närmare för i kapitel 7, men kort kan nämnas att det vid våra intervjuer med både bolaget, länsstyrelsen och mark- och miljödomstolen framgått att de huvudsakliga faktorer som gjorde att ansökan kunde handläggas så snabbt var att

1. lokaliseringen var okontroversiell,
2. bolaget hade en tät och konstruktiv dialog med myndigheterna och då särskilt länsstyrelsen,
3. bolaget hade en hög ambition att skaffa sig rätt kompetens, inte förhandla om miljövillkor och vara lyhörda för myndigheternas syn på kompletteringsbehov.

Det bör dock även nämnas att det fallet av flera skäl inte heller är representativt för den stora massan av mål och ärenden, och villkor sköts dessutom upp under en prövotid vilket skyndade på processen.

Det har också från näringslivets sida lyfts fram en bild av att det går snabbare och är enklare att få miljötillstånd i de nordiska grannländerna. Vi har inte kunnat få den bilden bekräftad genom vår komparativa analys, se vidare i kapitel 10. Näringslivet har inte heller vid intervjuer presenterat konkreta exempel på en tydligt snabbare hantering utanför Sverige.

3.5.2 Ofta beror handläggningstiden på komplexa miljökrav snarare än processen i sig

Att det ibland tar längre tid beror många gånger på vilka frågor som ska prövas och vilka miljökrav som ska ställas på en verksamhet. Miljöprövningars komplexitet och miljökrav på verksamheter, ofta från EU-rätten, är som nämnts ovan en av fem centrala faktorer som påverkar handläggningstiden. Dessa så kallade materiella krav förutsätter ofta utredningar om t.ex. artskydd, Natura-2000 och miljökvalitetsnormer för vatten. Kraven medför både tidsödande utredningar för verksamhetsutövaren och komplicerade bedömningar för

förvaltningsmyndigheter och prövningsmyndigheter. Att det tar tid att utreda och bedöma de materiella miljökraven för en verksamhet innebär alltså inte i sig att det finns tidstjuvar i systemet. Samtidigt är det av vikt för en verksamhetsutövare att tidigt och helst redan vid samrådet få klarhet i t.ex. behovet och omfattningen av en inventering av en viss art för att kunna planera på ett tidseffektivt sätt.

3.6 Hur förhåller sig främjandeperspektivet till miljöprövningarna?

Från näringslivets sida lyfts ofta ytterligare ett problem i prövningen, nämligen att det inte råder balans mellan de myndigheter som bevakar miljöintressen i förhållande till intresset av tillväxt, det så kallade främjandeperspektivet. Det perspektivet behöver tolkas dels mot syftet med en prövning enligt miljöbalken, dels i ett större sammanhang i förhållande till frågan om vilket samhälle som eftersträvas. Främjandeperspektivet hör alltså inte enbart hemma i miljöprövningarna, men måste möjligen tillåtas påverka dessa. Frågan om vilken materiell påverkan på miljön som ska vara tillåten för att främja tillväxt ligger dock utanför våra direktiv.

Syftet med miljöbalken är att främja hållbar utveckling. Det framgår både av portalparagrafen och av de allmänna hänsynsreglerna. I förarbetena framhålls att det är den ekologiskt hållbara utvecklingen som åsyftas[10]. Som ledning för tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling enligt miljöbalken innebär finns de 16 miljökvalitetsmålen som är antagna av riksdagen. Den ekologiska dimensionen är också en grundläggande förutsättning för att nå hållbarhet även inom den ekonomiska och den sociala dimensionen av Agenda 2030. Syftet med en tillståndsprövning enligt miljöbalken är att bedöma en verksamhets förenlighet med de materiella kraven i balken. Om dessa krav är uppfyllda är utgångspunkten att tillstånd kan beviljas och de allra flesta får också sitt tillstånd när prövningsmyndigheten har bedömt vilka villkor som krävs för att verksamheten eller åtgärden inte ska medföra skada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.

Lagstiftaren har uttryckt att miljöbalkens grundläggande syfte är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Tillståndsprövning och tillsyn har en central funktion som konkreta

[10] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154 ff.

verktyg för att styra varje verksamhet bort från miljöstörande och resursslösande handlingssätt.[11] Prövningen sker enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken där ett antal kriterier ska uppfyllas, t.ex. kravet på en lämplig lokalisering, uppfyllandet av kunskapskravet, bästa möjliga teknik och hushållning. Kraven i 2 kap. gäller i den mån de inte är orimliga vid en avvägning mellan nytta och kostnad enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Förutom de allmänna hänsynsreglerna kan även andra bestämmelser som är mer absoluta aktualiseras, t.ex. bestämmelser om miljökvalitetsnormer i 5 kap., Natura 2000 i 7 kap. och förbuden i artskyddsförordningen (2007:845). Det finns vissa undantag och viss dispensmöjlighet från dessa bestämmelser men de är generellt sett mycket strikta.

Det finns även bestämmelser om riksintressen i balkens 3 kap. där det finns utrymme att ta andra hänsyn än miljöhänsyn vid en avvägning. Men det saknas vägledningar och strategier där samordning mellan riksintressen – och eventuella målkonflikter – görs. Ett fungerande system bygger på att riksintressena är uppdaterade och att myndigheterna tar ansvar för att precisera dem; vi utvecklar detta i kapitel 6. I övrigt finns det bestämmelser i miljöbalken som anger när ett mål ska prövas av regeringen just till följd av att andra samhällsintressen än miljöintresset aktualiseras i en prövning och väger tyngre. Prövningen hos regeringen får präglas av politiska hänsyn vilket däremot inte får förekomma hos prövningsmyndigheterna. Det *primära* syftet med en tillståndsprövning enligt miljöbalken är alltså inte att tillgodose regional tillväxt. En ekologiskt hållbar utveckling är däremot en god grund för regional tillväxt.

Vi instämmer delvis i näringslivets bild av att främjandeintresset har hamnat i skymundan för miljöintresset. Sverige befinner sig i en klimatdriven strukturomvandling där de tre delarna av hållbar utveckling har blivit än mer sammankopplade med varandra, och myndigheterna behöver förhålla sig till detta på både nationell, regional och kommunal nivå. Prövningen i det enskilda fallet är dock inte rustad för att lösa målkonflikter mellan exempelvis energiförsörjning och artskydd. Utredningen har inte heller fått i uppdrag att ta fram materiella avvägningsregler mellan t.ex. nationell klimatnytta och lokal miljöpåverkan.

Däremot har *Klimaträttsutredningen* genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda om det är möjligt att väga klimatnytta mot nega-

[11] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 170.

tiv påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt.[12] Man förordar dock inte en sådan avvägningsregel eftersom de positiva effekterna bedöms bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna. Man konstaterar att det är lagstiftningen kring andra skyddsintressen som i så fall behöver ändras, där mycket regleras på EU-nivå.[13] Även *Utredningen om prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* har fått ett liknande uppdrag att analysera och föreslå förändringar så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta.[14] Det pågår också arbete inom EU under initiativet REPowerEU, vilket syftar till att göra tillståndsgivningen till förnybar energi enklare och snabbare och underlätta lokaliseringsprövning och avvägningar mellan motstående intressen genom bl.a. så kallade ”go-to areas” (se mer i avsnitt 8.4.5).[15]

[12] Dir. 2021:50.
[13] SOU 2022:21, s. 151 ff.
[14] Dir. 2021:16.
[15] Europeiska kommissionen (2022b).

4 Enklare att ändra en verksamhet – miljönyttan styr kravnivån

I utredningens uppdrag ingår att främja sådana investeringar som bidrar till att miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Ändringar som bidrar till en sådan grön omställning bör kunna genomföras enkelt. Det är samtidigt viktigt att säkerställa att verksamhetens grundtillstånd inte blir svåröverskådligt eller omodernt, eller att det tillåter användning av förlegad teknik och processer med sämre prestanda.

I våra direktiv anges också att en miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad. Vi ska därför också utreda möjligheterna att granska miljöfarliga verksamheter eller ändringar av sådana genom en anmälan i stället för en tillståndsprövning, när länsstyrelsen har beslutat att verksamheten eller ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I detta kapitel föreslår vi förenklingar i reglerna om att ändra en verksamhet. Syftet med regeländringarna är att främja investeringar i ny teknik och utfasning av gammal teknik. En övergripande tanke är att miljönyttan på ett tydligare sätt ska styra kravnivån. Förslagen ska läsas tillsammans med våra förslag i kapitel 5 om omprövning. Ett genomförandeunderskott när det gäller omprövning av gamla tillstånd får inte verka hämmande på företagens möjligheter att ansöka om ändringstillstånd för att genomföra investeringar i ny teknik.

Våra förslag i detta kapitel innebär i korthet

- ett enklare förfarande för ändringstillstånd; vid ändring av verksamheten ska tillståndet som huvudregel begränsas till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd),
- ett förtydligat och utökat utrymme för när det är tillräckligt att anmäla en ändring av en tillståndspliktig verksamhet samt ett utökat utrymme för undantag från anmälningsplikt; vi beskriver en så kallad ändringstrappa där kraven successivt ökar i takt med ändringens miljöpåverkan,
- lättnader i möjligheten att ändra villkor för en verksamhet; dagens restriktiva regler lättas upp för att möjliggöra ändamålsenliga villkorsändringar.

Vi bedömer att de tids- och effektivitetsvinster som ett system med så kallad B-anmälan – dvs. anmälan av en i grunden tillståndspliktig B-verksamhet med liten miljöpåverkan – inte är tillräckliga i förhållande till nackdelarna med ett sådant ytterligare prövningsspår.

4.1 Utredningens förslag och bedömning

Vi föreslår i detta avsnitt ett antal förändringar som förtydligar och förenklar möjligheterna att ändra en verksamhet, där miljökraven ställs i relation till miljönyttan. Förändringarna kan illustreras i form av en så kallad ändringstrappa. Innebörden beskrivs i respektive avsnitt nedan.

Figur 4.1 Ändringstrappan – miljönyttan styr kravnivån



4.1.1 Det införs enklare regler för ändringstillstånd

Förslag: Ändringsprövning ska vara huvudregel vid ansökan om att ändra en miljöfarlig verksamhet. Detta ska regleras genom 16 kap. 2 a § miljöbalken, genom att ändringsprövning görs obligatorisk om inte verksamhetsutövaren har ansökt om tillstånd för hela verksamheten. Prövningsmyndigheten avgränsar slutligt vilket beslutsunderlag som behövs och bedömer vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen.

Länsstyrelsen har en viktig uppgift att vid avgränsningssamrådet stödja verksamhetsutövaren vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning genom sin stärkta roll i 6 kap. 32 § miljöbalken enligt våra förslag i kapitel 6. Regeln om ökad möjlighet till ändringstillstånd är baserad på att äldre tillstånd regelbundet omprövas och uppdateras enligt våra förslag i kapitel 5.

Skälen för utredningens förslag

Om en verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd ska ansökan prövas som ett ändringstillstånd. Det är alltså verksamhetsutövarens yrkande som styr. Den bedömning som ska göras av präv-

ningsmyndigheten är hur prövningen av ändringen kan avgränsas för att en relevant miljöprövning ska kunna göras och för att få ett tillräckligt beslutsunderlag. I det ingår t.ex. att verksamhetsutövaren ska beskriva kumulativa effekter som ändringen kan medföra.

Tanken med att tillståndspliktiga ändringar alltid ska prövas som ändringstillstånd om ansökan inte avser hela verksamheten är att någon tidsödande lämplighetsbedömning inte ska göras av den processuella frågan om ändringen kan prövas isolerad. Det ska inte vara en fråga för prövningsmyndigheten att avgöra enligt de komplexa avvägningar som görs i dag. Det är alltså fråga om en mer generös tillämpning än i dag. Detta medför även en följdändring i 22 kap. 1 d § andra stycket. Prövningens och underlagets omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Utgångspunkten är att det endast är den miljöpåverkan ändringen medför som ska bedömas.

Bestämmelsen rymmer egentligen redan i dag i sak vad vi anser är tillräckligt och utformningen av lagtexten är ändamålsenlig. Men en restriktiv praxis utifrån bl.a. förarbetsuttalanden med en komplex lämplighetsbedömning enligt ett antal kriterier enligt vår redogörelse nedan i avsnitt 4.2.4 visar att det är nödvändigt att göra någon form av ändring i lagstiftningen för att förtydliga och utöka utrymmet för ändringstillstånd.

Vårt förslag är tänkt att förenkla processen och stimulera till att fler söker ändringstillstånd till förmån för en grön omställning. Förslaget ska läsas tillsammans med våra förslag i kapitel 5 om obligatorisk omprövning och intensifierad tillsyn vad gäller omprövningsgrunder. Ett genomförandeunderskott avseende omprövning av gamla tillstånd får inte hindra möjligheten att modernisera verksamheter genom ändringstillstånd. Tanken är också att verksamhetsutövaren ska kunna välja att kombinera en ansökan om ändringstillstånd med en samtidig obligatorisk omprövning om det är dags för det, vilket kan skapa synergieffekter.

Förslaget är också i linje med regeln i 16 kap. 2 b § 1. miljöbalken om vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. Där sådan vattenverksamhet omfattas av en nationell plan för obligatorisk omprövning är det enligt förarbetsuttalanden inte tänkt att någon särskild lämplighetsbedömning ska behövas för ändringen, eftersom

planen kommer att medföra att en sådan verksamhet blir prövad i sin helhet inom en viss tid.[1]

Längs en tidsaxel över 50 år syns tydligt hur det har svängt fram och tillbaka i synen på tillståndsprövningens omfattning. År 1969 sökte verksamhetsutövarna ett miljöskyddslagstillstånd för hela sin verksamhet. Efter hand gavs en relativt generös möjlighet till påbyggnadstillstånd. Vid balkens införande 1999 infördes en återgång till hel omprövning som därefter lättades upp något 2005 i och med införandet av ändringstillstånd.[2] Rättspraxis visar dock att de lämplighetsbedömningar som ska göras enligt förarbetena till 2005 års ändring är komplicerade och tidsödande i praktiken. Många verksamhetsutövare undviker därför att söka ändringstillstånd.

När institutet om ändringstillstånd fungerar verkar många vara nöjda med det. Vår informationsinhämtning visar dock tydligt att verksamhetsutövarna uppfattar det som oförutsägbart om det går att få igenom en ansökan om ändringstillstånd eller om det krävs en ny helprövning. Detta verkar hämmande för investeringsviljan och bromsar infasning av ny teknik och utfasning av gammal teknik.

Lagstiftningen på området är gammal och har varit i stort sett densamma sedan miljöskyddslagens tid. Fokus låg vid lagstiftningens tillkomst främst på att komma till rätta med utsläpp och den allmänna kunskapen om miljö- och klimatpåverkan var generellt sett sämre. Nu är kunskapen om dessa frågor större och det finns enligt vår erfarenhet en samlad vilja och ett engagemang att bidra till den gröna omställningen. I detta omställningsarbete ligger den gamla lagstiftningen och en i princip oförändrad tillämpning av denna kvar, vilket gör att systemet i stället riskerar att motverka omställningen.

Regeln om ändringstillstånd lämnar stort tolkningsutrymme och förarbetsuttalandena från 2005 begränsar. Systemet i miljöbalken med tillstånd och omprövning används vidare inte så som det var tänkt. Myndigheterna använder i princip inte alls sin möjlighet att begära omprövning av tillstånd. Det gör att systemet haltar och blir mindre dynamiskt. Därför används i stället ofta tillstånds- och ändringsförfarandet som ett sätt att ompröva och uppdatera tillstånden. Detta gör att prövningen av ändringar har en tendens att bli alltför omfattande och omständlig, trots att tanken med ändringstillstånd

[1] Prop. 2017/18:243, s. 206.
[2] Prop. 2004/05:129.

var att förenkla prövningen. Syftet var att snabba på genomförandet av angelägna och brådskande förändringar av en verksamhet.

Av Klimaträttsutredningens delbetänkande framgår att ett fåtal anläggningar med eviga tillstånd svarar för en mycket stor del av industrins totala växthusgasutsläpp.[3] Dessa verksamheter utgör den stora bulken av växthusgasutsläppare och det kommer i princip inte till några nya verksamheter som kommer att utgöra ett problem i detta avseende. Det är en anledning till att det måste bli enklare att göra moderniserande ändringar i en verksamhet tillsammans med ett fungerande omprövningssystem för moderna miljövillkor.

För att förslaget ska få verklig effekt är det viktigt att samtliga parter noga funderar igenom vad som faktiskt har ett miljömässigt samband med ändringen och som därför behöver regleras i ett sammanhang, så att villkor som hör samman med ändringen kan prövas samtidigt. Det är viktigt särskilt för länsstyrelsen i samrådet och prövningsmyndigheten i prövningen att vid sin bedömning av vad som har miljömässigt samband våga sålla bort sådant som inte har med ändringen att göra, och därmed inte är nödvändigt för prövningen, och i stället fokusera på de frågor som det är särskilt viktiga att reglera. Det är också viktigt att komma ifrån synen på att allt ska ingå i tillståndsprövningen, eftersom tillståndsprövningen är en mer statisk process än anmälningsprocessen. Tillståndet ska ge de stora dragen för en verksamhet och stabila spelregler för verksamhetsutövare, allmänhet och tillsynsmyndighet. Detaljregleringar av verksamheten hanteras bättre och mer dynamiskt genom tillsynen i samspel mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

Med den pågående digitaliseringen finns också andra möjligheter att samla och tillgängliggöra information än vad som fanns när ändringstillstånden återinfördes 2005. Därmed finns det bättre möjligheter att få en överblick över en verksamhets totala verkningar på miljön.

[3] SOU 2021:21, s. 93.

4.1.2 Gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt tydliggörs

Förslag: Det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet. En ny andra punkt införs i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen, som knyter tillståndsplikten till tillståndets omfattning eller tidigare meddelade särskilda villkor. Punkten förtydligar att tillståndets ram och särskilda villkor utgör ramen för tillståndets rättskraft och därmed gränsen mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt.

Ändringen innebär en ökad förutsägbarhet genom att den praxis som generellt råder kodifieras i lagtext. Ändringen innebär också en viss utökning av praxis genom att en ändring som faller utanför det allmänna villkoret kan anmälas, om den ryms inom tillståndets omfattning och särskilda villkor och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag

Tillståndets ram och särskilda villkor ska tydliggöra gränsen för tillståndsplikt, eftersom lagstiftningen är för otydlig när det gäller skillnaden mellan tillståndsplikt och anmälningsplikt vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet, vilket medför att tolkningarna varierar i praxis. Detta skapar ett oförutsägbart system. Av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) framgår inte att tillståndets omfattning och villkor ska påverka bedömningen. Det följer dock av konstruktionen med tillståndets rättskraft i 24 kap. 1 § miljöbalken och möjligheten till omprövning enligt 24 kap. 5 § samt ändring enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken. Det är också så det tillämpas i praxis, med viss variation. För att öka transparens och förutsägbarhet bör det framgå uttryckligen av bestämmelsen att tillståndets omfattning och särskilda villkor utgör ramen för tillståndsplikten.

Ändringen innebär både en kodifiering av den praxis som generellt råder och ett förtydligande samt en utökning av utrymmet för anmälan, som ofta tolkas snävt i förhållande till det allmänna villkoret. Även den tidigare utredningen Industriutsläppsutredningen har dragit

slutsatsen att det behövs en förtydligande ändring kopplat till tillståndets omfattning.[4]

Av vår analys av rättspraxis framgår att oklarheterna och de tidsödande bedömningar som behöver göras av tillståndets innebörd framför allt är kopplade till tolkningen av vad det allmänna villkoret rymmer. Vi konstaterar liksom tidigare utredningar att kopplingen mellan det allmänna villkoret i ett tillstånd och tillståndets rättskraft är oklar.[5] Denna oklarhet drabbar både verksamhetsutövarna, prövnings- och tillsynsmyndigheterna.

Det allmänna villkoret utgör en för vag gräns för att avgöra om en ändring är tillståndspliktig eller inte, vilket orsakar komplexa och tidsödande bedömningar i rättstillämpningen.

Det förekommer tolkningar som innebär att en ändring som inte är tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen per automatik är anmälningspliktig enligt 1 kap. 11 §, trots att ändringen ryms i det allmänna villkoret. Det är också i det enskilda fallet ofta en komplex uppgift att reda ut vad som egentligen ryms i det allmänna villkoret. Vi menar att om ändringen ryms inom det allmänna villkoret behöver verksamhetsutövaren inte ens anmäla den.

Utredningens förslag till förtydligande innebär att det krävs tillstånd för en ändring om den inte ryms inom tillståndets ram, t.ex. medgiven produktionsmängd, eller de särskilda villkoren. Om ändringen innebär en ändring av det allmänna villkoret *som håller sig inom tillståndets ram och särskilda villkor* är det däremot tillräckligt med en anmälan för ändringen, om inte ändringen är tillståndspliktig i sig eller innebär betydande miljöpåverkan. Om ändringen ryms i det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. En ändring får alltså bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande för att det ska räcka med en anmälan. Detta är i linje med det förslag som lämnades av Industriutsläppsutredningen. Nuvarande bestämmelse baseras på den utredningens förslag, men fick efter remissbehandling viss annan språklig utformning. Bestämmelsen har dock inte fått tydligt genomslag i praxis, vilket får antas bero på att den nuvarande lydelsen lämnar för stort tolkningsutrymme och inte klargör tillståndets och villkorens betydelse för bedömningen.

[4] Ds 2018:38.
[5] SOU 2011:86, s. 230.

Exempel på ändringar som inte skulle vara tillståndspliktiga utan enbart fordra en anmälan är

- nya processteg eller nya produktionsmetoder i en tillståndsprövad verksamhet,
- nya arbetsmoment inom en verkstadsindustri med diversifierad verksamhet,
- utbyte av gammal produktionsutrustning mot en modern,
- inom ett ospecificerat tillstånd till produktion av vissa kemikaliegrupper, så kallat paraplytillstånd, starta tillverkning av nya kemikalier inom någon av grupperna.

Det blir i första skedet upp till verksamhetsutövaren och därefter upp till tillsynsmyndigheten att avgöra om ändringen ryms inom det allmänna villkoret och därmed omfattas av rättskraften eller om ändringen faller utanför det allmänna villkoret.

I samtliga fall förutsätts dock att ändringen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan i förhållande till den tillståndsgivna verksamheten för att den ska kunna ske efter enbart anmälan. Det gäller oavsett om störningarna villkorsreglerats eller inte. En kraftig ökning av trafikbelastningen – vilken oftast inte är villkorsreglerad – kan innebära att det inte räcker med en anmälan, utan att tillstånd erfordras. Ändringar som gäller centrala produktionsenheter kommer att vara tillståndspliktiga om de påverkar förutsättningarna för att begränsa miljöstörningarna från en anläggning som helhet och därför kan antas påverka de särskilda villkoren. Det innebär att införandet av ett nytt steg för kemisk ytbehandling inom en ytbehandlingsindustri oftast är tillståndspliktigt, medan införandet av ett nytt arbetssteg i form av blästring troligen kan ske efter en anmälan.[6]

Sedan begreppet ”mindre ändring” togs bort i 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd står det klart att storleken på ändringen inte har betydelse för om den är tillståndspliktig eller inte. Även här förekommer dock olika tolkningar i praxis, t.ex. att utrymmet att anmäla skulle vara mer begränsat sedan begreppet ”mindre” togs bort. En ändring kan dock enligt dagens regler vara stor och undantagen från tillståndsplikt om den inte är tillståndspliktig i sig eller innebär att en olägenhet av betydelse för

[6] SOU 2011:86, s. 296 f.

människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Den möjligheten fanns inte enligt den gamla lydelsen av 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

4.1.3 Begreppet ”betydande miljöpåverkan” ska användas vid bedömning av omgivningspåverkan

Förslag: Skapa tydlighet med enhetliga begrepp för bedömningar av omgivningspåverkan. Begreppet ”betydande miljöpåverkan” blir styrande för tillståndsplikten i 9 kap. 6 a § miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Begreppet ersätter de nuvarande uttrycken ”betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” respektive ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön”. Taket höjs därmed för tillståndsplikt enligt tredje punkten, dvs. när tillståndsplikt inträder på grund av omgivningspåverkan. Förändringen innebär också en förenkling eftersom samma begrepp används på ett mer enhetligt sätt i miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Begreppen ”betydande olägenhet för människors hälsa och miljön” i 9 kap. 6 a § miljöbalken samt ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön” i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen bör utmönstras och bytas ut mot begreppet ”betydande miljöpåverkan”. Skälet är bl.a. att färre och mer enhetliga begrepp att förhålla sig till ger ett enklare regelverk. Tillståndsplikt på grund av omgivningspåverkan knyts till om betydande miljöpåverkan kan antas genom ändringen. Det blir också det begrepp som avgör när tillstånd krävs vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet och när tillståndsplikt inträder till följd av omgivningspåverkan.

Flera begrepp reglerar i dag när tillståndsplikt kan inträda och vi har under utredningens gång fått många inspel från olika aktörer om att miljöprövningssystemet behöver förenklas. I det ingår bl.a. önskemål om att skapa enhetlighet bland begreppen.

I den förenklingen vi föreslår finns en tidsvinst i tillämpningen. Begreppet som föreslås bli styrande för tillståndsplikten är när bety-

dande miljöpåverkan kan antas. Det överensstämmer också MKB-direktivet och kraven på att man ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens påverkan innan tillstånd ges. Begreppet är dessutom etablerat och det finns kriterier för hur det ska användas.

Det har i olika sammanhang framförts farhågor om att använda begreppet betydande miljöpåverkan vid bedömning av om en ändring är tillståndspliktig och att det skulle innebära en olycklig sammanblandning av regler med olika syften. Vidare har det framförts att bedömningen av betydande miljöpåverkan är mer komplex att göra. Utredningen delar inte den uppfattningen utan menar att ändringen förtydligar och utökar utrymmet för anmälan.

Om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte påverkar vilken myndighet som ska pröva verksamheten och signalerar hur omfattande prövningen ska vara. Det påverkar inte i sig det materiella innehållet i beslutet. Genom att göra denna uppdelning blir det fler ändringar av verksamheter som kan prövas genom ett enklare anmälningsförfarande och inte behöver genomgå en tillståndsprövning. Det är också ett begrepp som både länsstyrelsen och kommunen är förtrogna med och ett begrepp som är förenligt med EU-lagstiftningen. Förslaget är också i linje med Europeiska kommissionens vägledning för ändringar, som anger att ändringar som medför betydande miljöpåverkan ska medföra krav på tillstånd.[7]

Ändringen skulle också innebära att tröskeln för när en ändring är tillståndspliktig höjs jämfört med i dag. Fler ändringar kommer således att kunna göras genom en anmälan. Med förslaget om att mer generellt införa begreppet när betydande miljöpåverkan kan antas som styrande för tillståndsplikt följer att tröskeln höjs för tillståndsplikt vid ändring och efter föreläggande. Förslaget innebär därför också att tillståndsplikt ska följa av omfattningen av miljöpåverkan. Miljönyttan styr inte kravnivån utifrån dagens lagstiftning. Det innebär en onödigt komplex prövning av verksamheter vars miljöpåverkan egentligen inte kräver det. Detsamma gäller kravnivån för att ändra en verksamhet.

Tanken är alltså att omformuleringen leder till att fler ändringar kan genomföras efter anmälan. Detta tillgodoser näringslivets behov

[7] Europeiska kommissionen (2021b).

av snabb hantering utan att det sänker miljökraven. Med tanke på att ett anmälningsärende bör behandlas inom 6 veckor medan ett tillståndsärende tar betydligt längre tid finns det dessutom stora effektivitetsvinster att göra utan att miljöpåverkan ökar. Syftet är att underlätta och snabba på bedömningen och framför allt länsstyrelsen men i viss mån även kommunala miljönämnder är vana vid att göra bedömningar av vad som kan antas vara betydande miljöpåverkan.

Anmälningsplikt kommer alltså att gälla för ändringar som inte ryms inom det allmänna villkoret, men som inte är tillståndspliktiga i sig, inte påverkar de särskilda villkoren eller tillståndets omfattning och inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa ändringar ligger utanför tillståndets rättskraft. För dessa ändringar kan tillsynsmyndigheten grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Ett sådant beslut om försiktighetsmått kan ändras till verksamhetsutövarens nackdel, men proportionalitetsprincipen är tillämplig. Verksamhetsutövaren kan dessutom alltid välja att söka frivilligt tillstånd för ändringen för att få skydd av rättskraften. Exempel på sådana ändringar kan vara småskaliga försöksverksamheter (se t.ex. länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut den 25 maj 2018 angående anmälan om ändring av en verksamhet för SSAB:s pilotanläggning Hybrit, dnr 555-4792-18). Det kan också handla om en anmälningspliktig C-verksamhet som tillkommer om den inte påverkar de särskilda villkoren eller tillståndets omfattning eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa ändringar omfattas då inte heller av tillståndets rättskraft. Exempel på verksamheter som normalt sett inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är verksamheter som omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen och U-verksamheter.[8]

Ändringarna innebär inte att miljöskyddet sänks eftersom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga även vid bedömningen av anmälan om ändring. Det materiella innehållet både i beslut om föreläggande om försiktighetsmått och i tillståndsbeslut baseras på kraven enligt hänsynsreglerna. Det innebär dock att prövningen kan bli mer uppdelad och att allt inte prövas inom ramen för en tillståndsprövning.

[8] Miljödepartementet (2021), s. 72.

4.1.4 En nedre gräns för anmälan av ändring av tillståndspliktig verksamhet införs

Förslag: Inför en nedre kvalifikationsgräns, dvs. ett golv, för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § punkt 1 miljöprövningsförordningen vid ändring av tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet motsvarande den som finns i dag i 1 kap. 11 § punkt 2 för anmälningspliktig verksamhet.

För att anmälningsplikt ska krävas ska ändringen ha betydelse från störningssynpunkt. Det förtydligas också i bestämmelsen att ändringar som faller inom det allmänna villkoret inte behöver anmälas.

Skälen för utredningens förslag

Det bör införas en nedre gräns för när en anmälan krävs i 1 kap. 11 § första stycket punkt 1 miljöprövningsförordningen. Det innebär att ändringen ska ha betydelse från störningssynpunkt för att det ska krävas en anmälan enligt nämnda punkt. Konstruktionen blir densamma som dagens regel i punkt 2. Tanken är att underlätta för verksamhetsutövare genom att förtydliga systemet samtidigt som tillsynsmyndigheten avlastas från att hantera ärenden som är av ingen eller begränsad betydelse ur störningssynpunkt. Vi menar att både tillsynsmyndighetens och verksamhetsutövarnas resurser bör användas till annat som är mer befogat ur miljösynpunkt. Vi har under våra kontakter med näringslivet erfarit att dagens lydelse medför att verksamhetsutövare anmäler allt de gör inom en verksamhet för att vara på den säkra sidan, till och med när det kommer till att exempelvis uppföra toalettbodar inom ett verksamhetsområde.[9] Det är tveksamt om en sådan åtgärd egentligen utgör en ändring av verksamheten som därmed skulle kräva en anmälan. Det kan vara svårt att särskilja vad som utgör en ändring och vad som ryms inom den dagliga verksamheten. I själva verket härstammar problemet i oklarheter om det allmänna villkorets omfattning och rättskraft, dvs. vad som ryms i det allmänna villkoret i förhållande till tillståndets ram.

Enligt vår mening är en åtgärd som faller inom det allmänna villkoret förutsedd i tillståndsprövningen; den ska inte ses som en änd-

[9] Exempel från LKAB.

ring och ska därmed inte behöva anmälas alls. En ändring som faller utom det allmänna villkoret men inom tillståndets omfattning och inte påverkar de särskilda villkoren ska kunna genomföras efter anmälan om den inte medför betydande miljöpåverkan. Det följer av nu föreslagen ändring av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Med den ordalydelse 1 kap. 11 § första stycket punkt 1 har i dag ska emellertid alla ändringar av tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet anmälas; om ändringen inte faller in under 1 kap. 4 §. Det saknas därför, i vart fall enligt bestämmelsens lydelse, utrymme för verksamhetsutövaren att vidta någon åtgärd som täcks av ordet ändring utan att anmälningsplikten slår till. Uppfattningen förstärks av det förhållandet att det för ändringar av anmälningspliktiga verksamheter finns ett undantag genom en nedre gräns för anmälningsplikten med begreppet ”betydelse från störningssynpunkt” i 1 kap. 11 § punkt 2 miljöprövningsförordningen. En anmälningspliktig verksamhet (C-verksamhet) kan alltså redan i dag göra ändringar som är utan betydelse från störningssynpunkt utan att göra en anmälan.

Dagens enligt ordalydelsen tvingande anmälningsplikt rimmar illa med det som sagts ovan om att ändringar av en tillståndspliktig verksamhet ska kunna göras utan anmälan när ändringen ryms inom det allmänna villkoret. Detta leder till oklarheter i rättstillämpningen, vilka strider mot reglernas och rättskraftens syfte.

Utredningen föreslår därför att det begrepp som redan i dag används som nedre gräns avseende ändringar av anmälningspliktiga verksamheter även kan användas för att avgränsa anmälningsplikten vid ändring av tillståndspliktiga eller tillståndsgivna verksamheter. Genom ett förtydligande minskar antalet situationer när det ska krävas en ändringsanmälan. Justeringen av förordningstexten ska därmed inte användas till stöd för att i framtiden kräva anmälan i en situation som i dag inte kräver anmälan. En ytterligare effekt av vårt förslag blir att regelverket om ändrad verksamhet förtydligas och samordnas.

Bedömningen av om ändringen har betydelse från störningssynpunkt ligger som de flesta andra bedömningar inom miljöbalkens område i första hand på verksamhetsutövaren att leva upp till inom ramen för sin egenkontroll. I andra hand är det upp till tillsynsmyndigheten att kontrollera att så sker enligt bl.a. 26 kap. 1–2 §§ miljöbalken. Detta hindrar dock inte att verksamhetsutövaren vid behov samråder med tillsynsmyndigheten.

4.1.5 Utrymmet att ändra villkoren för en verksamhet blir större

Förslag: Det ska finnas större möjligheter att ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska finnas möjlighet att ändra villkor om omständigheterna ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen.

Bestämmelsen ska även fortsättningsvis vara fakultativ och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det förtydligas också att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses.

Skälen för utredningens förslag

Möjligheten till ändring av villkor är för snäv. Tanken är att vi med vårt förslag skapar ett något större utrymme för ändring av villkor. Villkor får i dag upphävas eller mildras endast om villkoret inte längre behövs eller är strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallas av ändrade omständigheter. Uppenbarhetsrekvisitet tas bort och det finns möjlighet att ändra villkor om det föreligger ändrade omständigheter, oavsett om dessa förutsågs vid den ursprungliga prövningen. Tanken är också att det även fortsättningsvis ska vara en fakultativ bestämmelse, dvs. det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om det är lämpligt med en villkorsändring.

Mindre justeringar i produktionskedjan kräver i dag ibland att hela tillstånd behöver sökas på nytt, trots att justeringen endast berör ett villkor. Med dagens lagstiftning finns det endast en begränsad möjlighet att göra en villkorsändring. Alltför detaljerade villkor styr i vissa fall verksamheten och riskerar att omintetgöra en grön omställning av till exempel produktionsprocesser.

Det övergripande syftet är att förenkla när det är förenligt med miljönyttan. Ändring av villkor är ett enklare förfarande. Det är fortfarande ett ansökningsmål men enklare än en prövning om ändringstillstånd. Det ska vara möjligt att ändra villkoren om det är lämpligt exempelvis om något har ändrats sedan tillståndsprövningen gjordes, rättspraxis har ändrats, andra omständigheter i närmiljön, ny teknik etc. Många mindre ändringar t.ex. i produktionskedjan med

begränsad miljöpåverkan bör kunna hanteras på ett enklare sätt genom en villkorsändring.

Vi föreslår också en möjlighet för prövningsmyndigheten att delvis upphäva eller inskränka ett tillstånd efter ansökan av verksamhetsutövaren. Lagtextens utformning gör att det är tveksamt om prövningsmyndigheten i dag kan göra det. För att tydliggöra och förenkla införs denna möjlighet. Dessutom stryks kravet på att verksamheten ska anmälas till tillsynsmyndigheten innan ansökan om upphävande lämnas in. Frågorna är i stället tänkta att fångas upp när ansökan om upphävande går på remiss. Det räcker att prövningsmyndigheten kommunicerar ansökan med tillsynsmyndigheten innan beslut fattas. Vid en sådan kommunicering bör tillsynsmyndigheten framföra om det finns skäl att förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått, vidta sanerings-, återställningsåtgärder eller liknande innan tillståndet upphävs. Ordningen som råder i dag innebär i praktiken ett dubbelarbete både för verksamhetsutövaren och tillsyns- och prövningsmyndigheten.

Det uppstår ibland osäkerhet om vilken tillståndsmyndighet som avses i 24 kap. 13 § miljöbalken. Det kan t.ex. vara fallet då ett tillstånd en gång meddelats av en miljödomstol eller mark- och miljödomstol för t.ex. en A-anläggning men den aktuella verksamheten numera är klassad som en B-anläggning enligt miljöprövningsförordningen: Syftar då ordet tillståndsmyndighet på den ursprungliga tillståndsmyndigheten eller den som just nu pekas ut i miljöprövningsförordningen?

Utredningen anser att båda skulle kunna anses utgöra tillståndsmyndigheten men att det är olämpligt att det finns en otydlighet. Det bör i stället framgå av 24 kap. 13 § miljöbalken att behörigheten avser nu aktuell tillståndsmyndighet, dvs. den myndighet som vid tidpunkten för ansökan om ändring är utpekad som tillståndsmyndighet enligt relevanta bestämmelser. För miljöfarliga verksamheter avses således miljöprövningsförordningen och för vattenverksamheter avses 11 kap. miljöbalken. Andra typer av tillstånd kan vara reglerade på annat håll.

4.1.6 Det införs inget fjärde spår med så kallad B-anmälan, men vissa förenklingar införs för verksamheter med liten miljöpåverkan

Bedömning och förslag: Ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamhet som har prövningskod B, bör inte införas. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna bl.a. genom de tillämpningssvårigheter som kan uppstå. Däremot ska utrymmet för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att i stället kalla det för förenklat underlag. Begreppen ska renodlas och ordet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan.

Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

Skälen för utredningens bedömning

Vi gör sammantaget bedömningen att inte föreslå ett särskilt spår för en B-anmälan. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna. Vi föreslår i stället att utrymmet för att lämna in ett förenklat underlag för verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan förtydligas genom att begreppet ”liten miljökonsekvensbeskrivning” (”liten MKB”) tas bort. Ordet miljökonsekvensbeskrivning bör förbehållas sådana verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

En miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad. Utredningen har därför, enligt våra direktiv, undersökt möjligheterna att med bibehållet miljöskydd bedöma nya miljöfarliga verksamheter i ett anmälningsförfarande i stället för ett tillståndsprövningsförfarande, när länsstyrelsen har beslutat att en verksamhet inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Vi har däremot inte haft i uppdrag att lämna förslag gällande koderna i miljöprövningsförordningen, där ett särskilt arbete pågår med anledning av en formell underrättelse om genomförande av MKB-direktivet i Sverige.[10]

[10] Miljödepartementet (2021).

Följande verksamheter skulle kunna omfattas

De verksamheter som skulle kunna gynnas av att tillståndsplikten ersätts av en anmälningsplikt är B-verksamheter som inte medför betydande miljöpåverkan. För att utreda utrymmet för eventuella lättnader är det nödvändigt att inledningsvis analysera förutsättningarna enligt berörda EU-direktiv och då främst MKB-direktivet, avfallsdirektivet och IED-direktivet när det gäller kopplingen mellan betydande miljöpåverkan och förutsättningarna för tillståndsplikt.

Vad gäller MKB-direktivet finns det enligt miljöprövningsförordningen ett stort antal verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 4.1). Dessa skulle alltså inte vara aktuella för en lättnad, utan de verksamheter som skulle kunna träffas är de där det finns möjlighet att bedöma frågan om betydande miljöpåverkan enligt en granskning från fall till fall (artikel 4.2). De verksamheter som omfattas av en blandning av ovanstående, dvs. delvis alltid betydande miljöpåverkan och delvis behovsbedömning bör också undantas.

Avfallsdirektivet saknar en nedre gräns för tillstånd, men ger medlemsstaterna möjligheter att ersätta tillståndskrav med allmänna regler. För avfallsverksamheter borde det därför vara möjligt att under vissa förutsättningar ersätta tillståndsprövningen med anmälan utan att reglerna hamnar i konflikt med EU-rätten.

IED-direktivet ger till skillnad från avfallsdirektivet ingen möjlighet för medlemsstaterna att ersätta tillståndskrav med allmänna regler. Vi bedömer att de verksamheter som har prövningsnivå B enligt miljöprövningsförordningen och är betecknade med -i (industriutsläppsverksamhet) inte kan prövas genom en anmälan, eftersom det riskerar att strida mot direktivet.

Utifrån de EU-rättsliga förutsättningarna ovan skulle det kunna röra sig om maximalt cirka 35–40 verksamhetskoder som rent teoretiskt skulle kunna undantas från tillståndsplikt B. Det handlar bl.a. om några enstaka verksamheter inom förordningens rubriceringar *Livsmedel och foder, Trävaror, Metall- och plastytbehandling, avfettning och färgborttagning* samt *Avfall*.

Tillsyns-, tillstånds- eller hybridbeslut?

Nästa fråga gäller hur själva beslutet skulle fattas och av vem. B-verksamheter prövas enligt dagens regler av miljöprövningsdelegationerna och C-verksamheter prövas av de kommunala miljönämnderna. Om en C-verksamhet bedöms medföra betydande miljöpåverkan ska miljönämnden förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Beslut om betydande miljöpåverkan fattas antingen av länsstyrelsen eller kommunen beroende på om det är en B- eller C-verksamhet.

Ett tänkbart förslag skulle vara att B-verksamheter med betydande miljöpåverkan prövas av miljöprövningsdelegationerna och att B-verksamheter utan betydande miljöpåverkan prövas av länsstyrelsen i ett anmälningsärende, på motsvarande sätt som för vissa anmälningspliktiga vattenverksamheter i dag. En annan tänkbar lösning är att de kommunala miljönämnderna avgör verksamhetens miljöpåverkan och handlägger dessa B-verksamheter, alternativt att länsstyrelsen först bedömer frågan om betydande miljöpåverkan och sedan lämnar över beslutet till miljönämnden om sådan miljöpåverkan inte kan antas.

För att klargöra vilket beslutsorgan som lämpligen skulle hantera den här typen av beslut, behöver skillnaden mellan tillstånd och tillsyn undersökas i den aktuella situationen.

Om en B-verksamhet ska anmälas till följd av begränsad miljöpåverkan finns det skäl som talar för att den hanteras inom ramen för tillsynen på samma sätt som andra anmälningar. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för B-verksamheter om tillsynen inte har delegerats. Det är dock vanligt att tillsynen har delegerats till den kommunala nämnden.

Våra direktiv ger inte uttryck för att det är meningen att de kommunala miljönämnderna ska handlägga fler ärenden, vilket skulle bli konsekvensen med hänsyn till nämnda delegation. Det borde i sin tur innebära att tillsynen borde återföras till länsstyrelserna i de fall den är delegerad. Det skulle i sin tur kräva utökade resurser till länsstyrelserna eftersom det innebär fler tillsynsobjekt. Länsstyrelserna får dock anses generellt bättre lämpade att hantera en B-anmälan än miljönämnderna, eftersom länsstyrelsen har fattat beslutet om betydande miljöpåverkan.

I vår dialog med kommunerna har en samstämmig syn framförts om att länsstyrelsen bör hantera dessa ärenden. Det är också en samstämmig synpunkt från både länsstyrelserna och näringslivet. Samti-

digt är den som utövar tillsynen den som principiellt och praktiskt är bäst lämpad att fatta ett tillsynsbeslut avseende berörd verksamhet. Beslutet om B-anmälan kan naturligt betraktas som en form av tillsynsbeslut med försiktighetsmått som vid behov kan ändras av tillsynsmyndigheten. Beslutet får visserligen inte den rättskraft som ett tillstånd ger, men verksamhetsutövaren har som tidigare möjlighet att söka ett frivilligt tillstånd.

Om man i stället inte betraktar beslutet som ett beslut inom ramen för tillsynen utan någon form av enklare tillstånd som lämnas av miljöprövningsdelegationen blir det någon form av hybridbeslut som får oklar rättslig status.

Därför går vi inte vidare med ett förslag om ett särskilt spår för B-anmälan

Det finns flera skäl till att vi inte går vidare med ett förslag om ett särskilt spår för B-anmälan.

För det första handlar det om ett relativt begränsat antal verksamheter enligt beskrivningen ovan.

För det andra har våra dialogmöten med näringslivet inte signalerat någon direkt efterfrågan när det gäller möjligheten att anmäla nya B-verksamheter. Näringslivet har i stället vid upprepade tillfällen påpekat behovet av att enklare kunna ändra en verksamhet, antingen genom ändringstillstånd eller genom anmälan. Man efterlyser i övrigt mer vägledning om ”liten MKB” och krav efter miljönytta, så att små frågor inte i onödan behöver hanteras inom ramen för tillståndsprövningen.

För det tredje skulle handläggningen av en B-anmälan ofrånkomligt skilja sig från ordinarie tillstånds- och anmälningsärenden. Det naturligaste skulle vara att handläggningen inleds hos länsstyrelsen som fattar beslut om att verksamheten inte kan medföra betydande miljöpåverkan. Tillsynsmyndigheten skulle därefter fatta beslut i ärendet. Detta kan vara både länsstyrelsen och miljönämnden beroende på om delegation av tillsynen skett. Det blir en annorlunda variant jämfört med C-anmälan, eftersom förfarandet inleds med ett undersökningssamråd för att utreda om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det innebär vidare att en myndighet fattar beslut om miljöpåverkan medan en annan myndighet fattar själva tillsynsbeslutet. Därefter skulle eventuellt ytterligare krav på besluts-

underlag kunna tillkomma. Kommunerna har uttryckt tveksamhet kring hur detta upplägg skulle fungera.

För det fjärde är det svårt att förutse de EU-rättsliga konsekvenserna utan att samtidigt reglera sänkta krav för nya verksamheter på prövningskodnivå, vilket bl.a. den senaste formella underrättelsen om det svenska genomförandet av MKB-direktivet visar.[11]

För det femte, slutligen, bedömer vi att våra andra förslag om möjligheten att anmäla en ändring av en verksamhet, generella föreskrifter samt länsstyrelsens stärkta vägledande roll vid samråden kan väntas få större effekt.

Vidare pågår även annat arbete för att förenkla för den här typen av verksamheter. Tillväxtverket har t.ex. i en rapport utformat förslag inom fem områden som berör B-verksamheter inom livsmedelsindustrin, nämligen

1. utvecklad vägledning utifrån handläggarnas behov,
2. gemensam guidning och stöd till företag,
3. förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet,
4. kultur och serviceinriktad myndighetsutövning,
5. användarvänliga digitala tjänster.[12]

Sammantaget drar vi slutsatsen att en B-anmälan förvisso skulle kunna innebära en lättnad för vissa verksamhetsutövare men att komplexiteten överväger nyttan i systemet givet det begränsade antal verksamheter som kan beröras.

Förslaget om förenklat underlag vid liten miljöpåverkan

Som ett alternativ föreslår vi att begreppet miljökonsekvensbeskrivning endast används i samband med verksamheter eller åtgärder som har betydande miljöpåverkan och ska genomgå en specifik miljöbedömning. I övriga fall bör endast begreppet förenklat underlag användas. Kraven på innehållet i detta förenklade underlag bör tydliggöras genom en vägledning från Naturvårdsverket. Avsikten med

[11] Miljödepartementet (2021).
[12] Tillväxtverket (2022).

ändringen är att tydliggöra den skillnad i kravnivå som finns i nuvarande regelverk mellan en vanligt MKB och en så kallad liten MKB, vilken inte har fått tydligt genomslag i den praktiska tillämpningen.

Lagstiftaren har gjort flera försök att tydliggöra skillnaden i kravnivå och lagt flera lagförslag i syfte att antingen ytterligare tydliggöra den rådande kravnivån eller att förenkla de krav på underlag som ska gälla i förhållande till verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan – allt utan något tydligt genomslag i den praktiska tillämpningen. Regeringen har därför uttalat att man har för avsikt att noga följa utvecklingen och vid behov utreda och föreslå ytterligare åtgärder.[13]

Tanken är att beslutsunderlaget ska kunna hållas begränsat, särskilt om det är uppenbart från början att det inte är fråga om betydande miljöpåverkan.

4.2 Gällande rätt för tillståndsprövning och anmälan

Reglerna om tillstånd och anmälan av verksamheter och åtgärder har utvecklats över tid när det gäller både prövningsnivåer och beslutsorgan. En grundläggande tanke har varit att verksamhetens miljöpåverkan ska vara styrande för prövningsnivån. Kravnivån påverkas också till stor del av EU-rätten, inte minst MKB-direktivet och IED-direktivet. I detta avsnitt redogör vi övergripande för reglerna om tillstånd och anmälan.

4.2.1 Historik – miljöskyddslagens syfte och prövningsnivåer

En samlad lagstiftning till skydd mot förorening och störning

Med miljöskyddslagen (1969:387) infördes en ny samlad lagstiftning till skydd mot vattenförorening, luftförorening, buller och andra störningar. I fråga om vattenförorening skärptes tidigare gällande regler. Beträffande de övriga störningarna innebar miljöskyddslagen att lagstiftning infördes på ett område som tidigare varit i huvudsak oreglerat. Miljömedvetenheten ökade, befolkningen ökade och koncentrerades till tätorter, verksamheter koncentrerades till färre och större anläggningar, nya produktionsformer infördes och energiför-

[13] Prop. 2016/17:200, s. 151.

brukningen mångdubblades. Lagstiftaren såg det som en samhällsuppgift att övervaka att det inte förekom påverkan som medförde allmänna skadeverkningar av någon betydelse. Lagstiftningen gick ut på att störningar skulle förebyggas så långt det var praktiskt och ekonomiskt möjligt.

Som ett grundläggande led i kontrollsystemet ingick dels regler om koncessionsplikt och annan obligatorisk så kallad förprövning beträffande immitterande anläggningar, dels regler om fortlöpande offentlig tillsyn till skydd mot luftförorening, buller m.m. Vid miljöskyddslagens införande var antalet obligatoriskt tillståndspliktiga anläggningar litet medan de frivilligt tillståndspliktiga var många och ett system med dispensprövning av Statens naturvårdsverk skulle minska antalet frivilliga tillståndsprövningar. Dispensprövningen togs dock så småningom bort. Tillståndsplikten utökades men flyttades till länsstyrelsen för de mindre farliga verksamheterna. En ny typ av anmälningsplikt infördes som inte innebar en så kallad förprövning utan endast information till miljö- och hälsovårdsnämnden om att en verksamhet skulle sättas igång. Utvecklingen fortsatte i riktning mot en mer decentraliserad prövning och med en betoning på tillsynen. Fler verksamheter togs bort från tillståndsplikten och blev anmälningspliktiga hos miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

Förändringar i prövningsnivån

Möjligheten till undantag från tillståndsplikten genom dispensprövning togs bort 1981 och anmälningsförfarandet ersattes samma år med en tillståndsprövning. Vidare infördes bestämmelser om att förprövning av miljöfarlig verksamhet skulle ske hos både koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Statens naturvårdsverk skulle inte längre utföra någon prövning av miljöfarliga verksamheter. Anmälningsförfarandet förstärktes således och kombinerades med en förprövning av verksamheten i fråga hos länsstyrelsen. Miljöfarlig verksamhet fick inte påbörjas innan det fanns ett besked från länsstyrelsen om villkoren för att få bedriva verksamheten. Formerna för förprövningen var i princip desamma vid länsstyrelsen som vid koncessionsnämnden. Förändringen innebar att vissa slag av miljöfarliga verksamheter, som tidigare var tillståndspliktiga och som bedömdes vara av mindre allvarlig art, i fortsättningen skulle prövas av länsstyrelserna i stället för

av koncessionsnämnden. Tillståndsplikt gällde även för de slag av miljöfarlig verksamhet för vilka tidigare gällt anmälningsplikt. Det anmälningsförfarande som tidigare gällde upphörde med denna ändring. Det ansågs dock praktiskt att ha kvar en möjlighet att införa anmälningsplikt för vissa slag av miljöfarliga verksamheter som inte bedömdes vara av så allvarligt slag att de skulle tillståndsprövas, utan där det från miljöskyddssynpunkt kunde vara tillräckligt att tillsynsmyndigheten kände till att verksamheten skulle sättas i gång.

Decentraliserad prövning och förstärkt tillsyn

År 1987 infördes vissa ändringar i miljöskyddslagen i syfte att stärka miljöintressena och förenkla hanteringen av miljöskyddsärendena. Tillsynsmyndigheternas befogenhet att besluta om förbud och förelägganden i fråga om icke tillståndsgiven verksamhet utvidgades. Genom lagändringar 1989 förstärktes och decentraliserades prövningen och tillsynen ytterligare. En kraftfull satsning på tillsyn och ett offensivt tillsynsarbete från myndigheternas sida bedömdes öka förutsättningarna för den stadga och effektivitet i miljöskyddsarbetet som behövdes för att förbättra miljösituationen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnderna skulle vara tillsynsmyndigheter i fråga om verksamheter som var anmälningspliktiga och andra verksamheter som inte krävde tillstånd. Nämnderna skulle också ta emot anmälningar enligt lagen. I lagstiftningsarbetet framfördes ett förslag om att nämnderna skulle förpröva viss miljöfarlig verksamhet av lokal karaktär som vid ett bifall skulle utmynna i ett så kallat miljölov. Rättsverkningarna av ett miljölov skulle vara mer begränsade än vad som gällde för tillstånd. Förslaget antogs dock inte och som en konsekvens av att systemet inte infördes ansågs det lämpligt att behålla anmälningsförfarandet. Ordningen skulle nu gälla alla kommuner. Tillståndsprövningen låg kvar hos koncessionsnämnden och länsstyrelserna. Utgångspunkten för vilket ansvarsområde respektive myndighet skulle ha var de miljöeffekter som var förbundna med verksamheten. Av betydelse var hur länge störningseffekten varade, hur stort geografiskt område som påverkades och hur allvarliga effekterna var för hälsa och miljö. Ändringar gjordes i konsekvens av detta, vilket innebar att ett stort antal verksamheter togs bort från tillståndsplikt och i stället blev anmälningspliktiga.

4.2.2 Tillstånds- och anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken

Allmänt om dagens regler

Huvudreglerna om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter finns i 9 kap. miljöbalken. Vad som är en miljöfarlig verksamhet framgår av definitionen i 9 kap. 1 §. Tillstånds- eller anmälningsplikt gäller inte bara för nya verksamheter utan även vid ändringar i tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt (9 kap. 6 § första stycket punkt 4). Regeln motsvarades tidigare av 10 § miljöskyddslagen. Regeln preciseras i 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och därefter i miljöprövningsförordningen.

En viktig nyhet jämfört med 10 § miljöskyddslagen är att tillstånds- och anmälningsplikten inte bara avser anläggandet utan även driften. Det innebär att det numera inte är förenligt med tillståndsplikten eller anmälningsplikten att driva miljöfarlig verksamhet i en anläggning som anlagts i syfte att bedriva annan verksamhet som inte är tillståndspliktig eller anmälningspliktig, Utvidgningen betyder också att befintliga miljöfarliga verksamheter kan träffas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt även om de inte ändras, dvs. reglerna gäller retroaktivt.

Regeringen får meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter, vilket regeringen har gjort först i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd för att senare flyttas till miljöprövningsförordningen. Här anges vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga. Verksamheterna har beteckningen A, B eller C. Med A-verksamheter avses de verksamheter som anses vara mest skadliga för miljön. Tillstånd söks vid mark- och miljödomstolen. B-verksamheter är typiskt sett mindre skadliga. Tillstånd söks hos länsstyrelsen, miljöprövningsdelegationen. C-verksamheter omfattas endast av anmälningsplikt. Anmälan görs till en kommunal nämnd med ansvar för miljöfrågor. Övriga verksamheter kallas U-verksamheter. Dessa kan vara att anse som miljöfarliga verksamheter men anges inte i miljöprövningsförordningen och omfattas därmed inte av tillstånds- eller anmälningsplikt. Dessa verksamheter får normalt påbörjas utan förprövning. Ibland omfattas dock dessa verksamheter av krav på anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Frivilligt tillstånd och föreläggande om att söka tillstånd

Den som bedriver eller ska bedriva en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig har alltid möjlighet att frivilligt ansöka om tillstånd (9 kap. 6 b § miljöbalken). Med tillståndet följer rättskraftens fördelar men också skyldigheten att följa tillståndsvillkoren. Tillsynsmyndigheten kan även förelägga om att tillstånd ska sökas om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön (9 kap. 6 a § miljöbalken). En ansökan om tillstånd enligt nämnda bestämmelser ska prövas av länsstyrelsen, om inte ansökan omfattas av 17 kap. 1 § miljöbalken; då söks i stället tillstånd hos mark- och miljödomstol. Detta följer av 7 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

EU-rättens betydelse för kravnivåer

Kravnivåerna i miljöprövningsförordningen har delvis sitt ursprung i EU-rätten. MKB-direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att en systematisk bedömning av miljöpåverkan ska göras av projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför betydande miljöpåverkan. För att nå detta syfte föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektets påverkan innan tillstånd kan ges (artikel 2.1). I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där en miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning behöver göras. Vid en sådan prövning ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. MKB-direktivet är genomfört i svensk rätt bl.a. genom 6 kap. miljöbalken och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Avfallsdirektivet innehåller krav på tillstånd för behandling av avfall (artikel 23). Behandling av avfall är ett omfattande begrepp och definieras i artikel 3.1. Det finns dock möjlighet för medlemsstaterna att under vissa förutsättningar göra vissa undantag från tillståndsplikten (artikel 24).

IED-direktivet innehåller krav på tillstånd för vissa typer av verksamheter. Dessa verksamheter är betecknade med bokstaven (i) i miljöprövningsförordningen.

4.2.3 Tillståndets rättskraft och anmälans brist på rättskraft

Med ett tillstånd följer ett rättskraftigt beslut som ger trygghet för verksamhetsutövaren enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. En lagakraftvunnen dom om tillstånd i ett ansökningsmål innebär att alla som har kunnat föra talan i målet blir bundna av domen. Domen kan inte på ordinär väg rivas upp på talan av någon enskild sakägare eller rubbas på ordinär väg med avseende på allmänna intressen. För en verksamhet som omfattas av ett tillstånd innebär ofta bestämmelserna om tillståndsbeslutets rättsverkan att hänsynsreglerna inte behöver följas i vidare mån än som följer av tillståndet.

Tillståndet ger alltså en trygghet. Den tillståndshavare som följer tillståndsvillkoren riskerar inte att det allmänna ställer krav med stöd av hänsynsreglerna, i vart fall inte beträffande sådana frågor som har prövats i tillståndsgivningen.[14] Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår dock att rättskraften kan brytas igenom med t.ex. föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 5 §. För andra än verksamhetsutövaren ger tillståndet en trygghet på så sätt att man vet t.ex. att utsläppen inte kommer att överskrida vissa nivåer.

Systematiken i miljöbalken innebär att det görs en skillnad på tillstånd och anmälan vad avser rättskraften. Av 24 kap. 1 § framgår att ett beslut om tillstånd till bl.a. miljöfarlig verksamhet får rättskraft med de undantag som anges i paragrafen och som framgår av 24 kap. miljöbalken. Motsatsvis omfattas ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått efter en anmälan om miljöfarlig verksamhet inte av rättskraften enligt bestämmelsen.

Rättskraften för tillstånd innebär att verksamhetsutövaren vet att villkoren i tillståndet gäller gentemot verksamheten. Å andra sidan innebär det att villkoren inte kan ändras hur som helst. Det fungerar därmed som kommunicerande kärl. I 24 kap. 5 § miljöbalken regleras tillståndsmyndighetens ram för omprövning i sak av tillståndet.

Av miljöbalken följer alltså ingen uttalad rättskraft för ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått efter en anmälan om miljöfar-

[14] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 251 f.

lig verksamhet. Ett ingripande av tillsynsmyndigheten mot ett sådant beslut får dock enligt proportionalitetsprincipen inte innebära mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet, vilket framgår av 26 kap. 9 § miljöbalken.

Syftet med uppdelningen skulle gå förlorad om ett beslut om föreläggande av försiktighetsmått skulle ha en mer omfattande rättskraft än så. Det skulle i så fall i princip göra det lika svårt att angripa och skärpa ett föreläggande om försiktighetsmått som att ompröva ett tillstånd och det kan inte ha varit lagstiftarens avsikt.

I linje med förvaltningsrättsliga principer framgår av Miljööverdomstolens dom den 27 februari 2004 i mål nr M 22-02 att ett beslut i ett anmälningsärende inte hindrar att ytterligare krav ställs på verksamhetsutövaren med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. En slutsats som kan dras av rättsfallet är att det inte ryms något rättskraftigt godkännande i ett beslut om föreläggande om försiktighetsmått. Det kan inte anses ha varit lagstiftarens intention. Det förtjänar dock att påpekas att ett beslut alltid ska innefatta en proportionalitetsbedömning.

4.2.4 Särskilt om reglerna om ändringstillstånd

Reglerna om ändringstillstånd har utvecklats successivt över tid. Av vår egen informationsinhämtning och tidigare utredningar framgår att möjligheten att ansöka om ändringstillstånd är mycket värdefull för verksamhetsutövarna. Införandet av den möjligheten har betraktats som en framgångsrik ändring som har bidragit till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.[15] I detta avsnitt beskriver vi hur reglerna har vuxit fram och hur dagens tillämpning ser ut.

Miljöskyddslagen

Under miljöskyddslagens tid prövades ändringar och mindre utbyggnader av tillståndsgivna verksamheter genom så kallade påbyggnadstillstånd. Prövningen avgränsades till ändringen och påbyggnadstillståndet kompletterade ett befintligt grundtillstånd. Till slut blev det svårt att få en samlad bild av vilka bestämmelser som gällde för hela verksamheten och att överblicka verksamhetens totala påverkan på

[15] Ds 2018:38, s. 61.

miljön. Praxis utvecklades därför till att *hela* verksamheten ofta prövades vid ändringar och utökningar.

Miljöbalken och ändringarna 2005

När miljöbalken infördes lades tonvikten vid en samlad prövning och påbyggnadstillstånden togs bort. En samlad prövning skulle göras varje gång en verksamhet ändrades, om det inte var en liten eller obetydlig ändring som inte ökade utsläpp eller andra störningar. Syftet var att överblickbarheten skulle öka och att prövningens omfattning skulle bli tydligare. Det skulle också bli lättare både för verksamhetsutövaren och för tillsynsmyndigheten att senare kontrollera att tillståndet följdes.

Den 1 augusti 2005 infördes en möjlighet till en begränsad prövning (ändringstillstånd) igen. Det är denna regeländring som ligger till grund för den praxis som har utvecklats under tiden sedan lagändringen. Motiveringen till ändringen var bl.a. att en tillståndsprövning som avser verksamheten i dess helhet riskerar att dra ut på tiden vilket kan medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten. För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras bör tillståndsprövningen därför förenklas genom en möjlighet att begränsa tillståndsprövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Prövningen ska inte behöva belastas med frågor som avser delar av verksamheten som från miljösynpunkt inte har något samband med ändringen. I motiveringen angavs bl.a. att ett ändringstillstånd får förenas med bestämmelser om ändringar av villkor som tidigare har meddelats för de delar av verksamheten som inte omfattas av ändringen, om de tidigare villkoren har ett samband med ändringen. Tillstånd som endast avser en ändring av en miljöfarlig verksamhet ska alltid kunna omprövas samtidigt med grundtillståndet.

I förarbetena anges att förutsättningarna för att en begränsad prövning kommer att förkorta prövningstiden är störst vid mindre och väl avgränsade ändringar av en verksamhet. Det är en lämplighetsfråga i vilka fall en begränsad prövning ska kunna ske. Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet har ett antal andra faktorer betydelse. Sådana är exempelvis

– hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet meddelades,
– om flera ändringstillstånd eller förelägganden meddelats tidigare,
– hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i branschen,
– vilka förändringar som skett i företaget och dess omgivning sedan grundtillståndet,
– omfattningen av de miljöstörningar som förekommer.

I många fall kommer en verksamhet att ändras på ett så betydande sätt att det i praktiken ofta inte är möjligt eller lämpligt att avgränsa tillståndet till enbart den avsedda ändringen. I sådana fall ger det sig självt att tillståndet bör avse hela verksamheten så som den ser ut efter ändringen. Det uttalas också att verksamhetsdelar som har ett miljömässigt samband med ändringen naturligtvis måste prövas i sitt sammanhang. Vid prövningen av om t.ex. en sökt produktionsökning kan tillåtas måste alltid beaktas vilken påverkan verksamheten som helhet får med hänsyn till ändringen.[16]

Nya regler för industriutsläpp

IED-direktivet genomförs och en ny bestämmelse införs som innebar att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla en redogörelse för gällande tillstånd och villkor och de uppgifter som behövs för bedömning av ändringens omfattning och dess påverkan på människors hälsa och miljön (nuvarande 22 kap. 1 d §).[17] Ändringen motiverades med att i ett mål om ändringstillstånd bör ansökan prövas mot bakgrund av det gällande tillståndet. För att underlätta den prövningen behöver bestämmelserna om ansökans innehåll kompletteras med ovannämnda så kallade alternativskiljande uppgifter.

[16] Prop. 2004/05:129, s. 59 f.
[17] Prop. 2012/13:35.

Nya regler om miljöbedömningar

Ett nytt 6 kap. i miljöbalken infördes 2018[18]. Reglerna innebär bl.a. att en specifik miljöbedömning är ett krav endast för sådana verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt ska det för övriga verksamheter och åtgärder vara möjligt att kräva det underlag som behövs för bedömningen av miljöeffekterna i det enskilda fallet. Underlaget som ska tas fram för verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kallas för liten miljökonsekvensbeskrivning. De formella delarna av processen om en miljöbedömning träffar inte denna typ av verksamhet eller åtgärd. För en verksamhet eller åtgärd som kräver ändringstillstånd kan det bli aktuellt antingen med en specifik miljöbedömning eller en liten miljöbeskrivning beroende på hur omfattande miljöpåverkan är. Det innebär att åtminstone ett undersökningssamråd alltid måste hållas. Om ändringen inte i sig är tillståndspliktig och inte heller innebär att en olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma (se 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen) räcker det med en anmälan enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

Nya regler för vattenkraft

Nya regler infördes för vattenverksamheter för produktion av vattenkraftsel mot bakgrund av de EU-rättsliga kraven om miljökvalitetsnormer för vatten. En ny bestämmelse om ändringstillstånd infördes i 16 kap. 2 b § miljöbalken. Bestämmelsen gäller tillstånd att ändra en vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel. I författningskommentaren anges bl.a. följande.

Första punkten kopplar till de nya bestämmelserna om omprövning för moderna miljövillkor. Dessa bestämmelser och den nationella planen för moderna miljövillkor syftar till att vattenverksamheter för produktion av vattenkraft ska omprövas på ett samordnat sätt så att miljövillkoren blir väl avvägda. Eftersom planen kommer att medföra att en sådan verksamhet blir prövad i sin helhet inom en viss tid, finns det utrymme för ett avgränsat ändringstillstånd i avvaktan på omprövningen för moderna miljövillkor. Någon särskild lämplighetsbedömning ska inte behövas i frågan om ändringstillstånd.

[18] Prop. 2016/17:200.

Andra punkten innebär att ett ändringstillstånd och en sådan avgränsad prövning som ett ändringstillstånd innebär får göras även vid prövning av verksamhet som inte omfattas av en nationell plan. En avgränsning får då göras om det är lämpligt. Vid bedömningen av vad som kan anses lämpligt för ett ändringstillstånd bör ledning hämtas från den bedömning som görs vid prövning av miljöfarlig verksamhet enligt den hittillsvarande bestämmelsen i 16 kap. 2 §.[19]

Rättspraxis om ändringstillstånd

I rättspraxis har frågan om huruvida ändringstillstånd är lämpligt varit uppe till prövning i ett antal fall. Genomgången nedan visar att det ofta visar sig vara möjligt att pröva en ansökan om ändring genom ett ändringstillstånd, men att denna slutsats ofta föregås av ingående lämplighetsavvägningar i flera instanser och olika synsätt i avgränsningsfrågan från olika aktörer.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera fall vad gäller avgränsningen slagit fast att utgångspunkten för bedömningen är att prövningen ska ha en sådan omfattning att relevanta miljömässiga konsekvenser kan beaktas och att det kan tryggas att de också får den reglering som bedöms nödvändig (MÖD 2006:6, 2006:54, 2010:9 och Miljööverdomstolens dom den 11 mars 2011 i mål nr M 4866-10). Detta gäller alltså oavsett om det är fråga om möjligheten att meddela ändringstillstånd eller ett nytt tillstånd.

I rättsfallet MÖD 2007:20 aktualiserades frågan om domstolens tillståndsprövning kunde begränsas till att gälla verksamheten vid en av sökandens (Kemira Kemi AB) fabriker eller om tillståndsprövningen skulle avse den samlade verksamheten inom bolagets verksamhetsområde. Räddningsverket överklagade tillståndet och framhöll att det var olämpligt att meddela ändringstillstånd med hänvisning till att prövningen borde ha samma omfattning som säkerhetsrapporten, som enligt Sevesolagen omfattade samtliga fabriker på verksamhetsområdet. Miljööverdomstolen angav att säkerhetsfrågan har betydelse för avgränsningen av tillståndsprövningen, men att nödvändigheten av en fullständig prövning får bedömas från fall till fall. Avgörande för bedömningen är då om de säkerhetsmässiga konsekvenserna av verk-

[19] Prop. 2017/18:243, s. 206.

samheten vid den anläggning som ansökan gäller kan överblickas. Räddningsverkets överklagande avslogs.

Miljööverdomstolen godtog även ett ändringstillstånd, trots principiella invändningar från Naturvårdsverket, i en dom meddelad den 28 februari 2007 i mål nr M 3383-06. Domstolen lämnade Studsvik Nuclear AB tillstånd till utökad skrotsmältningsanläggning. Ändringen innebar en produktionsökning från 2 500 till 5 000 ton per år. Enligt domstolen motsvarade bolagets ansökan och miljödomstolens prövning vad som skulle förväntas om ett nytt tillstånd söktes för hela verksamheten. Detta rättsfall innehöll sådana speciella omständigheter att det är svårt att dra några generella slutsatser eftersom Miljööverdomstolen fann att en fullständig prövning av hela verksamheten i själva verket hade gjorts.

Miljödomstolen vid Nacka tingsrätt godtog ansökan om ändringstillstånd gällande en ökning av antalet flygrörelser vid Västerås flygplats. Miljööverdomstolen gjorde ingen annan bedömning (Miljööverdomstolens dom den 16 november 2009 i mål nr M 6194-08).

Ändringstillstånd godtogs även av Miljööverdomstolen i en dom meddelad den 12 februari 2008 i mål nr M 5577-07 angående Stora Enso Kvarnsveden AB:s pappersbruk.

I MÖD 2020:27 gällde det ändringstillstånd för en vindkraftpark. Ansökan avsåg huvudsakligen tillstånd att uppföra färre vindkraftverk men med en högre totalhöjd. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en ändring kan prövas inom ramen för en ansökan om ändringstillstånd i de fall där det är möjligt att på grundval av ansökan på ett godtagbart sätt bedöma de miljöeffekter som ändringen av verksamheten medför, under förutsättning att det med hänsyn till övriga omständigheter kan anses lämpligt. Mark- och miljööverdomstolen ansåg i det här fallet att det har varit möjligt att pröva aktuell ansökan med hänsyn till vad bolaget redovisat i fråga om miljöeffekter, att det befintliga tillståndet meddelats inom en relativ närtid, att den tekniska utvecklingen avseende vindkraftverk är snabb, att höjningen av vindkraftverken innebar en produktionsökning och att det i målet inte hade framkommit att det skett några väsentliga förändringar i omgivningen sedan det befintliga tillståndet meddelades.

Ändringstillstånd och Natura 2000

Om ett ändringstillstånd berör ett Natura 2000-område ställs särskilda krav på prövningsunderlaget. Prövningsmyndigheten bedömer hur avgränsningen av prövningen ska göras, vilket underlag som krävs, vilka villkor som har miljömässigt samband med ändringen och som eventuellt behöver ändras i enlighet med 24 kap. 8 § miljöbalken. Verksamhetsutövaren måste bl.a. redovisa kumulativa effekter av ändringen enligt 13 § miljöbedömningsförordningen, vilket gör att det blir en samlad prövning av ändringens påverkan på verksamheten. Det kan innebära att det inte alltid räcker att redovisa vad bara ändringen innebär, exempelvis vid en Natura 2000-prövning. Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § första stycket miljöbalken krävs om en verksamhet eller åtgärd på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

Bestämmelsen genomför artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet. Av artikeln framgår att alla planer eller projekt som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt, ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

Av Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår att bedömningen av en verksamhets påverkan på skyddade livsmiljöer och arter i ett Natura 2000-område ska göras tillsammans med andra pågående eller planerade projekt (se MÖD 2014:46). Det innebär att bedömningen av om en sökt ändring kräver Natura 2000-tillstånd ska omfatta även påverkan från den pågående verksamheten. Ett annat synsätt skulle kunna göra det möjligt att undgå en Natura 2000-prövning genom att successivt genomföra ändringar som var och en betraktad för sig inte når upp till kravet på tillstånd, men som sammantagna över tid kan påverka miljön på ett betydande sätt. Ett sådant förfarandet kan inte anses överensstämma med direktivets syfte och kan inte heller anses förenligt med innebörden av bestämmelsen i 7 kap. 28 b § som uttryckligen säger att pågående verksamhet ska vägas in i bedömningen av frågan om huruvida tillstånd kan lämnas.

Av praxis framgår att det inte behöver vara klarlagt att ett projekt har en betydande miljöpåverkan på ett Natura 2000-område för att en tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska ske, utan en sådan prövning ska göras så snart det är troligt att det finns en

sådan påverkan (NJA 2013 s. 613, p. 10 samt EU-domstolens dom den 7 september 2004 i mål C-127/02, p. 41, Waddenzee).

Vid en prövning av om tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken kan ges ska tillståndsmyndigheten göra en samlad bedömning som är fullständig, exakt och slutlig. Det betyder att miljökonsekvensbeskrivningen måste innehålla en utredning som möjliggör en sådan bedömning. Ett Natura 2000-tillstånd förutsätter att tillståndsmyndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området (se NJA 2013 s. 613, p. 13). Underlaget måste ge tillståndsmyndigheten förutsättningar att föreskriva de villkor som behövs för att hindra att skada eller betydande störningar på livsmiljöer och arter i området uppkommer.

Detta påverkar hur en verksamhetsutövare kan avgränsa en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Det måste finnas ett underlag som gör det möjligt att samlat bedöma den påverkan som den sökta och pågående verksamheten har på Natura 2000-området. Det måste också finns ett underlag som gör det möjligt att avgöra om de villkor som redan gäller för verksamheten är tillräckliga för att undvika att det uppstår skada på Natura 2000-området.

En ansökan om ändringstillstånd måste således ha ett underlag som möjliggör en bedömning av samtliga relevanta miljömässiga konsekvenser och föreskrivande av nödvändiga villkor för att den ska kunna prövas (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 augusti 2018 i mål nr M 10355-17).

4.2.5 Gränsen mellan tillstånd och anmälan vid ändring av en verksamhet

Regeln som styr tillståndsplikten – från miljöskyddsförordningen till miljöprövningsförordningen

Bestämmelsen om var gränsen går för att tillstånd ska krävas för en ändring har formulerats olika över tid. I miljöskyddsförordningen (1989:364) föreskrevs att tillstånd krävdes vid ändring av inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebar att ett utsläpp eller en störning kunde ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kunde uppstå. Det krävdes också tillstånd för en sådan ändring som innebar att verksam-

heten kom att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut.

I förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd formulerades huvudregeln genom att tillstånd krävdes även vid ändring av en tillståndspliktig verksamhet med undantag av om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma.

I den gällande miljöprövningsförordningen krävs tillstånd för ändring av en tillståndspliktig verksamhet om 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller 2 ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Nedan beskrivs närmare mot bakgrund av vilka överväganden de olika lydelserna har vuxit fram.

Miljöskyddsförordningen

Miljöskyddsförordningens bestämmelse om tillståndsplikt var långtgående. Av förarbetena till miljöskyddslagen framgår att immissionssakkunniga föreslog att koncessionsplikt och anmälningsplikt skulle föreskrivas bl.a. i fråga om ändring av fabriker eller andra inrättningar. Skyldigheten skulle dock endast gälla om ändringen kunde medföra väsentlig ökning av störningen eller om den var av väsentlig betydelse från störningssynpunkt. Flera remissinstanser ansåg att skyldigheten inte skulle begränsas till att ändringen skulle vara väsentlig. Departementschefen menade att vad som är att anse som väsentlig lätt kunde bli föremål för delade meningar mellan prövningsmyndighet och företagare. Föroreningsmängderna skulle då också kunna öka i betydande omfattning utan att myndigheterna fick kännedom om det i tid. Principen skulle i stället vara den omvända. Varje ombyggnad, utbyggnad eller ändring som kunde medföra att föroreningen ökade eller att en ny förorening uppkom eller på annat sätt var av betydelse från störningssynpunkt skulle prövas i förväg. Endast uppenbara fall skulle undantas.

I 3 § i den upphävda miljöskyddsförordningen (1989:364) föreskrev regeringen enligt bemyndigande i miljöskyddslagen att det var förbjudet att utan tillstånd enligt miljöskyddslagen

1. anlägga en fabrik eller annan inrättning,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller annat fast ämne, om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning.

Första stycket gällde även vid ändring av inrättning eller verksamhet, om åtgärden innebar att ett utsläpp eller en störning kunde ändra karaktär eller omfattning så att en olägenhet av betydelse från hälso- eller miljöskyddssynpunkt kunde uppstå. Vad som sades i första stycket gällde vidare i fråga om en sådan ändring som innebar att verksamheten kom att bedrivas eller inrättningen utformas på annat sätt än vad som bestämts i ett tillståndsbeslut.

Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Miljöbalken öppnade först upp för en mer generös bedömning vid mindre ändringar. När miljöbalken trädde i kraft bemyndigades regeringen i 9 kap. 6 § miljöbalken att meddela föreskrifter om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter vilket gjordes i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Regeringen hade enligt bestämmelsen möjlighet att föreskriva att det skulle vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan hade gjorts bedriva miljöfarlig verksamhet som avsågs i punkterna 1–3 om den ändrades med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt och det inte var fråga om en mindre ändring. Det innebar att om sådan prövning var föreskriven skulle det göras en samlad prövning varje gång en verksamhet ändrades, om det inte var en liten eller obetydlig ändring som inte ökade utsläpp eller andra störningar. Därmed skulle undvikas att det för verksamheten skulle finnas ett antal tillståndsbeslut, som vart och ett endast avsåg den del som ändrats vid ett visst prövningstillfälle. Överblickbarheten ökade därmed och dessutom slapp prövningsmyndigheten svårigheten att avgöra vad som skulle omfattas av prövningen.

Det innebar också att det för såväl verksamhetsutövaren som tillsynsmyndigheten blev lättare att senare kontrollera att tillståndet följs.

I 5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd föreskrevs att det var förbjudet att, om verksamheten eller åtgärden

hade beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning, utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen.

Det var också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall farliga ämnen, som enligt vad som anges i avdelning 4 i bilagan innebar en miljöfarlig hantering, ingick eller avsågs ingå i verksamheten.

Första och andra styckena gällde även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävdes dock inte om ändringen var mindre och inte innebar att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma. Tillstånd krävdes inte heller om ändringen endast avsåg lagring av timmer eller annat virke som inte skedde på eller nära vattentäkter, om lagringen behövdes med anledning av storm eller orkan och virket hölls väl avgränsat från annat virke.

Justering avseende begreppet ”mindre ändring”

Regeringens bemyndigande i fråga om tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet justerades i början av 2000-talet. Ändringen innebar att regeringen skulle ha möjlighet att föreskriva om tillstånd eller anmälan även för mindre ändringar.

Skälen för regeringens förslag var att regeringen borde på motsvarande sätt som gällde enligt miljöskyddslagen ha en sådan möjlighet eftersom det inte kan uteslutas att även mindre ändringar kan få konsekvenser för miljön. Regeringen föreslog därför att bemyndigandet i 9 kap. 6 § första stycket punkten 4 skulle ändras på så sätt att begränsningen avseende mindre ändringar tas bort.[20]

[20] Prop. 2001/02:65, s. 44 f.

Miljöprövningsförordningen

Inför införandet av IED-direktivet tillsattes Industriutsläppsutredningen som lämnade betänkandet SOU 2011:86. Utredningen föreslog bl.a. att begreppet ”mindre ändring” skulle tas bort i 5 § tredje stycket förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Utredningen föreslog att tillståndsplikten skulle gälla för större ändringar. För ändringar som inte är större och som inte innebär några större risker för miljön skulle det räcka med en anmälan. Förslaget hade följande lydelse.

> Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken bedriva en verksamhet för vilken tillstånd har meddelats enligt balken om verksamheten ändras och ändringen, ensam eller tillsammans med tidigare ändringar, är större eller innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön kan uppkomma.

Utredningen menade att förhoppningen var att omformuleringen skulle leda till att ändringar som inte är större och förändringar som saknar miljöpåverkan kan genomföras efter anmälan och att detta tillgodosåg näringslivets behov av snabb hantering utan att det sänkte miljökraven. Med tanke på att ett anmälningsärende ska behandlas inom 6 veckor och ett tillståndsärende kan ta betydligt längre tid finns det stora effektivitetsvinster att göra utan att miljöpåverkan ökar. Både prövningsmyndigheterna och verksamhetsutövarna skulle vinna på förenklade prövningar när förändringarna saknar betydelse ur miljösynpunkt. Förhoppningen angavs vara att dessa regelförenklingar stimulerar företagen att miljöförbättra sina verksamheter.

Utredningen framhöll även att en ändring som innebär att det gällande tillståndet eller särskilda villkor för tillståndet behöver ändras alltid är tillståndspliktig. En sådan ändring fordrar alltså antingen ett nytt tillstånd, eller ett ändringstillstånd. En ändring får alltså, för att det ska räcka med en anmälan, bara påverka innebörden i det allmänna villkoret i gällande tillståndsavgörande. En produktionsökning som går utöver gällande tillstånd är alltid tillståndspliktig.

I den proposition som låg till grund för genomförandet av IED-direktivet behandlades inte frågan närmare.[21] Den ändring som nu finns i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen baserades på utredningens förslag men fick en delvis annan utformning efter att förslaget hade remissbehandlats.

[21] Prop. 2012/13:35.

> För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om
> 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller
>
> 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.
>
> Tillstånd krävs dock inte om ändringen endast avser lagring av timmer eller annat virke som inte sker på eller nära en vattentäkt, om lagringen behövs med anledning av en storm eller orkan och virket hålls väl avgränsat från annat virke.

I Ds 2016:25 om miljöbedömningar föreslogs att bestämmelsens första stycke skulle få följande lydelse.

> För ändring av en tillståndspliktig verksamhet krävs det också tillstånd, om
>
> 1. ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2–32 kap., eller
>
> 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändring, med hänsyn till de omständigheter som anges i 11–14 §§ miljöbedömningsförordningen, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Syftet med förslaget var att det skulle tydliggöras att en förväntad betydande miljöpåverkan är en förutsättning för att en ändring av miljöfarlig verksamhet ska vara tillståndspliktig och för att en tillsynsmyndighet ska få förelägga verksamhetsutövare om att ansöka om tillstånd. Förslaget genomfördes inte eftersom flera remissinstanser avstyrkte det. Synpunkterna handlade bl.a. om att det kan finnas andra skäl att pröva en ändring i ett tillståndsförfarande än att ändringen medför betydande miljöpåverkan enligt lagtexten. Vidare att frågan om en ändring är tillståndspliktig eller inte saknar koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Vi redogör mer för frågan en analys av rättsläget avseende begreppsanvändningen i avsnitt 4.2.7 nedan.

Processen att anmäla en C-verksamhet respektive att anmäla en ändring av en tillståndspliktig verksamhet

I 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen anges att om det i fråga om en verksamhet eller åtgärd som beskrivs i 2–32 kap. anges att anmälningsplikt gäller, får verksamheten eller åtgärden inte bedrivas utan att vara anmäld till tillsynsmyndigheten. För sådana verksamheter och åtgärder anges uttrycket ”Anmälningsplikt C”.

Enligt 11 § gäller anmälningsplikten även ändringar av en verksamhet som har ett tillstånd (obligatoriskt eller frivilligt), om ändringen inte är tillståndspliktig enligt 4 § (punkten 1) eller om ändringen avser en anmälningspliktig verksamhet enligt 10 § och har betydelse från störningssynpunkt.

Bestämmelser om handläggning av anmälan finns i 22, 24–27 och 46 §§ förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En anmälan som avses i 1 kap. 10 § miljöprövningsförordningen (anmälningsplikt av C-verksamheter) eller i 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (anmälan om ändring av tillståndspliktig verksamhet eller verksamhet med frivilligt tillstånd eller ändring av en C-verksamhet om ändringen har betydelse från störningssynpunkt) ska göras i god tid innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Anmälan ska vara skriftlig och ges in till den myndighet eller kommun som utövar den operativa tillsynen över verksamheten eller åtgärden. Anmälan ska dock ges in till länsstyrelsen, om verksamheten eller åtgärden har samband med en annan fråga som prövas av länsstyrelsen. Om tillstånd söks till en tillståndspliktig verksamhet behöver anmälan inte göras. Om det finns särskilda skäl, får den kommunala nämnden överlämna anmälningsärendet till länsstyrelsen.

En anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter och för de verksamheter som räknas upp i 25 § 2. förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, de uppgifter som framgår av 8 § och 9 § första stycket 1 miljöbedömningsförordningen. Av 8 § framgår att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens utformning och omfattning, rivningsarbeten om sådana kan förutses, verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade, vad i miljön som kan antas bli betydligt påverkat samt de

betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser, i den utsträckning som sådana uppgifter finns tillgängliga. Vidare åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter, i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgängliga, och den bedömning som den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden gör i frågan om huruvida en betydande miljöpåverkan kan antas.

De uppgifter som ska finnas med i samrådsunderlaget ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för att kunna ta ställning till om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan utifrån sådana omständigheter som avses i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

De statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken ska på lämpligt sätt och i skälig omfattning ges tillfälle att yttra sig över en anmälan. I fråga om särskilt uppräknade C-verksamheter ska den myndighet som handlägger anmälan pröva om verksamheten behöver tillståndsprövas och vid prövningen ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen samt förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När ett anmälningsärende är tillräckligt utrett och om det behövs, ska den myndighet som handlägger ärendet i ett föreläggande till verksamhetsutövaren besluta om försiktighetsmått eller förbud enligt miljöbalken eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. En anmälningspliktig verksamhet får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

Stegen i prövningen av huruvida en ändring är anmälnings- eller tillståndspliktig

I praxis har bestämmelsen om tillståndsplikt generellt tolkats som att tillståndets omfattning, särskilda och allmänna villkor utgjort en ram som verksamhetsutövaren inte får ändra utan tillstånd. Det får tolkas som en följd av att ett tillstånd gäller mot alla såvitt avser frågor som prövats i domen/beslutet (tillståndets rättskraft) och därför bara kan ändras genom omprövning eller genom ny tillståndsprövning. Det framgår dock inte explicit av lagtexten i 1 kap. 4 § miljö-

prövningsförordningen. Praxis visar också att kopplingen mellan det allmänna villkoret och tillståndets rättskraft är oklar.[22] Vi redogör för exempel från rättspraxis nedan.

Den första frågan tillsynsmyndigheten ska avgöra är om ändringen ryms inom tillståndets omfattning eller påverkar tillståndets villkor. Bedömningarna är ofta komplexa att göra med en omfattande studie av tillståndsavgörande och ansökningshandlingar. Ett föreläggande eller förbud från tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken inte begränsa en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken. Tillståndets rättskraft gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet.

En verksamhetsutövare får fråga sig om ändringen är tillståndspliktig i sig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen eller om den ensam eller tillsammans med tidigare ändringar medför att olägenheter av betydelse kan uppkomma. Vidare om ändringen medför att tillståndets rättskraft berörs.

Det allmänna villkoret

I tillstånd finns som regel ett allmänt villkor. Detta är vanligen utformat enligt följande: ”Verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden uppgett eller åtagit sig i ärendet”. Denna typ av villkor har traditionellt sett använts för tillståndsgivna verksamheter och har ansetts ha samma rättskraft som övriga villkor i beslutet. Hur gränsen ska dras om vad som ska anses reglerat i tillståndet i detta hänseende är dock oklart.

Detta villkor binder sökanden vid den redovisning som lämnats i ärendet. Genom denna formulering blir alla åtaganden bindande för tillståndshavaren. Det allmänna villkoret är av vikt för såväl sökanden som tillsynsmyndigheten och anses i vart fall principiellt ha samma rättskraft som övriga villkor. Ett åtagande från verksamhetsutövaren är alltså i detta hänseende lika bindande som de preciserade villkoren.

Det är i detta sammanhang verksamhetens överensstämmelse med det allmänna villkoret har stor betydelse för bedömningen. Detta sker genom en jämförelse mellan bedrivandet av verksamheten och till-

[22] SOU 2011:86, s. 230.

ståndet som verksamheten ska bedrivas i ”huvudsaklig överensstämmelse” med (det allmänna villkoret). Om ändringen ligger utanför det område som det allmänna villkoret täcker är tillsynsmyndigheten oförhindrad att fatta beslut om föreläggande eller förbud, dvs. den omfattas inte av den rättskraft som ett tillstånd ger. Av den praxisgenomgång vi gör nedan framgår dock att uttolkningen av vad som ryms i det allmänna villkoret ofta är svår och tidsödande att göra med bedömningar i flera instanser. Kopplingen mellan rättskraften och det allmänna villkoret är därför oklar.

De särskilda villkoren

De större verkningar som en verksamhet ger upphov till ska regleras genom särskilda villkor. De verkningar som inte reglerats genom särskilda villkor har således inte bedömts vara så allvarliga att det har funnits skäl att reglera dessa särskilt. De särskilda villkoren är därför viktiga, eftersom de reglerar bl.a. utsläppen från verksamheten.

Övriga kriterier för tillståndsplikt

Nästa steg i bedömningen är om den ändrade verksamheten i sig kräver tillstånd enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen. Om så inte är fallet blir nästa fråga om den planerade ändringen kan anmälas eller om den är tillståndspliktig utifrån bestämmelsen i 1 kap. 4 § första stycket punkt 2 miljöprövningsförordningen. Enligt den bestämmelsen krävs det tillstånd för en ändring av en tillståndspliktig verksamhet om ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

En ändring kan alltså anmälas om den inte omfattas av tillståndets rättskraft och inte är tillståndspliktig i sig enligt 2–32 kap. eller kan medföra olägenheter av betydelse för människors hälsa eller miljön. Tillsynsmyndigheten kan då förelägga om försiktighetsmått, förbjuda verksamheten eller förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd för verksamheten om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Rättspraxis om gränsen mellan anmälan och tillstånd vid ändring och frågor om tillståndets rättskraft

I rättspraxis har frågan kring gränsdragningen mellan anmälningsplikt och tillståndsplikt tagits upp ett antal gånger. Redovisningen nedan omfattar även viss praxis från underinstanser för att belysa komplexiteten och ojämnheten i tillämpningen. Vid genomgång av domar som rör ändring av tillståndspliktig verksamhet framgår att tillståndets omfattning och både det allmänna villkoret och de särskilda villkoren påverkar utrymmet för vad som utgör en tillståndspliktig ändring.[23] Här är ett urval av domar och beslut i frågan från senare tid.

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen (mål nr M 2505-20 den 27 maj 2020) hade en verksamhetsutövare i Svalövs kommun gjort en ändringsanmälan eftersom man tänkt flytta en del av sin produktion av animaliska och vegetabiliska råvaror till nya lokaler. Eftersom den anmälda verksamheten hade ett tekniskt och miljömässigt samband med den totala verksamheten och processavloppsvattnet skulle hanteras på samma sätt i hela verksamheten ansåg domstolen att det inte var lämpligt att pröva flytten av verksamheten isolerat från den övriga verksamheten. Domstolen dömde till bolagets nackdel och ansåg att flytten av den del av verksamheten som ändringsanmälan avsåg i stället omfattade den verksamhet som redan handlades i ett pågående tillståndsärende hos miljöprövningsdelegationen.

I MÖD 2018:24 var omständigheterna något annorlunda. En verksamhetsutövare i Helsingborgs kommun hade gjort en anmälan om ändring av verksamhet för att transportera avfall från en utlastningsplats på industriområdet till hamnen. Mark- och miljödomstolen fann att ändringen rymdes i grundtillståndet från 1979, men Mark- och miljööverdomstolen gjorde motsatt bedömning. Domstolen konstaterar även att det är verksamhetsutövaren som har bevisbördan för att en anmäld ändring inte innebär en sådan olägenhet för människors hälsa eller miljö att ett tillstånd krävs. Då verksamhetsutövaren inte lyckats med detta ansåg domstolen att ändringen av verksamheten skulle kunna medföra olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön och att ändringen av verksamheten på den grunden i stället var tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Rättsfallet visar att tillståndets omfattning och

[23] Se bland annat MÖD 2005:44, MÖD 2011:7, MÖD 2018:24.

villkor har betydelse för prövningen av om ett föreläggande eller förbud begränsar tillståndets rättskraft. Tillståndsplikten hade dock med ändringens omgivningspåverkan att göra.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 4 december 2020 i mål nr M 13003-19 hade en verksamhetsutövare anmält installation av en pump i inloppsstationen vid ett reningsverk som en ändring av tillståndsgiven verksamhet. Pumpen skulle transportera överskottsvolymer av avloppsvatten till utjämningsmagasin som avsågs anläggas och anmälas senare. Länsstyrelsen beslutade att förbjuda ändringen eftersom man ansåg att ändringen skulle hanteras inom ramen för den tillståndspliktiga verksamheten. Domstolen konstaterade att den anmälda ändringen endast utgjorde ett moment i ett planerat framtida arrangemang för omhändertagande av spillvatten bestående av flera åtgärder, men att det saknades en närmare redovisning av övriga delmoment i denna anordning. Bland annat hade några närmare specifikationer av spillvattenmagasinet, dess utformning och funktion samt hur det skulle anslutas till reningsverket, inte presenterats. Domstolen ansåg att det inte var lämpligt att pröva den anmälda åtgärden isolerat från övriga planerade åtgärder och menade att det fanns ett sådant funktionellt samband mellan installationen av pumpen, dess funktion och övriga delar av den planerade anordningen att det bör ske en samlad prövning av samtliga delar med beaktande av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Domstolen instämde därför i underinstansernas bedömning att ändringen skulle förbjudas.

I Mark- och miljödomstolen i Vänersborgs dom i mål nr M 693-19 från den 7 maj 2019 hade ett raffinaderi i Göteborg anmält en ändring av verksamheten som innebar att raffinaderiet skulle provköra en annan typ av olja än den råolja som tillståndet medgav. Länsstyrelsen gjorde bedömningen att ändringen var tillståndspliktig eftersom den nya oljan inte kunde jämställas med råolja och att villkor i tillståndet skulle kunna behöva ändras. Länsstyrelsen prövade således inte anmälan. Domstolen konstaterade att det i tillståndet visserligen står skrivet att råolja ska användas som huvudråvara men att även andra råvaror kommer att utnyttjas. Tillståndets utformning utgjorde därmed inte något hinder för att använda andra oljor än råolja. Domstolen återförvisade därför ärendet till länsstyrelsen för att pröva ändringsanmälan i sak.

Länsstyrelsens i Norrbottens län beslutade om en anmälan om ändring av SSAB:s verksamhet för pilotanläggningen Hybrit (den

25 maj 2018, dnr 555-4792-18). SSAB hade anmält en ändring av den tillståndsgivna verksamheten i enlighet med 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen avseende uppförande och drift av en pilotanläggning för utveckling av en vätgasbaserad reduktionsprocess för järnmalm inom bolagets verksamhetsområde i Luleå. Bolaget menade att den ändring som anmäldes låg inom ramen för tillståndet och de föreskrivna villkoren. Bolaget angav vidare att den planerade pilotanläggningen inte gav någon negativ påverkan av betydelse för människors hälsa eller miljön.

Länsstyrelsen gjorde bedömningen att bolagets anmälda ändring med hänsyn till uppgifterna i anmälan och ändringens omfattning inte torde medföra att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa och miljön kan uppkomma. För ändringen krävdes således inte något tillstånd. Bolagets anmälan föranledde därför inte någon åtgärd från länsstyrelsens sida. Detta är ett exempel på anmälan om försöksverksamhet, och av länsstyrelsens beslut framgår inte uttryckligen om man delar bolagets bedömning att det ligger inom ramen för tillståndet, men beslutet får antas vila på den slutsatsen.

Industriutsläppsutredningen gör i sitt betänkande en genomgång av ett antal rättsfall avseende omfattningen av ett tillstånds rättskraft kopplat till specifikt det allmänna villkoret, bl.a. MÖD 2002:34, 2005:7, 2007:20, 2007:23 samt 2010:35. Utredningen landar i slutsatsen att det går att hävda att det så kalladeallmänna villkoret inte ger verksamhetsutövaren någon egentlig trygghet och menar att praxis inte är helt enhetlig vad gäller betydelsen av det allmänna villkoret, samt att det därför är svårt att dra någon annan slutsats än att kopplingen mellan rättskraften och det allmänna villkoret är oklar.[24]

4.2.6 Gränsdragningen mot tillsynsfrågor

I en dom från Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt, (mål nr M 2364-20) behandlades frågan om ett förbud mot att lägga ut sidoberg längs ett sandmagasin vid särskilt utpekade dammsträckor inom gruvindustriområdet i Kiruna kommun. Syftet med åtgärden var att säkerställa god bärighet för arbetsfordon på arbetsytan. Länsstyrelsen förbjöd åtgärden dels eftersom den inte rymdes inom tillståndets ram och dels eftersom det kunde ifrågasättas om åtgärden

[24] SOU 2011:86, s. 230.

som sådan var lämplig ur ett dammsäkerhets- och geotekniskt perspektiv. Domstolen konstaterade att LKAB hade tillstånd att höja dammen ytterligare ett antal meter från dagens nivå med användandet av den så kallade inåtmetoden. Att lägga ut sidoberg, som normalt har en god dränerande förmåga och positiva effekter på stabiliteten, i stället för anrikningssand, fann domstolen inte kunde anses gå utanför LKAB:s befintliga tillståndsdom. Tillsynsmyndigheten får då endast meddela förelägganden och förbud som (1) är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer, eller (2) gäller säkerhetshöjande åtgärder vid en damm som klassificerats enligt 11 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken. Domstolen konstaterade att punkten 1 inte var för handen och vidare att förbudet inte var förenat med något föreläggande som på ett konkret sätt skulle höja dammens säkerhetsnivå. Förbudet begränsade således i viss utsträckning LKAB:s möjlighet att nyttja befintligt tillstånd och var mer ingripande än vad som behövdes. Domstolen konstaterade att de risker som länsstyrelsen påpekade i målet snarare var hänförliga till den aktuella dammkonstruktionen och användandet av inåtmetoden än åtgärden i sig och att tillsynsmyndigheten har möjlighet att angripa det genom omprövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken. Domstolen fann därför att länsstyrelsen inte haft fog för sitt beslut att förbjuda LKAB att vidta planerade åtgärder rörande utläggning av sidoberg.

Rättsfallet är ett exempel på att det i prövningen ibland kommer in frågor som handlar om tillsyn. Miljöbalkssystemet är emellertid konstruerat för att frågorna ska hållas isär. Tillståndsprövningen styrs av verksamhetsutövarens yrkande medan omprövningen styrs av tillsynsmyndighetens.

4.2.7 Olika begrepp kring omgivningspåverkan skapar en otydlighet vid gränsdragningen mellan tillstånd och anmälan

Begreppet betydande miljöpåverkan

I 10 § miljöbedömningsförordningen beskrivs vad som ska beaktas i bedömningen av om en verksamhet eller åtgärd innebär betydande miljöpåverkan. Det handlar om

1. vad det är för verksamhet,
2. var den planeras,
3. vilka miljöeffekter som förväntas.

Eller som det uttrycks i 10 § miljöbedömningsförordningen; verksamhetens eller åtgärdens utmärkande egenskaper, verksamhetens eller åtgärdens lokalisering och de möjliga miljöeffekternas typ och utmärkande egenskaper.

Dessa tre punkter beskrivs mer i 11–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Vid bedömningen av betydande miljöpåverkan handlar det om, liksom vid all bedömning av miljöeffekter att se på både perspektiven vad och var. Det handlar om att beakta samverkan mellan projektets och platsens egenskaper samt den betydelsen denna samverkan har för berörda delar av miljön. Typen av åtgärd och förutsättningarna på platsen har betydelse för den effekt som uppstår.

För att kunna avgöra om en verksamhet eller åtgärd medför betydande miljöpåverkan måste man ta hänsyn till den plats eller det landskap man befinner sig i. Är det en robust miljö som tål förändringar eller är den extra känslig för störning? Kanske är den redan påverkad av andra ingrepp. Hur förhåller sig den här platsen till sitt omgivande landskap? Det andra som måste vägas in är naturligtvis vad det är som ska göras på platsen. Det är stor skillnad om det handlar om exempelvis en husbehovstäkt eller en fullskalig gruva. De tre kriterierna beskrivs närmare i Naturvårdsverkets webbvägledning *Miljöbedömningar enligt kapitel 6 miljöbalken* och återges inte här.

Miljökvalitetsnormer och betydande miljöpåverkan

Det har uppkommit frågor under vårt utredningsarbete kring vilken hälsopåverkan betydande miljöpåverkan tar sikte på och betydande miljöpåverkan i relation tillmiljökvalitetsnormer för vatten, vilka syftar dels till att skydda människors hälsa och miljön, dels uppfylla krav som ställs genom Sveriges medlemskap i EU. Om det finns risk för att verksamheten eller åtgärder innebär att miljökvalitetsnormerna överträds bör det innebära att detta bedöms utgöra betydande miljöpåverkan. Det blir dock frågor för rättstillämpningen att avgöra i det enskilda fallet. Enligt EU-rätten handlar bedömningen om betydande miljöpåverkan kan antas om en från fall till fall-bedöm-

ning och det är därför inte möjligt att fastställa gränsvärden och liknande som ska vara avgörande. Risker för människors hälsa ska vägas in vid bedömning av en verksamhets eller åtgärds utmärkande egenskaper enligt 11 § 7. miljöbedömningsförordningen.

Europeiska kommissionens vägledning om ändringar

I Europeiska kommissionens vägledning för MKB-direktivet knyts bedömningen av miljöpåverkan både till kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning *och* till kravet på tillstånd. Under rubriken *Behovet av tillstånd* anger kommissionen följande.

> Domstolen har vid flera tillfällen betonat att ”medlemsstaterna skall genomföra MKB-direktivet på ett sätt som fullt ut uppfyller det krav som ställs mot bakgrund av dess huvudsakliga syfte, vilket enligt artikel 2.1 i direktivet är att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges”.
>
> Ändringar eller utvidgningar av projekt, i den mening som avses i punkt 24 i bilaga I eller punkt 13 a i bilaga II till MKB-direktivet, som kan antas ha en betydande miljöpåverkan ska bli föremål för krav på tillstånd.[25]

Begreppet olägenhet för människors hälsa

Definitionen av begreppet olägenhet för människors hälsa finns i 9 kap. 3 § miljöbalken. Även sådana störningar som inte kan visas vara direkt hälsoskadliga men som påtagligt påverkar människors psykiska välbefinnande omfattas, t.ex. buller, lukt och termiskt inomhusklimat. Bedömningen ska utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet och inte baseras på en persons reaktion i det enskilda fallet. Dock ska hänsyn tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker. Bedömningen av hälsostörningen är enbart medicinsk och hygienisk och således utan ekonomiska eller tekniska avvägningar. Bedömningen av vad som är ”ringa” är också beroende av hur människor i allmänhet uppfattar situationen. Som helt tillfälliga räknas inte regelbundna störningar eller störningar som återkommer vid flera tillfällen om än inte med någon regelbundenhet.[26]

[25] Europeiska kommissionen (2021).
[26] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 109.

Begreppet olägenhet för miljön

Olägenhet för miljön saknar legaldefinition. Skälet kan nog sägas vara att hur stor olägenheten för miljön är beror exempelvis på lokaliseringen. Om en verksamhet eller åtgärd har en mindre gynnsam lokalisering kan bedömningen resultera i att verksamheten eller åtgärden medför en ”olägenhet av betydelse för miljön”. Om verksamheten eller åtgärden däremot är lämpligt lokaliserad kan bedömningen för samma verksamhet eller åtgärd resultera i att olägenheten endast bedöms vara ringa.

Begreppet olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön

När det gäller innebörden av begreppet ”olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön” är den formuleringen oförändrad och Miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2011:7 är därför fortfarande vägledande.

Frågan i målet gällde om bolagets anmälan om aktuella nya avfallsslag kunde godtas som en anmälan om en mindre ändring. Miljööverdomstolen konstaterade att den totala mängd avfall som anmälts av bolaget rymdes inom tidigare givet tillstånd för verksamheten. Användningen av hästgödsel omnämndes i den tekniska beskrivningen och omfattades därmed av det allmänna villkoret i tillståndet. Vad gäller övriga avfallsslag hade inget framkommit som tydde på att ändringen skulle innebära att någon olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kunde uppkomma. Ändringen medförde inte heller några ytterligare miljömässiga konsekvenser än vad som redan hade behandlats inom ramen för tillståndet. Miljööverdomstolen fann därför att det inte fanns skäl att förbjuda fortsatt införsel av aktuella avfallsslag och godkände anmälan.[27]

Begreppet betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön

I nedanstående avgörande gjordes bedömningen att verksamheten kunde innebära betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön och att det därför ansågs befogat att förelägga om att söka tillstånd.

[27] Ds 2018:38, s. 46.

I Miljööverdomstolens dom den 16 oktober 2008 i mål nr M 2562–08 handlade det om ett föreläggande om att söka tillstånd för en verksamhet. Verksamheten bestod i metallsortering och återvinning av restavfall såsom byggavfall, järn och metall. Nämnden fattade beslut om att förelägga bolaget att vidta vissa skyddsåtgärder. Efter överklagande från sakägare i två omgångar ändrade miljödomstolen länsstyrelsens beslut så att nämnden efter överlämnande skulle pröva bl.a. lokaliseringen av verksamheten. Nämnden beslutade den 24 april 2007 att förelägga bolaget vid vite att senast den 1 juni 2007 ansöka om tillstånd för verksamheten. Nämndens beslut överklagades först till länsstyrelsen som fastslog nämndens beslut med den ändringen att de flyttade fram tidsfristen för ansökan. Därefter överklagade närboende (sakägare) beslutet till miljödomstolen som biföll överklagandet och förbjöd verksamheten. Miljööverdomstolen beslutade att fastställa länsstyrelsens beslut. Av domstolens bedömning framgick att det i normala fall inte kan anses lämpligt att en verksamhets eventuella olägenheter och osäkerhet kring dess verkningar ska ligga till grund för ett beslut om förbud av verksamhet. I en tillståndsprövning finns möjlighet att utreda de faktiska förhållandena, varför ett förbud inte ansågs lämpligt. Vid en tillståndsprövning i jämförelse med den prövning som gjorts i förvarande mål bör det finnas en mer heltäckande och bättre utredning avseende bl.a. försiktighetsmått. Dessutom har alla sakägare möjlighet att komma till tals i ett mål om tillstånd. Miljööverdomstolen upphävde därför miljödomstolens dom för att göra det möjligt att genomföra en tillståndsprövning enligt nämndens föreläggande till bolaget.

4.2.8 Ändring av villkor – 24 kap. 13 § miljöbalken

Enligt den ursprungliga lydelsen i 27 § miljöskyddslagen kunde koncessionsnämnden upphäva eller mildra villkor i tillståndsbeslut efter ansökan av tillståndshavaren, om det var uppenbart att villkoret inte längre behövdes eller var strängare än nödvändigt eller om ändringen påkallades av omständighet som inte förutsågs när tillståndet meddelades.

Anledningen till att bestämmelsen infördes var att det saknades möjlighet att ändra villkor på ansökan av tillståndshavaren. De bestämmelser som fanns i miljöskyddslagen innebar att villkor som

fastställts i samband med tillstånd till viss verksamhet bara kunde ändras om det var påkallat för att tillgodose de intressen som påverkades negativt av verksamheten. Om det däremot var önskvärt från tillståndshavarens synpunkt att villkor ändrades passade inte dessa bestämmelser. Den enda möjligheten som tillståndshavaren hade var då att avstå från att använda sig av tillståndet och i stället söka nytt tillstånd utifrån de ändrade villkoren. Detta ansågs som en alltför omständlig väg. Införandet av 27 § gav tillståndshavaren möjlighet att genom ansökan hos nämnden få till stånd en omprövning som kunde begränsas till just den föreskrift som tillståndshavaren ville ha upphävd eller ändrad. Bestämmelsen var tillämpligoavsett om den verksamhet som beslutet avsåg börjat utövas eller inte när ansökan om ändring gjordes.

Genom en ändring 1992 infördes en möjlighet för tillståndsmyndigheten att efter tillståndshavarens ansökan kunna ändra villkor även i skärpande riktning. [28]

Av propositionen framgick att Industriförbundet i en framställning till regeringen framhållit att det finns fall där tillståndshavaren har intresse av att få villkoren ändrade även i skärpande riktning. Som exempel nämnde Industriförbundet att villkoren har blivit otidsenliga. Det förfarande som kunde tillämpas, att tillståndshavaren hos Naturvårdsverket eller länsstyrelsen begär att myndigheten ska initiera en omprövning, var onödigt omständligt enligt Industriförbundet, som ansåg det angeläget med en förenkling av gällande ordning.

Naturvårdsverket ansåg också att det var otillfredsställande att en tillståndshavares rätt att begära omprövning av villkor var begränsad. Enligt verket kunde det finnas andra fall när det var motiverat för tillståndshavaren att söka ändring av villkor, också i skärpande riktning, exempelvis i fråga om användningen av en ny och lämpligare analysmetod för ett utsläpp. Departementschefen ansåg att 27 § miljöskyddslagen skulle ändras i enlighet med vad Naturvårdsverket och Industriförbundet hade begärt. Den föreslagna ändringen innebar en utvidgning av tillståndshavarens möjligheter att efter ansökan få andra villkor för verksamheten. Ändringen påverkade inte bestämmelserna i 22 §, som reglerade miljömyndigheternas möjligheter att meddela ålägganden för tillståndshavaren.

Paragrafen lyftes in i huvudsakligen denna utformning vid införandet av miljöbalken och placerades i 24 kap. 8 §.

[28] Prop. 1991/92:137.

Genom SFS 2012:907 har i en ny första punkt föreskrivits att tillståndsmyndigheten efter ansökan av tillståndshavaren får upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet om tillståndsplikten har upphört eller om verksamheten har slutligt upphört.

Av praxis framgår att en ansökan om ändring av villkor ska bedömas restriktivt, se bl.a. MÖD 2003:38, MÖD 2014:10 samt NJA 2010 s. 77. Av MÖD 2006:39 framgår att provisoriska föreskrifter kan ändras i mildrande riktning utan att någon av de förutsättningar för omprövning som ställs upp i 24 kap. 8 § behöver föreligga. Mark- och miljööverdomstolen bedömde i en dom den 14 mars 2017 att tillståndsmyndigheten i samband med bifall till en ansökan enligt 24 kap. 8 § kan göra andra ändringar i tillståndet än den sökta men att det förutsätter att det behövs för att beslutet ska få ett lämpligt innehåll (mål nr M 2449-16).

Upphävande av tillstånd efter ansökan av tillståndshavaren

Efter ansökan av tillståndshavaren får tillståndsmyndigheten besluta att upphäva ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet, om verksamheten har anmälts till tillsynsmyndigheten och tillståndsplikten för verksamheten har upphört eller om verksamheten slutligen har upphört.[29]

Tidigare kunde ett tillstånd återkallas endast genom beslut av tillståndsmyndigheten när verksamheten slutligt hade upphört (24 kap. 3 § första stycket 5 miljöbalken). Vidare var det endast Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, länsstyrelsen eller kommunen i vissa fall som kunde ansöka om en sådan prövning. Det fanns ingen möjlighet för verksamhetsutövaren att påkalla prövningen.

Ändringar i regelverket i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd har inneburit att en del verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga upphört att vara det. De är nu endast anmälningspliktiga. De verksamhetsutövare som inte vill fortsätta att bedriva en verksamhet enligt tillståndet utan vill att den anmälningspliktiga verksamheten endast ska bedrivas med stöd av en anmälan har efter en lagändring 2013 möjlighet till detta. Detsamma gäller för den som frivilligt ansökt om tillstånd och den som lagt ned verksamheten.

[29] Prop. 2012/13:35, s. 62 f.

Vid upphävande av tillstånd krävs att verksamhetsutövaren även gör en anmälan till tillsynsmyndigheten. Det gäller oavsett om det handlar om att tillståndsplikten upphört eller att verksamheten slutligen upphört. Tillsynsmyndighetens bedömning kan behövas för att kontrollera om det finns villkor som aktualiseras vid upphävandet, t.ex. villkor om efterbehandling, och för kontroll av återställningsåtgärder enligt 10 kap. 4 a § miljöbalken. Om en anmälan görs, kan tillsynsmyndigheten vid handläggningen av anmälningsärendet förelägga om försiktighetsmått eller förbud eller förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Prövningen vid ett eventuellt upphävande görs genom att en anmälan först görs till tillsynsmyndigheten. Därefter prövas frågan om upphävande av tillståndsmyndigheten. Inget hindrar att anmälan och ansökan om upphävande lämnas in samtidigt, men tillståndet kan inte upphävas förrän det i ärendet om upphävande är visat att anmälningsplikten har fullgjorts. Anmälningsärendet bör inte avslutas innan tillståndet har upphävts eftersom det då finns risk för att ett beslut i anmälningsärendet strider mot villkor i det gällande tillståndet. Vidare bör man i såväl anmälningsärendet som i ärendet om upphävande av tillståndet uppmärksamma att en verksamhet som är anmälningspliktig enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får påbörjas tidigast sex veckor efter att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer något annat.

4.3 Inhämtade synpunkter och övrig information

4.3.1 Näringslivet

Svenskt Näringsliv anser att ändringstillstånd ska göras till regel vid ändring av befintlig verksamhet. I dag finns det enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken en möjlighet att vid ändring av miljöfarlig verksamhet få enbart ändringen prövad. Huvudregeln är dock alltjämt att hela verksamheten ska prövas. Det förekommer också att frågan om prövningens omfattning används av remissmyndigheter som hävstång för att få igenom krav på verksamheten som annars inte skulle godtas (t.ex. tidsbegränsning av ändringstillståndet).

Avgörandet om huruvida ändringstillstånd kan komma i fråga sker dessutom alltför sent i processen. När ansökan är ingiven till prövningsmyndigheten har redan miljöbedömningsförfarandet genom-

förts och ansökan med miljökonsekvensbeskrivning har upprättats. Att då behöva backa tillbaka och göra om hela proceduren tar mycket tid. Att stå på sig och överklaga ett eventuellt avvisningsbeslut riskerar dock att ta ännu längre tid och därför viker många verksamhetsutövare ner sig och accepterar eller ansöker redan från början om total omprövning för att slippa hamna i konflikt. Nuvarande regel är således ineffektiv och otydlig. Faran för att tillstånd skulle riskera att bli alltför gamla är i dag begränsad genom de BAT-slutsatser som löpande uppdateras inom ramen för IED-direktivet vad gäller all mer miljöpåverkande miljöfarlig verksamhet.

En ändring av miljöfarlig verksamhet är i dag tillståndspliktig enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen om 1. ändringen i sig är tillståndspliktig enligt 2–32 kap. miljöprövningsförordningen eller 2. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Svenskt Näringsliv menar att punkt 2 är det nog ingen som har några invändningar mot, men punkten 1 gör inte sällan att ändringar med mycket liten eller ingen miljöpåverkan vid en större verksamhet inte kan genomföras utan tillståndsprövning. Det är inte effektivt och här borde man kunna hitta en smidigare lösning som gör att endast ändringar som uppfyller kravet i punkt 2 ovan blir tillståndspliktiga. Det enklaste vore att stryka punkt 1. På det sättet klargörs det att det måste vara någon miljöpåverkan av betydelse för att kravet på tillståndsprövning ska utlösas vid ändring. Det var så det såg ut enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, med den skillnaden att ändringen då skulle vara mindre. En sådan ändring bör vara fullt möjlig att göra även med hänsyn tagen till IED, eftersom ändringen i sådant fall ändå kommer att prövas vid en anmälan och tillsynsmyndigheten kan ställa de eventuella tillkommande krav som kan behövas.

Enligt IED är endast väsentliga ändringar tillståndspliktiga. En väsentlig ändring definieras som en ändring som i sig själv uppnår de tröskelvärden som anges i bilaga I till direktivet (artikel 20.3). Ändringar som uppfyller väsentlighetsrekvisitet är tillståndspliktiga enligt IED. Övriga ändringar kräver endast att den behöriga myndigheten underrättas (artikel 20.1). Vid behov kan en liknande reglering införas i miljöprövningsförordningen.

En anmälan blir en komplettering till gällande tillstånd men utan tillståndets rättskraft. Vill man inte ta denna risk som verksamhets-

utövare står det var och en fritt att ansöka om tillstånd. Ändringar bör kunna hanteras som en anmälan även när de gäller en justering av tillåten produktionsmängd. Svenskt Näringsliv har också i samband med remiss av Ds 2016:25 framfört att frågan om huruvida en ändring är tillståndspliktig inte har någon koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver en miljökonsekvensbeskrivning. Det är två olika bedömningar med olika syften som inte bör sammanblandas. Vidare är den bedömning som ska göras enligt den gällande lydelsen i 1 kap. 4 § 2. förhållandevis enkel att göra, medan den bedömning som ska göras enligt 11–14 §§ i den då föreslagna miljöbedömningsförordningen är förhållandevis komplex.

Preem AB menar att skillnaden mellan prövningsförfarandena ändringsanmälan och ändringstillstånd är mycket stor, men att ansöka om en ändring av en redan tillståndsprövad verksamhet är nästan lika tidskrävande och omfattande som att ansöka om ett helt nytt tillstånd. Det skulle därför behövas ett enklare förfarande för ändringstillstånd. Såväl krav på innehåll i ansökan som möjlighet till yttrande över ansökans innehåll kunde begränsas, särskilt om ändringen faller inom ramen för befintligt tillstånd och föreskrivna villkor. Att utvidga möjligheten att anmäla ändringar skulle bidra till en snabbare omställning. Tydligare riktlinjer för vilka ändringar som kan falla inom ramen för anmälan borde tas fram.

Svenskt Vatten anser att ändringstillstånd bör meddelas oftare jämfört med i dag; i många fall bör en anmälan räcka. Så länge ramen för tillståndet bibehålls bör ändringar kunna få tillstånd även om en det finns risk för en mindre påverkan på miljön. Om förändringen i huvudsak är till det bättre för miljön bör det räcka med en anmälan. Reningsteknik som är under utveckling måste kunna införas och testas utan att hindras av tillståndsplikt och byråkrati. Ett exempel är införande av läkemedelsrening i ett befintligt reningsverk vars avloppsvatten från tätorten alltid innehållit läkemedel som passerat genom reningsverket i brist på reningsteknik. Införandet av tekniken har inget annat syfte än att skydda miljön till det bättre varför en anmälan bör räcka. Vill verksamhetsutövaren komma i åtnjutande av rättsskyddet i 24 kap. 1 § miljöbalken kan denne söka ett ändringstillstånd för läkemedelsreningen. Beslut efter en anmälan eller om ett ändringstillstånd bör kunna ges efter en enkel prövningsprocess inom en tid som regleras i processregler.

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) menar att det behöver bli enklare att göra vissa ändringar i verksamheten i enlighet med 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen. Tillsynsmyndigheterna hänvisar allt oftare till att anmälda ändringar behöver tillståndsprövas genom ändringstillstånd, trots den justering som gjorts av regelverket för att anmäla ändring i syfte att förenkla möjligheten till anmälan (dvs. att ändringen inte längre behöver vara mindre). Ändring av C-verksamheter som har införlivats i ett tillstånd bör alltid kunna ändras genom en anmälan och det bör tydliggöras att det inte krävs en ny tillståndsprövning för ändring av C-verksamheter inom ett gällande miljöbalkstillstånd. Det bör även förtydligas att det är möjligt att lägga till en anmälningspliktig C-verksamhet utan att ändringstillstånd krävs.

Prövningen av avgränsade ändringstillstånd borde vara enklare och kunna hanteras snabbare. Vid fortsatt och utökad verksamhet bör omprövning kunna ske genom ett förenklat prövningsförfarande; bl.a. bör lokaliseringsprövningen begränsas. Bestämmelserna vid ändring av, eller förnyat tillstånd för, tillståndsgivna verksamheter behöver ses över så att befintliga verksamheter som huvudregel ska prövas genom ändringstillstånd. Många av täktbranschens prövningar bör kunna hanteras genom ändringstillstånd.

SBMI anser också att det vore bra att tydliggöra att en *bedömning* av betydande miljöpåverkan ska göras inför ansökningar om ändringstillstånd. Trots att gällande lagstiftning i 6 § sista stycket miljöbedömningsförordningen anger att ”Första stycket avgör inte frågan om betydande miljöpåverkan när en verksamhet eller åtgärd ändras”, så anger Naturvårdsverket följande i sin vägledning: ”När det gäller ändringar som enbart kräver ändringstillstånd (16 kap. 2 § miljöbalken) och där inte hela verksamheten behöver tillståndsprövas bör alltså verksamheten alltid antas ha betydande miljöpåverkan om ändringen i sig är sådan att den omfattas av 6 § första stycket miljöbedömningsförordningen. En specifik miljöbedömning ska då göras. Om så inte är fallet ska i stället en undersökning av om ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan göras.” Detta tolkar vissa länsstyrelser som att en ansökan om ändringstillstånd, som berör en täktverksamhet med en produktion över 25 000 ton, alltid ska antas utgöra betydande miljöpåverkan.

För att underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och andra ändringar av en verksamhet samt åstadkomma snabbare

och enklare prövningsprocesser, bör det därför förtydligas att det vid en ändring alltid ska göras en bedömning av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan enligt uppställda kriterier. En annan ändring, vilken riktas till täktbranschen specifikt, vore att höja gränsen för när en täktverksamhet alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

Även reglerna om villkorsändring bör ses över och revideras så att de kan tillämpas vid fler situationer. Det är inte rimligt att mindre justeringar i produktionskedjan kräver att tillstånd behöver omprövas, endast på grund av att de berör ett villkor. Med dagens lagstiftning finns det en begränsad möjlighet att göra en villkorsändring. Regelverket har en onödigt strikt och restriktiv tillämpning och är inte förenligt med hur en verksamhet kan förändras under tillståndstiden utan att det medför ändrad miljöpåverkan. Många mindre ändringar av verksamheter borde kunna hanteras inom ramen för en villkorsändring, men dagens regler förhindrar detta vilket leder till onödiga processer om ändringstillstånd eller t.o.m. helt nya tillståndsprocesser. Vissa villkorsändringar bör vara möjliga utan ändringstillstånd. Alltför detaljerade villkor styr i vissa fall verksamheten och omintetgör en grön omställning av till exempel produktionsprocesser.

4.3.2 Prövningsmyndigheter

Mark- och miljödomstolar

Vi har ställt frågan till mark- och miljödomstolarna huruvida de upplevt att det finns oklarheter eller tillämpningssvårigheter med reglerna om prövning av ändringstillstånd i 16 kap. 2 a och b §§ miljöbalken och 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen.

Några av de synpunkter som framkom är bl.a. följande. Lagstiftningen är tydlig och praxis har satt sig, men det råder ganska ofta olika uppfattningar från verksamhetsutövarnas sida jämfört med tillsynsmyndigheten om vad som kan prövas som ändringstillstånd. Från länsstyrelserna och Naturvårdsverket kommer ofta invändningar om att ansökan är felaktigt avgränsad och det kan påverka kvaliteten på utredningen i målet om man inte kommer vidare i frågan, dvs. om myndigheterna då inte svarar i sak utan vidhåller att ansökan ska avvisas trots att domstolen går vidare med handläggningen. Det kan också uppstå problem kring gränsdragningen mot

det ursprungliga tillståndet. Det finns en diskrepans mellan lagstiftarens tänkta utrymme för ändringstillstånd (ganska litet) och hur det tillämpas i praktiken. Det rättsliga utrymmet skulle kunna utvidgas så att det stämmer bättre överens med det faktiska behovet.

Miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna anser att oavsett hur man utformar ett förenklat förfarande för miljöförbättrande åtgärder är det i grunden nödvändigt med ett klargörande av vad som avses med ”miljöförbättrande åtgärd” eller liknande. Det är därför svårt med ökad möjlighet endast för ändringar som bidrar till grön omställning. Det behövs tydliga kriterier, helst i lagtext. En sådan avgränsning behöver ta hänsyn till att ett förenklat prövningsförfarande riskerar minska insynen i prövningen och möjligheten för berörda och allmänhet att delta. Samtidigt är det svårt att göra en sådan avgränsning (jfr Ds 2018:38). En positiv omställning i ett avseende kan leda till ökad miljöbelastning eller störningar för närboende i något annat avseende. Vidare förändras bästa möjliga teknik och BAT-slutsatser över tid. Regelverket kring handeln med utsläppsrätter är en komplicerande faktor.

Det går inte heller att bortse från att det finns olika uppfattningar inom branscherna om vad en grön omställning innebär. Redan i dag finns i princip inga hinder mot att tillåta miljöförbättrande åtgärder genom ändringstillstånd. I det hänseendet finns därmed inget större behov av ändrad lagstiftning. Men för att uppnå syftet att verkligen åstadkomma en enklare tillämpning, och för att förtydliga lagstiftningen i den mån det är möjligt, skulle 16 kap. 2 a § miljöbalken kunna kompletteras med uttryckliga kriterier för när ändringstillstånd kan komma i fråga. Utan ett sådant tillägg överlåts frågan om hur behovet av grön omställning kan hanteras helt åt praxis, vilket kan ta oönskat lång tid. Det kan övervägas om det borde finnas ett särskilt prövningsspår för småskaliga försöksverksamheter. Det skulle kunna bidra till både teknikutveckling och gröna omställningar.

4.3.3 Tidigare utredningar

I tidigare utredningar har också synpunkter inhämtats avseende tillämpningen av anmälan av ändring av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och undersökningar gjorts av hur vanligt det är med sådan anmälan. Ur promemorian *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* kan bl.a. följande refereras, som stämmer med den bild vi har fått under våra dialog- och samrådsmöten med olika aktörer.[30]

Länsstyrelsen menar att det saknas statistik över hur många ändringar som anmäls eftersom anmälan görs till tillsynsmyndigheten som i många fall är kommuner till vilka tillsynsansvaret överlåtits. Det är dock vanligt att ändringar anmäls och det kan t.ex. handla om nya reningsmetoder, byte av pannor och andra moderniseringar. Bestämmelsen bör tolkas så att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor. Formuleringen är dock otydlig vilket ger utrymme för att bestämmelsen tillämpas olika i landet. Det är extra svårt för t.ex. mindre kommuner att bedöma om en ändring kan godtas som en anmälan eller om den kräver tillstånd, men diskussioner om detta förs i allt större utsträckning mellan miljöprövningsdelegationerna och tillsynsmyndigheten. Frågan om ändringen ska anmälas eller tillståndsprövas diskuteras med tillsynsmyndigheten innan ett eventuellt samråd inleds. Om verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten är överens blir det oftast ingen dokumentation. Det är först när man har olika åsikter som tillsynsmyndigheten förelägger verksamhetsutövaren om att ansöka om tillstånd.

I promemorian dras bl.a. följande slutsatser om behovet att förtydliga 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Detta bl.a. utifrån frågeställningen *”Kan ändringar anmälas som går utöver tillståndets ram eller strider mot villkor*”. De besökta aktörerna ger en samstämmig bild av att ändringar endast kan anmälas om de ryms inom ramen för gällande tillstånd och villkor. Detta följer av 24 kap. 5 § första stycket miljöbalken som anger förutsättningar för när tillståndsmyndigheten får ompröva ett tillstånd. Dessutom får ändringstillstånd ges enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Detta framgår dock inte uttryckligen av 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen eller av den tidigare lydelsen i förordningen om miljöfarlig verksamhet

[30] Ds 2018:38, s. 40 f.

och hälsoskydd. Bestämmelsen har dock generellt tillämpats på det sättet av mark- och miljödomstolarna.

Vad gäller ändring som påverkar det allmänna villkoret anger promemorian följande.

Vid sin bedömning av om ändringen kan anmälas ska tillsynsmyndigheten, som är den som förutom verksamhetsutövaren bäst ska känna verksamheten, avgöra om ändringen innebär en ändring av det allmänna villkoret som håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot beslutade villkor. Om ändringen ryms i det allmänna villkoret är den varken anmälnings- eller tillståndspliktig. Om den inte ryms i det allmänna villkoret men håller sig inom tillståndets ram och inte strider mot andra villkor kan ändringen anmälas, förutsatt att den inte är tillståndspliktig i sig, eller om den i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. Enligt den nuvarande ordalydelsen kan man hantera de flesta verksamhetsändringar med anmälan om ändringen inte är tillståndspliktig i sig eller påverkar människors hälsa eller miljön på ett betydande sätt. Eftersom det är en grannlaga uppgift för tillsynsmyndigheten att avgöra om en ändring kan anmälas finns det skäl att ändra bestämmelsen så att den stämmer överens med sitt syfte och gällande rätt. I promemorian föreslås följande lydelse i 1 kap. 4 § första stycket miljöprövningsförordningen.

> För ändring av en *tillståndsgiven* verksamhet krävs det också tillstånd, om
>
> 1. ändringen *strider mot tillståndets omfattning eller tidigare meddelade villkor*,
>
> 2. *ändringen i sig är tillståndspliktig*, eller
>
> 3. ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

4.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan en kort redogörelse för konsekvenser och samband med övriga förslag samt beskrivning av några alternativ.

4.4.1 Enklare regler för ändring av en verksamhet

För flera av de verksamhetsutövare vi talat med under vårt arbete ligger förslaget till ökad användning av ändringstillstånd överst på deras önskelista över förändringar. Våra förslag syftar till att medföra en tydlig lättnad när det gäller förutsättningarna att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd.

Alternativa lösningar

Vi har övervägt att utvidga tillämpningsområdet för ändringstillstånd endast avseende ändringar som bidrar till grön omställning, enligt ett sådant grönt spår som beskrivs i våra direktiv. De svårigheter med urval och avgränsning och risken för en prövning i prövningen, som beskrivs bl.a. i avsnitt 8.3.3 avseende ett begränsat förtursförfarande, gäller även om ändringsbestämmelsen skulle kopplas till gröna ändringar. Vi väljer därför inte detta alternativ, utan gör ändringen generell. Som framgår av kapitel 11.4 gör vi dock den samlade bedömningen att förslaget har en positiv effekt på miljö och klimat genom att fler miljöförbättrande investeringar kommer till stånd.

4.4.2 Tydligare gräns mellan tillstånds- och anmälningsplikt

Förändringen är tänkt att göra bedömningen av när det krävs tillstånd och när det endast krävs en anmälan enklare, både för prövningsmyndigheten och verksamhetsutövaren. Det finns även en vinst i den förenkling det innebär att begrepp blir mer enhetliga när det gäller att bedöma om en miljöfarlig verksamhet eller ändring av den är tillståndspliktig eller inte.

Förändringen innebär inte att miljöskyddet sänks eftersom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga även vid prövningen av anmälan om ändring. Det materiella innehållet både i beslut om föreläggande om försiktighetsmått och tillståndsbeslut är baserat på kraven enligt hänsynsreglerna.

Liksom i dag kan det innebära att verksamheten regleras av både tillstånd och beslut om försiktighetsmått. Det kan göra det svåröverskådligt både för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten att veta vad som gäller för verksamheten. Med den föreslagna för-

ändringen kan sådan dubbel reglering komma att ske i utökad omfattning. Vi bedömer dock att den pågående digitaliseringen underlättar eftersom den gör det lättare att söka och samla information om vad som gäller för en verksamhet.

Det kan väntas bli fler anmälningsärenden hos kommunerna. Den stora delen av ökningen av ärenden kommer att härröra från att fler ändringar av tillståndspliktig verksamhet endast kommer att kräva en anmälan. Krav på beslut om betydande miljöpåverkan kan också väntas påverka kommunerna enligt de förslag och den redogörelse som lämnas i promemorian *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*.[31] Se mer i kapitel 11.

Fler verksamheter behöver bedömas utifrån andra kriterier

Av förslagen följer att det är kriterierna i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen som ska tillämpas. Syftet med ändringen är att fler ärenden ska prövas som anmälningsärenden än som tillståndsärenden. Det svårt att ha någon uppfattning om hur många anmälningsärenden per år som kommer att tillföras på grund av förslagen. Det kommer att krävas mer vägledningsinsatser för bedömningen av betydande miljöpåverkan (se avsnitt 9.3.1).

Förhållandet till EU-rätten

Förändringen är en anpassning till MKB-direktivet och de krav och begrepp som finns där. IED-direktivet ställer inte krav på en miljökonsekvensbeskrivning. Direktivet reglerar dock vilket innehåll en tillståndsansökan för industriutsläppsverksamheter ska ha. Om en verksamhetsutövare har lämnat uppgifter enligt kraven i MKB-direktivet, eller en säkerhetsrapport eller på grund av annan lagstiftning och dessa uppgifter gör det möjligt att uppfylla något av kraven enligt IED, så får beslutsunderlaget samordnas. Därutöver finns ingen direkt koppling mellan IED-direktivet och MKB-direktivet på EU-nivå och inte heller på nationell nivå. På EU-nivå har IED-verksamheterna reglerats mot bakgrund av att de anses vara de mest miljöstörande verksamheterna.

[31] Miljödepartementet (2021).

Vad gäller ändring av IED-verksamhet gäller enligt IED-direktivet att tillstånd krävs vid väsentlig ändring. Väsentlig ändring enligt IED-direktivet är en ändring av art eller funktion, eller en utvidgning, av en anläggning eller förbränningsanläggning, avfallsförbränningsanläggning eller samförbränningsanläggning, som kan ha en betydande negativ inverkan på människors hälsa eller miljön. Vi gör bedömningen att det ryms inom kravet på tillståndsplikt vid ändring såsom det är formulerat i vårt förslag till ny 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen, alternativt att ändringen bedöms som tillståndspliktig i sig.

Våra förslag utgår från att tillståndsplikt föreligger när betydande miljöpåverkan kan antas. Begreppet är hämtat från MKB-direktivet och bedömningen görs utifrån de kriterier som framgår av bilaga 3 i MKB-direktivet. Att fler ändringar av tillståndspliktiga verksamheter kan anmälas bedöms därför vara förenligt med MKB-direktivet under förutsättning att de förslag som lämnas i promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet genomförs.[32]

4.4.3 Förtydligat utrymme för att anmäla ändringar och en nedre gräns för anmälningsplikt

Det är fortsatt otydligt att det krävs tillstånd när en ändring av en verksamhet innebär att villkor eller omfattning behöver ändras. Det framgår endast indirekt av 24 kap. § 1 miljöbalken som reglerar tillståndets rättskraft. Det medför en tillämpning som blir otydlig och oförutsägbar. Vissa ändringar som skulle krävt tillstånd kanske går igenom i ett anmälningsförfarande.

Alla ändringar av miljöfarlig verksamhet kräver vidare en hantering av tillsynsmyndigheten oavsett graden av miljöpåverkan, vilket inte är en ändamålsenlig resursanvändning.

Alternativa lösningar

Ett alternativ skulle vara att inte införa en nedre gräns för anmälan utan endast höja taket för tillståndsplikt. Vi bedömer dock att behovet att beakta miljönyttan och att i möjligaste mån tynga tillsynen

[32] Miljödepartementet (2021).

med sådant som kan hanteras inom ramen för egenkontrollen motiverar vårt förslag om en nedre gräns.

Förhållandet till EU-rätten

Av art 20.1 i IED-direktivet framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att verksamhetsutövaren underrättar den behöriga myndigheten om alla planerade ändringar av anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen, som kan få konsekvenser för miljön. I förekommande fall ska den behöriga myndigheten uppdatera tillståndet.

De ändringar som inte ens ska behöva anmälas enligt vårt förslag i 1 kap. 11 § första punkten miljöprövningsförordningen har så begränsad betydelse från störningssynpunkt att de enligt vår bedömning inte träffas av IED- och MKB-direktivets krav.

Vad gäller avfallsdirektivet saknas tröskelvärden för tillstånd och undantag från tillståndskrav får endast införas för vissa verksamheter och enligt vissa villkor enligt artikel 24 och 25 i avfallsdirektivet, som bl.a. innebär att det ska införas allmänna regler med visst närmare angivet innehåll. Anmälningsplikten är därför av betydelse för det svenska genomförandet av avfallsdirektivet. Vi behöver därför undersöka vad det innebär om vissa ändringar skulle falla utanför anmälningsplikten. Det kan konstateras att konstruktionen i 1 kap. 4 § 2. miljöprövningsförordningen redan i dag kopplar ur tillståndsplikten vid ändring som inte i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. För dessa ändringar gäller alltså redan anmälningsplikt. För anmälningspliktiga verksamheter och åtgärder finns vidare i 1 kap. 11 § 3. redan ett undantag från anmälningsplikten för verksamheter och åtgärder som saknar betydelse från störningssynpunkt. De ändringar vi ser framför oss här har mycket liten miljöpåverkan och ryms inom det dagliga arbetet för en verksamhet. Verkningarna ska följas upp genom verksamhetsutövarens egenkontrollansvar i kombination med tillsynsmyndighetens kontroll av detta. Vi bedömer därför att förslagen inte hamnar i konflikt med EU-rätten.

4.4.4 Ändring av villkor

Förhållandet till EU-rätten

Med EU-rätten följer krav på kontinuerlig omprövning av tillstånd och villkor. Vårt förslag om utökade möjligheter till ändring av villkor skulle underlätta för Sverige att uppfylla detta krav, särskilt med tanke på den eftersläpning som finns i den myndighetsinitierade omprövningen och som vi redogör närmare för i kapitel 5.

5 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

I utredningens direktiv anges att systemet för omprövning och tidsbegränsning behöver bli föremål för en bred översyn. Uppdraget till utredningen är att utreda hur tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå klimat- och miljömålen. I detta kapitel belyser vi

- behovet av att uppdatera äldre tillstånd
- brister i nuvarande system
- ett antal förslag för att åtgärda befintligt genomförandeunderskott och åstadkomma moderna miljövillkor, där både verksamhetsutövarna och myndigheterna ges ett tydligt ansvar som förutsätter en god dialog.

5.1 Utredningens förslag och bedömningar om omprövning och tidsbegränsning

5.1.1 Tidsbegränsning som huvudregel införs inte

Bedömning: Tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd enligt miljöbalken bör inte införas. Befintliga regler om tidsbegränsning ändras inte.

Skälen för utredningens bedömning

För att systemet med omprövning och tidsbegränsning ska fungera effektivt behöver båda verktygen fungera tillfredsställande och komplettera varandra. Under avsnitt 5.2 redogör utredningen för problembilden i detta hänseende. Slutsatsen är att nuvarande system inte har fungerat på ett effektivt sätt och att förändringar i lagstiftningen är nödvändiga för att komma till rätta med det.

Utredningen har övervägt att införa tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd till miljöfarlig verksamhet. En fördel med tidsbegränsning, som även tas upp i förarbetena till miljöbalken, är att det blir en automatisk omprövning av verksamheten när tillståndet löper ut. En omställning till tidsbegränsade tillstånd som huvudregel skulle innebära att även befintliga tillstånd till miljöfarlig verksamhet i Sverige behöver ansöka om nytt tidsbegränsat tillstånd eller omprövas inom en relativt kort period för att inte riskera snedvriden konkurrens. En sådan snabb omställning till tidsbegränsade tillstånd skulle kräva stora resurser för samtliga aktörer, inte minst prövningsmyndigheter och länsstyrelser. För att de verksamhetsutövare som i ett sådant system ansöker om nya tillstånd för befintliga verksamheter verkligen skulle ta de nya tidsbegränsade tillstånden i anspråk skulle det även behövas bestämmelser om att äldre tillstånd upphör att gälla när ett nytt tidsbegränsat tillstånd vunnit laga kraft.

Utredningens bedömning är att obligatorisk omprövning är en mer effektiv och mindre ingripande väg för att säkerställa att miljöfarliga verksamheter bedrivs med moderna miljövillkor. Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd finns redan i dag i 16 kap. 2 § miljöbalken men tillämpas framför allt vad gäller miljöfarliga verksamheter på tillstånd till täkter, vindkraft, fiskodlingar och deponier.

Vissa typer av vattenverksamheter tidsbegränsas redan. Vägledande avgöranden finns för t.ex. grundvattenuttag för jordbruksbevattning, se avsnitt 5.3.6. Vattenkraft för elproduktion omfattas av bestämmelser om omprövning för moderna miljövillkor vilket gör att uppdatering av dessa verksamheter är omhändertaget även utan tidsbegränsning. Utredningen anser också att ett system med obligatorisk tidsbegränsning bör vara enhetligt för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet för att undvika tillämpningssvårigheter.

Utredningens bedömning är att någon ändring av dagens regler om tidsbegränsning inte föreslås och att den fakultativa möjligheten som redan finns att tidsbegränsa tillstånd ska fortsätta gälla.

Utredningens överväganden om att inte föreslå tidsbegränsning som huvudregel

Utredningen föreslår inte tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd enligt miljöbalken. I följande avsnitt redogör utredningen för de överväganden som lett fram till denna bedömning.

Regeringen ansåg vid införandet av miljöbalken att genom utökade möjligheter att tidsbegränsa tillstånd skulle Sverige på ett bättre sätt uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning och som gäller enligt Sveriges internationella åtaganden och som kan förväntas komma att börja gälla i ännu större utsträckning enligt rättsakter från EU. Tillståndsmyndigheten skulle då i det enskilda fallet få avgöra om tillstånd skulle tidsbegränsas, förutsatt att inga föreskrifter från regeringen om tidsbegränsning hade meddelats. Det innebar att tidsbegränsade tillstånd i stor utsträckning skulle kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet.[1]

Även i andra fall kunde det enligt regeringen vara lämpligt att tiden begränsades för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, t.ex. till tio år, eftersom det då blev en automatisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd. En prövning av en ny ansökan för befintlig verksamhet kunde enligt regeringen också väntas bli mindre omfattande än en ansökan för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte blir aktuell på samma sätt när det gäller en befintlig verksamhet. Det borde vidare vara lättare att bedöma en verksamhet som redan varit i drift ett antal år. Tidsbegränsning skulle också medföra att tillsynsmyndigheterna inte skulle behöva lägga ner ett omfattande arbete på omprövningar.[2] Ambitionen att genom tidsbegränsade tillstånd minska belastningen på tillsynsmyndigheterna kommer här till uttryck redan vid införandet av miljöbalken.

Utredningen anser att det är rimligt att ansvaret för att ha ett tillstånd som är uppdaterat mot miljöbalkens bestämmelser vilar på verksamhetsutövaren. Detta är också i linje med 2 kap. 1 § miljöbal-

[1] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 479 ff.
[2] Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 480.

ken där bevisbördan för att en verksamhet är förenlig med miljöbalkens bestämmelser åligger verksamhetsutövaren.

För en tillståndspliktig verksamhet ska en bedömning av förenligheten med miljöbalken ske vid tillståndsprövningen. Det är förväntad miljöpåverkan och vilka skyddsåtgärder som krävs för att minska denna till en acceptabel nivå som framför allt ska prövas. För denna prövning finns det flera materiella regler i miljöbalken, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och miljökvalitetsnormer i 5 kap. Allt eftersom miljön förändras och teknikutvecklingen går framåt kan villkoren för en verksamhet bli inaktuella och föråldrade. Detta innebär inte att den bedömning som gjorts vid meddelandet av tillståndet är felaktig utan endast att omständigheter och tillståndet i miljön kan förändras, t.ex. som en följd av klimatförändringar, och därmed kan även förutsättningarna för en verksamhet förändras. Det kan också visa sig att miljökonsekvenserna av en verksamhet har blivit större än man förutsett vid meddelandet av tillståndet. Även ny lagstiftning eller ändrad praxis kan leda till att villkoren och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön behöver uppdateras.

Tidsbegränsning av alla tillstånd skulle garantera att en ny prövning med föregående samråd och framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning kommer till stånd. Utredningens bedömning är att den nya prövning som ska göras när verksamhetsutövaren ansöker om nytt tillstånd för en befintlig verksamhet bör blir mindre omfattande än en ansökan om en helt ny verksamhet på en ny plats. Det är framför allt lokaliseringsfrågan som inte blir aktuell i samma utsträckning eftersom verksamheten redan finns på plats. Det förutsätter dock att nya områden inte tas i anspråk i någon större omfattning. Eftersom en rimlighetsavvägning ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken borde det höra till ovanligheterna att en flytt av verksamheten krävs, vilket också Miljööverdomstolen uttalat sig om i MÖD 2005:39. För en befintlig täkt som ska utöka sin brytning till nya områden krävs dock en fullständig lokaliseringsprövning, bl.a. eftersom det rör sig om ändrad markanvändning, vilket också kan aktualisera bestämmelserna om riksintresse i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Utredningen instämmer också i regeringens bedömning i förarbetena till miljöbalken att det bör vara lättare att bedöma en verksamhet som redan varit i drift ett antal år. Verksamhetsutövaren har då god kännedom om sin verksamhet och dokumentation om verk-

samhetens drift finns på plats. Även tillsynsmyndigheten har vid den nya tillståndsprövningen kunskap om verksamheten vilket bör leda till att synpunkter från myndigheten i samrådet är kända för verksamhetsutövaren genom tillsynen.

När tillståndstiden för en verksamhet bestäms ska i varje enskilt fall tas hänsyn till bl.a. verksamhetens miljöpåverkan samt verksamhetsutövarens förutsättningar för en långsiktig planering av verksamheten. Så har också skett i de avgöranden som redogörs för i avsnitt 5.3.6. Tillståndstiden får inte sättas så snävt att verksamhetsutövaren betungas med alltför tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser.

Några av de branschorganisationer som har lämnat synpunkter på utredningens tilläggsdirektiv har angett att tillstånd till investeringstunga verksamheter behöver lämnas för minst 30 år. Vinsten med tidsbegränsning som ett sätt att åstadkomma uppdaterade tillstånd har i det sammanhanget ifrågasatts, då 30 eller 40 år är relativt lång tid. Det kan tyckas vara en lång tid för en miljöfarlig verksamhet där teknikutvecklingen går snabbt. Ett regelverk om tidsbegränsning behöver dock enligt utredningen vara uppbyggt så att alla typer av miljöfarliga verksamheter ryms inom tidsramen.

Ett införande av tidsbegränsning som huvudregel skulle även behöva innefatta en möjlighet till undantag om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl skulle kunna vara att det rör sig om samhällsviktig verksamhet som under överskådlig tid inte bedöms minska i behov, t.ex. avloppsreningsverk eller vattentäkt för dricksvattenförsörjning. Det skulle i så fall vara lämpligare att i tillståndet i stället ange när verksamhetsutövaren senast ska begära omprövning av tillståndets villkor.

När en verksamhetsutövare med ett i tiden obegränsat tillstånd ansöker om och beviljas ett nytt tillstånd med strängare miljökrav kan verksamhetsutövaren välja att inte ta det nya tillståndet i anspråk, se MÖD 2014:44. Det finns flera exempel från länsstyrelser där verksamhetsutövare som innehar tillstånd från miljöskyddslagen och som ansökt om nytt tillstånd inte har tagit detta i anspråk. I praktiken betyder det att verksamheter inte uppdateras trots att de fått ett nytt tillstånd med vid tidpunkten för prövningen moderna miljövillkor.

En fördel med omprövning är att tillståndet gäller direkt när en dom eller ett beslut vunnit laga kraft. I MÖD 2005:43 slog Miljööverdomstolen fast att villkor eller andra bestämmelser som före-

skrivs efter en prövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken blir en del av det tillstånd som gäller för verksamheten. En tillståndshavare är därför skyldig att följa ett sådant villkor liksom övriga villkor som ursprungligen har föreskrivits för tillståndet för att inte bryta mot det. Någon särskild tillståndsansökan av tillståndshavaren krävs därför inte för att villkoret ska bli gällande mot denne. Tillståndshavaren kan därmed inte, om denne vill fortsätta att bedriva verksamheten, välja bort ett nytt tillstånd med potentiellt strängare miljökrav när det vunnit laga kraft.

För att inte snedvrida konkurrensen för verksamhetsutövare skulle tillstånd som nu är obegränsade i tid behöva tidsbegränsas om tidsbegränsning införs som huvudregel. Detta skulle kunna ske antingen genom omprövning av alla tillstånd eller genom att verksamhetsutövaren ansöker om nytt tillstånd. Tidsbegränsning vid omprövning är möjligt även med dagens system med undantag för verksamheter som omfattas av 26 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken, se avsnitt 5.1.9. Ansöker verksamhetsutövaren om ett nytt tillstånd bör det gamla tillståndet återkallas när det nya vinner laga kraft.

Förutsägbarhet och investeringsvilja för företag

Enligt utredningens tilläggsdirektiv bör behovet av förutsägbarhet och investeringsvilja för företag särskilt beaktas i utredningsarbetet gällande omprövning och tidsbegränsning. Näringslivet är generellt sett negativt till ett införande av obligatorisk tidsbegränsning. Argument har framförts med innebörden att investeringar riskerar att utebli eftersom man som verksamhetsutövare inte kan vara säker på att få ett nytt tillstånd. Det har också framförts att det finns en risk för att man inte hinner få ett nytt tillstånd innan det befintliga löper ut om tillståndsprövningen drar ut på tiden. Detta kan leda till problematiska driftstopp vilket i sin tur kan leda till oönskade miljökonsekvenser. En sådan situation kan dock lösas genom en möjlighet att förlänga ett tillstånds giltighet, se vidare om detta i avsnitt 5.1.8.

Moderna miljövillkor kan uppnås utan obligatorisk tidsbegränsning

Utredningens bedömning är att moderna miljövillkor kan uppnås utan att tidsbegränsning är huvudregel. En mindre ingripande åtgärd är att införa obligatorisk omprövning av tillstånd för moderna miljövillkor, se avsnitt 5.1.2. Ett sådant system är också förenligt med uttalanden i förarbetena till miljöbalken om en automatisk omprövning av tillstånd. Verksamhetsutövare riskerar genom ett sådant system inte att stå utan tillstånd om prövningen för moderna miljövillkor drar ut på tiden. Det borde därtill ha endast mindre påverkan på investeringsviljan eftersom det saknas en bortre gräns vid vilken tillståndet upphör att gälla.

Några myndigheter har invänt att tillåtligheten av en verksamhet inte prövas på samma sätt vid en omprövning och att det därmed är svårare att åtgärda verksamheter som visat sig vara olämpligt lokaliserade. Utredningen menar dock att en verksamhet som är olämpligt lokaliserad, eller där tillåtligheten på annat sätt blivit inaktuell, bör bli föremål för återkallelse enligt 24 kap. 3 § miljöbalken som det åligger myndigheterna att initiera. Det är därmed inte omöjligt att komma till rätta med denna typ av verksamheter även utan tidsbegränsning som huvudregel.

5.1.2 Obligatorisk omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor införs

Förslag: Obligatorisk omprövning av domar och beslut om tillstånd för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor införs. Bestämmelsen gäller för verksamheter som är tillståndspliktiga genom föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol som första instans. Tidsbegränsade tillstånd omfattas inte av bestämmelsen. Omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Om en verksamhetsutövare inte fullgör sin skyldighet att ansöka om omprövning får en myndighet göra det på verksamhetsutövarens bekostnad.

Med moderna miljövillkor avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla. Tillståndsmyndigheten får bestämma tiden för omprövning till en kortare period än 40 år.

Skälen för utredningens förslag

Det system för omprövning som råder är inte effektivt för att hålla tillstånd till miljöfarliga verksamheter uppdaterade. Det skulle enligt tillsynsmyndigheterna krävas omfattande resurstillskott under en lång tid för att kunna ompröva tillstånd i den utsträckning som myndigheterna bedömer att det finns behov av. Detta bekräftas också i tidigare utredningar, se avsnitt 5.3.2. Inhämtade uppgifter från länsstyrelserna visar att det finns cirka 1 000 verksamheter som bedrivs med tillstånd meddelade enligt miljöskyddslagen och att ett fåtal av dessa har ändringstillstånd eller nya villkor enligt miljöbalken. Cirka 135 av dessa är C-verksamheter och omfattas därmed inte av förslaget om obligatorisk omprövning.

För att omprövningsmöjligheten ska användas effektivt måste, enligt utredningens bedömning, verksamhetsutövare få ett tydligt ansvar att begära omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor. Vår bedömning är att behovet av omprövning

som initieras av myndigheter på så vis minskar samtidigt som tillsynen underlättas. En följd blir också att omprövningsverktyget i 24 kap. 5 § miljöbalken kan tillämpas mer effektivt av myndigheterna då det blir enklare att få en överblick över behovet av omprövning.

Utredningen föreslår därför att den som bedriver miljöfarlig verksamhet som är tillståndspliktig enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstolen i första instans ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Detta ska ske genom omprövning som ska initieras av verksamhetsutövaren. Detta är i linje med 2 kap. 1 § miljöbalken där bevisbördan för att en verksamhet är förenlig med miljöbalkens bestämmelser åligger verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor avses att tillståndets samtliga villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i ett befintligt tillstånd har bestämts en annan tid för översyn av miljövillkoren ska den tiden gälla. Prövningsmyndigheten kan vid omprövningen för moderna miljövillkor fastställa en kortare tid än 40 år för nästa omprövning.

Bestämmelsens utformning

Föreslagen bestämmelse har stora likheter med bestämmelsen i 11 kap. 27 § miljöbalken som gäller omprövning av vattenkraft för elproduktion. Bestämmelserna skiljer sig dock åt i vissa formuleringar. Den nu föreslagna bestämmelsen innehåller formuleringen ”som inte är tidsbegränsat” vilket helt enkelt tydliggör att bestämmelsen gäller för det fall tillståndet i fråga inte är tidsbegränsat. Om ett tillstånd är tidsbegränsat kommer verksamhetsutövaren att behöva ansöka om nytt tillstånd när det gamla löper ut i stället för att begära omprövning för moderna miljövillkor. I praxis finns tidsbegränsningar på mellan 5 och 35 år, beroende på verksamhet, vilket ligger under gränsen för vad som enligt den föreslagna bestämmelsen anses vara moderna miljövillkor. På så vis är villkoren i ett tidsbegränsat tillstånd moderna enligt definitionen i den föreslagna bestämmelsen. Tillägget har också till syfte att tydliggöra att det fortfarande är möjligt att tidsbegränsa ett tillstånd. Möjligheten att lämna till-

stånd, dispenser och godkännanden för begränsad tid kvarstår oförändrad i 16 kap. 2 § miljöbalken.

En annan skillnad jämfört med 11 kap. 27 § miljöbalken är att definitionen ”moderna miljövillkor” endast innebär att villkor och andra bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts i en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Formuleringen innefattar inte att dessa villkor och bestämmelser måste vara beslutade enligt miljöbalken. Genom denna formulering undviks situationen att samtliga cirka 850 tillståndspliktiga verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen vid bestämmelsens ikraftträdande bedriver verksamhet i strid med densamma. Det kommer i stället att bli en successiv uppdatering av villkor och bestämmelser enligt miljöbalkens materiella krav till skydd för människors hälsa eller miljön. På detta sätt kommer villkor som meddelats med stöd av äldre lagstiftning att fasas ut allt eftersom tillstånden förses med moderna miljövillkor enligt miljöbalken. Genom att bestämmelsen om moderna miljövillkor för tillstånd till miljöfarlig verksamhet i stort motsvarar bestämmelsen som gäller för vattenkraft blir konstruktionen för obligatorisk omprövning så enhetlig som möjligt i miljöbalken.

För verksamheter med tillstånd som är äldre än 40 år, och där omprövning därför skulle ske omedelbart vid bestämmelsens ikraftträdande, föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Innebörden är att dessa verksamheter inom en viss tid efter ikraftträdandet ska inkomma med ansökan om omprövning.

Verksamheter som omfattas av bestämmelsen

Bestämmelsen gäller miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol i första instans. Vidare ska verksamheten bedrivas med ett tillstånd som inte är tidsbegränsat för att omfattas av bestämmelsen. I praktiken innebär det att det är verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) samt verksamheter som är tillståndspliktiga och prövas av länsstyrelse enligt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som omfattas. C-verksamheter som bedrivs med tillstånd omfattas inte av be-

stämmelsen eftersom de inte är tillståndspliktiga. Verksamheter som prövas enligt annan ordning och av annan myndighet, t.ex. vägar och nätkoncessioner, omfattas inte heller av bestämmelsen. Skulle en del av en sådan verksamhet vara tillståndspliktig enligt den föreslagna bestämmelsen och prövas av länsstyrelsen eller mark- och miljödomstol omfattas dock denna av kravet på obligatorisk omprövning.

Avgränsningen innebär också att tillstånd till verksamheter som är tillståndspliktiga enligt förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och som prövas av kommunen, t.ex. enskilda avlopp, inte omfattas av bestämmelsen. Utredningens bedömning är att bestämmelsen genom denna avgränsning omfattar de verksamheter där en kontinuerlig uppdatering av villkor och bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljö är mest angelägen ur ett omställningsperspektiv.

Nedan redogör vi för vår bedömning gällande några verksamhetstyper som särskilt lyfts fram i de synpunkter som framförts till utredningen.

IED-verksamheter

Det finns cirka 1 100 industriutsläppsverksamheter i ett 30-tal branscher i Sverige som omfattas av IED-direktivet. I Sverige har direktivet i stora delar genomförts genom generella föreskrifter. Bestämmelser om BAT-slutsatser genomförs huvudsakligen genom industriutsläppsförordningen (2013:250). Det svenska genomförandet innebär att det inte sker någon obligatorisk omprövning av villkoren i det befintliga tillståndet vid antagandet av BAT-slutsatser. I stället bryter de generella föreskrifterna igenom tillståndet.

I IED-direktivet anges att för att ta hänsyn till utvecklingen av bästa tillgängliga teknik och andra förändringar av en anläggning, bör tillståndsvillkoren omprövas regelbundet och vid behov uppdateras, särskilt om nya eller uppdaterade BAT-slutsatser antas. I specifika fall får de behöriga myndigheterna fastställa en längre tidsperiod i tillståndsvillkoren om det är motiverat på grundval av de kriterier som fastställs i direktivet. Detta gäller när det vid omprövning och uppdatering av tillstånd framgår att det kan behövas en längre period än fyra år efter offentliggörandet av ett beslut om BAT-slutsatser för att införa ny bästa tillgängliga teknik.

Av artikel 21 i direktivet följer att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den behöriga myndigheten regelbundet gör en omprövning i enlighet med punkterna 2–5 av tillståndsvillkoren och, om det är nödvändigt för att säkerställa efterlevnaden av direktivet, uppdaterar villkoren. Av punkt 3 samma artikel framgår att den behöriga myndigheten inom fyra år efter offentliggörandet av besluten om BAT-slutsatserna i enlighet med artikel 13.5 avseende en anläggnings huvudsakliga verksamhet ska säkerställa att alla tillståndsvillkor för den berörda anläggningen omprövas och vid behov uppdateras för att säkerställa att direktivet, särskilt artikel 15.3 och 15.4, följs. Myndigheten ska också säkerställa att anläggningen uppfyller dessa tillståndsvillkor. Omprövningen ska ske med beaktande av alla nya eller uppdaterade BAT-slutsatser som är tillämpliga på anläggningen och som har antagits i enlighet med artikel 13.5 sedan tillståndet utfärdades eller senast omprövades.

Vidare följer av artikel 12 att tillståndsvillkoren ska omprövas och vid behov uppdateras åtminstone i de fall då anläggningen orsakar förorening av sådan betydelse att nya eller reviderade gränsvärden för utsläpp behöver införas i tillståndet, driftsäkerheten nödvändiggör att annan teknik används eller det är nödvändigt för att uppfylla en ny eller reviderad miljökvalitetsnorm enligt artikel 18.

Näringslivet har framfört att verksamheter som omfattas av IED-direktivet hålls uppdaterade genom anpassning till nya BAT-slutsatser och att behovet av omprövning av verksamheterna i övrigt därför kan ifrågasättas. Utredningen konstaterar för det första att inte alla IED-verksamheter omfattas av BAT-slutsatser. För det andra konstaterar vi att det finns en skillnad mellan bästa *tillgängliga* teknik, BAT, och bästa *möjliga* teknik vilket är kravet enligt 2 kap. 3 § miljöbalken, så länge det inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Uttrycket bästa möjliga teknik inrymmer både den teknik som används och det sätt på vilket anläggningen konstrueras, utformas, byggs, underhålls, leds och drivs samt avvecklas och tas ur bruk. För att räknas som bästa möjliga teknik måste tekniken vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den ska vara kommersiellt tillgänglig och användas på någon anläggning.[3] I propositionen till miljöbalken framhåller regeringen att bestämmelserna om bästa möjliga teknik enligt IPPC-direktivet, föregångaren till

[3] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 216.

IED-direktivet, utgör en minimireglering och att Sverige har en striktare tillämpning av teknikkravet.[4]

Regeringen framhöll i propositionen inför genomförandet av IED-direktivet att miljöbalken ställer krav på att bästa möjliga teknik ska användas. Kravet på bästa möjliga teknik modifieras av skälighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken och resultatet av en sådan avvägning kan bli att det som krävs är bästa tillgängliga teknik. IED-direktivet borde enligt regeringen inte föranleda någon ändring i uppbyggnaden av de allmänna hänsynsreglerna eftersom de är grundläggande för allt som omfattas av balkens tillämpningsområde. Genom att behålla de allmänna hänsynsreglernas uppbyggnad motverkades enligt regeringen farhågorna om att IED-direktivet skulle medföra en försvagning av de krav som ställs på verksamheterna.[5]

En prövning eller omprövning enligt miljöbalken kan därmed leda till högre ställda krav än vad som följer av BAT-slutsatserna.[6] Det gäller även andra aspekter av en verksamhet än sådana som omfattas av BAT-slutsatser t.ex. hushållning med resurser, miljökvalitetsnormer för vatten eller art- och områdesskydd. Det kan också tilläggas att BAT-slutsatser ofta gäller i många år innan nya tas fram. Under den tiden kan ny teknik som ger lägre utsläpp utvecklas och börja användas även av verksamheter som omfattas av BAT-slutsatser.

Europeiska kommissionen har den 5 april 2022 presenterat ett förslag till nytt IED-direktiv. Kommissionen framhåller i förslaget att IED-direktivet har spelat en viktig roll för att få ner utsläpp från industrier, särskilt utsläpp till luft. Det har däremot bidragit i begränsad grad till cirkulär ekonomi, resurseffektivitet och att få ner utsläpp till vatten.[7] Utredningen noterar att kommissionens förslag innehåller flera skrivningar som kopplar till omprövning av tillstånd, bl.a. när det gäller allmänhetens möjlighet till deltagande.

Utredningens bedömning är därför att även IED-verksamheter, med eller utan BAT-slutsatser, ska omfattas av kravet på obligatorisk omprövning.

[4] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 218.
[5] Prop. 2012/13:35, s. 33 f.
[6] Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 december 2016 i mål M 3967-16.
[7] Europeiska kommissionen (2022a), s. 6.

Avloppsreningsverk

Det finns mellan 1 200 och 1 300 avloppsreningsverk i Sverige. Av de uppgifter som utredningen inhämtat framgår att 138 av dessa bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Ett exempel på miljöpåverkan från avloppsreningsverk är utsläpp av organiskt material, fosfor eller kväve som kan orsaka övergödning och syrebrist i recipienten, t.ex. havet eller en sjö.

Enligt artikel 11 i avloppsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att utsläpp av industrispillvatten som ska ledas till ledningsnät och reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse före den 31 december 1993 omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd som beslutas av den behöriga myndigheten eller annat behörigt organ. Regleringarna och tillstånden ska regelbundet ses över och vid behov anpassas.

Enligt artikel 12.2 i avloppsdirektivet ska de behöriga myndigheterna eller andra behöriga organ säkerställa att utsläpp från reningsverk för avloppsvatten från tätbebyggelse omfattas av på förhand fastställda regleringar och/eller särskilda tillstånd. Slutligen följer av artikel 12.4 att regleringarna eller tillstånden regelbundet ska ses över och vid behov anpassas.

Branschorganisationen *Svenskt Vatten* har framfört att det för avloppsreningsverken finns en osäkerhet i prövningar när det gäller miljökvalitetsnormer för vatten. Det finns exempel på verksamheter som fått avslag på ansökan om förbättrad avloppshantering för att det inte varit möjligt mot bakgrund av miljökvalitetsnormerna. Utredningen anser dock inte att detta utgör skäl för att undanta samtliga avloppsreningsverk från ett system med obligatorisk omprövning.

Deponier

Enligt 26 § miljöprövningsförordningen gäller anmälningsplikt C för sluttäckt deponi där sluttäckningen har godkänts enligt 32 § förordningen (2001:512) om deponering av avfall, fram till dess åtgärder inte längre behöver vidtas enligt 33 § samma förordning. De deponier som är tidsbegränsade omfattas inte av den föreslagna bestämmelsen om obligatorisk omprövning. För övriga deponier faller kravet på obligatorisk omprövning bort när verksamheten upphör att vara tillståndspliktig. Deponier där deponering upphört och där sluttäck-

ning pågår för hela deponin undantas inte från den obligatoriska omprövningen.

Verksamheter med grundtillstånd enligt miljöskyddslagen

Utredningen har övervägt att föreslå bestämmelser med innebörden att befintliga verksamheter som inte är tidsbegränsade och vars grundtillstånd meddelats med stöd av miljöskyddslagen ska inkomma med en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för hela verksamheten före ett specifikt datum. Länsstyrelserna skulle få i uppdrag att för sina respektive län, om det finns behov, upprätta en plan som anger vilka verksamheter som berörs samt vid vilken tidpunkt varje verksamhet senast ska ha inkommit med en ansökan. Tidsfristen för när tillståndsansökan senast ska vara inlämnad för samtliga dessa verksamheter skulle behöva införas i lag. Genom denna åtgärd kan tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen fasas ut och ersättas av tillstånd som fullt ut är tillåtlighetsprövade och villkorssatta enligt miljöbalken. För att en sådan åtgärd skulle vara effektiv skulle det även vara nödvändigt att införa bestämmelser om att det i miljöbalkstillståndet slås fast vid vilken tidpunkt efter lagakraftvunnen dom som det gamla tillståndet upphör att gälla.

Det är å ena sidan enligt utredningen rimligt att verksamheter som inte prövats fullt ut enligt miljöbalkens bestämmelser sedan den trädde i kraft åläggs att inkomma med en ny ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Å andra sidan är målet enligt utredningsdirektivet att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå klimat- och miljömålen. Detta kan uppnås utan att verksamhetsutövaren behöver ansöka om ett helt nytt tillstånd om verksamheten i stället förses med moderna miljövillkor genom en obligatorisk omprövning. En sådan prövning kan också antas vara mindre betungande då det vid en omprövning inte är obligatoriskt med samråd och miljökonsekvensbeskrivning. En omprövningsdom innebär också att de moderna miljövillkoren gäller direkt som en del av befintligt tillstånd. Verksamhetsutövaren kan alltså inte välja att inte ta tillståndet i anspråk.

40 år som övre gräns för moderna miljövillkor

Utredningens bedömning är att 40 år är en rimlig övre gräns för omprövning av bestämmelser och villkor till skydd för människors hälsa och miljön. Vid bedömningen har utredningen beaktat vilken längsta tid som anges vid tidsbegränsning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Det medger också en långsiktig planering för verksamhetsutövaren.

En period på 40 år är relativt lång tid för en miljöfarlig verksamhet att bedrivas utan att den blir föremål för uppdateringar. Bestämmelsen om omprövning för moderna miljövillkor ska dock ses tillsammans med förslaget om att tillsynsmyndigheterna vart tionde år ska göra en översyn av tillståndet och bedöma huruvida det finns ett behov av omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En period på högst 40 år ger också utrymme för verksamhetsutövaren att ansöka om ändringar av verksamheten i form av anmälan, ändringstillstånd eller omprövning enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.

Utredningen vill dock understryka att det i varje enskilt fall vid den obligatoriska omprövningen ska fastställas en tid för omprövning som är lämplig för den aktuella verksamheten. Det finns många olika typer av miljöfarlig verksamhet och den tekniska utvecklingen går olika fort inom olika branscher. Detta talar för att det kommer att sättas olika tid för när obligatorisk omprövning ska ske, beroende på bransch och den specifika verksamhetens miljöpåverkan på sin omgivning.

Skulle verksamhetsutövaren under tiden fram till den obligatoriska omprövningen välja att söka nytt tillstånd och ta detta i anspråk bör det äldre tillståndet återkallas. Det är sedan det nya tillståndet som omprövas efter den tid som prövningsmyndigheten bestämmer. En omprövning för att förse ett tillstånd med moderna miljövillkor är inte en prövning huruvida ett tillstånd ska meddelas eller inte utan en uppdatering av bestämmelser och villkor till skydd för människors hälsa och miljön.

Genom att tillstånd till miljöfarlig verksamhet och därtill hörande vattenverksamhet blir föremål för en obligatorisk omprövning efter högst 40 år finns det en bortre gräns för när ett tillstånd ska förses med moderna miljövillkor.

Kronologisk turordning för omprövning

Med obligatorisk omprövning blir det en kronologisk turordning för verksamhetsutövare att ompröva sina tillstånd i förhållande till grundtillståndets ålder eller, efter den första obligatoriska omprövningen, ålder på den dom eller det beslut som försett verksamheten med moderna miljövillkor. Det behövs därmed inte något särskilt datum då samtliga tillstånd ska ha omprövats eftersom tillstånden omprövas kontinuerligt. Det finns dock inte något som hindrar att verksamhetsutövaren i samband med en ansökan om ändringstillstånd begär omprövning för att förse även övriga delar av verksamheten med moderna miljövillkor. Skulle verksamhetsutövaren av andra skäl vilja tidigarelägga sin omprövning står det denne fritt att göra så. Verksamhetsutövaren behöver därmed inte avvakta eller avstå från att göra en ändring av verksamheten i väntan på att gränsen på 40 år ska infalla.

För verksamheter som redan vid bestämmelsens införande är äldre än 40 år föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Syftet är att undvika att dessa verksamheter står i strid med bestämmelsen om moderna miljövillkor redan vid dess införande.

Av formuleringen i den föreslagna bestämmelsen följer att det är domen eller beslutet som verksamheten bedrivs enligt som inte får vara äldre än 40 år. Det ankommer därför på verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning i god tid så att omprövningen hinner slutföras innan 40 år har passerat. Det ankommer vidare på myndigheterna att vara aktiva och tydliga i dialogen med verksamhetsutövaren både i tillsynen och under framtagandet av ansökan, så att en effektiv process främjas.

Den föreslagna ordningen hindrar inte att en verksamhet i stället tidsbegränsas enligt 16 kap. 2 § miljöbalken. Detta följer av lydelsen i föreslagen bestämmelse.

Omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad

För att säkerställa att samtliga verksamheter som omfattas av bestämmelsen omprövas bör tillsynsmyndigheten ha möjlighet att ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad om verksamhetsutövaren inte fullföljer sin skyldighet att se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Tillsynsmyndigheten ska innan

ett sådant förfarande påbörjas förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning. Först om verksamhetsutövaren inte följer ett sådant föreläggande kan myndigheten ansöka om obligatorisk omprövning.

Verksamheter som prövas enligt annan ordning omfattas inte av obligatorisk omprövning

Utredningens förslag innebär att verksamheter som inte är tillståndspliktiga på det sätt som föreskrivs i bestämmelsen och som inte prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol i första instans inte omfattas av kravet på obligatorisk omprövning. Exempel på sådana verksamheter är vägar, järnvägar och nätkoncessioner eftersom dessa prövas enligt annan ordning.

För järnvägar gäller enligt 1 kap. 3 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg att vid planläggande av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. Fastställande av järnvägsplan ska då jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Detsamma gäller för prövningen av vägar som regleras enligt 3 a § väglagen (1971:948). Verksamheterna är dock inte tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen eller förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Enligt 2 kap. 17 § ellagen (1997:857) 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ ska miljöbalken tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje. Verksamheten är dock inte tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen eller förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

För nätkoncessioner kan också noteras att det skett förändringar i lagstiftningen 2013. En nätkoncession för linje gäller som huvudregel tills vidare. Om nätkoncessionen meddelades innan ellagen ändrades den 1 juni 2013, var huvudregeln att koncession gällde som längst i 40 år. Därefter prövade Energimarknadsinspektionen om nätkoncession kunde få förlängt tillstånd. I och med lagändringen den 1 juni 2013 övergick vissa nätkoncessioner till att gälla tills vidare. För de som inte övergick till att gälla tills vidare krävs att man söker en förnyad nätkoncession två år innan giltighetstiden löper ut. Om giltighetstiden löper ut innan en ansökan lämnas in, måste man ansöka om ny nätkoncession.

Energimarknadsinspektionen kan ompröva en nätkoncession när det gått 40 år sedan den meddelades samt inleda en omprövning om det finns behov av att utreda ledningens lämplighet. Kommuner och länsstyrelser kan ansöka om att Energimarknadsinspektionen ska inleda en omprövning. Även innehavaren av nätkoncessionen kan begära omprövning om man vill veta om ledningen är lämplig att finnas kvar, exempelvis om en större investering i kraftledningen planeras. Det finns således möjlighet till omprövning av en nätkoncession med befintliga bestämmelser.

Utredningens bedömning är att det är en rimlig avgränsning att verksamheter som prövas i annan ordning än en tillståndsprövning enligt miljöbalken inte omfattas av kravet på obligatorisk omprövning. Det kan dock finnas kringverksamheter till dessa verksamheter som i sig kräver tillstånd enligt miljöbalken och som därmed kan komma att omfattas av den föreslagna bestämmelsen om obligatorisk omprövning, t.ex. hantering av avfall. Det kan också finnas olika typer av dispenser som är knutna till verksamheterna men dessa är ofta kopplade till en åtgärd som vidtas vid ett eller ett fåtal tillfällen.

5.1.3 Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för vattenverksamheter

Bedömning: Obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor införs inte för tillstånd som endast avser vattenverksamhet. Vattenverksamheter som har ett samband med miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 § miljöbalken, och som därmed omfattas av den obligatoriska omprövningen, kommer att kunna omprövas i detta sammanhang.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens ursprungsdirektiv inriktar sig på en effektiv miljöprövning som främjar en grön omställning. Tilläggsdirektivet har en något annan skärning som innebär att verktygen omprövning och tidsbegränsning ska bli effektiva så att miljö- och klimatmålen nås. De svenska miljökvalitetsmålen innefattar även vattenrelaterade mål och utredningens uppdrag innefattar således även vattenverksam-

heter. Utredningen har inte föreslagit tidsbegränsning som huvudregel för vattenverksamheter, se avsnitt 5.1.1. Vi har övervägt att införa ett system med obligatorisk omprövning även för vattenverksamheter. Det är dock betydligt svårare än för miljöfarlig verksamhet att överblicka konsekvenserna av ett sådant system både för prövningsmyndigheter och övriga aktörer. En lägesbild från den nationella tillsynsstrategin visar t.ex. att det finns ett behov av mer kunskap om vilka vattenuttag som finns och som bedrivs utan tillstånd trots att de är tillståndspliktiga.[8] För att få en överblick över vad omprövning skulle innebära för vattensystemet i stort krävs en större inventeringsinsats för dessa vattenverksamheter.

Utredningen anser att det ur ett omställningsperspektiv är angeläget att omprövning av miljöfarliga verksamheter kommer till stånd. Ett system med obligatorisk omprövning som även omfattar vattenverksamheter skulle innebära att tusentals vattenverksamheter skulle behöva omprövas. För vattenverksamheter kan det också finnas ett behov av att prövningarna sker samordnat utifrån vattendrag eller vattenförekomster. Ett omprövningssystem skulle därför behöva föregås av en större kartläggning för att prövningarna inte skulle bli kontraproduktiva.

En ytterligare omständighet är att det sedan 2019 finns ett system på plats för att ompröva vattenkraft för elproduktion. Att nu införa ytterligare omprövningssystem för andra vattenverksamheter riskerar att göra regelverket svåröverskådligt och svårtillämpat. Utredningens bedömning är därför att det i nuläget är lämpligare att hantera vattenverksamheterna inom ramen för tillsynen och den nationella tillsynsstrategin.

Nedan följer bakgrunden till utredningens bedömning när det gäller omprövning av vattenverksamheter.

Den nationella tillsynsstrategin för vattenverksamheter

Som ett underlag till arbetet med att ta fram prioriterade insatser i form av fokusområden med tillhörande preciseringar i den nationella strategin för miljöbalktillsynen har lägesbilder tagits fram. Lägesbilderna är framtagna för de olika tillsynsområdena av de ansvariga centrala myndigheterna i samverkan med länsstyrelser, kommuner och

[8] Naturvårdsverket (2021d).

andra relevanta aktörer såsom Jordbruksverket, Energimyndigheten, Socialstyrelsen och Svenska kraftnät. För vattenverksamheter har ett antal fokusområden fastställts, bl.a. vattenanläggningar som utgör vandringshinder och vattenuttag.

För fokusområdet vattenanläggningar som utgör vandringshinder framgår att det är vandringshinder som inte omhändertas av nationella planen för omprövning av vattenkraft som avses. Det finns många fler dammanläggningar än de som omfattas av den nationella planen. Genom att utföra tillsynsinsatser på andra vattenanläggningar som påverkar konnektiviteten i de vattendrag och sjöar som omfattas av en prövningsgrupp i den nationella planen kan miljönyttan av omprövningarna enligt nationella planen öka. Dessa tillsynsinsatser behöver anpassas till tidplanen enligt nationella planen. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att information om vandringshinder redan finns framtagen hos länsstyrelserna samt att det finns andra underlagsmaterial som kan användas för att bedöma miljönyttan av att ett vandringshinder åtgärdas.[9]

För fokusområdet vattenuttag framgår av motiveringen att problem med vattentillgång i olika delar av landet 2016–2018 aktualiserade ett behov av bättre kunskap om landets vattenuttag och vattenutsläpp. Detta ledde till ett regeringsuppdrag till SMHI för att reda i hur förutsättningarna för att samla in data om vattenuttag kan bli bättre. En viktig slutsats av regeringsuppdraget är att det är svårt att inhämta information om pågående vattenuttag.

Under 2019 genomförde åtta länsstyrelser en gemensam tillsynskampanj över vattenuttag. Arbetet analyserades av länsstyrelsen i Gotlands län och sammanfattades som en del av resultatet i SMHI:s projekt att kartlägga uttag av vatten. Slutsatserna av analysen är att vattenuttagen är dåligt kända på länsstyrelserna. En tillsynsinsats behöver därför föregås av en inventering i länen. Många av vattenuttagen är därtill rättsligt oreglerade. Många vattenuttag mäts inte och verksamhetsutövaren har bristande kunskap om sin verksamhet, vilket gör vattenuttagen svåra att följa upp i många fall. Det efterfrågas också nationell vägledning på området för att underlätta arbetet.[10]

[9] Naturvårdsverket (2022f).
[10] Naturvårdsverket (2022f).

Vattenkraft för elproduktion omfattas redan av krav på omprövning för moderna miljövillkor

Tidigare utredningar har i stor utsträckning handlat om vattenverksamhet i form av vattenkraft. För uppdateringen av dessa verksamheter trädde 2019 nya bestämmelser i kraft gällande vattenkraft för elproduktion. Bestämmelserna innebär att den som bedriver en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel ska se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Med detta avses att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa och miljön har bestämts enligt denna balk genom en dom eller i ett beslut som inte är äldre än 40 år. Det har även tagits fram en nationell plan för omprövningar. Sverige har totalt ungefär 2 100 vattenkraftverk. Enligt den nationella planen har cirka 2 400 kraftverk och reglerdammar anmält sig för omprövning.[11] Dessa verksamheter kommer att förses med moderna miljövillkor under en tjugoårsperiod. I februari 2022 kom de första ansökningarna enligt den nationella planen in till mark- och miljödomstolarna.

I arbetet som genomförs med omprövningar av vattenkraft kan det antas att andra tillstånd till vattenverksamhet som påverkas av vattenkraften behöver ses över. Detta arbete kommer att ske kontinuerligt under tiden som verksamheterna i den nationella planen prövas. I förarbetena till bestämmelserna om vattenkraft för elproduktion framhåller regeringen att för andra vattenverksamheter än vattenkraft för elproduktion kommer nödvändiga miljöprövningar att behöva göras genom omprövning på statens initiativ.[12]

Genom att omprövningar av vattenkraftverk kommer till stånd de kommande 20 åren hanteras en betydande mängd av befintliga äldre verksamheter och tillstånd. I samband med detta kan tillsynsinsatser göras även på andra vattenanläggningar som inte omfattas av den nationella planen för vattenkraft vilket ytterligare kan öka miljönyttan.

Bortledande av grundvatten för infrastrukturanläggningar

Det finns en stor mängd infrastrukturanläggningar där bortledande av grundvatten sker kontinuerligt så länge anläggningen finns på plats. Enligt en uppskattning från Trafikverket har myndigheten

[11] Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019), s. 8.
[12] Prop. 2017/18:243, s. 77.

drygt 650 gällande beslut eller tillstånd framför allt fördelade på väg- och järnvägsanläggningar. Uppgifterna grundar sig på en preliminär och inte i detalj kvalitetsgranskad nationell sammanställning. Hur stor del av dessa som är tillstånd för vattenverksamhet gällande driften av tunnlar, skärningar, planskilda korsningar, brostöd m.m. går inte med säkerhet att säga utan en ingående granskning. En uppskattning från Trafikverket är dock att det rör sig om hundratals sådana tillstånd utifrån ett nationellt perspektiv. Bortledning av grundvatten kan t.ex. vara nödvändigt för att hålla en vägtunnel fri från inträngande grundvatten. Vägar, både i tunnel, på land och i form av broar, är beständiga och undanhållandet av vatten behöver vara permanent.

Tillstånd till vattenverksamhet som har samband med miljöfarlig verksamhet

Tillstånd enligt miljöbalken till miljöfarlig verksamhet kan även innefatta tillstånd till vattenverksamhet, t.ex. bortledande av grundvatten. För dessa vattenverksamheter kan en omprövning komma till stånd i samband med att tillståndet för den miljöfarliga verksamheten omprövas för moderna miljövillkor. Detta är i enlighet med miljöbalkens intention om en integrerad prövning av verksamheters miljöpåverkan.

5.1.4 Inget krav på miljökonsekvensbeskrivning för obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor

Förslag: En ansökan om omprövning för moderna miljövillkor behöver inte innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Underlaget ska dock innehålla den information som behövs för prövningen.

Skälen för utredningens förslag

När ett tidsbegränsat tillstånd löper ut behöver verksamhetsutövaren ansöka om och beviljas ett helt nytt tillstånd till verksamheten för att den ska kunna fortsätta bedrivas. Vid en omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor ansöker verksam-

hetsutövaren däremot inte om nytt tillstånd eftersom det redan finns ett tillstånd. Frågan är då om en sådan prövning omfattas av kravet på miljöbedömning enligt MKB-direktivet.

Syftet med MKB-direktivet är att säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. Av direktivet framgår att tillstånd för offentliga och privata projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projektet kan antas medföra. Därför föreskrivs tillståndsplikt och krav på bedömning av miljöpåverkan innan tillstånd ges. Vid omprövning för att förse ett befintligt tillstånd med moderna miljövillkor har verksamheten redan passerat punkten då tillstånd meddelas. Syftet med en sådan omprövning är att minska miljöpåverkan i förhållande till vad som redan är tillståndsgivet.

EU-domstolens uttalanden om definitionen av projekt

MKB-direktivet ska tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljökonsekvensbedömning är ett förfarande som består av

- exploatörens utarbetande av miljökonsekvensbeskrivning
- genomförande av samråd
- ansvarig myndighets granskning av informationen i miljökonsekvensbeskrivningen samt all relevant information som inhämtas via samråden
- ansvarig myndighets motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan
- integrering av den ansvariga myndighetens motiverade slutsats i något av de beslut som avses i artikel 8 a i MKB-direktivet.

I artikel 1.2 a i direktivet definieras ett projekt som

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

EU-domstolen slog i mål C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., fast att begreppet ”projekt” syftar på fysiska arbeten och ingrepp. En förnyelse av ett befintligt tillstånd kan enligt domstolen inte klassificeras som ett projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a. när det inte förekommer några arbeten eller ingrepp som inbegriper förändringar av platsens fysiska förhållanden. Målet gällde ett förnyande av befintligt beslut avseende driften av en flygplats. Domstolen erinrade dock den hänskjutande domstolen om att direktivets syfte inte får kringgås genom en uppdelning av projekten och att underlåtenhet att ta hänsyn till den kumulativa effekten av projekt inte får leda till att samtliga projekt av en viss typ i praktiken undantas från en miljöbedömning trots att de sammantagna kan medföra en betydande miljöpåverkan. EU-domstolen gjorde ett liknande uttalande i mål C-121/11, Pro-Braine m.fl., som rörde ett beslut att tillåta fortsatt deponi.[13]

Tidigare utredningar om behovet av miljökonsekvensbeskrivning vid omprövning

I regeringens proposition 2001/02:65 *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.* tydliggjordes att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken inte ska gälla mål och ärenden om återkallelse av tillstånd, omprövning av tillstånd och villkor eller förlängning av genomförandetider. Regeringen framhöll i propositionen att det när det gäller frågan om omprövning av tillstånd eller villkor på initiativ av en myndighet är det alltid fråga om skärpta krav på tillståndshavaren och följaktligen minskad miljöpåverkan.

Regeringen påpekade även att omprövningsbestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken inte är avsedda att tillämpas för att medge lättnader i miljökraven. Ett krav på att upprätta en miljökonsekvens-

[13] Europeiska kommissionen (2021b), s. 5.

beskrivning, som dessutom vid tidpunkten för propositionen skulle bekostas av myndigheten, innebar enligt regeringen att omprövningsförfarandet komplicerades i onödan. Däremot, konstaterade regeringen, fanns det givetvis behov av ett gott beslutsunderlag inför prövningen. Vid omprövning av villkor eller fastställande av nya villkor måste underlaget vara tillräckligt för att tillståndsmyndigheten ska kunna göra en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.[14]

I regeringens proposition 2017/18:243 *Vattenkraft och vattenmiljö* framhåller regeringen att på samma sätt som är fallet för ansökningar och omprövning och återkallelse enligt andra grunder i 24 kap. miljöbalken bör det vid en omprövning för moderna miljövillkor inte gälla något obligatoriskt krav på en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till proposition 2016/17:200 *Miljöbedömningar* (s. 102). Regeringen redogör vidare för de faktiska konsekvenserna av att en miljökonsekvensbeskrivning inte är obligatorisk och framhåller att frågor som inte är av relevans för bedömningen av moderna miljövillkor inte behöver framgå av underlaget. Något obligatoriskt krav på samråd föreligger alltså inte, vilket leder till att prövningen förenklas.

Regeringen poängterar dock att detta inte påverkar de krav på utredning som prövningsmyndigheten ska ställa enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken vad gäller tillhandahållande av den utredning om verksamheten och övriga förhållanden som behövs för återkallelse eller omprövning. I avsaknad av krav på samråd med andra berörda enskilda och myndigheter är det dock enligt regeringen viktigt att prövningsmyndigheten tidigt under beredningen säkerställer att det underlag som behövs för att prövningen ska resultera i att verksamheten förenas med nödvändiga restriktioner och försiktighetsmått finns tillgängligt.[15]

[14] Prop. 2001/02:65, s. 34 f.
[15] Prop. 2017/18:243, s. 120 f.

Utredningens bedömning

Vad gäller omprövning av miljöfarlig verksamhet för moderna miljövillkor är utredningens bedömning således att det inte är obligatoriskt att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning när ingen ändring av själva verksamheten ska ske. Det kan dock finnas fall där omständigheterna på platsen ändrats i form av nytt Natura 2000-område, ny bebyggelse eller andra omständigheter som gör att ett framtagande av miljökonsekvensbeskrivning är nödvändigt. Även om en miljökonsekvensbeskrivning inte krävs ska underlaget alltid innehålla den information som behövs för prövningen.

5.1.5 Tillsynsmyndigheten ska göra översyn av tillstånd

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd till miljöfarlig verksamhet samt beslut eller dom om moderna miljövillkor för miljöfarliga verksamheter fått laga kraft göra en översyn av tillståndet och bedöma om det finns förutsättningar att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten ska lämna en skriftlig redovisning av sin bedömning till verksamhetsutövaren. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov, t.ex. med hänsyn till meddelande om nya BAT-slutsatser. Översynen omfattar verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen.

Skälen för utredningens förslag

När tio år förflutit från det att ett tillstånd fått laga kraft ska tillsynsmyndigheten göra en översyn av tillståndet och lämna en motivering om huruvida det finns ett omprövningsbehov enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En sådan översyn och motivering ska därefter ske vart tionde år till dess att verksamhetsutövaren påbörjar sin ansökan om omprövning för moderna miljövillkor, tillståndet löper ut eller tillståndet återkallas. Tioårsperioden överensstämmer med den tid efter vilken en verksamhet, oavsett typ, kan bli föremål för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken.

Tioårsperioden ska kunna anpassas efter behov, t.ex. vid införandet av nya BAT-slutsatser. Ett annat exempel är om en verksamhetsutövare på eget initiativ omprövar sitt tillstånd för att få moderna miljövillkor enligt utredningens förslag innan den tid som är satt för omprövning är inne, t.ex. i samband med ett ändringstillstånd. Tillsynsmyndigheten kan också anpassa översynen så att inte onödigt arbete läggs på t.ex. ett tillstånd till en deponi som inom några år ska efterbehandlas.

Även om en verksamhetsutövare söker ändringstillstånd utan att begära omprövning för moderna miljövillkor kan tiden för översyn anpassas. Syftet med bestämmelsen är att det ska finnas en förutsägbarhet för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet gällande när en översyn för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken ska ske. Genom att lägga fast bestämda tidsramar för översyn ökar förutsägbarheten för verksamhetsutövaren. Det ökar också transparensen i myndighetsarbetet, inte minst genom att alla tillsynsmyndigheter arbetar på samma sätt. Det underlättar också för tillsynsmyndigheterna dels genom att det finns ett bestämt system som ger förutsättningar för god planering, dels genom att det ökar förutsättningarna för en effektiv, rättssäker och ändamålsenlig tillsyn.

Utredningen konstaterar att ett stort antal verksamheter har tillstånd som fått laga kraft för tio år sedan. Detta medför att bestämmelsens ikraftträdande behöver anpassas så att arbetet med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn i den del som avser uppdaterade miljöbalkstillstånd hunnit slutföras.

Ansvarsfördelningen för omprövning

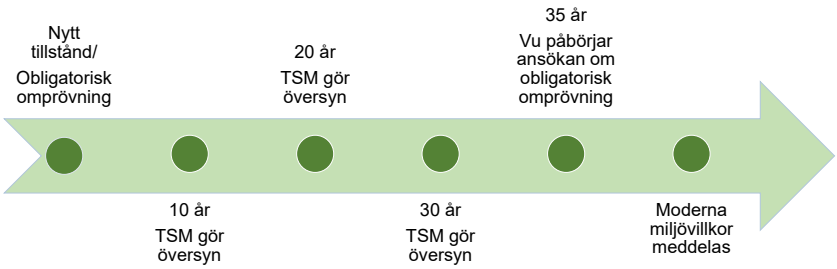
Enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ska tillsynsmyndigheten ansöka om prövning enligt vad som sägs i 24 kap. 11 § om myndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §. Utredningens förslag innebär inte några förändringar av denna uppgift. Den uppgift som tillkommer genom utredningens förslag är att tillsynsmyndigheten med visst intervall ska göra en översyn av ett tillstånd och bedöma om det finns skäl för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt informera verksamhetsutövaren om bedömningen.

Verksamhetsutövarens uppgift är att inom den tid som prövningsmyndigheten bestämt ansöka om omprövning för att förse verksamheten med moderna miljövillkor. Tiden för tillsynsmyndighetens översyn kan anpassas efter omständigheterna. För en verksamhet som ska omprövas för att förses med moderna miljövillkor efter 40 år kommer ansökan att behöva påbörjas några år innan det befintliga beslutet eller domen är 40 år gammalt. Tillsynsmyndighetens översyn av tillståndet bör då anpassas så att nästa översyn i stället infaller tio år efter att omprövningsdomen meddelades. I ett sådant scenario gör tillsynsmyndigheten tre översyner med skriftlig bedömning innan verksamhetsutövaren behöver påbörja ansökan om omprövning för moderna miljövillkor.

I figur 5.1 nedan illustreras ansvarsfördelningen över 40-årsperioden. I figuren används förkortningen TSM för tillsynsmyndighet och Vu för verksamhetsutövare.

Figur 5.1 Omprövningssystemet

Ansvarsfördelning över 40-årsperioden



Tillsynsmyndighetens uppgift att med visst intervall bedöma om det finns skäl för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken medför att ett underlag gällande behov av moderna miljövillkor finns när det blir dags för den obligatoriska omprövningen. Detta förutsätter att verksamhetsutövaren inför översynen tagit fram de uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver. Även tillsynsmyndighetens egna iakttagelser i den operativa tillsynen blir ett naturligt underlag i denna prövning.

Det är avgörande att tillsynsmyndigheten har kontinuerlig dialog med verksamhetsutövaren samt att verksamhetsutövaren i god tid

påbörjar framtagandet av ansökan. Detta ger goda förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig prövning av vilka villkor som ska gälla för verksamheten.

Nationell strategi för miljöbalkstillsyn

Den nationella strategin för miljöbalkstillsyn har tagits fram av Naturvårdsverket i samråd med övriga berörda centrala myndigheter. Strategin för uppdaterade miljöbalkstillstånd innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna ska kartlägga gällande tillstånd för miljöfarliga verksamheter meddelade enligt miljöskyddslagen och miljöbalken samt omfattningen av ändringar sedan tillstånd gavs. Kartläggningen utgår från en mall som Naturvårdsverket tillhandahåller. Detta ska ske under åren 2022–2023.

Vidare ska tillsynsmyndigheterna bedöma för vilka verksamheter det finns behov av att vidta åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljöbalkstillstånd och vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Syftet är att kunna rangordna och prioritera behov av åtgärder. Detta ska ske under åren 2023–2024.

Målet med strategin är att senast under 2023 har samtliga tillsynsmyndigheter genomfört en kartläggning av miljöfarliga tillsynsobjekt som omfattas av tillstånd som har meddelats med stöd av miljöbalken och miljöskyddslagen samt omfattningen av ändringar sedan tillstånd gavs.[16]

Uppgiften att se över tillstånd enligt utredningens förslag kan således förberedas inom ramen för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen anser därför att det är rimligt att den föreslagna bestämmelsen träder i kraft efter att åtgärderna inom strategin slutförts.

[16] Naturvårdsverket (2022g).

5.1.6 Fler grunder för omprövning av tillstånd och villkor införs

Förslag: Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken ska läggas till de tillstånd som kan omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. En grund för omprövning av tillstånd och villkor om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet ska läggas till i 24 kap. 5 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens bedömning är att omprövningsbestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken är relativt ändamålsenligt utformad. Bestämmelsen tar sikte på särskilda omständigheter som föranleder att ett tillstånd eller villkor kan omprövas och förses med anpassade villkor i det enskilda fallet. Det finns dock enligt utredningen skäl att komplettera bestämmelsen så att möjligheten att ompröva ett tillstånd mot bakgrund av EU-rätten förtydligas.

Enligt 24 kap. 5 § miljöbalken kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet omprövas. Sådana tillstånd kan även innehålla Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Natura 2000-tillstånd som meddelats separat av länsstyrelsen omfattas inte uttryckligen av bestämmelsen. Bestämmelsens utformning skiljer sig från utformningen av bestämmelsen i 24 kap. 3 § miljöbalken som anger att alla tillstånd enligt miljöbalken kan återkallas. Skillnaden i utformningen av de två nu nämnda bestämmelserna är att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken är möjliga att återkalla men inte uttryckligen möjliga att ompröva. Utredningens bedömning är att även tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken bör kunna omprövas även om de inte har samband med en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. På så sätt ges möjlighet att även för dessa tillstånd genomföra omprövningar som ett sätt att efterleva artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Likaså bedömer utredningen att bestämmelsen i 24 kap. 5 § miljöbalken bör kompletteras med en ny punkt (13) som innebär att tillståndsmyndigheten även får ompröva tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Enligt 24 kap. 3 § miljöbalken får tillståndsmyndigheten helt eller delvis

återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Denna formulering återfinns inte i 24 kap. 5 § miljöbalken trots att omprövning är en mindre ingripande åtgärd än återkallelse.

Det är enligt utredningen inte rimligt att det ska vara möjligt att återkalla ett tillstånd, vilket är en mycket ingripande åtgärd, men inte ompröva detsamma för att göra anpassningar för fortsatt verksamhet om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet. Även denna ändring förtydligar att omprövning kan användas som verktyg för att efterleva artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet.

Artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet

Artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet innebär att medlemsstaterna i de särskilda bevarandeområdena ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv. EU-domstolen har i mål C-504/14, Kyparissias dyner, konstaterat att Grekland underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet genom att inte vidta provisoriska skyddsåtgärder för att begränsa användningen av tillfartsvägar till ett Natura 2000-område, där det fanns havssköldpadda Caretta caretta, i väntan på att domstolsförfarande avseende vägarnas laglighet och eventuella avskaffande avslutats. Det räckte enligt domstolen inte att Grekland inlett straffrättsliga förfaranden mot bolaget som byggt vägarna och gjort gällande vid domstol att vägarna var olagliga och skulle förstöras. Grekland hade också underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 då den tolererat bl.a. öppnandet av fem nya vägar mot stranden samt inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att upprätthålla campingförbudet.

I mål C-141/14 konstaterar EU-domstolen att det framgår av domstolens praxis att artikel 6.2 är tillämplig på anläggningar även om den behöriga myndigheten godkänt projektet innan det skydd

som inrättas genom art- och habitatdirektivet blev tillämpligt på det berörda skyddsområdet.

Artikel 6.2 ställer alltså krav på medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring. Även om direktivet inte uttryckligen ställer krav på omprövning av befintliga tillstånd kan en lämplig åtgärd mycket väl vara att ompröva en verksamhet. För att omprövning ska kunna vara tillgängligt som verktyg för att efterleva art- och habitatdirektivet och övrig EU-rätt behöver ett tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken enligt utredningens förslag införas.

5.1.7 Ingripande villkor kan meddelas för att följa EU-rätten

Förslag: En bestämmelse införs med innebörden att det ska vara möjligt att besluta om bestämmelser och villkor som innebär att verksamheter avsevärt försvåras om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelsen införs i 24 kap. 9 § miljöbalken.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens bedömning är att 24 kap. 9 § miljöbalken bör kompletteras med ett andra stycke. Innebörden ska vara att bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får beslutas med stöd av 24 kap. 5 och 8 § miljöbalken om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. En motsvarande bestämmelse har införts för vattenkraft för elproduktion i 24 kap. 10 § miljöbalken och föreslås gälla även för miljöfarlig verksamhet genom införandet av obligatorisk omprövning. Enligt utredningen behöver detta gälla även för omprövning enligt 24 kap. 5 och 8 §§ miljöbalken för ett effektivt genomförande av EU-rätten som Sverige är skyldig att följa.

Förutom miljökvalitetsnormer för vatten som nämns särskilt i bestämmelsen finns andra EU-direktiv som är införda i miljöbalken. Ett exempel är art- och habitatdirektivet som är genomfört i 7 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen.

Utredningens överväganden

Frågan om möjligheten att ställa krav enligt utredningens förslag har tagits upp i tidigare utredningar. Begränsningen i den ursprungliga bestämmelsen infördes efter påpekanden från Lagrådet för att undvika att bestämmelsen skulle stå i strid med grundlagskravet om ersättningsrätt i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen.[17] Det saknas dock en diskussion om EU-rätten i Lagrådets påpekanden. Sedan dess har en ny ersättningsbestämmelse införts i 2 kap. 15 § regeringsformen med ett tillägg om att i fråga om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl krävs lagreglering. Ersättningsrätten för rådighetsinskränkningar regleras uttömmande i 31 kap. miljöbalken där ersättningsrätt för den typ av villkor det nu är fråga om inte återfinns. Detta noterades av utredningen *Bättre miljö och minskade utsläpp*, SOU 2011:86, som konstaterade att det därmed borde vara möjligt att ta bort begränsningsregeln utan att miljöbalkens förenlighet med grundlagen ifrågasätts. Detta föreslogs dock inte eftersom begränsningsregeln trots att den tillämpats i få fall utgör ett visst skydd för alltför långtgående krav. I stället föreslog utredningen att villkor som medför att verksamheten inte längre kan bedrivas eller avsevärt försvåras får meddelas om det behövs för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten. Utredningen konstaterade också att även om en svensk domstol är skyldig att åsidosätta regeln när det gäller IED-direktivet eller andra EU-direktiv så bör det framgå av lagtext.[18]

Utredningens bedömning är att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse inte kan tillämpas om EU-rätten ställer krav på att en verksamhet endast får bedrivas utifrån vissa krav. Ett tillägg i bestämmelsen i enlighet med utredningens förslag är nödvändig för att EU-rätten ska kunna tillämpas full ut utan ett åsidosättande av bestämmelsens första stycke.

[17] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 503.
[18] SOU 2011:86, s. 246 f.

Övergångsbestämmelsen för 7 kap. 28 a § miljöbalken

Vid införandet av bestämmelserna om Natura 2000 i 7 kap. miljöbalken infördes en övergångsbestämmelse med innebörden att för verksamheter som påbörjats före den 1 juli 2001 krävs inte tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att lagändringarna inte skulle innebära att varje verksamhet som påbörjats innan ändringarna trädde i kraft måste underkastas en ny tillståndsprövning. Utgångspunkten var att det dåvarande regelverket hade tillämpats på ett sätt som var förenligt med direktivens krav. Regeringen framhåller dock att det finns en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa om en pågående verksamhet i undantagsfall skulle kunna leda till att skyddet inte tillgodoses. Det borde därför enligt regeringen uttryckligen slås fast att myndigheterna måste verka aktivt för att eventuella brister ska åtgärdas.[19]

Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 28 augusti 2018 i mål M 10355–17 uttalat sig om övergångsbestämmelsen i förhållande till en ändring av en verksamhet. Domstolen framhöll att den som efter den 1 juli 2001 avser att starta en verksamhet eller ändra den måste förvissa sig om att verksamheten eller åtgärden är förenlig med bestämmelserna. Det innebär att det faktum att den aktuella verksamheten påbörjades innan tillståndsplikten i 7 kap. 28 a § miljöbalken infördes inte hindrar att den ändring som verksamhetsutövaren sökte tillstånd för i det aktuella målet kan vara tillståndspliktig enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Domstolen konstaterade därtill att inte heller det faktum att någon Natura 2000-prövning inte genomfördes vid en tidigare prövning hindrade att ändringen kunde vara tillståndspliktig.

Utredningen konstaterar att övergångsbestämmelsen för 7 kap. 28 a § miljöbalken inte utgör något hinder för att vid en omprövning av en verksamhet förse denne med villkor för att efterleva art- och habitatdirektivet. EU-domstolens praxis om medlemsstaternas skyldighet att förhindra försämring samt Mark- och miljööverdomstolens uttalanden i fråga om övergångsbestämmelsen ger tydligt uttryck för detta.

[19] Prop. 2000/01 :111, s. 49 f.

5.1.8 Möjlighet till giltighetsförlängning av befintliga tidsbegränsade tillstånd införs

Förslag: En bestämmelse införs i 24 kap. miljöbalken med innebörden att tillståndsmyndigheten på begäran av sökanden kan förlänga giltigheten för ett befintligt tidsbegränsat tillstånd i högst tre år. Bestämmelsen kan inte användas på ett tillstånd som redan löpt ut eller på tillstånd som redan förlängts med stöd av bestämmelsen. Förutsättningar för att kunna få förlängd giltighet är att verksamheten avses bedrivas huvudsakligen i den omfattning som befintligt tillstånd medger samt att det i övrigt är lämpligt att meddela en förlängning. Förfarandet kräver inte en miljökonsekvensbeskrivning.

Skälen för utredningens förslag

Det finns ett behov av en möjlighet att förlänga giltigheten för tidsbegränsade tillstånd

Det finns redan i dag tidsbegränsade tillstånd och det kan uppkomma situationer där verksamhetsutövaren av olika skäl inte hinner få ett nytt tillstånd innan det befintliga tillståndet löper ut och det samtidigt är lämpligt att verksamheten drivs vidare. Det finns då en risk för att verksamheten under en period står utan tillstånd. Ett exempel på en sådan situation är att en verksamhetsutövare befinner sig i en tillståndsprövning som tagit längre tid än förväntat. Andra typiska exempel är en täkt där verksamhetsutövaren inte hunnit bryta ut beviljad mängd sten innan tillståndet löper ut eller ett vindkraftverk som kan stå kvar ytterligare några år innan det tas ner eller byts ut.

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av en flexibel möjlighet att under en kortare period förlänga giltigheten av tidsbegränsade tillstånd. När tillståndsmyndigheten fastställer för vilken tid ett tillstånd ska gälla finns det ofta ett visst spann för vilken tid som är lämplig. Detta gör att tidsbegränsningen inte alltid representerar den enda tid som är lämplig. Utredningens bedömning är att om det vid meddelandet av det tidsbegränsade tillståndet varit möjligt att sätta en längre tid, ska det också vara möjligt att få en förlängning.

Det finns avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen om vad som gäller i en situation när en verksamhetsutövare behöver för-

länga sitt tillstånd. I avsaknad av en bestämmelse om förlängd tid för tillstånd har Mark- och miljööverdomstolen slagit fast att det krävs en ny prövning på samma sätt som för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken.

I Mark- och miljööverdomstolens mål M 2791–15 hade ett bolag i mark- och miljödomstolen yrkat att det inom ramen för det pågående tillståndsmålet skulle meddelas antingen ett tidsbegränsat tillstånd eller ett ändringstillstånd eftersom det befintliga tillståndet till grustäktsverksamhet löpte ut före det att lagakraftvunnen dom om nytt grundtillstånd kunde förväntas. Yrkandena avsåg tidsbegränsat tillstånd tills ansökan om nytt grundtillstånd vunnit laga kraft dock längst till ett visst datum. Mark- och miljödomstolen avvisade yrkandena på den grunden att de inte lagligen kunde bifallas. Enligt domstolen utgör tidsbegränsningen i ett tillstånd en del av tillståndet, vilket innebär att en ny tillståndsprövning måste ske för fortsatt verksamhet efter det att den ursprungliga tillståndstiden gått ut. Domstolen konstaterade att miljöbalken inte innehåller några särskilda regler om förlängning av ett tillstånd. För att förlängning ska ske krävs därför en ny prövning på samma sätt som för en ansökan om nytt tillstånd enligt miljöbalken. Bestämmelsen om ändring i 16 kap. 2 § första stycket andra meningen miljöbalken avser ändring av en verksamhet vilket det enligt domstolen inte kunde röra sig om i det aktuella målet eftersom yrkandet avsåg ett tidsbegränsat tillstånd till hela grustäktsverksamheten. Bestämmelsen om tidsbegränsning i 16 kap. 2 § första stycket första meningen ansågs inte heller vara tillämplig eftersom syftet med bestämmelsen inte är att förlänga ett tillstånd som riskerar att löpa ut. Mark- och miljööverdomstolen instämde vid sin överprövning i mark- och miljödomstolens bedömning att bestämmelsen om ändringstillstånd inte var tillämplig. Man kunde alltså inte pröva yrkandet om förlängning av tillståndet som ett ändringstillstånd. Mark- och miljööverdomstolen fann också, liksom mark- och miljödomstolen, att det inte är möjligt att genom deldom meddela ett tillstånd som begränsas på så sätt att samma tillståndsfråga kan prövas på nytt när målet slutligt avgörs. Samma resonemang förs i MÖD 2004:18. Däremot fanns det enligt Mark- och miljööverdomstolen inget lagligt hinder mot att i sak pröva ett yrkande om tillstånd till ett visst datum och bedöma om det finns förutsättningar för att meddela ett tidsbegränsat tillstånd.

I Mark- och miljööverdomstolens mål M 826–21 hade verksamhetsutövaren ansökt om tillstånd till täktverksamhet. Prövningen i mark- och miljödomstolen hade dragit ut på tiden då kompletterande utredningar behövde utföras beträffande grundvattenpåverkan. Verksamhetsutövaren riskerade att inte hinna bryta ut den kvarvarande mängden berg enligt gällande tillstånd innan prövningen av det nya tillståndet var klar. Verksamhetsutövaren yrkade därför att mark- och miljödomstolen genom delbeslut förordnade att verksamhetsutövaren under den fortsatta tillståndsprövningen fick rätt att losshålla, bearbeta samt transportera ut material från täkten upp till en mängd om maximalt 1 300 000 ton berg utöver den som mängd som gällde enligt gällande tillstånd. Berget skulle brytas inom det område, i så väl plan som profil, som följde av gällande tillstånd. Verksamhetsutövaren yrkade att tillståndet skulle tidsbegränsas. Mark- och miljödomstolen bedömde att hinder mot tillstånd inte förelåg mot bakgrund av bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och 4 kap. 8 § miljöbalken. Domstolen konstaterar uttryckligen i detta fall att det är fråga om en befintlig täkt med ett befintligt tillstånd som ska förlängas i tid. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i sin överprövning att bolaget ur täkten redan tagit de massor som grundtillståndet ger rätt till och att den brytning som pågick i det pågående målet skedde med stöd av ändringstillståndet som meddelats av mark- och miljödomstolen. Mark- och miljööverdomstolen ändrade inte mark- och miljödomstolens dom.

I det senare målet kan utredningen konstatera att mark- och miljödomstolen i slutet av sina domskäl benämner tillståndet till fortsatt brytning för ”förlängning av tillstånd”. I tillståndsmeningen benämns tillståndet dock som ändringstillstånd. Det är i målet inte heller fråga om någon egentlig förlängning i tid eftersom frågan i målet inte gällde att tiden för tillståndet höll på att löpa ut. Frågan i målet gällde att mängden utbrytbart material höll på att ta slut.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 29 maj 2015 i mål M 2942–15 instämde Mark- och miljööverdomstolen i mark- och miljödomstolens bedömning att det inte är möjligt att pröva frågan om förlängning av ett tidsbegränsat tillstånd inom ramen för en ansökan om villkorsändring enligt 24 kap. 8 § miljöbalken. Detta gäller även om tidsbegränsningen angetts som ett villkor och inte som en del av tillståndet.

Förutsättningar för förlängd giltighetstid

Utgångspunkten enligt vårt förslag är att det ska vara möjligt att under en kortare period förlänga giltigheten av tidsbegränsade tillstånd om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Den första förutsättningen som ska vara uppfylld för att förlängd giltighetstid ska vara möjlig är att ansökan avser en befintlig verksamhet med tidsbegränsat tillstånd.

Den andra förutsättningen är att verksamhetens omfattning under förlängningstiden i huvudsak avses motsvara den verksamhet som bedrivits enligt det befintliga tillståndet. Verksamheten ska med andra ord under tiden förlängningen löper bedrivas huvudsakligen i den omfattning som befintligt tillstånd medger och utrymmet för avvikelser ska varken vara större eller mindre än vad det varit under den ordinarie giltighetstiden. Verksamheten är då prövad och miljöbedömd i den föregående tillståndsprövningen, vilket är en förutsättning för att en förlängning ska vara förenlig med MKB-direktivet. I avsnitt 5.1.4 redogör utredningen för vad som följer av MKB-direktivet när det gäller att ompröva en verksamhet. På samma sätt som för obligatorisk omprövning för tillstånd som inte är tidsbegränsade har det redan genomförts en tillståndsprövning. Skillnaden mot en omprövning är dock att det rör sig om ett tidsbegränsat tillstånd som löper ut. Det kan därför finnas situationer där det inte är möjligt att förlänga tillståndet och det i stället krävs en ny ansökan.

Den tredje förutsättningen är att det är lämpligt att förlänga giltighetstiden. Vid bedömningen av om det är lämpligt ska tillståndsmyndigheten beakta skälen för att befintligt tillstånd tidsbegränsades samt hur lång tid tillbaka som miljöbedömningen för verksamheten utfördes. I exemplet om en täktverksamhet som inte hunnit bryta ut all beviljad sten innan tillståndet löper ut kan en giltighetsförlängning möjliggöra att stenen kan brytas ut under förlängningen utan någon större miljöpåverkan än som tillståndsprövats. Om täktverksamheten däremot också innefattar bortledande av grundvatten kan det dock i vissa fall vara olämpligt att förlänga tillståndet, t.ex. om det råder brist på vatten. Det kan också ha visat sig under tiden som det befintliga tillståndet löpt att konsekvenserna av grundvattenbortledningen blivit större än man förutsett vid tillståndsgivandet. Det kan förstås även gälla andra miljökonsekvenser som verksamheten gett upphov till. En förlängning av tillståndets

giltighet kan då bedömas som olämplig. Det blir i en sådan situation i stället nödvändigt med en ansökan om nytt tillstånd.

Tiden för förlängd giltighetstid som meddelats enligt föreslagen bestämmelse får inte överstiga tre år. Bestämmelsen får inte åberopas av en verksamhet vars tillstånd redan förlängts en gång enligt den föreslagna paragrafen. Bestämmelsen kan åberopas även i samband med en pågående tillståndsprövning om nytt tillstånd för befintlig verksamhet.

Överväganden om tillfälligt tillstånd som alternativ till giltighetsförlängning

Utredningen har som ett alternativ till förlängning av giltighet av tillstånd övervägt att införa en bestämmelse i 22 kap. miljöbalken som möjliggör att tillståndsmyndigheten på sökandens begäran inom ramen för en pågående tillståndsprövning kan meddela ett tillfälligt tillstånd om prövningen riskerar att inte hinna slutföras innan tillståndet löper ut. Ett sådant tillstånd skulle kunna meddelas för högst tre år. Ytterligare förutsättningar för ett sådant tillfälligt tillstånd skulle vara att ansökan avser en befintlig verksamhet med tidsbegränsat tillstånd och att verksamhetsutövaren ansökt om nytt tillstånd minst tre år innan det tidsbegränsade tillståndet löper ut. Tiden för ett sådant tillstånd får inte överstiga tre år. Nedan lämnas ett exempel på hur en sådan bestämmelse kan utformas.

> Tillståndsmyndigheten får på sökandens begäran meddela tidsbegränsat tillstånd till den ansökta verksamheten inom ramen för ansökan om nytt tillstånd för samma verksamhet om
>
> 1. ansökan avser en befintlig verksamhet med tidsbegränsat tillstånd,
> 2. tillståndsmyndigheten finner att slutligt beslut eller dom i ansökningsmålet inte kan meddelas innan det tidsbegränsade tillståndet löper ut,
> 3. verksamhetsutövaren ansökt om nytt tillstånd minst två år innan det tidsbegränsade tillståndet löper ut och
> 4. förutsättningar i övrigt medger att ett sådant tillstånd meddelas.
>
> Tiden för ett tidsbegränsat tillstånd enligt första stycket får inte överstiga tre år.

För en sådan prövning kommer det att finnas en nyligen framtagen miljökonsekvensbeskrivning eftersom en sådan lämnats in för den nya tillståndsansökan. Detta skulle medge att produktionsökningar

eller andra förändringar i förhållande till det befintliga tillståndet skulle kunna prövas och beviljas under treårsperioden.

Utredningens bedömning är att giltighetsförlängning är ett bredare alternativ som möjliggör en flexibilitet även för verksamheter som inte har för avsikt att söka nytt tillstånd när det gamla löper ut, t.ex. en täkt som behöver förlängd giltighet för att kunna avslutas. Utredningen föreslår därför förlängd giltighetstid och lägger inte något förslag om tillfälligt tillstånd inom ramen för en pågående prövning.

5.1.9 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort

Förslag: Bestämmelsen i 26 § lagen om införande av miljöbalken tas bort. Bestämmelsen innebär att äldre verksamheter vid en omprövning endast kan tidsbegränsas om det var möjligt enligt den äldre lagstiftningen eller om det följer av internationella konventioner. Genom att bestämmelsen tas bort kan samtliga befintliga verksamheters tillstånd tidsbegränsas vid en omprövning.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelsen i 26 § lag (1998:811) om införande av miljöbalken bör tas bort så att även äldre tillstånd kan tidsbegränsas vid en omprövning, oavsett om det gäller miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Bestämmelsen innebär att verksamheter med tillstånd som inte är begränsade i tid och som meddelats med stöd av äldre bestämmelser endast kan tidsbegränsas vid en omprövning om det följer av internationella konventioner eller om det var möjligt att tidsbegränsa enligt den äldre lagstiftningen.

Möjligheten att vid omprövning tidsbegränsa en verksamhet bör kunna tillämpas även för verksamheter som meddelats med stöd av äldre bestämmelser. När en verksamhetsutövare med ett äldre tillstånd ansöker om ett helt nytt tillstånd enligt miljöbalken kan prövningsmyndigheten redan i dag tidsbegränsa det nya tillståndet enligt 16 kap. 2 § miljöbalken.

5.2 Utredningens analys av problembild och möjlig lösning

En kedja är endast så stark som sin svagaste länk och för att miljöbalkskedjan ska fungera krävs att samtliga länkar i kedjan fungerar var för sig. Utredningen konstaterar dock att omprövningsverktyget inte fungerar tillfredsställande.

Lagstiftarens tanke vid införandet av miljöbalken var att omprövning inte skulle behövas i lika stor utsträckning som tidigare eftersom tidsbegränsning skulle användas i större utsträckning. Tidsbegränsningen skulle framför allt användas för stora verksamheter med kraftig miljöpåverkan. De miljöfarliga verksamheter som i dagsläget i praktiken tidsbegränsas är täkter, vindkraftverk, enstaka deponier, fiskodlingar samt enstaka avloppsreningsverk. Större industriverksamheter har hittills inte tidsbegränsats i nämnbar utsträckning.

För verksamheter där tidsbegränsning inte är praxis återfinns frågan om tidsbegränsning framför allt om en part i målet yrkat att verksamheten ska tidsbegränsas. Det finns ett fåtal avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen som handlar specifikt om tidsbegränsning av tillstånd. De avgöranden som finns från Mark- och miljööverdomstolen har däremot lett till praxis att verksamheterna i vissa branscher, t.ex. vindkraft och täkter, tidsbegränsas. Även ändringstillstånd kan tidsbegränsas men detta har endast skett undantagsvis under senare år och då i underinstans.

Utredningen har genomfört ett samråd med centrala myndigheter och länsstyrelser som enligt 24 kap. 11 § miljöbalken kan begära omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Av utrednings- och samhällsekonomiska skäl har samrådsförfrågan inte skickats ut till Sveriges 290 kommuner. Utredningen har dock haft tillgång till SKR:s perspektiv genom vår expert. Av samrådet och inhämtade uppgifter från länsstyrelserna har det framgått att det finns ett stort antal verksamheter i Sverige, cirka 1 000 stycken, vars grundtillstånd är meddelat med stöd av 1969 års miljöskyddslag. Dessa tillstånd är obegränsade i tid och har i vissa fall även ändringstillstånd som är obegränsade i tid. Ett flertal av de länsstyrelser som svarat på samrådsförfrågan uppger att det finns ett behov av att ompröva bl.a. verksamheter med miljöskyddslagstillstånd men att så inte skett. Orsakerna är framför allt att det är ett mycket tungrott och resurskrävande verktyg och att det saknas de resurser som krävs för

att kunna driva omprövningar. Ett exempel som ofta tas upp är Naturvårdsverkets begäran om omprövning av Landvetter flygplats som uppskattningsvis tog 50 personveckor i anspråk enbart för Naturvårdsverket.[20]

En annan faktor som framhållits är att verksamhetsutövare inte har incitament att tillhandahålla underlag för att kunna genomföra en omprövning. Det blir därför svårt att driva en omprövning som verksamhetsutövaren inte vill ha. Det har även framförts att det är verksamhetsutövaren som bäst känner sin verksamhet och att det därmed är mest effektivt att det ligger på denne att ha uppdaterade tillstånd.

Av det underlag som utredningen fått in framgår tydligt att omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken har använts mycket sparsamt. Fyra länsstyrelser har uppgett att de genomfört en omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken de senaste fem åren (2016–2021). Omprövningarna har gällt två fiskodlingar, en ekonomisk säkerhet och två villkorsändringar för täkt.

Från näringslivet har framförts att tillstånd uppdateras även om omprövningar inte kommer till stånd och att detta sker kontinuerligt genom att verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd eller att verksamheten anpassas till nya BAT-slutsatser. Näringslivet har också framfört att tidsbegränsade tillstånd skulle påverka investeringsviljan och leda till att verksamheter i stället etablerades i andra länder.

Utredningen konstaterar utifrån inhämtat underlag att tidsbegränsning i vart fall inte har använts i sådan utsträckning att behovet av myndighetsinitierad omprövning generellt har minskat. Tillsammans med otillräckliga resurser för myndigheter att driva omprövning har detta resulterat i att omprövningar inte har kommit till stånd. Mot bakgrund av det som framkommit i samrådet med myndigheter konstaterar utredningen att det finns ett genomförandeunderskott när det gäller omprövningar som enligt vår bedömning inte kan lösas genom endast ett tillskott av resurser. Det behöver förutom ett resurstillskott finnas ett system som inte enbart är beroende av vilka resurser som tilldelas tillsynsmyndigheterna.

Utredningen har övervägt att införa tidsbegränsning som huvudregel för tillstånd. Utredningens bedömning är dock att ett effektivare sätt att åstadkomma moderna miljövillkor är att införa obliga-

[20] SOU 2008:62, s. 260.

torisk omprövning. Ett av skälen till det är att det finns ett stort antal verksamheter som bedrivs med tillstånd som är obegränsade i tid. Vid ett införande av tidsbegränsning som huvudregel skulle samtliga verksamhetsutövare som innehar tillstånd som inte är tidsbegränsade behöva ansöka om ett nytt tillstånd. Detta skulle inte heller säkerställa att de nya tidsbegränsade tillstånden med strängare miljökrav skulle tas i anspråk. Vid en omprövning blir de nya villkoren däremot gällande direkt när tillståndet vinner laga kraft.

5.2.1 Behovet av omprövning för miljöfarlig verksamhet

Utredningens uppgift enligt direktivet är att utreda hur omprövning och tidsbegränsning av tillstånd kan blir effektiva verktyg för att nå klimat- och miljömålen. Tillståndspliktiga verksamheters påverkan på miljökvalitetsmålen har undersökts av forskningsprojektet MERIT. I projektet utvärderades kopplingarna mellan miljömålssystemets preciseringar och olika typer av miljöpåverkan för att avgöra hur stor påverkan tillståndspliktiga verksamheter har på de svenska miljökvalitetsmålen. Av 34 undersökta miljömålspreciseringar bedömdes uppfyllandet av 20 som signifikant påverkade av tillståndspliktiga verksamheter. Detta indikerar enligt MERIT att en väsentlig andel av det totala antalet miljökvalitetsmål och preciseringar berörs av denna typ av verksamheter. Allra störst andel märktes för preciseringar som påverkas av utsläpp till luft och vatten inom exempelvis Giftfri miljö, Frisk luft, Begränsad klimatpåverkan och Ingen övergödning. Tillståndspliktiga verksamheter som påverkar dessa preciseringar inkluderar kommunala reningsverk, industrier, el- och fjärrvärmeproduktion, avfallssektorn samt transporter kopplade till dessa verksamheter. För spridningen av oavsiktligt bildade ämnen (Giftfri miljö) liksom för Begränsad klimatpåverkan står de tillståndspliktiga verksamheterna för 50 procent av den totala påverkan.[21] Denna analys bekräftas också av Klimaträttsutredningens slutsatser, se nedan.

Även utan en kartläggning av omprövningsbehovet hos varje enskild verksamhet visar det underlag som utredningen inhämtat att det finns ett generellt behov av att ompröva verksamheter samt att det finns ett genomförandeunderskott som behöver hanteras. Utveck-

[21] Naturvårdsverket (2021f), s. 6 och 30 ff.

lingen av miljörätten i svenskt, och därmed också EU-rättsligt, perspektiv har varit omfattande sedan mitten av 1990-talet. Genom Sveriges medlemskap i Europeiska unionen har bestämmelser tillkommit som äldre verksamheter inte anpassats till. Miljökvalitetsnormer för vatten, art- och habitatdirektivet, IED-direktivet samt direktivet för rening av avloppsvatten från tätbebyggelse är exempel på bestämmelser som tillkommit.

Därtill har svensk praxis successivt ändrats. Ett exempel är att användandet av riktvärden ersatts med begränsningsvärden sedan Mark- och miljööverdomstolen i flera mål angett att användandet av riktvärden ska utmönstras och att ramarna för kontrollen av begränsningsvärden ska anges i villkor, se MÖD 2009:2, MÖD 2009:9, MÖD 2012:10 samt MÖD 2012:21. Om äldre verksamheter inte uppdaterats mot nya bestämmelser eller ändrad praxis samtidigt som nya verksamheter behöver hålla sig till dessa krav riskerar det att bli en snedvriden konkurrens. Därtill uteblir den positiva effekten av minskad miljöpåverkan genom strängare krav.

Utredningen har inte möjlighet att bedöma behovet av omprövning för varje enskild verksamhet. Ett sådant arbete pågår dock inom ramen för den nationella strategin för tillsyn enligt miljöbalken. Syftet med strategin är att kunna rangordna och prioritera behov av åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljöbalkstillstånd samt vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Denna kartläggning ska vara klar under 2024.

Lägesbild för miljöfarlig verksamhet framtagen inför nationell strategi för miljöbalkstillsyn

Som ett underlag till arbetet med att ta fram prioriterade insatser i form av fokusområden med tillhörande preciseringar i den nationella strategin för miljöbalkstillsynen har lägesbilder tagits fram. För miljöfarlig verksamhet framgår det av lägesbilden att det finns ett stort antal föråldrade tillstånd som i många fall innebär ett lägre miljöskydd och orättvisa konkurrensvillkor. Inte sällan är äldre tillstånd också svårare att tillsyna då många villkor är generellt formulerade och utsläppsvillkor är uttryckta som riktvärden. Gamla till-

stånd tillsammans med många anmälningar kan leda till att det är svårt att få en helhetsbild.[22]

Klimaträttsutredningens slutsatser

I Klimaträttsutredningens delbetänkande[23] framhåller utredningen att det är orimligt att låta en verksamhet fortgå oförändrad om en omprövning av verksamheten hade lett till väsentligt annorlunda krav än de gällande. Utredningen framhåller vidare att om utredningens förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål behöver de kunna tillämpas på befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser som i dag har eviga tillstånd. Enligt utredningens bedömning är det sådana verksamheter som kommer att stå för den absoluta merparten av Sveriges utsläpp av växthusgaser från tillståndsgivna verksamheter även 2045. Utredningen framhåller att det är helt avgörande att miljöbalkens bestämmelser om både omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor tillämpas på ett effektivt sätt för att utredningens förslag ska kunna genomföras och få full effekt.[24]

Klimaträttsutredningen konstaterar att utsläpp av växthusgaser omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde, vilket också framgår av förarbetena till balken, men att balken inte tillämpats så i tillräcklig utsträckning.[25] Utredningens förslag innebär ökade möjligheter att ställa krav på verksamhetsutövare när det gäller utsläpp av växthusgaser.

Vid ett införande av Klimaträttsutredningens förslag menar vi att det kommer att vara avgörande att alla verksamheter som redan i dagsläget genererar växthusgasutsläpp prövas enligt de nya bestämmelserna för att dessa ska få fullt genomslag. Med utredningens förslag om obligatorisk omprövning och tillsynsmyndigheternas regelbundna översyn av tillstånden möjliggörs ett systematiskt genomförande av Klimaträttsutredningens förslag.

[22] Naturvårdsverket (2021e), s. 5.
[23] SOU 2021:21.
[24] SOU 2021:21, s. 177 ff.
[25] SOU 2021:21, s. 137 ff.

Tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen

För att få en lägesbild av hur gamla tillstånd som finns och hur många de är har utredningen begärt in uppgifter från länsstyrelserna om hur många verksamheter som bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Utredningen har bedömt att detta är en lämplig avgränsning för att underlaget ska vara hanterligt. Utredningen har önskat uppgifter om

- hur många verksamheter som bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen samt vilka år tillstånden meddelades,
- typ av verksamhet och om det är A eller B-verksamheter samt
- hur många som fått ändringstillstånd enligt miljöbalken.

Uppgifterna visar att sammanlagt cirka 1 000 verksamheter i dag bedrivs med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Av dessa har 34 ändringstillstånd enligt miljöbalken. Större delen av verksamheterna är B-verksamheter, 780 stycken och 76 verksamheter är A-verksamheter. Antalet redovisade C-verksamheter som bedrivs med tillstånd uppgår till 135 stycken. Några länsstyrelser har även uppgett verksamhetskod i sin redovisning och av dessa framgår att sammanlagt minst 179 av tillstånden avser IED-verksamheter. Exempel på IED-verksamheter som förekommer är deponier, gjuterier, förbränningsanläggningar, pappersmassaindustri, tillverkning av sprängämnen, varmvalsning samt ytbehandling av metall eller plast. Nedan redovisas de uppgifter som inkommit från länsstyrelserna i tabellform.

Tabell 5.1 Antal befintliga tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen

	Totalt	Ändrings-tillstånd	Villkor	A	B	C	IED
Blekinge	37	5	2	-	30	5	9
Halland	12	2	-	2	10	-	5
Jämtland	22	1 ompr	-	-	22	-	-
Jönköping	53	-	-	2	51	-	-
Gävleborg	39	-	-	2	37	-	7
Dalarna	26	-	-	2	24	-	7
Kalmar	37	1	-	3	28	6	7
Västra Götaland	154	2	-	13	130	11	35
Västerbotten	16	-	-	2	14	-	3
Västmanland	22	3 prövn pågår	-	3	19	-	-
Värmland	45	4	-	2	37	6	12
Kronoberg	23	-	-	1	22	-	4
Uppsala	33	-	-	5	27	-	-
Östergötland	39	3	4	5	30	4	14
Örebro	27	1	-	4	23	-	9
Södermanland	19	-	-	2	17	-	-
Gotland	9	-	1	1	8	-	-
Stockholm	55	-	-	2	52	1	15
Norrbotten	27	2	2	6	20	1	2
Västernorrland	78	13	-	6	61	11	8
Skåne	221	1	5	13	118	90	42
Summa	**994**	**34**	**14**	**76**	**780**	**135**	**179**

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna 2022.

Cirka 40 tillstånd är äldre än 40 år, vilket innebär att det behöver finnas en övergångsbestämmelse för dessa vid ett införande av obligatorisk omprövning. Det äldsta tillståndet är från 1971.

Kraven enligt miljöskyddslagen jämfört med kraven enligt miljöbalken

Enligt 5 § lag om införande av miljöbalken ska tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som

meddelats med stöd av miljöbalken. Det innebär samtidigt att verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen inte per automatik är prövade enligt de bestämmelser som tillkom med miljöbalken och som därmed inte har någon motsvarighet i miljöskyddslagen. För att åskådliggöra vilken miljönytta det innebär att uppdatera äldre tillstånd finns därför anledning att beröra de centrala skillnaderna mellan miljöskyddslagen och miljöbalken.

Av propositionen till miljöbalken framgår vilken förändring som varit avsedd när miljöskyddslagen ersattes av miljöbalken. Regeringen framhåller i propositionen att förslaget till miljöbalk ska ses om en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Grundläggande för det nationella arbetet ska vara ambitionen att skydda miljön genom att få ned utsläppen under nivåer som varken hotar människors hälsa eller ekosystemen. Detta förutsatte enligt regeringen ändringar i konsumtions- och produktionsmönster.

Ytterligare viktiga led i en politik för ekologiskt hållbar utveckling skulle vara förverkligandet av effektiv användning av energi och andra naturresurser och en hållbar försörjning för att säkra ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga, samt en utformning av markanvändning och samhällsbyggande som slår vakt om den materiella grunden för produktion och välfärd också för kommande generationer. Miljöbalken måste enligt regeringen spegla dessa förändringar och nya miljö-, hälsoskydds- och naturresurspolitiska mål.

Balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet där miljötillståndet, miljökraven och miljömålen utgör grund för miljöarbetet. Balken ska enligt propositionen mot den bakgrunden inte bara ses som en omfattande teknisk lagstiftningsreform utan som en nödvändig utveckling av det grundläggande och centrala verktyget i miljöarbetet i en tid när miljöpolitiken förändras snabbt och hela tiden ställs inför nya utmaningar.[26] Regeringen ger alltså uttryck för en klar ambitionshöjning i förhållande till den miljölagstiftning som gällde vid tidpunkten för införandet av miljöbalken.

I praktiken resulterade införandet av miljöbalken i att grundläggande internationella miljöprinciper gjordes rättsligt bindande ge-

[26] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 154 ff.

nom 2 kap. miljöbalken, t.ex. principen om att förorenaren betalar, substitutionsprincipen och kretsloppsprincipen.[27]

En annan central förändring var att prövningen inte bara skulle omfatta utsläppen från en verksamhet utan också effekterna av verksamheterna i ett vidare miljöperspektiv.[28] Den generella teknikutvecklingen har därtill varit kontinuerlig och vad som anses vara bästa möjliga teknik samt bästa tillgängliga teknik har förändrats successivt även sedan miljöbalkens införande.

5.3 Gällande rätt och tidigare utredningar om omprövning och tidsbegränsning av tillstånd

Av 24 kap. 11 § miljöbalken framgår att en ansökan om prövning enligt 24 kap. 3–9 §§ miljöbalken får göras hos mark- och miljödomstol av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelsen. Om frågan ska prövas av någon annan myndighet än en domstol eller av en kommun, får den tas upp utan någon särskild framställan. Frågor om omprövning enligt 24 kap. 8 § miljöbalken får tas upp utan särskild ansökan. En ansökan om prövning får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket. Om tillståndet har meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

Enligt 26 kap. 2 § andra stycket miljöbalken ska tillsynsmyndigheten ansöka om prövning eller ta upp frågan om att ändra eller upphäva villkor utan någon särskild framställning om detta enligt vad som sägs i 24 kap. 11 §, om myndigheten finner att villkoren i ett tillstånd till en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet inte är tillräckliga och det finns förutsättningar för omprövning enligt 24 kap. 5, 7, 8 eller 9 §. Tillsynsmyndigheten ska vidare underrätta Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för en omprövning enligt 24 kap. 5 eller 7 § miljöbalken.

[27] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 1.
[28] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 346.

5.3.1 Historik om tidigare lagstiftning

Miljöskyddslagen hade en utvecklad reglering av prövningsförfarandet och om vem som meddelade beslut om tillstånd och villkor. Den innehöll även särskilda regler som angav under vilka förutsättningar miljömyndigheterna hade rätt att begära ändrade villkor för tillståndet till en verksamhet. För verksamheter som reglerades med stöd av annan miljölagstiftning än miljöskyddslagen skiljde sig reglerna åt i fråga om hur tillstånd och andra gynnande beslut med tillhörande villkor fick ändras. Enligt *vattenlagen* kunde omprövning av villkor ske för att tillgodose allmänna intressen. Vattendomstolen bestämde i tillståndet när detta fick ske, tidigast efter 10 år och senast 30 år efter tillståndsdomen. *Naturvårdslagen* innehöll särskilda föreskrifter om omprövning av täkttillstånd, vilka kunde upphävas helt eller delvis efter tio år eller också kunde villkoren ändras. Enligt *lagen om kemiska produkter* fick regeringen meddela föreskrifter om tillstånd och villkor. Enligt dessa föreskrifter fick tillstånd gälla högst fem år. *Naturresurslagens* tillstånd var däremot inte tidsbegränsade och saknade även föreskrifter om omprövning av villkor. Enligt hälsoskyddslagen gällde särskilda regler om tillstånd till avloppsanläggningar, m.m.

Ett tillstånd enligt miljöskyddslagen till miljöfarlig verksamhet gällde för all framtid, men enligt 23 § miljöskyddslagen fick sådan verksamhet förbjudas i särskilt angivna fall, bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. Då kunde ett tillstånd även återkallas helt eller delvis. Även de villkor som föreskrivits för ett tillstånd gällde i princip för all framtid men dessa kunde i särskilt angivna fall ändras eller upphävas, framför allt enligt 24 § miljöskyddslagen. Enligt 18 § miljöskyddslagen kunde dock tillstånd lämnas för begränsad tid om särskilda skäl förelåg.

Vid miljöskyddslagens tillkomst fanns ingen möjlighet att lämna tillstånd för begränsad tid. Genom prop. 1980/81:92 infördes möjlighet till tidsbegränsning av tillståndsbeslut om det förelåg särskilda skäl. Detta var endast en kodifiering av den praxis som hade utvecklats hos koncessionsnämnden. Särskilda skäl för att begränsa ett tillstånd kunde enligt propositionen anses finnas dels när sökanden själv hade begärt det, dels t.ex. när en befintlig miljöfarlig verksamhet var olämpligt lokaliserad och driften därför inte på sikt borde få fortsätta på den aktuella platsen. Ett tidsbegränsat tillstånd kunde i

sådana fall användas för att medge en skälig avvecklingstid. Tidsbegränsning av tillståndet borde enligt departementschefens mening inte ske när en planerad verksamhet bedömdes vara tillåtlig men där det rådde viss osäkerhet om störningarna. I sådana fall skulle tillståndsmyndigheten i stället skjuta upp avgörandet i viss del och meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder för uppskovstiden.

I fråga om tillstånd till utsläpp av avloppsvatten i en viss recipient fanns särskilda regler i 25 § miljöskyddslagen som bl.a. innebar att själva tillståndet fick omprövas efter 10 år. Tillståndet gav ett rättsligt skydd mot att själva den verksamhet som avsågs med tillståndet tvingades upphöra på grund av föreskrifter i miljöskyddslagen. Dessutom fanns ett skydd mot längre gående krav än vad som följde av tillståndsbeslutet. Skyddet var emellertid inte absolut, i vissa situationer kunde den verksamhet som avsågs med ett tillstånd och villkoren för verksamheten tas upp till förnyad prövning. Uttrycket ”omprövning” användes som en samlad benämning på detta förfarande.

Att frågor om omprövning av villkor som har meddelats med stöd av miljöskyddslagen har kommit att behandlas särskilt utförligt i lagstiftningen beror på att de krav som ställdes kunde vara långtgående. Genom tillståndsmyndighetens beslut om utsläppsbegränsande villkor och andra restriktioner för en anläggning kunde innehavaren tvingas att göra stora investeringar. Mot den bakgrunden framstod det som naturligt att tillståndsbeslutet med sina villkor gav tillståndshavaren en rättstrygghet i den meningen att nya krav på åtgärder inte kunde ställas utan att det förelåg i lag angivna omständigheter.

Stegvis ändrades reglerna om omprövning och omprövningsmöjligheterna blev flera. I Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande *Miljöbalk* (SOU 1993:27) finns en detaljerad genomgång av detta, se avsnitt 5.3.2. Där framgår bl.a. hur det med tiden blev lättare för miljömyndigheterna att kräva ändring av villkor i tillståndsbeslut.

5.3.2 Tidigare betänkanden och propositioner om omprövning

Flera utredningar har behandlat frågan om omprövning av tillstånd. Nedan följer en sammanställning av betänkande från olika utredningar samt propositioner i kronologisk ordning.

SOU 1993:27 Miljöbalk

I Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande[29] finns en utförlig redogörelse för historiken när det gäller utvecklingen av omprövningsbestämmelserna. Miljöskyddskommittén konstaterar att det allt sedan miljöskyddslagens tillkomst har funnits bestämmelser som inneburit viktiga inskränkningar i rättskraften hos tillståndsbeslut enligt lagen och att dessa begränsningar stegvis har utvidgats. I betänkandet belyser kommittén tidigare utredningars slutsatser om betydelsen av att kunna ändra ett tillstånd vid behov. Nedan följer en redogörelse för några av dessa.

I *Betänkande angående åtgärder till motverkande av vattenförorening m.m.* (SOU 1939:40) framfördes att om ett meddelat tillstånd skulle vara bindande för lång tid måste det innehålla mycket detaljerade bestämmelser om allt som hade samband med avloppsvattnets mängd och beskaffenhet. Den framtida utvecklingen i dessa hänseenden kunde svårligen förutses, vare sig det var fråga om samhällen eller industrier. En alltför stor bundenhet bedömdes också vara till avsevärd nackdel för företagarna själva. De sakkunniga framhöll vidare att det var skäligt att den som vid en viss tidpunkt berättigats att släppa ut avloppsvatten utan att behöva vidta mer än kanske mycket enkla åtgärder, av den anledningen att några motstående intressen av betydelse då inte fanns, inte kunde förvänta att för all framtid slippa lika lindrigt undan. Däremot fordrade skälig hänsyn att den som vid en viss tidpunkt vidtagit kostnadskrävande och då förstklassiga anordningar inte förpliktades att vidta nya dyrbara åtgärder för samma ändamål innan denne haft rimlig tid att skriva av den redan gjorda investeringen. En rimlig tid för detta ansågs av utredningen vara tio år men det borde också finnas möjlighet att göra undantag från tioårsperioden.[30] Ett undantag från tidsfristen som föreslogs var det fall då vattendomstolen vid meddelandet av föreskrift om åtgärder felbedömt frågan om vilka verkningar ett avloppsutsläpp skulle få i recipienten. Det skulle dock vid en sådan situation röra sig om en betydande olägenhet.

I betänkandet *Luftförorening, buller och andra immissioner* (SOU 1966:65) bedömde de sakkunniga att det förelåg motsvarande konflikter på immissionsområdet som på avloppsvattenområdet. Lik-

[29] SOU 1993:27, s. 556 ff.
[30] SOU 1993:27, s. 558 ff.

nande synpunkter kunde därför i princip anföras. En skillnad av särskild betydelse ansågs dock vara att det genomsnittligt var svårare att på förhand bedöma verkningarna av immitterande användning. Som exempel nämndes att det var svårare att förutse och bedöma olägenheterna av en luftförorenande industrianläggning än av ett vattenförorenande företag. Teknisk utveckling och den allmänna samhällsutvecklingen gjorde också att snabba förändringar på immissionsområdet var nödvändiga. De sakkunniga påpekade att omständigheterna vid omprövning på en väsentlig punkt skiljde sig från de omständigheter som förelåg vid en ansökan om tillstånd. I omprövningsbeslutet är det redan fastslaget att verksamheten ska få bedrivas. Ändrade föreskrifter skulle därför inte meddelas som var av så ingripande karaktär att verksamheten blev praktiskt taget omöjlig att bedriva. Tioårsgränsen för omprövning slogs fast men departementschefen framhöll att detta var en minimigräns.

Tio år senare konstaterade Miljöskyddsutredningen i delbetänkandet *Bättre miljöskydd I* (SOU 1978:80) att det i vissa avseenden rådde osäkerhet om tolkningen av bestämmelserna om ett tillståndsbesluts rättskraft och att möjligheterna att under en tioårsperiod ompröva villkor på grund av väsentligt ändrade förhållanden i praktiken hade blivit alltför begränsade. Enligt utredningen borde därför dittillsvarande praxis att i vissa fall tidsbegränsa tillstånd lagfästas. Det föredragande statsrådet påpekade angående detta förslag att möjligheten till tidsbegränsning bara borde utnyttjas i undantagsfall, t.ex. i fråga om en befintlig verksamhet där osäkerhet rådde om verksamheten på sikt borde tillåtas på den plats där den dittills hade bedrivits.[31]

Det framgår av SOU 1993:27 att antalet rena omprövningsärenden enligt 24 § miljöskyddslagen vid koncessionsnämnden och länsstyrelserna var litet trots att miljöskyddslagen vid tillfället hade tillämpats i drygt 20 år. I genomsnitt hade Naturvårdsverket och länsstyrelserna begärt omprövning i något enstaka ärende per år. Rent faktiskt hade dock omprövning av tillståndsvillkor skett i ett betydande antal fall genom att pågående verksamheter tillståndsprövats på nytt till följd av bl.a. tillståndspliktiga förändringar i produktionen.[32]

Trots detta anförde utredningen att det på goda grunder kunde antas att villkoren för meddelade tillstånd enligt miljöskyddslagen skulle ha kunnat omprövas i betydligt större utsträckning. Framför

[31] SOU 1993:27, s. 562 f.
[32] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 225 f.

allt gällde detta omprövning enligt tioårsregeln. Utredningen ansåg att det kunde finnas flera skäl till detta, t.ex. att omprövningsreglerna ansetts krångliga att tillämpa, att de initierande myndigheterna inte haft tillräckliga resurser eller att andra insatser på miljöskyddsområdet prioriterats.[33]

En möjlig lösning för att i större utsträckning få till stånd omprövningar skulle enligt utredningen kunna vara obligatorisk omprövning av villkoren efter en viss tid. Det som enligt utredningen talade emot en sådan lösning var att stora resurser skulle tas i anspråk hos tillsynsmyndigheterna, kanske i onödan eller utan behövlig prioritering. En variant kunde vara att ålägga de initierande myndigheterna att med vissa tidsintervall överväga frågan om behovet av omprövning av sådana verksamheter som de har tillsyn över. Skulle myndigheten finna att det inte finns något behov av omprövning borde den vara skyldig att motivera sitt ställningstagande. Längden på tidsintervallen för myndigheternas bedömningar borde överensstämma med vad som gäller enligt tioårsregeln.[34]

Det kan noteras att utredningen poängterar att rättskraften för villkor successivt kommit att inskränkas mot bakgrund av samhällets allt starkare krav på ökad miljö- och hälsoskyddshänsyn från alla som bedriver miljöfarlig verksamhet. Det ansågs av utredningen ofrånkomligt att rättstrygghetsintresset får vidkännas ytterligare inskränkningar för att syftet med balken ska kunna nås. Det ansågs dock finnas en gräns för hur långt denna inskränkning kan tillåtas gå med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter. Var gränsen går ansågs av utredningen inte möjligt att fastställa en gång för alla. Utredningen menade att gränsen kommer, precis som dittills varit fallet, att flyttas allt eftersom samhällets värderingar skiftar vad gäller avvägningen mellan å ena sidan miljö- och hälsoskyddsintressena och å andra sidan andra motstående intressen.[35]

Proposition 1997/98:45 Miljöbalk

I frågan om omprövning av tillstånd infördes en ändring i miljöbalken i förhållande till miljöskyddslagen. I proposition 1997/98:45 redogör regeringen för den tidigare bestämmelsen i 23 § miljöskydds-

[33] SOU 1993:27, s. 573.
[34] SOU 1993:27, s. 577.
[35] SOU 1993:27, s. 583.

lagen som innebar att miljöfarlig verksamhet får förbjudas och ett tillstånd återkallas bl.a. om tillståndshavaren åsidosatt villkor i betydande mån. Det fanns alltså en skillnad i prövningen mellan tillståndet som sådant och villkoren för detta och denna skillnad hade enligt regeringen medfört oönskade konsekvenser. I praktiken hade bestämmelsen inneburit att om den begränsning av verksamheten som tillståndshavaren ska följa inte återfinns som ett villkor utan i själva tillståndet så kunde inte den angivna bestämmelsen om förbud eller återkallelse tillämpas. Detsamma gällde bestämmelsen om omprövning i 24 § miljöskyddslagen. Detta borde enligt regeringen ändras, så att det i miljöbalken anges att tillstånd både får återkallas och omprövas. Därmed skulle det inte uppstå några tolkningstvister om vad som är tillstånd och vad som är villkor.[36]

Reglerna om omprövning utvidgades även på det sätt att miljökvalitetsnormer och föreskrifter eller beslut som meddelas om förbud mot utsläpp inom särskilda områden i landet kan ligga till grund för begäran om omprövning av tillstånd och villkor.

Vattenverksamhet SOU 2009:42

I stället för att tidsbegränsa tillstånden som sådana kan man enligt Miljöprocessutredningens mening meddela tillstånd som ålägger tillståndshavaren att ta fram underlag så att det går att utvärdera om det behövs en omprövning eller inte. Om en omprövning behövs kan tillståndet ålägga verksamhetsutövaren att ta fram det underlag som behövs för att genomföra själva omprövningen. Underlaget ska då spegla alla de behov som kan ha uppkommit under tidens gång, dvs. naturligtvis miljö- och säkerhetsfrågor men också t.ex. krav på ökad energiproduktion och möjligheter till effektivitetshöjningar. Ett sådant underlag skulle kunna tas fram med ett intervall på 10–50 år beroende på vilken verksamhet det gäller och tiden för skyldigheten kan anges i tillståndsbeslutet. En sådan ordning vänder på ansvaret så att verksamhetsutövaren får föra upp omprövningsfrågan i stället för som i dag myndigheterna. Utredningen menade att detta borde göra det lättare för myndigheterna att få de omprövningar som är önskvärda verkligen genomförda. Samtidigt skulle omfattningen av omprövningarna begränsas av dåvarande regeln i 24 kap. 5 § sista

[36] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 344.

stycket miljöbalken som angav att omprövningen inte får vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas. Förslaget skulle således vara mindre ingripande än att ha obligatorisk tidsbegränsning av tillstånden som sådana. Regeln skulle enligt utredningen kunna införas som ett tillägg i 24 kap. 5 § miljöbalken och med en hänvisning i 16 kap. 2 § miljöbalken så att det framgår att nya tillstånd ska omprövas efter 10–50 år.[37]

Utredningen resonerade också kring en obligatorisk omprövning för vattenverksamheter som var äldre än ett visst datum. Resonemangen ledde dock inte till något förslag om omprövning eftersom utredningen endast avsåg vattenverksamheter och inte miljöfarlig verksamhet.

Bättre miljö – minskade utsläpp SOU 2011:86

Vid det svenska genomförandet av IED-direktivet konstaterade Industriutsläppsutredningen att genomförandet av artikel 5.1 i IPPC-direktivet inte kommit att ske i nödvändig utsträckning genom förordning (2004:989) om översyn av vissa miljöfarliga verksamheter. Senast 2007 skulle de aktuella verksamheterna omgärdas av de rättsligt bindande villkor som behövs för att uppfylla IPPC-direktivets krav, vilket inte blev fallet. Europeiska kommissionen inledde med anledning av detta ett överträdelseärende mot Sverige.[38]

Utredningen lyfte frågan om huruvida en generell omprövningsskyldighet bör läggas på verksamhetsutövarna eftersom systemet med omprövningar som initierats av myndigheter inte fungerar. Detta mötte dock starkt motstånd från näringslivet. En del av kritiken bestod i att det svårligen kunde krävas av verksamhetsutövarna att ansöka om omprövning i samtliga de fall som anges i 24 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelsernas utformning utgår från att det är myndigheterna som har anledning att utifrån det allmänna miljöintresset verka för en omprövning.[39]

Utredningen lämnade inte något förslag på en vidare skyldighet för verksamhetsutövarna att initiera omprövningar.

[37] SOU 2009:42, s. 204 ff.
[38] SOU 2011:86, s. 224.
[39] SOU 2011:86, s. 257.

Ny tid ny prövning SOU 2013:69

Vattenverksamhetsutredningen var i första hand en utredning om vattenverksamheter men i frågan om omprövning belyser den även till viss del vad som då gällde för miljöfarlig verksamhet. Utredningen konstaterade i delbetänkandet att omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken är ett resurskrävande förfarande för myndigheterna där det dessutom saknas drivkraft för verksamhetsutövaren att tillhandahålla nödvändiga underlag och bidra till att tillståndet moderniseras. Omprövning har inte kommit i fråga i så stor utsträckning på grund av bl.a. bristande resurser.

Utredningen föreslog att äldre tillstånd och rättigheter skulle kunna bli föremål för en ny prövning enligt miljöbalken. Prövningen skulle enligt förslaget ske som om det vore en helt ny anläggning och verksamhet. Utredningen bedömde också att förslaget om ny prövning skulle ge bättre förutsättningar för att miljökvalitetsnormerna för vatten skulle få genomslag.[40]

I vått och torrt SOU 2014:35

Vattenverksamhetsutredningen ansåg i sitt slutbetänkande att det system med ny prövning som utredningen föreslog var det mest ändamålsenliga för att anpassa äldre tillstånd och rättigheter till gällande rätt. Bakgrunden var att det befintliga systemet för omprövning av vattenverksamheter inte fungerade tillfredsställande.

När det gällde tillstånd meddelade med stöd av miljöbalken fann dock utredningen att omprövningsreglerna skulle tillämpas. Detsamma skulle gälla för vattenverksamheter som inte omfattas av nyprövningsförslaget, vilket var begränsat till vattenregleringar, vattenbortledningar och vattenöverledningar samt vattenanläggningar för sådana verksamheter. Omprövningsreglerna skulle därmed utgöra ett komplement till reglerna om ny prövning.[41]

[40] SOU 2013:69, s. 148.
[41] SOU 2014:35, s. 277.

5.3.3 Praxis och relevanta avgöranden om omprövning

I MÖD 2005:43 slog Miljööverdomstolen fast att villkor eller andra bestämmelser som föreskrivs efter en prövning med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken blir en del av det tillstånd som gäller för verksamheten. En tillståndshavare är därför skyldig att följa ett sådant villkor, liksom övriga villkor som ursprungligen har föreskrivits för tillståndet, för att inte bryta mot tillståndet. Någon särskild tillståndsansökan av tillståndshavaren krävs därför inte för att villkoret ska gälla. Miljööverdomstolen fann att miljödomstolens dom i detta fall skulle ändras, så att det klart framgick att åläggandet utgjorde ett villkor för det i målet aktuella tillståndet.

I MÖD 2003:74 konstaterade Miljööverdomstolen att de villkor som kan fastställas vid en omprövning bl.a. regleras av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, men även av bestämmelsen i sista stycket av 24 kap. 5 § miljöbalken. Den sistnämnda bestämmelsen angav i sin dåvarande lydelse att tillståndsmyndigheten inte får meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras. Bestämmelsen är närmast att se som en yttersta gräns för vad som får föreskrivas vid omprövning. Mot bakgrund av vad Kammarkollegiet anfört i målet framstod det som motiverat från allmän miljösynpunkt att vidta åtgärder enligt Kammarkollegiets yrkande, vilket innebar att sänkningsföreningen skulle blir ansvarig för drift och skötsel av den dammanläggning som målet gällde. Frågan var om den verksamhet som föreningen bedrev skulle försvåras avsevärt eller kanske rent av inte kunna bedrivas vid ett bifall till Kammarkollegiets talan. Föreningen som var verksamhetsutövare uppgav att den inom ramen för sin nuvarande organisation inte hade möjlighet att administrera de uppgifter som ett ansvar för en dammanläggning skulle innebära. Miljööverdomstolen framhöll att en verksamhetsutövare i och för sig är skyldig att inhämta den kunskap och organisera verksamheten på det sätt som krävs för att denne ska kunna driva den i enlighet med givna tillstånd och meddelade villkor. En aktiv reglering av sjön Östen i enlighet med Kammarkollegiets ansökan skulle dock närmast vara en helt ny verksamhet med andra syften än den verksamhet som föreningen bedrev och med högre ställda krav på tillståndshavaren. Mot den bakgrunden bedömde Miljööverdomstolen att ett bifall till Kammarkollegiets talan skulle innebära att före-

ningens verksamhet avsevärt försvårades och ogillade därför Kammarkollegiets talan i den delen.

5.3.4 Tidsbegränsning av tillstånd

Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, ges för begränsad tid och får förenas med villkor. Även ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 a § miljöbalken kan lämnas för begränsad tid. När ett tidsbegränsat tillstånd löper ut kan verksamhetsutövaren ansöka om nytt tillstånd.

Enligt 16 kap. 2 e § får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning som avses i 2 § första stycket. Exempel på sådana föreskrifter finns i bl.a. 13 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer och 5 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614). Om några särskilda föreskrifter inte har meddelats är det prövningsmyndigheten som i det enskilda fallet avgör om och för hur lång tid ett tillstånd ska tidsbegränsas.

Skyldighet att tidsbegränsa tillstånd eller genomföra regelbundna omprövningar av tillstånd kan följa av EU-medlemskapet. Enligt 8 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd får Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inom sina ansvarsområden meddela sådana bestämmelser som avses i 24 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken.

5.3.5 Tidigare betänkanden och propositioner om tidsbegränsning av tillstånd

Prop. 1997/98:45 Miljöbalken

Den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper leder till att samhällets miljökrav ändras och skärps. Regeringen menade därför vid införandet av miljöbalken att det redan av det skälet starkt kunde ifrågasättas om det är riktigt att alltid efter prövningen meddela eviga tillstånd utan tidsbegränsning och därmed endast ha den möjlighet till översyn av meddelade tillstånd och föreskrivna villkor som fanns vid tidpunkten för propositionen. Tillstånd för verksamhet enligt

balken skulle därför enligt regeringens förslag i ökad utsträckning kunna meddelas för begränsad tid.

Regeringen menade att genom utökade möjligheter att tidsbegränsa tillstånd skulle Sverige på ett bättre sätt uppfylla de krav som bör ställas på en modern miljölagstiftning, som gäller enligt våra internationella åtaganden och som kan förväntas komma att börja gälla i ännu större utsträckning enligt rättsakter från EU.

Regeringen skulle enligt lagförslaget få meddela föreskrifter om tidsbegränsning för olika typer av tillstånd. Tillståndsmyndigheten skulle, om några föreskrifter inte hade meddelats, i det enskilda fallet få avgöra om tillstånd skulle tidsbegränsas. Det innebar att tidsbegränsade tillstånd i stor utsträckning skulle kunna tillämpas på miljöfarlig verksamhet. Om det exempelvis fanns risk för att grundvattnet förorenas av vissa ämnen skulle tidsperioden bestämmas till högst fyra år. Även i andra fall kunde det vara lämpligt att tiden begränsades för verksamheter med kraftig miljöpåverkan, till exempelvis tio år, eftersom det då blev en automatisk omprövning i samband med ansökan om nytt tillstånd.

En fördel med tidsbegränsade tillstånd ansågs vara att det sker automatiska och regelbundna omprövningar och att det därmed blir en regelbunden uppdatering av villkoren, däribland att bästa möjliga teknik används. Den prövning som då ska göras kan väntas bli mindre omfattande än för en ny verksamhet eftersom lokaliseringsfrågan inte blir aktuell på samma sätt när det gäller en befintlig verksamhet. Vidare bör det vara lättare att bedöma en verksamhet som redan varit i drift ett antal år.

En annan fördel med tidsbegränsade tillstånd ansågs vara att verksamhetsutövaren är tvungen att göra en ny ansökan när tillståndet går ut och då måste ge in den utredning som behövs. Tillsynsmyndigheterna skulle därmed inte behöva lägga ner ett omfattande arbete på att ansöka om omprövning, vilket hade varit en bidragande orsak till att antalet omprövningar blivit så få. En skyldighet för verksamhetsutövaren att lämna in den utredning som behövdes för omprövning förelåg även enligt miljöskyddslagen men detta hade inte ökat antalet omprövningar.[42]

[42] Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 345.

Vattenverksamhet SOU 2009:42

Miljöprocessutredningen konstaterade att det enda man för framtiden kan vara säker på är att det hela tiden sker förändringar och att samhällets krav och förväntningar på verksamheter kommer att förändras. Det ansågs mot den bakgrunden tveksamt att ha tillstånd som gäller för evigt. Det naturliga valet ur samhällets perspektiv, om man bara ser till intresset av att bevaka allmänna miljöintressen, är att alla tillstånd är tidsbegränsade och att det ligger på verksamhetsutövaren att söka ett nytt tillstånd innan det gamla går ut. Även andra allmänna intressen än de rent miljömässiga, t.ex. säkerhetsfrågor och energiproduktion, kan bevakas med en sådan ordning. Ett sådant system skulle kunna fungera på samma sätt som att varje bilägare är skyldig att besiktiga sin bil av trafiksäkerhetsskäl. På så sätt skulle både tillåtligheten och villkoren för verksamheterna automatiskt prövas fortlöpande, t.ex. med ett intervall på 10–50 år och ansvaret att föra upp frågorna till prövning skulle ligga på verksamhetsutövaren. Samhället skulle med ett sådant regelverk aldrig hamna i den situationen att man ansåg sig ”sitta fast” med gamla men rättskraftiga tillstånd eftersom uppdateringen till att motsvara moderna samhällskrav skulle ske hela tiden. Från det perspektivet ansåg utredningen att det vore en bra ordning.

Å andra sidan menade utredningen att man ska beakta samhällets intresse av att en sådan stor investering, som t.ex. ett vattenkraftverk är, verkligen kommer till stånd. Det skulle inte vara ändamålsenligt för samhället att ha så hårda regler för vattenverksamheter, eller för miljöfarliga verksamheter, att den totala viljan att investera och driva verksamheter i Sverige skulle minska. Även verksamhetsutövaren har naturligtvis berättigade krav av att få skydd för sina investeringar, få fortsätta att driva sin verksamhet och känna att villkoren för verksamheten är stabila. Det var därför enligt utredningens mening tveksamt att som huvudregel tidsbegränsa alla nya tillstånd till vattenverksamhet.

Utredningens uppdrag omfattade endast vattenverksamhet och ett förslag skulle därför leda till att endast vattenverksamheter skulle bli obligatoriskt tidsbegränsade. Det framstod dock inte som en rimlig ordning att miljöfarliga verksamheter fortsatt skulle ha icke-tidsbegränsade tillstånd vid en sådan ändring.[43]

[43] SOU 2009:42, s. 204 f.

En obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd till vattenverksamheter skulle dessutom inte stämma med utredningens övergripande syfte att göra prövningen snabbare och enklare.[44]

Bättre miljö – minskade utsläpp SOU 2011:86

Industriutsläppsutredningen konstaterade att det fortfarande var ovanligt med tidsbegränsade tillstånd trots ökade möjligheter att tidsbegränsa enligt miljöbalken. Utredningen ansåg att en fördel med tidsbegränsade tillstånd är att de medför automatiska och återkommande omprövningar och att det därmed blir en regelbunden uppdatering av villkoren så att det kan säkerställas att BAT används.

Av utredningen framkom också att en bidragande orsak till att antalet omprövningar blivit så få är att det krävs ett mycket omfattande arbete hos tillsynsmyndigheterna för att ansöka om omprövning, vilket skulle undvikas med tidsbegränsade tillstånd. Nackdelen med ett utvidgat system med tidsbegränsade tillstånd ansågs dock vara att det är svårt att avgöra hur ofta det av miljömässiga skäl är nödvändigt med en förnyad prövning.

Vidare konstaterade utredningen att det inte är troligt att en tidsbegränsning av tillståndet skulle följa intervallerna för uppdatering av BAT-referensdokumenten. Utredningen ansåg att även om Europeiska kommissionens utgångspunkt är att uppdateringar ska ske vart åttonde år är det högst osäkert om så kommer att ske i praktiken. En tidsbegränsning av ett tillstånd för miljöfarlig verksamhet på exempelvis tio år skulle kunna innebära att en ny prövning görs utan att ett nytt BAT-referensdokument har antagits. Det är då ett tänkbart scenario att ett nytt BAT-referensdokument antas strax efter att ett nytt tidsbegränsat tillstånd meddelats, vilket skulle kunna leda till att en ny omprövning skulle bli nödvändig. En obligatorisk tidsbegränsning för ändringstillståndet skulle således kunna innebära att omprövningar av grundtillståndet måste genomföras utan att det finns något miljömässigt behov. Det obligatoriska omprövningskravet skulle då leda till ineffektivitet i miljöprövningen. Att skapa ett system med ökat antal tillståndsprocesser som belastar verksamhetsutövaren och hela prövningssystemet utan att någon egentlig miljö-

[44] SOU 2009:42, s. 205.

vinst uppstår ansågs av utredningen som en förlustaffär för samtliga berörda.

De negativa effekterna av en obligatorisk tidsbegränsning skulle kunna mildras med en regel om att omprövning inte behöver ske om det står klart att en sådan är onödig, men för att komma fram till att så är fallet skulle en relativt omfattande materiell prövning ändå behöva ske. Det är mot denna bakgrund som utredningen valde att inte ge något förslag som innebar utökad användning av tidsbegränsade tillstånd för IED-anläggningar. Detta uteslöt dock inte enligt utredningen att det i vissa fall kan finnas skäl att meddela tidsbegränsade tillstånd för verksamheter med kraftig miljöpåverkan. Därför borde den möjlighet som finns i miljöbalken att meddela tidsbegränsade tillstånd bör kvarstå.

Utredningen hänvisar också till en undersökning gjord av Forum of Judges for the Environment (EUFJE) 2009 som visade att tidsbegränsning av tillstånd för IPPC-anläggningar inte används i någon större utsträckning i EU:s medlemsstater. I stället är användningen av eviga tillstånd mest vanligt förekommande i europeiska rättsordningar.

Ny tid ny prövning SOU 2013:69

Vattenverksamhetsutredningen ansåg att regeringen med stöd av sitt bemyndigande i 16 kap. 2 a § miljöbalken borde ange för vilka typer av verksamheter och anläggningar som tillstånd alltid ska tidsbegränsas om inte särskilda skäl föreligger. Utredningen ansåg att när tillstånd till vattenuttag, vattenreglering, vattenbortledning och vattenöverledning meddelas ska alltid prövningsmyndigheten överväga att meddela tidsbegränsade tillstånd.

Utredningen ansåg att en generell huvudregel om tidsbegränsning av samtliga tillstånd till vattenverksamhet inte är lämplig. Vissa vattenanläggningar lämpar sig inte för tidsbegränsade tillstånd, t.ex. vägbroar, utfyllnader och viss typ av markavvattning exempelvis avvattning från område som planläggs för bostäder eller industrietableringar. Däremot bör tillstånd till vattenverksamhet kunna tidsbegränsas i större utsträckning än som dittills skett. Vid användandet av en naturresurs som vatten ansåg utredningen att det kan vara särskilt angeläget att en tillståndshavare inte får evigt tillstånd. Utredningen framförde också att den påverkan på omgivningen som en

vattenanläggning kan ha inte inträder endast vid själva byggandet utan måste även i vissa delar anses vara pågående.

För vattenverksamheter är det svårt att bedöma risken för skada på lång sikt. Det innebär att en tidsbegränsning kan medföra att anläggningens påverkan på omgivningen kan utvärderas först vid utgången av tillståndstiden och vid en förnyad prövning av verksamheten kan villkoren justeras och anpassas i större utsträckning. Det är dock av stor vikt att domstolen vid en tidsbegränsning även tar hänsyn till samhällets intressen av att vissa verksamheter bedrivs. Tiden för tillståndets giltighet måste självklart anpassas så att den investering verksamhetsutövaren gör lönar sig. Tillståndet måste därtill gälla så länge att det inte hindrar verksamhetsutövaren från en långsiktig planering av verksamheten och får inte medföra att verksamheten onödigtvis betungas med allt för tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser.[45]

Utredningen ansåg att tillstånd till vattenuttag, vattenreglering, vattenbortledning och vattenöverledning är sådana tillstånd där en tidsbegränsning alltid bör övervägas. Eftersom naturresursen används kontinuerligt innebär dessa verksamheter också en kontinuerlig påverkan på miljön. Utredningen menade därför att starka miljöskäl talar för att tillstånd till dessa verksamheter inte ges på evig tid utan att tillstånden kan bli föremål för revision med visst intervall. Däremot bedömde utredningen att den tid som ska gälla för tillståndet bör bedömas i varje enskilt fall och att tiden måste sättas i förhållande till storleken på investeringen och hur beroende samhället och verksamhetsutövaren är av långsiktighet. Ett tillstånd till vattenuttag borde t.ex. ges för en mer begränsad tid än ett tillstånd till vattenreglering för vattenkraft. Bestämmelsen borde också vara förenad med en möjlighet till undantag för det fall särskilda skäl föreligger.[46]

[45] SOU 2013:69, s. 313 f.
[46] SOU 2013:69, s. 315.

5.3.6 Praxis och relevanta avgöranden om tidsbegränsning av tillstånd

Täkter

Täkter tidsbegränsas i stort sett alltid. Tillståndstiden för bergtäkter är oftast mellan 25 och 30 år men det förekommer både längre och kortare tillståndstider.[47] För naturgrustäkter är tillståndstiden betydligt kortare, vanligtvis 5 år. Anledningen till denna kortare tid är att naturgrus i större utsträckning ska ersättas av andra material.

Vindkraft

Vindkraftverk tidsbegränsas regelmässigt och tillståndstiden är vanligen 30–35 år. I dom den 27 augusti 2014 i mål nr M 9473-13 slog Mark- och miljööverdomstolen fast att ett tillstånd till vindkraftverksamhet normalt sett bör tidsbegränsas, framför allt på grund av att den tekniska utvecklingen och ökade kunskaper kan komma att leda till ändrade miljökrav. Det bör då finnas en möjlighet att skärpa villkor vid en förnyad tillståndsprövning efter tillståndstidens utgång.

Uttag av grundvatten för jordbruksbevattning

Mark- och miljööverdomstolen bedömde i MÖD 2013:39 att tillstånd till uttag av grundvatten för jordbruksbevattning skulle tidsbegränsas till 25 år, med hänsyn till osäkerhet om kunskapsläget beträffande framtida grundvattenbildning, effekten av klimatförändringar, långtidseffekten av grundvattenuttag och konkurrerande verksamheter om samma grundvattenuttag. Mark- och miljööverdomstolen framhöll att det är svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma såväl vattenbehov som skaderisker på lång sikt, vilket talar för en tidsbegränsning av de tillstånd som ges. Det är inte heller enligt domstolen rimligt att en enskild verksamhetsutövare kan göra anspråk på en naturresurs som vatten i sådan utsträckning att verksamhetsutövaren får ett tillstånd som gäller för all framtid. Samtidigt har sökanden ett berättigat intresse av att få ett tillstånd som är så omfattande i tiden att gjorda investeringar inte riskeras ur ekono-

[47] Uppgift från Sveriges Bergmaterialindustri.

misk synvinkel. Tillståndet måste därför gälla så länge att det inte hindrar verksamhetsutövaren från en långsiktig planering av verksamheten och får inte heller medföra att verksamheten betungas i onödan med alltför tätt återkommande tids- och kostnadskrävande utredningar och tillståndsprocesser.

Uttag till dricksvatten

I två avgöranden rörande uttag till dricksvatten (mål M 10121–13 och mål M 9449–14) gjorde Mark- och miljööverdomstolen motsatta bedömningar om tidsbegränsning än i frågan om grundvattenbortledning för jordbruksbevattning. Domstolen menade att det dels rörde sig om verksamheter av allmänt intresse där behovet knappast kommer att förändras över tiden, dels inte hade framkommit några särskilda omständigheter som utgjorde skäl för att tidsbegränsa tillstånden.

Fiskodling

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 april 2021 i mål M 4716-19 gjorde domstolen vissa uttalanden om tidsbegränsning av en fiskodlingsverksamhet. Målet gällde en ansökan om tillstånd att etablera landbaserade fiskodlingar med viss teknik. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det fanns förutsättningar för att ge tillstånd för verksamheten och att en tidsbegränsning av tillståndet var lämplig för att genom omprövning kunna säkerställa att verksamheten hade uppdaterade villkor och använde bästa möjliga teknik. Den ansökta verksamheten var omfattande och byggde på teknik som delvis var oprövad och som enligt domstolen kunde förväntas genomgå en kraftig utveckling i en nära framtid. Betydande utsläpp skulle dessutom ske till en känslig recipient, där det var svårt att förutsäga förväntad utveckling i recipienten och behovet av fortsatta åtgärder på grund av de sammantagna ändringar av utsläppssituationen som skedde i området. Mark- och miljööverdomstolen angav att en allt för kort tid kunde försvåra finansieringen, och att en omprövning därför inte borde komma alltför snart jämfört med när verksamheten planerades vara i full drift. Vid en

sammantagen bedömning kom domstolen fram till att en tidsbegränsning om 25 år inte var orimlig.

Preemraff Göteborg

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt har i dom den 10 september 2021 i mål M 2673-19 meddelat ett tidsbegränsat tillstånd till befintlig och utökad (HVO-projektet) verksamhet vid Preemraff i Göteborgs kommun. Tillståndstiden bestämdes av domstolen till den 31 december 2036 (15 år).

Domstolen konstaterar att genom ansökta förändringar inleds ett arbete att successivt lämna produktion baserad på fossila råvaror till förmån för tillverkning av icke-fossila bränslen. Bolagets beskrivning av egna interna åtaganden i fråga om övriga hållbarhetsaspekter beträffande råvaror och insatsprodukter, också långt ner i leverantörsleden, ger enligt domstolen intryck av att ansökt ombyggnad utgör ett seriöst led i att bana väg för en hållbar utveckling av bolagets verksamhet. Domstolen anser dock inte att den beskrivna ambitionen har manifesterats i bolagets yrkande om produktionsinriktning för ansökt verksamhet och den har heller inte manifesterats i ett konkret åtagande som prövningen skulle kunna basera. Detta har även påpekats av flera remissinstanser och övriga som yttrat sig i målet. Både länsstyrelsen och Naturvårdsverket har därför yrkat att tillståndet tidsbegränsas samt att tydliga krav ställs på minskad fossilråvarubaserad produktion.

Mot den redovisade bakgrunden av förarbeten och praxis ansåg mark- och miljödomstolen att de grundläggande skälen för en tidsbegränsning av tillstånd är tillämpliga på bolagets ansökan som handlar om tillstånd till ett raffinaderi som tar naturresurser i anspråk samt ger upphov till en omfattande miljöpåverkan. En tidsbegränsning av tillståndet skulle möjliggöra att verksamhetens tillstånd anpassas till de nya kunskaper om miljöpåverkan samt nödvändiga och möjligen akuta åtgärder som vid en senare tidpunkt är påkallade. Det skulle också kunna handla om den takt med vilken omställning till fossilfri produktion då kommer att anses nödvändig samt om frågor förknippade med tillgång till och hushållning med förnybara naturresurser, både återvinningsbart avfall och produkter från jord- och skogsbruk.

Det ska påpekas att domen när detta betänkande skrivs har överklagats av bolaget såvitt gäller tidsbegränsningen av hela tillståndet men inte i de delar som gäller den tillåtna årliga genomströmningen av råolja. Prövningstillstånd meddelades den 9 februari 2022. Mark- och miljööverdomstolens målnummer är M 11764–21.

Ändringstillstånd

Tidsbegränsning har också tillämpats för ändringstillstånd. I mål M 4576–14 om ändringstillstånd för pappersbruket i Hyltebruk, tidsbegränsade mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i dom meddelad den 12 februari 2016 tillståndstiden till 5 år efter att ändringstillståndet tagits i bruk.

Bakgrunden till ansökan var att pappersbruket hade ångöverskott efter att två pappersmaskiner stängts och bolaget ansökte därför om ändringstillstånd för att anlägga och driva en kondensturbin för att producera el av ångöverskottet samt för att öka avfallsförbränningen i anläggningen. Domstolen framhöll att det inte var visat att pannan uppfyllde krav på bästa möjliga teknik för förbränning av avfall, men att det fanns skäl för att bolaget skulle ges tid att undersöka lösningar för att begränsa utsläppen. Domstolen konstaterade att de utredningar som föreslagits inte kunde hanteras inom ramen för ett prövotidsförfarande eftersom utredningarna kunde innebära en begränsning av det som bolaget yrkat i målet. En tidsbegränsning sågs då som ett alternativ till prövotid. Bolaget gavs enligt domstolen därmed möjlighet att under tillståndstiden ta pannorna i drift i ansökt omfattning och samtidigt pröva olika åtgärder och därigenom skaffa ett gott underlag till en förnyad ändringsansökan omfattande lämpliga försiktighetsmått och begränsningar som anpassas till att minimera utsläppen av dioxiner och furaner.

Tillståndets giltighetstid begränsades så att de investeringar som var en förutsättning för att genomföra ansökt ändring av verksamheten skulle hinna generera intäkter som åtminstone motsvarade dess kostnader. Utifrån bolagets uppgifter om en återbetalningstid för projektet på cirka 3 år bestämdes giltighetstiden till 5 år för att bolaget med god marginal skulle få godtagbara investeringsförutsättningar samt möjligheter att ta fram ett bättre underlag för eventuella kommande tillåtlighetsavvägningar.

Tidsbegränsning av del av verksamheten

I mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts mål M 4008–16 ansåg domstolen att produktionen vid en mesaugn inte kunde anses vara i överensstämmelse med miljöbalkens hushållningsbestämmelser, i synnerhet som ugnen eldades med ett icke-förnybart bränsle. Därmed fanns det enligt domstolen skäl att ifrågasätta om en produktionsökning som ytterligare minskar andelen ombränd mesa i sulfatmassaproduktionen kunde anses tillåtlig. Bolaget hade uppgett att man inom kort avsåg ersätta den befintliga mesaugnen och hade därför medgett en tidsbegränsning av tillstånd till utökad sulfatmassaproduktion. Domstolen fann mot bakgrund av detta att tillstånd, även med beaktande av 2 kap. 5 § miljöbalken, kunde medges.

Domstolen fann också att mesaugnen på det sätt den vid tillfället kördes inte verkade uppfylla gällande BAT-slutsatser och inte heller motsvara vad som avses med bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Detta skulle enligt domstolen kunna medföra att fortsatt drift av ugnen under nämnda förhållanden inte kunde anses tillåtlig. Domstolen ansåg att detta påkallade en reglering som förutsätter att mesaugnen snarast möjligt byttes ut eller åtgärdades så att BAT-slutsatserna uppfylldes. Domstolen fann att en sådan reglering bäst skedde genom att den utökade sulfatmassaproduktionen tidsbegränsades.

5.4 Inhämtade synpunkter och övrig information

5.4.1 Myndigheter med möjlighet att begära omprövning av tillstånd

Utredningen har i ett skriftligt samråd ställt frågor om omprövning och tidsbegränsning till centrala myndigheter och länsstyrelser som har möjlighet att begära omprövning enligt 24 kap. 11 § miljöbalken. Myndigheterna är samstämmiga i uppfattningen om att omprövning är ett mycket resurskrävande och tungrott instrument. Brist på incitament hos verksamhetsutövare att ta fram underlag har också angetts som skäl till att omprövningar tar lång tid och är svårarbetade.

Myndigheterna är generellt sett positiva till att tidsbegränsning används i större utsträckning. De framför dock att tillståndstiderna

bör sättas så att prövningssystemet inte tyngs av allt för tätt återkommande prövningar.

5.4.2 Centrala myndigheter

Naturvårdsverket har i huvudsak framfört följande. Omprövning fyller en viktig funktion men möjligheten har använts i begränsad utsträckning, inte minst mot bakgrund av att det är väldigt resurskrävande för myndigheterna. Det gör att det finns ett behov av att se över reglerna kring det för att tillämpningen ska kunna öka. Det är också viktigt att det finns en möjlighet att tidsbegränsa tillstånd till miljöfarlig verksamhet, bl.a. eftersom detta gör det möjligt att tillförsäkra att en verksamhet bedrivs med moderna och ändamålsenliga miljövillkor. Det kan övervägas att införa ett system med omprövning av villkor efter viss tid men möjligheten till tidsbegränsning bör finnas kvar. Det bör övervägas en ny författningsreglering beträffande när tillstånd ska tidsbegränsas, vilka verktyg som prövningsmyndigheten kan använda för att tillförsäkra att verksamhetsutövaren bidrar med nödvändig utredning vid myndighetsinitierad omprövning samt eventuella konsekvenser för ett gällande tillstånd om verksamhetsutövaren inte bidrar till utredningen i nödvändig utsträckning vid sådan omprövning. Därutöver anser Naturvårdsverket att det behöver övervägas ytterligare åtgärder, t.ex. att tillräckliga resurser tilldelas de berörda myndigheterna och att berörda myndigheter ges uppdrag om vägledning, uppföljning och information i de aktuella frågorna.

Havs- och vattenmyndigheten har bl.a. framfört följande. Ett system där omprövningen av ett tillstånd eller prövning av en verksamhet kontinuerligt sker på verksamhetsutövarens initiativ i de flesta lägen måste anses vara ett mer resurseffektivt sätt än att myndigheter, som i fallet med omprövning, ansöker om det. Det torde alltid vara verksamhetsutövaren som bäst känner till verksamhetens förutsättningar och dess verkningar. Däremot är ett sådant system också mer kostsamt och administrativt betungande för verksamhetsutövaren. Det är heller inte givet att kontinuerliga omprövningar är nödvändiga exempelvis om kraven i stället omsätts i bindande lagstiftning. Förutsättningarna för enskilda bedömningar och avvägningar ökar emellertid med en process som relaterar till omständigheter

som är specifika för varje verksamhet. I generell mening torde dock teknikomställningar gynnas av kontinuerliga prövningar av verksamheter och då med fokus på omprövning av villkoren. På det sättet kan kraven på verksamheten fortlöpande utvärderas och skärpas utan att tillståndens rättskraft påverkas. Det förutsätter dock att kostnaden och tidsåtgången för det administrativa förfarandet inte är så stor att teknikomställningen påtagligt försvåras eller omöjliggörs.

Kammarkollegiet har framfört i huvudsak följande. Systemet är tungarbetat och eftersom bevisbördan åvilar den som ansöker om omprövning krävs betydande resurser för att driva dessa prövningar. Kammarkollegiets miljörättsliga uppdrag är anslagsfinansierat varför det redan där finns en begränsning i möjligheten att driva omprövningar. Kammarkollegiet ser enbart fördelar med att tillstånd tidsbegränsas. Ny kunskap innebär att gårdagens syn på fördelarna och nyttan av vissa typer av verksamheter kan revideras. Det kan visa sig att verksamheter som tidigare ansågs vara rena medför miljöpåverkan som inte förutsågs när tillstånd meddelades. En regelbunden och förutsägbar nyprövningsordning skulle även ge verksamhetsutövaren en möjlighet till regelbundna effektiviseringar, samtidigt som villkoren för tillståndet kan uppdateras efter ny teknik och kunskap med avseende på olika verksamheters påverkan på miljön.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har framfört bl.a. följande. Det är rimligt att äldre tillstånd moderniseras i takt med att kunskap och teknik utvecklas och någon form av tidsgräns är sannolikt det effektivaste sättet att förhindra att vissa miljöfarliga verksamheter bedrivs med mycket gamla tillstånd och bristande säkerhet. Inom myndighetens sakområde sker inte den generella och parallella ökade kravställning på nyttjad teknik och prestanda som den kontinuerliga uppdateringen av branschvisa BAT-slutsatser är tänkt att ge på miljö- och energiområdet. Möjligen finns också en tendens att allt fler ändringar hanteras genom anmälningsärenden eller ändringstillstånd. Därmed omprövas bara delar av verksamheten och delar av villkoren. Grundtillstånden och övriga villkor riskerar att bli äldre och äldre.

Den största nackdelen med tidsbegränsade tillstånd är troligen en ökad arbetsbörda för prövningsmyndigheterna, remissmyndigheterna och verksamhetsutövare. Omprövning av samtliga villkor i ett icke-tidsbegränsat tillstånd efter ett fastställt tidsintervall kan vara ett bra alternativ eller komplement till både myndighetsinitierade

omprövningar och tidsbegränsade tillstånd. Förfarandet bör vara mindre tids- och resurskrävande.

5.4.3 Länsstyrelser

Länsstyrelsen i Uppsala län har bl.a. framfört att ett alternativ för att säkerställa att riktigt gamla tillstånd omprövas när en omprövning inte har gått att få till på andra sätt kan vara att införa en bortre gräns för hur gammalt ett tillstånd får vara innan det omprövas. En sådan gräns bör i så fall sättas frikostigt till 25–30 år och syfta till att fånga upp de verksamheter där andra åtgärder inte har fungerat.

Länsstyrelsen i Skåne län har framfört att behovet att ompröva verksamheter är stort. Det finns t.ex. 240 verksamheter i länet som har tillstånd enligt miljöskyddslagen. Tillsynsmyndigheten har inte resurser att genomföra utdragna och omfattande utredningsarbeten som också kräver bolagens samarbete eftersom det är bolagen som har kunskap om sin verksamhet. För att ett föreläggande enligt 22 kap. 2 a § miljöbalken ska bli tydligt krävs att prövningsmyndigheten har eller ges god förståelse för verksamheten vilket kan vara tidskrävande.

Dagens omprövningssystem är tidskrävande och inte ett effektivt verktyg för att säkerställa att verksamheter använder bästa möjliga teknik. Tillsynsmyndigheterna skulle behöva mer tid och kompetens om bästa möjliga teknik inom alla branschtyper. Tidsbegränsning kan ur verksamhetsutövarens perspektiv innebära att stora investeringar uteblir på grund av osäkerheten med ett begränsat tillstånd. Ur ett omställningsperspektiv kan länsstyrelsen inte se några nackdelar. Ett motsvarande system som för vattenkraften skulle kunna fungera för miljöfarlig verksamhet. Processen skulle eventuellt bli snabbare med hänsyn till att allmänheten inte alltid behöver anses vara berörd. En eventuell nackdel skulle kunna bli att arbetsbördan för prövningsmyndigheter ökar. En eventuell bestämmelse behöver formuleras så att omprövningarna sprids ut i tid.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län har bl.a. framfört att det finns ett behov av att ompröva verksamheter som de har tillsyn över, däribland tillstånd som meddelats med stöd av miljöskyddslagen. I majoriteten av fallen finns det otidsenliga villkor och tillstånden speglar inte i alla delar den verksamhet som i praktiken bedrivs. Be-

hov av omprövning bedöms också finnas för verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken, framför allt sådana som beslutades i början av 2000-talet.

Länsstyrelsen anser att tidsbegränsade tillstånd är den bästa åtgärden för att säkerställa att miljöfarliga verksamheter bedrivs med ändamålsenliga tillstånd och villkor, där möjligheten för samhället att styra mot en grön och mer hållbar inriktning ökar. Detta kommer att innebära ökade behov av resurser för prövnings- och tillsynsmyndigheter.

Ett annat förslag är att införa en förändring som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att kunna förelägga en verksamhet om att söka nytt tillstånd. Det bör då införas kriterier för när ett sådant beslut kan fattas.

Länsstyrelsen i Värmlands län har bl.a. framfört att det är viktigt att tillståndsmyndigheterna får tydliga befogenheter i miljöbalken att förelägga med vite om en verksamhetsutövare inte inkommer med tillräckligt underlag för att omprövningsprocessen ska kunna drivas framåt. Begreppet omprövning bör vidare omfatta hela den tillståndspliktiga verksamheten och skrivningen om att verksamheten inte avsevärt får försvåras bör tas bort.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har bl.a. framfört att det största problemet med dagens omprövningssystem är att det är myndigheterna som ska driva processen. Om det enbart är tillsynsmyndigheten som vill ompröva tillståndet blir processen trög och det krävs oerhört mycket resurser från tillsynsmyndigheten. Det blir därför svårt, för att inte säga omöjligt, att driva processen framåt.

Om myndigheterna ska ges ett omprövningsuppdrag bör det sträcka sig över 5–10 år. Dessutom krävs att lagstiftningen ändras så att större ansvar läggs på verksamhetsutövaren samt omfattande resursförstärkningar till tillsyns- och prövningsmyndigheter.

Länsstyrelsen i Gotlands län har bl.a. framfört att det finns ett behov av att ompröva tio anläggningar med tillstånd enligt miljöskyddslagen. Därutöver finns bl.a. några täktverksamheter med miljöbalkstillstånd som behöver prövas enligt 11 kap. miljöbalken, speciellt mot bakgrund av miljökvalitetsnormer för vatten. Om villkor inte reglerar viktiga aspekter utan nya villkor behövs skulle det inte vara verkningsfullt att endast uppdatera villkoren. Då behövs i stället en bredare översyn av tillståndet.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har framfört att det finns knappt 20 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter i länet som har tillstånd som är äldre än tio år. En del tillstånd är meddelade med stöd av miljöskyddslagen. Om villkoren tidsbegränsas är det viktigt att noga överväga formuleringarna för tillåtlighet i miljötillståndet. Det kan vara lämpligt att verksamhetsutövaren skickar in ansökan för omprövning t.ex. vart tionde år. Alternativet är att det tydliggörs i 16 kap. 2 § miljöbalken hur lång tid ett miljötillstånd kan ha rättskraft samt när i tiden en ny ansökan behöver lämnas in till prövningsmyndigheten. När ansökan lämnas in kan rättskraften förlängas under prövningsperioden. Detta förutsätter att ansökan föregåtts av de samråd som följer av lagstiftningen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har ett ganska stort behov av att ompröva verksamheter med äldre tillstånd. Det finns cirka 15 verksamheter i länet som fortfarande har tillstånd enligt miljöskyddslagen men det saknas tillräckliga ekonomiska och personella resurser att driva omprövningar. En stor del av tillsynen över de miljöfarliga verksamheterna ligger dessutom på kommunerna som har ännu sämre förutsättningar än länsstyrelsen att driva omprövningar.

Länsstyrelsen i Jämtlands län har bl.a. framfört att omprövningsverktyget bör justeras så att det tydligare kopplar till miljö- och klimatmålen. Verksamhetsutövare som inte utvecklar sin verksamhet i linje med dessa mål bör få bekosta omprövning själv i större utsträckning än en verksamhet som själv aktivt drivit en verksamhetsutveckling och investerat i miljö- och klimatvänlig teknik.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har framfört att de har tio verksamheter som har tillstånd enligt miljöskyddslagen och 41 verksamheter som har mer än tio år gamla tillstånd. Länsstyrelsen bedömer att det vore en bra lösning att endast tidsbegränsa villkoren och en lämplig tid kan vara 7–10 år. En nackdel skulle vara att om endast villkoren ändras finns en risk för att man inte tar hänsyn till anmälda ändringar.

Länsstyrelsen i Jönköpings län har bl.a. framfört att det i länet finns mycket gamla domar för vattenverksamheter med gamla villkor som inte är tidsenliga och inom miljöfarlig verksamhet finns det tillstånd från miljöskyddslagen som skulle behöva omprövas. Det förändrade klimatet ställer krav på ändrade villkor för vissa verksamheter, särskilt vattenverksamheter.

Länsstyrelsen i Stockholms län har framfört att arbetet med uppföljning av villkor bör ske systematiskt och så långt möjligt utifrån nationella kriterier. Det bör vara tydligt gentemot verksamhetsutövaren och myndigheten samt skapa förutsägbarhet om vilken uppföljning som planeras. Länsstyrelsen ser ett behov av ytterligare vägledning på området och välkomnar det uppdrag som Naturvårdsverket har med att ta fram vägledningsstöd i arbetet med att bl.a. utröna om villkor är ändamålsenliga. Det fortlöpande arbetet med uppföljning kommer att kräva ytterligare resurser och vid behov att driva omprövningar bedöms arbetet kräva avsevärda arbetsinsatser. För vattenverksamhet finns även ett visst behov gällande uppföljning av våtmarker, dagvattenanläggningar och skärmbassänger. Ofta är dessa inte tillståndsprövade i domstol. Nackdelen med dagens omprövningssystem är att det är oerhört resurskrävande att driva omprövningar och att det normalt sett inte finns möjlighet för länsstyrelsen att driva egna utredningar. Det är därför inte prioriterat utan tillvägagångssättet är att försöka få verksamhetsutövaren att vid behov ompröva verksamheten. Tidsbegränsade tillstånd kan leda till en större försiktighet från verksamhetsutövaren att våga investera i en verksamhet. Fördelarna med ett system där endast villkoren omprövas är att det inte borde bli lika omfattande som vid en hel omprövning. Tidsintervallen för omprövning skulle möjligen kunna vara olika långa utifrån karaktären på verksamheten och hur snabb teknikutvecklingen är i den specifika branschen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har framfört att omprövningarna kan vara tidskrävande och att kunskapen om systemet kan behöva förbättras och tydliggöras, bl.a. när det gäller omfattningen på innehållet i ansökan. Ett förslag på lagstiftning för att underlätta vore därför att göra det obligatoriskt med miljökonsekvensbeskrivning även vid omprövning av tillstånd. Ännu verkningsfullare vore om det även gick att tillfälligt förbjuda fortsatt verksamhet en viss tid efter det att beslut att ta upp frågan om omprövning fattats. Genom att tillståndet tidsbegränsas får verksamhetsutövaren ett starkt incitament att planera för kommande prövning och skarpare miljökrav. Dels i form av underlag för prövningen, dels genom att investera strategiskt för att lättare kunna möta kommande krav i nästa tillstånd. Omprövning på samma sätt som för vattenkraften kan vara en lösning då det ger betydligt mer trygghet för verksamhetsutövaren. Dock måste det för att fungera på samma sätt innebära att det blir

förbjudet att driva vidare enligt det gamla tillståndet när villkoren löpt ut. Annars blir det lika svårt som i dag att få in utredning för prövningen.

En ordning med obligatorisk tidsbegränsning skulle förflytta initiativet att hålla verksamheten i linje med tidens miljökrav från tillsynsmyndigheterna till verksamhetsutövarna. Eftersom frågan om miljökrav då ständigt skulle vara på verksamhetsutövarnas agenda borde en sådan lösning, förutom en kontinuerlig modernisering av miljökraven, även medföra en ökad förutsebarhet för verksamhetsutövarna och en snabbare prövning av ärendena.

5.4.4 Näringslivet

Energiföretagen Sverige menar när det gäller tidsbegränsning att det finns en risk för suboptimering om kravet på nyprövning är kopplat till att det befintliga tillståndet löper ut i stället för till verksamhetsutövarens investeringsbehov. Dels finns det en risk att verksamhetsutövare medvetet avvaktar med önskvärda investeringar tills dess att en nyprövning måste initialiseras, dels finns en risk att delvis onödiga prövningar genomförs. Sammanfattningsvis finns mer ändamålsenliga styrmedel, t.ex. systemet med utsläppsrätter (EU ETS) och miljöskatter som bör prioriteras i stället för en ökad användning av tidsbegränsning.

Energiföretagen ser det inte som önskvärt eller nödvändigt att förändra den nuvarande lagstiftningen i syfte att åstadkomma en ökad användning av tidsbegränsade tillstånd. Om utredningen ändå väljer att lägga förslag om detta anser man att det framför allt bör vara villkoren för tillståndet som omprövas. I annat fall riskeras en situation där tillståndet upphör att gälla även om ett nytt tillstånd inte hunnit meddelas. Energiföretagen påpekar också att utfallet av det system som införts för vattenkraft ännu inte är klart.

Sveriges Bergmaterialindustri (SBMI) har framfört att organisationens medlemmar är starkt negativa till en mer restriktiv tidsbegränsning av branschens miljötillstånd. Tvärtom ser de en betydande miljönytta med längre tillstånd i bergmaterialindustrin. Med långa tillståndstider kan fler verksamhetsutövare genomföra viktiga klimatinvesteringar. Rimlig tillståndstid för en bergtäkt bör vara minst 25–30 år.

För bergtäkter innebär tidsbegränsning en form av dubbelreglering eftersom verksamhetsutövaren även är begränsad av tillståndet för det totala uttaget av material. Utvecklingen mot klimatomställning bör drivas av offensiva upphandlingar snarare än begränsande tillståndsvillkor. Kortare tillståndstider kan inte motiveras med dagens omfattande och tidskrävande tillståndsprocess. Kortare tillståndstider skulle dessutom ge ökad administrationsbörda utan miljönytta.

Endast enstaka omprövningar har skett i branschen. Vid dessa tillfällen har villkor, inte tillåtligheten, omprövats. Eftersom verksamhetstillstånden i bergmaterialbranschen generellt sett redan är tidsbegränsade kan behovet av omprövningar initierat av myndigheter antas vara mindre jämfört med andra branscher.

Investeringar behöver skrivas av mot intäkter. Ju kortare avskrivningstiden är, desto mindre investeringar kan verksamheten bära. Risken är också stor att investeringsviljan sjunker under tillståndstiden. Finns inga kalkylerade intäkter i en längre framtid än t.ex. tre år framåt finns inga möjligheter att göra investeringar. Klimatomställningens investeringar kräver så långa och förutsägbara verksamhetstillstånd som möjligt. Om man i slutet av ett verksamhetstillstånd står inför ett investeringsbehov t.ex. kopplat till elektrifiering av produktionsprocesser, så avvaktar man givetvis med denna investering tills tillståndet förnyats. Detta illustrerar den begränsning i investeringsmöjligheter som tidsbegränsning av tillstånd medför samt hur tidsbegränsning av tillstånd kan motverka klimatomställningen, eller i vart fall göra den långsammare.

Vattenfall har i huvudsak framfört följande. Innan ytterligare regler för tidsbegränsade tillstånd övervägs bör det utredas ordentligt om avsaknad av tidsbegränsning är en väsentligt bidragande faktor till att miljö- och klimatförbättrande åtgärder inte kommer till stånd. Genom att i högre utsträckning meddela tidsbegränsade tillstånd riskerar antalet prövningar att öka. Genom att kravet på nyprövning utlöses av att det befintliga tillståndet löper ut, i stället för att verksamhetsutövaren önskar ändra på verksamheten eller ett konstaterat behov av modernisering, finns en risk dels för delvis onödiga prövningar, dels för att verksamhetsutövare medvetet avvaktar med vissa önskvärda investeringar till dess att en nyprövning måste initieras för att det befintliga tillståndet löper ut.

I den mån utredningen kommer fram till att det är önskvärt och nödvändigt att förändra nuvarande lagstiftning för att tidsbegrän-

sade tillstånd ska användas i större utsträckning än i dag framstår det enligt Vattenfall som en lämplig lösning att det framför allt är villkoren för tillståndet som omprövas. Detta för att undvika att hamna i en situation där tillståndet upphör att gälla även om nytt tillstånd ännu inte hunnit meddelas av ett eller annat skäl. Vid en tidsbegränsning av tillstånd är det viktigt att tiden inte är för kort eftersom detta påverkar investeringsviljan negativt. Tidsbegränsning bör inte heller användas för verksamheter som omfattas av generella föreskrifter, t.ex. förbränningsanläggningar eller IED-verksamheter.

Jernkontoret anser att det är bra att företagen initierar omprövning när det behövs och att tillstånden inte är tidsbegränsade. Ändringstillstånd borde vara huvudregel för att effektivisera prövningen. De anser också att lokaliseringen inte ska behöva prövas vid omprövning för befintliga verksamheter. Det kan i dag kräva omfattande utredningar utan att det ger någon nytta.

Jernkontoret ser inte tidsbegränsning som lämplig för deras bransch eftersom investeringar i järn- och stålindustrin är mycket långsiktiga och befintliga anläggningar har bedrivit verksamhet i mer än 50 år. Teknikutveckling sker kontinuerligt, främst inom befintliga processer, men det innebär inte nödvändigtvis att tillstånden måste omprövas kontinuerligt. Företagen är därtill internationella både vad gäller marknad och produktion och begränsningar av tillstånd kan innebära att investeringarna görs i andra länder.

Skogsindustrierna har framfört att en fördel med dagens system är att ingen verksamhet som saknar ett tidsbegränsat tillstånd riskerar att hamna i en situation där verksamheten plötsligt står helt utan tillstånd och måste stoppas. Att ha ett allmänt system med tidsbegränsade tillstånd skulle påtagligt öka osäkerheten, vilket är ett mycket effektivt sätt att hindra investeringar.

Dagens system har den fördelen att det är inarbetat och inte driver fram onödiga omprövningar som ytterligare skulle belasta tillståndssystemet utan tydlig miljönytta. Skulle ett system med tidsbegränsade tillstånd eller andra återkommande omprövningar införas skulle det bli en påtaglig belastning på tillståndssystemet med ytterligare förlängning av handläggningstiderna som följd.

Skulle tidsbegränsade tillstånd införas som regel skulle det kräva långa tillståndstider för att motivera de stora investeringar som det innebär att bygga en nya pappers-/kartongmaskin eller en ny massalinje. Det handlar om investeringar på många miljarder kronor och

då krävs det lång tillståndstid, minst 30 år, för att en verksamhetsutövare ska våga satsa.

Utvecklingsrådets arbetsgrupp för tillståndsfrågor har framfört att det skulle leda till en ökad osäkerhet om framtida produktionsvillkor om tillstånd tidsbegränsades. Det skulle enligt företagen minska investeringsviljan och i många fall innebära en produktionsflytt till länder med en högre grad av förutsägbarhet. Tidsbegränsade tillstånd skulle förstärka den osäkerhet som företagen redan nu befinner sig i och försämra företagens konkurrenskraft.

Arbetsgruppen ifrågasätter också vilken miljönytta tidsbegränsade tillstånd skulle medföra. Befintliga verksamheter investerar inte i försämrad miljöprestanda. Tvärtom. Däremot kan de ha olika tidsramar och förutsättningar för när investeringar i produktionshöjande och verksamhetsförbättrande åtgärder ska genomföras. Det finns en risk för att tidsbegränsade tillstånd tränger undan långsiktiga miljö- och klimatförbättrande investeringar och riskerar att hämma teknikutveckling.

Balanskommissionen har i huvudsak framfört att de är negativa till ökad användning av tillfälliga tillstånd eller att förse tillstånd med särskilda villkor. Dessa förslag skulle leda till att processerna blir mer komplicerade och rättsosäkra. Den osäkerhet som skapas om ett tillstånd är tillfälligt skulle dämpa investeringsviljan och skapa svårigheter att behålla personal med rätt kompetens.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har framfört att tidsbegränsade tillstånd inom lantbruket inte bara skulle sätta stopp för ökad självförsörjningsgrad utan helt slå ut investeringsviljan inom lantbruket. En av anledningarna till att en lantbrukare väljer att gå från anmälningspliktig till tillståndspliktig verksamhet är tillståndets rättskraft. Rättskraften är en säkerhet för framtiden att ytterligare ekonomiskt påfrestande villkor och förbud inte kan äventyra verksamhetens överlevnad.

Drivkraft Sverige har framfört att det är mycket försvårande att genomföra ändringar och att därefter bedriva verksamhet med ett givet slutdatum är mycket försvårande bl.a. i fråga om att kunna få det kapital som ändringar och upprätthållande av verksamheter kräver. Om tillstånd riskerar att upphöra vid en viss tidpunkt ökar osäkerhet och risk i väsentlig utsträckning, vilket i sin tur medför både att möjligheten att få finansiering minskar och att kostnaden för att finansiera projekt ökar.

Ändringar som genomförs i syfte att minska klimatpåverkan gäller anläggningar som har en långsiktigt viktig plats att fylla under den kommande omställningen. Anläggningar som uppförs eller som byggs om för detta syfte ska rimligen inte tidsbegränsas eftersom dessa kommer att ha en utpekad samhällsviktig funktion för lång tid framöver. Effekten av en sådan tidsbegränsning blir främst att den angelägna omställningen försvåras.

Innovations- och kemiindustrierna (IKEM) har framfört att det i dagens system finns goda möjligheter att åstadkomma omprövning av tillstånd och villkor om det finns behov av det utöver det som redan följer av verksamhetsutövarnas egna ansökningar. Därför ser IKEM inget behov att ändra just dessa regler. När det gäller tidsbegränsade tillstånd ser de med stor oro på vad som skulle hända med svensk industri om det börjar tillämpas brett. De ifrågasätter också vilken miljönytta tidsbegränsade tillstånd skulle medföra. Redan i dag är flertalet av de verksamheter som har någon reell påverkan inne i tillståndsprövningar på ett eller annat sätt relativt kontinuerligt. Villkor uppdateras via exempelvis BAT-slutsatser och vid ändringar i verksamheten. För stora prövningar menar IKEM att det är en omöjlighet att ha kortare tillståndstid än 30 år, men då kan verkligen en eventuell miljönytta ifrågasättas.

Teknikföretagen har framfört att tillräckliga möjligheter att ompröva tillstånd finns redan i dag, i de fall behov finns. Teknikföretagen ser därför inget behov av ett förslag om omprövning. En begränsning av tillståndens längd skulle dessutom med all säkerhet leda till att antalet miljöprövningar ökar och att belastningen på prövningsmyndigheterna skulle öka. Resultatet skulle bli att handläggningstiderna ytterligare förlängs och därmed skulle större ineffektivitet och osäkerhet skulle skapas.

Teknikföretagen anser att tidsbegränsning av tillstånd skulle ha en direkt negativ effekt på omställningstakten i industrin. Större omställningsprojekt, drivna av tekniksprång med hög klimat- och miljöprestanda, kommer inte att läggas i bolag som endast har ett fåtal år kvar på sitt tillstånd. Ökad osäkerhet kring verksamheters långsiktiga förutsättningar skulle också verka direkt avskräckande på investeringar. Det finns även risk för tapp av kompetens eftersom medarbetare blir osäkra på om verksamheten kommer att finnas kvar.

Svenskt Vatten har framfört att omprövningssystemet försvårar och försenar miljöarbetet samt hindrar EU-rättslig måluppfyllelse.

Verksamhetsutövarens incitament att ompröva är små eller snarare de motsatta på grund av krångel, oförutsägbarhet, stora kostnader och långa tider. Rättsläget kring miljökvalitetsnormer för vatten gör att det finns en oförutsägbarhet i prövningen av avloppsreningsverk som har behov av uppdateringar. Myndigheterna saknar kapacitet att hantera komplexiteten och omfattningen. Med fler tidsbegränsade tillstånd ökar pressen på att det finns ett omprövningssystem som är smidigt och har kapacitet att ompröva allt fler verksamheter, om den avsedda nyttan för miljön ska uppnås. Förblir det så osmidigt som det är i dag är det mest byråkratin och kostnaderna som ökar.

Det förekommer vad man skulle kunna kalla upptrappningsvillkor. I dessa skärps kraven successivt genom tidsintervall eller datum som anges i villkoret. Tidsbegränsade tillstånd bör inte vara legio utan användas med omdöme efter omständigheter i enskilda fall. Om sådana meddelas måste de ges för minst 15–20 år, eftersom tillstånden ofta utlöser stora investeringar i samhällsbärande infrastruktur eller i tekniska lösningar som inte enkelt görs om.

Svenskt Näringsliv har framfört att om man utgår från annan miljöpåverkan kan man först konstatera att utsläppen minskat radikalt på de flesta områden, upp mot 90 procent i vissa fall, sedan de högsta nivåerna på 1970-talet. Vidare kan man notera att de stora punktkällorna närmast uteslutande i dag följer IED-lagstiftningen där nya krav genomförs regelbundet i villkor. Behovet av en tidsbegränsning här ter sig därför litet.

Däremot känner inte Svenskt Näringsliv till hur det ser ut på den kommunala sidan, där det enligt uppgift finns äldre anläggningar med påtaglig påverkan som inte omprövats. Om det finns ett behov av åtgärder där skulle man kunna tänka sig en särlagstiftning för det området, särskilt som dessa anläggningar inte är konkurrensutsatta och investeringsbeslut fattas på annan grund än i ett företag.

Om personalen känner en osäkerhet om framtiden riskerar företaget att nyckelpersonal ser sig om efter en annan säkrare anställning. Man kommer inte invänta ett besked om nytt tillstånd. Därmed kan förutsättningarna för verksamhetens utveckling försvåras.

Dagens system har också fördelen av att det inte driver fram onödiga omprövningar som ytterligare skulle belasta ett hårt prövat tillståndssystem. Tidsbegränsade tillstånd eller återkommande omprövningar skulle påtagligt belasta tillståndssystemet med ytterligare förlängning av handläggningstiderna.

Avfall Sverige har bl.a. framfört följande. Det finns verksamheter med mycket gamla tillstånd som verksamhetsutövaren undviker att förändra, i syfte att undvika omprövning av tillståndet. I dag har sådana verksamheter redan konkurrensfördelar jämfört med nyare verksamheter där prövningen beaktat energihushållning, förnybara energikällor och utsläpp av klimatpåverkande gaser.

Rättskraften och de nästan obefintliga omprövningarna och tidsbegränsningarna, snedvrider alltså i dag konkurrensen till fördel för de verksamheter som inte klimatanpassats. Ett exempel är oljeeldade kraftverk. För att säkerställa likvärdiga konkurrensförhållanden mellan nya och befintliga verksamheter är det därför viktigt att även befintliga verksamheter förmås anpassa sig till vad som utgör bästa möjliga teknik från klimatsynpunkt.

Avfall Sveriges uppfattning är att behovet av omprövningar är liten inom avfallsbranschen. Enstaka tillstånd från slutet av 1980-talet förekommer visserligen, annars är de allra äldsta tillstånden från senare halvan av 1990-talet och början av 2000-talet. Det gäller särskilt de större anläggningarna. Dessa äldre tillstånd gäller främst deponianläggningar där flera av deponierna är i sin slutfas och ska sluttäckas. Då kommer verksamheterna bli anmälningspliktiga C-anläggningar och flera verksamhetsutövare har planer att begära återkallelse av tillstånden så att de upphävs. Man kan diskutera en generell så kallad solnedgångsparagraf (total tidsmässig deadline), vilket kan behövas som en omstart. Syftet är inte att verksamheterna ska upphöra efter den gränsen utan syftet är att få till stånd en omprövning av tillståndet och dess villkor. Möjligen skulle tillstånd för avfallsbehandlingsanläggningar kunna meddelas för 20–25 år med längre tid för deponier. Ändringstillstånden ska då tidsbegränsas till samma tidpunkt.

Föreskrivna normaltider ger förutsebarhet och tillståndsmyndigheten bör kunna begränsa tiden ytterligare om det är motiverat med hänvisning till lokaliseringen. Avfall Sverige har dock inte haft möjlighet att utreda lämpliga tidsperioder närmare.

Man kan tänka att obligatorisk tidsbegränsning skulle kunna påverka incitamenten för investeringar negativt, men förutsebarhet i lagstiftningen och insikten om att framtida krav kommer att ställas kan tvärtom ge incitament till forskning, utveckling och investeringar – i likhet med vad Montrealprotokollets bestämmelser om en stegvis nedtrappning av användningen av ozonskiktspåverkande gaser medförde. Kännedom om kommande regelmässig omprövning där

klimatfrågorna kan antas få stor vikt bör kunna ge incitament till investeringar för förnybar energikälla, förnybara råvaror, energieffektivare teknik och annan klimatanpassad teknik.

5.4.5 Miljöorganisationer

Svenska Naturskyddsföreningen har framfört att tillstånd generellt bör uppdateras med jämna mellanrum så att bästa möjliga teknik används och nya villkor sätts. Förutsättningarna kan ha förändrats och ny kunskap om utsläpp, buller, skyddsvärda arters beteenden eller nyetableringar kan påverka en verksamhet som sedan länge funnits på platsen. Ur ett omställningsperspektiv är det en nackdel att exempelvis tillverkning av fossila drivmedel omfattas av tillstånd som inte är tidsbegränsade. Det är uppenbart att den typen av produkter ska fasas ut och det finns samhällsmål om en sådan utfasning. Tillståndet till raffinering går inte hand i hand med samhällsutvecklingen. Hade tillståndet varit tidsbegränsat hade det varit lättare att styra mot dessa mål.

Frågan om verksamhetens lokalisering bör inte kräva lika omfattande underlag och prövning som vid en första tillståndsprövning. Skulle verksamhetsutövaren i samband med att tillståndet löper ut väljer att ansöka om större ändringar i, eller utvidgning av, verksamheten så kommer tidsvinsten inte bli uppenbar. Det är också så att för vissa av Sveriges största utsläppare valdes lokaliseringen utifrån faktorer som inte längre är relevanta när verksamheten ska bli fossilfri. En lokalisering som då var lämplig för att ta emot och förbränna fossila bränslen kanske inte är en lämplig lokalisering i dag för att ta emot långsiktigt hållbar biomassa. På samma sätt kan en verksamhet som förlitat sig på fossila energikällor och som nu vill elektrifiera sin verksamhet vara lokaliserad till en plats där det saknas kapacitet i elnätet för dess framtida behov.

Svenska Naturskyddsföreningen menar därför att lokaliseringen ändå måste vara en del av prövningen. Ett system motsvarade det som finns för vattenkraft skulle kunna vara ett alternativ även för miljöfarlig verksamhet. Det är dock inte lika enkelt att ange hur länge ett tillstånd är modernt. Den nationella planen för vattenkraft omfattar en bransch och en verksamhetstyp. Det vore i stället att föredra att sätta en sunset-clause för de miljöbalkstillstånd som i dag

finns och låta verksamhetsutövarna söka nya tillstånd som då ska vara tidsbegränsade.

Bestämmelsen i 16 kap. 2 § miljöbalken bör ändras så att tidsbegränsning blir huvudregeln. Tillstånd ska tidsbegränsas om verksamheten har utsläpp av växthusgaser och den tidsbegränsningen ska förhålla sig till klimatmålen, dvs. inga tillstånd kan löpa ut efter 2045.

5.4.6 Miljöprövningsdelegationer

Utredningen har fått svar från 11 miljöprövningsdelegationer. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande.

Omprövningsprocessen tar längre tid än ett vanligt ansökningsmål enligt de erfarenheter som finns. Detta beror på att det är svårare att få in underlag om verksamhetsutövaren inte har något eget intresse av att få sitt tillstånd eller sina villkor omprövade. Påtvingade omprövningar är mycket resurskrävande för myndigheterna och det finns en stor risk att resultatet blir sämre än om verksamhetsutövaren frivilligt driver omprövningen.

Fördelarna med ett system motsvarande det som gäller för vattenkraften är att det blir en regelbunden omprövning av villkoren som det ligger på verksamhetsutövaren att driva. Nackdelen är att det inte alltid är klart vad som är tillståndsbärande villkor. En fullständig prövning av verksamheten kommer inte till stånd om det endast är villkoren som ska omprövas.

5.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan följer en kort redogörelse för konsekvenser och samband med andra förslag samt en beskrivning av några alternativ.

5.5.1 Konsekvenser och samband

Genom utredningens förslag vill vi åstadkomma ett system som säkerställer att uppdateringar av tillstånd till miljöfarlig verksamhet kommer till stånd. Ansvaret för att tillstånden har moderna miljövillkor vilar på verksamhetsutövaren. Även tillsynsmyndigheten har dock ett ansvar för att mellan de obligatoriska omprövningarna se över om tillstånd behöver omprövas enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Ansvarsfördelningen syftar förutom att få till stånd moderna miljövillkor även till att stärka dialogen mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Genom en stärkt dialog kan också transparensen i både tillsyn och i prövningar öka vilket i sig ökar förutsättningarna för ändamålsenliga samråd och tillståndsprocesser.

Förslagen om omprövning har samband med förslagen om ändringstillstånd. Utredningens förslag om obligatorisk omprövning ökar möjligheten att pröva delar av en verksamhet genom ändringstillstånd utan att hela tillståndet behöver prövas. Detta eftersom ändringstillstånd kan fångas upp vid den obligatoriska omprövningen. Verksamhetsutövaren kan även, om så önskas, genomföra den obligatoriska omprövningen samtidigt som en ändringsansökan.

Förslagen i denna del har också samband med förslaget att det ska vara möjligt att i större utsträckning avgöra ett mål utan huvudförhandling. I omprövningar för moderna miljövillkor kan det antas att denna möjlighet kommer att nyttjas.

5.5.2 Alternativa lösningar

Ett alternativ till att införa ett system med både obligatorisk omprövning och översyn av tillstånd vart tionde år är att införa endast obligatorisk omprövning. Tillsynsmyndigheten skulle då fortsätta enligt nuvarande ordning som följer av 26 kap. miljöbalken samt miljötillsynsförordningen. Utredningens bedömning är dock att en stor del av vinsten med det föreslagna systemet då skulle gå förlorad. Den stärkta dialogen skulle med stor sannolikhet utebli och därmed också potentialen till mer ändamålsenlig tillsyn och prövning.

5.5.3 Förhållande till EU-rätten

I avsnitt 5.1.6 med förslag om fler grunder för omprövning av tillstånd och avsnitt 5.1.7 om ingripande villkor för att följa EU-rätten beskriver vi att förslagen ökar förutsättningarna för att följa EU-rätten. Även förslagen i övrigt om obligatorisk och regelbunden omprövning bedöms förbättra verktygen för att följa EU-rätten. I avsnitt 5.1.8 beskriver vi att förslagen om giltighetsförlängning i vissa fall kan genomföras utan förnyad miljökonsekvensbeskrivning utan att det strider mot EU-rätten.

6 De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljöprövningen

I utredningens direktiv anges att de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljötillståndsprocessen ska vara tydlig. För att säkerställa en effektiv och förutsägbar process är det viktigt att myndigheternas synpunkter framförs så tidigt som möjligt, att förutsättningarna för prövningen inte ändras i onödan under prövningstiden och att talerätten används på ett sådant sätt att miljöbalkens syfte uppnås. Den som önskar bedriva en verksamhet ska tidigt i processen ges förutsättningar att utforma ansökan på ett ändamålsenligt sätt. En dialoginriktad och effektiv samrådsprocess är en viktig faktor för att uppnå detta. I detta kapitel föreslår vi att de statliga förvaltningsmyndigheternas roll ska förtydligas genom att

- länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart stärks
- kraven på samrådsredogörelsen utökas
- en bättre samordning av riksintressen sker
- partsrollen blir mer ändamålsenlig bl.a. genom att färre myndigheter ges en partsroll.

Vi bedömer även att möjligheten för motparter att föra in nya omständigheter efter överklagande inte bör begränsas.

6.1 Utredningens förslag och bedömning

6.1.1 Stärk länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart

Förslag: Länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i samrådsprocessen ska stärkas genom dels en ändring i 6 kap. 32 § miljöbalken, dels en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a §.

Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras tidigt i processen för verksamhetsutövaren.

Myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska vid behov bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens informationsinhämtning visar tydligt att en viktig faktor för att korta handläggningstider är en effektiv samrådsprocess där myndigheter framför sina synpunkter tidigt i processen och där verksamhetsutövaren tar ansvar för att tidigt ta fram ett bra underlag som en grund för en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av hög kvalitet. När mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna får in en ansökan krävs ofta relativt omfattande kompletteringar; en väl fungerande samrådsprocess minskar det behovet. Här ser vi att tydliga tidsvinster kan göras som kortar handläggningstiderna.

Det behövs incitament för att jämka ihop samrådsprocessen med tillståndsprocessen för att processerna inte ska bli baktunga utan mer effektiva. Länsstyrelsen behöver få en mer aktiv roll i att dels identifiera olika intressen som kan beröras av en ansökan, dels vid behov lotsa verksamhetsutövaren framåt. Den ömsesidiga dialogen mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren är därför central för ett framgångsrikt samråd. Vi föreslår ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken som tydliggör att länsstyrelsen i dialog med verksamhetsutövaren ska verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för en mer effektiv handläggning. Vidare föreslår vi ett tillägg i samma bestämmelse där det anges att läns-

styrelsen ska samordna och ta tillvara statens intressen vid bedömning av samrådskretsen.

Myndigheter med partsroll ska bidra med underlag till länsstyrelsen

Länsstyrelsen kan inte ha specifik sakkunskap inom samtliga områden som kan vara aktuella vid en miljöprövning. De statliga förvaltningsmyndigheter som har en partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken fyller därför en viktig roll i miljöprövningen, vilket framgår nedan i avsnitt 6.3.

Utredningens förslag om utökade krav på samrådsredogörelsen i avsnitt 6.1.2. nedan innebär krav på länsstyrelsen att i ett tidigt skede klarlägga och beskriva de väsentliga miljöeffekterna, men för att kunna göra det behöver länsstyrelsen både underlag och bedömningar från bl.a. de myndigheter som har en partsroll enligt 22 kap. 6 §. Det bör därför införas en bestämmelse som ger länsstyrelsen möjlighet att begära in det underlag som behövs för att kunna fullgöra de uppgifter den föreslås få beträffande samrådsredogörelsen.

Bestämmelsen fyller också en annan funktion genom att den tydliggör att berörda myndigheter i ett tidigt skede av handläggningen är skyldiga att bidra med kunskap inom sina respektive områden. Bestämmelsen kan därmed förbättra förutsättningarna för myndigheterna att lämna synpunkter tidigt i processen, vilket framgår av 3 § 3. förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och 5 § 2. förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

Vi bedömer att länsstyrelsen framför allt kommer att tillämpa bestämmelsen i förhållande till Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och i vissa fall i förhållande till kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. En alternativ lösning skulle därför kunna vara att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inte ska omfattas av skyldigheten att bidra med kunskap. Vi kan dock inte utesluta att det kan finnas ett sådant behov i förhållande till den myndighetens ansvarsområde och väljer därför att inkludera även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Övriga myndigheter har också ett ansvar att bidra med underlag

Det finns en allmän skyldighet enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) för en myndighet att samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. En myndighet har även ett utredningsansvar och kan inom ramen för detta ansvar begära ett yttrande från en annan myndighet (se 23 och 26 §§ förvaltningslagen). Enligt bestämmelser i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden har vissa myndigheter ett särskilt ansvar att lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. En viktig uppgift för länsstyrelsen under samrådet är att utifrån dessa uppgifter ta de initiativ som behövs för att det tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken så tidigt som möjligt i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Länsstyrelsen har alltså en central roll i att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas tidigt i processen. Vi föreslår att denna uppgift förtydligas i 6 kap. 32 § miljöbalken genom en skrivning om att länsstyrelsen ska ta tillvara och samordna statens intressen vid bedömning av samrådskretsen. I uppgiften ligger att i ett tidigt skede av handläggningen identifiera de myndigheter som är berörda av verksamheten. Ambitionen bör vara att berörda myndigheter och verksamhetsutövaren uppnår en samsyn kring upplägget av den kommande prövningen. Syftet med ändringen är tydliggöra länsstyrelsens roll som statens samordnande röst i systemet.

Tillämpningsfrågor

För att åstadkomma en mer effektiv samrådsprocess krävs mer än bara regeländringar. Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att utvärdera nuvarande samrådsförfarande och utveckla metoder för samverkansformer som främjar en effektiv samrådsprocess[1], och Länsstyrelsen i Västerbottens län har lämnat en delrapport för uppdraget[2]. De tidiga slutsatserna från rapporten bekräftar i allt väsentligt den problembild utredningen har funnit genom de synpunkter vi har hämtat in och de förslag till lösningar som länsstyrelsen presenterar. Det fortsatta arbete som länsstyrelsen avser att bedriva

[1] Regeringsbeslut den 2 september 2021, N2021/02286.
[2] Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022a).

inom ramen för uppdraget ligger i linje med de förslag vi presenterar. Vi rekommenderar att regeringen i det fortsatta arbetet med våra förslag integrerar arbetet med redovisningen av regeringsuppdragen (se avsnitt 9.3).

6.1.2 Utöka kraven på samrådsredogörelsen

Förslag: Utfallet av avgränsningssamrådet ska förtydligas och formaliseras genom ändringar i 6 kap. 32 § miljöbalken, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla.

Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Länsstyrelsen ska också klarlägga de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar vad gäller väsentliga miljöeffekter och hur dessa har hanterats.

Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. miljöbalken. Länsstyrelsens bedömning ska fortsatt inte vara bindande. Till bestämmelsen knyts en handlingsdirigerande regel om att verksamhetsutövaren ska bemöta länsstyrelsens bedömning.

Skälen för utredningens förslag

Utfallet av samrådet är i dag för otydligt. Till prövningsmyndigheten kommer normalt endast verksamhetsutövarens minnesanteckningar från samrådet. Att länsstyrelsen enligt 6 kap. 32 § miljöbalken ska lämna sin syn på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad om sökanden så begär är en skrivning som följer av artikel 5.1 i MKB-direktivet, men om inte verksamhetsutövaren begär det lämnas ingen sådan bedömning. Det är inte en tillfredsställande ordning. Regeln bör därför förstärkas så att länsstyrelsen alltid ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Då skapas ett incitament att säkerställa att

verksamhetsutövaren samråder med relevanta myndigheter. Förslaget tydliggör också kopplingen mellan avgränsningssamrådet och den efterföljande tillståndsprövning som bl.a. branschorganisationen Svemin efterlyst.

Kraven på vad länsstyrelsen ska dokumentera och reda ut bör dessutom ytterligare preciseras för att stärka incitamenten för verksamhetsutövaren att samråda med relevanta myndigheter och samtidigt åstadkomma en mer komplett ansökan.

För att undvika långdragna och ibland sena kompletteringar av ansökan är det därtill centralt att aktörerna i ett så tidigt skede som möjligt får klart för sig vilka väsentliga miljöeffekter som den sökta verksamheten kan komma att ge upphov till. Det är också av stort intresse framför allt för verksamhetsutövaren, men även för övriga aktörer, att få veta dels om det finns några invändningar mot den sökta verksamheten, dels om myndigheter eller andra berörda har olika uppfattningar vad gäller de väsentliga miljöeffekterna eller om det finns oförenliga riksintressen som kräver en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Det bör därför införas krav på att länsstyrelsen klarlägger de väsentliga miljöeffekterna och redogör för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur dessa har hanterats.

Flera företrädare för näringslivet, bl.a. Sveriges Bergmaterialindustri, har efterfrågat ett mer koncentrerat samrådsförfarande där fokus ligger på de huvudsakliga miljöeffekterna. Utredningen instämmer i problembeskrivningen och har därför i förslaget till ändringar i 6 kap. 32 § använt uttrycket ”väsentliga” för att markera detta. Uttrycket ”väsentliga” används redan i 6 kap. 37 § och 47 § miljöbalken och har därför valts i stället för uttrycket ”huvudsakliga”.

Avsikten med förslaget att länsstyrelsen ska klarlägga de väsentliga miljöeffekterna är att samrådet och därmed den efterkommande tillståndsprocessen verkligen ska fokusera på de frågor som har någon betydelse ut miljösynpunkt. Detta innebär att länsstyrelsen aktivt ska verka för att frågor av mindre betydelse endast utreds och hanteras i den utsträckning som är nödvändig. Vår informationsinhämtning visar att allt för stort fokus läggs på frågor av mindre betydelse både i samrådet och i tillståndsprocessen. Vårt förslag innebär en tydlig förändring i detta avseende. Detta kan jämföras med MKB-direktivet och uppräkningen i bilaga IV av uppgifter som

avses i artikel 5.1 samt hänvisningen till en beskrivning av sådan *väsentlig* miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till.

För att länsstyrelsens bedömningar på ett tydligare sätt ska finnas som en del av underlaget i ansökan bör länsstyrelsen redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten. Länsstyrelsens bedömning bör också finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen som en del av samrådsredogörelsen. Vi föreslår därför att detta krav läggs till i 6 kap. 35 § 8. miljöbalken.

Bland annat Sveriges Bergmaterialindustri har framfört att länsstyrelsens yttranden i avgränsningssamrådet bör vara bindande. Länsstyrelsen har å sin sida framfört att deras bedömningar under avgränsningssamrådet är preliminära och att de därmed måste ha möjlighet att ändra sig. Utredningen instämmer i de skäl länsstyrelsen har angett och anser att länsstyrelsens bedömning under avgränsningssamrådet inte ska vara bindande, alltså i enlighet med nuvarande bestämmelser.

Myndigheter med partsroll har framfört att de har en ambition att ge synpunkter redan under samrådsskedet. I Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens instruktioner anges att myndigheterna ska lämna sina synpunkter tidigt i processen, men myndigheterna anger att det kan vara svårt att uppfylla detta krav eftersom det under samrådsskedet ofta är oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut. Vårt förslag om utökade krav på samrådsredogörelsen ger bättre förutsättningar för myndigheterna att lämna sina synpunkter tidigt.

Vi konstaterar också att Naturvårdsverket i regleringsbrevet för budgetåret 2022 fått i uppdrag att utvärdera hur myndigheten arbetar med att komma in tidigt i processer och utveckla effektiva och förutsägbara metoder och samverkansformer för att genomföra myndighetens uppgift enligt 3 § i instruktionen.[3]

[3] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdverket, avsnitt 2, s. 11.

6.1.3 Samordna riksintressen bättre

Förslag: Regeringen ska ge berörda riksintressemyndigheter i uppdrag att, i samverkan med varandra och med länsstyrelsen, ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter och möjliggör en snabbare grön omställning. I uppdraget kan även ingå krav på myndigheterna att uppdatera sina riskintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättra vägledningen om riksintressesystemet. Uppdraget ska leda till en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå.

Skälen för utredningens förslag

I detta kapitel föreslår vi förändringar som förstärker länsstyrelsens roll. Länsstyrelsen har redan enligt nuvarande bestämmelser i uppgift att samordna myndigheter och riksintressen. Sådana bestämmelser finns bl.a. i 3 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden samt i 2 § 2 och 6 § 1 och 2 i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Av inhämtade synpunkter och tidigare utredningar framgår dock att bestämmelserna inte har haft avsedd effekt i alla delar. En förklaring som bl.a. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför är att komplexiteten i samhällsplaneringen har ökat och att de osäkerheter som planeringen ska hantera har blivit fler. SKR konstaterar att en hållbar omställning av samhället kräver nya ställningstaganden om hur gemensamma resurser ska nyttjas.[4] Utredningen instämmer i SKR:s konstateranden.

Den ökade komplexiteten kan vara svår för länsstyrelsen att hantera, såväl på övergripande nivå vid samordning av riksintressen som i ett enskilt prövningsärende. Det finns många exempel på tillståndsprövningar där oförenliga riksintresseanspråk innebär utmaningar i prövningen och därmed riskerar att fördröja tillståndsprocessen. Ett aktuellt exempel är regeringens beslut att bevilja bearbetningskoncession för järnmalmsfyndigheten i Kallak.[5] Regeringen konstaterade här att riksintressena för rennäringen och för fyndigheter av värdefulla ämnen och mineral var oförenliga inom det aktuella kon-

[4] Sveriges Kommuner och Regioner (2022).
[5] Regeringsbeslut den 22 mars 2022, N2017/04553.

cessionsområdet. Regeringen konstaterade också att riksintresset för mineral hade företräde men meddelade en rad villkor för koncessionen i syfte att minska påverkan på rennäringen.

För att länsstyrelsen ska ges förutsättningar att axla rollen som statens samordnande röst i systemet behöver den tydligare styrning vad gäller vilka övergripande mål som ska prioriteras i den gröna omställningen. Vi föreslår därför att regeringen ska ge i uppdrag till de berörda riksintressemyndigheter som anges i 2 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden att ta fram strategier och planeringsdokument som hanterar målkonflikter och möjliggör en snabbare grön omställning. Myndigheterna ska samverka med varandra och med länsstyrelsen i uppdraget för att stärka den nationella samordningen mellan myndigheterna och medverka till ökad dialog om riksintresseanspråken.

Ett exempel på en sådan strategi som utredningen avser är *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad* som har tagits fram av Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Det är myndigheterna själva som har tagit initiativet till strategin men initiativet tar sin utgångspunkt i myndigheternas uppdrag från regering och riksdag inom vindkraftsområdet.[6] Den omställning som krävs för att nå flera av Sveriges 16 miljökvalitetsmål innebär att många verksamheter kommer att behöva söka nya eller ändrade miljötillstånd. Det behövs därför vägledning inom flera sektorer för hur målkonflikter mellan exempelvis minskad klimatpåverkan och ökad miljöpåverkan i verksamhetens närområde ska hanteras.

Ett annat exempel är den nationella planen för omprövning av verksamheter som producerar vattenkraft. Här riskerar det att uppstå målkonflikter mellan vattenmiljövärden, energiförsörjning och kulturmiljövärden. Planen är framtagen av Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnäts gemensamt och beskriver hur Sveriges vattenkraftverk ska förses med moderna miljövillkor, på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och med en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel.

Havs- och vattenmyndigheten har informerat om att berörda myndigheter i dag har regelbundna dialogmöten på strategisk nivå för att i möjligaste mån förebygga och hantera dessa konflikter. Myndigheterna deltar också i relevanta delar när Havs- och vattenmyndighetens vägledningar tas fram.

[6] Energimyndigheten (2021a), s. 1.

Ett tredje exempel på en ansats till ökad nationell planering är Totalförsvarets forskningsinstituts rapport om möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft, som Försvarsmakten och Energimyndigheten har beställt. Här lämnas förslag på hur en utbyggnad av vindkraft ska kunna ske samtidigt som Försvarsmaktens intressen värnas. I rapporten bedöms en nyckellösning vara att inrätta en nationell arbetsgrupp för samexistens mellan de två intressena. Andra föreslagna lösningar består i att studera exempel på åtgärder och lösningar i andra länder och fortsatt utreda möjligheten att inkludera villkor i tillstånd samt vidare utreda tekniska lösningar.[7] Jämför även Klimaträttsutredningens förslag om uppdrag att ta fram vägledningar om samexistens mellan olika samhällsintressen.[8]

För att målet om en bättre samordning av riksintressen ska leda till en effektivare och snabbare tillståndsprocess krävs en samverkan mellan strategier och myndigheters agerande i den enskilda prövningen. De strategier som tas fram måste vara konkreta och tydliga för att möjliggöra avvägningar, även om den slutliga avvägningen förstås måste göras med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. De myndigheter som agerar i samrådet måste därför vara tydliga i sina yttranden om vilka riksintresseanspråk som finns för ett visst område och hur dessa anspråk förhåller sig till andra anspråk, för att möjliggöra en eventuell avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Länsstyrelsen har enligt 4 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden ett ansvar för att hålla riksintressena uppdaterade, men SKR har pekat på ett antal problem med äldre riksintressen som inte omprövas eller uppdateras. Beskrivningarna är enligt SKR ofta så vaga och inaktuella att de inte fungerar som underlag för samhällsplanering.[9] Vi föreslår därför att det kan ingå i regeringsuppdraget till myndigheterna att även uppdatera riksintresseanspråken och hålla dessa uppdaterade.

Möjligen skulle ett uppdrag att hålla riksintressena uppdaterade vara tillräckligt för att uppnå syftet om bättre samordning. En fördel med ett sådant mer begränsat uppdrag är att det inte behövs nya strategier och dokument. Rätt utformade tror vi dock att det finns ett stort värde i att ta fram aktuella strategier inom olika områden.

[7] Totalförsvarets forskningsinstitut (2022), s. 3.
[8] SOU 2022:21, s. 168 ff.
[9] Sveriges Kommuner och Landsting (2011).

6.1.4 Gör partsrollen mer ändamålsenlig och samordnad med färre myndigheter

Förslag: Partsrollen enligt 22 kap. 6 § miljöbalken ändras genom att antalet centrala förvaltningsmyndigheter som har denna roll minskar för att på så sätt minimera överlappande ansvarsområden. Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten.

Styrning mot ökad dialog, samverkan och samordning i ett tidigt handläggningsskede mellan de myndigheter som har kvar en partsroll (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt länsstyrelserna) ska ske genom att kravet på samverkan tydliggörs i instruktionerna för Naturvårdsverket respektive Havs- och vattenmyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att Kammarkollegiet inte längre har någon självständig funktion att fylla inom ramen för partsrollen och att överlappande ansvarsområden med andra myndigheter med partsroll minskar effektiviteten i prövningssystemet. Kammarkollegiets partsroll ska därför upphöra och motsvarande resurser överföras till Havs- och vattenmyndigheten. Övriga myndigheter med partsroll ska genom sina instruktioner styras mot en tydligare samordning och samverkan när de utövar partsrollen, så att deras deltagande i mål och ärenden blir effektivt med tydlig ansvarsfördelning samt utan dubbelarbete och onödiga överlappningar eller motstridigheter. De närmare skälen för detta är följande.

Kammarkollegiets partsroll ska tas bort

Myndigheternas partsroll är etablerad och har vuxit fram under lång tid (se avsnitt 6.3.2). Flera tidigare utredningar har föreslagit att partsrollen ska tas bort, utan att förslagen har genomförts. Samtidigt har partsrollen kritiserats under lång tid, vilket bl.a. är en anledning till denna utredning.

Av tillgänglig statistik är det inte möjligt att utläsa hur den samlade handläggningstiden påverkas av att centrala förvaltningsmyndigheter agerar som part; agerandet kan troligen både innebära effektivitet och förbättrad kvalitet på processen genom förbättrat kunskaps- och beslutsunderlag för prövningsmyndigheten, men också innebära mer långdragna processer genom fler aktörer, fler inlagor, begäran om anstånd m.m. Prövningsmyndigheterna vittnar om båda dessa aspekter.

Av vår informationsinhämtning från näringsliv och branschrepresentanter står det klart att myndigheternas utövande av sin partsroll uppfattas som ett osäkert moment i prövningarna och därmed för verksamhetsutövarnas investeringsvilja, inte minst när synpunkter på en ansökans avgränsning framkommer sent i processen (se t.ex. Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts deldom den 22 januari 2021 i mål nr M 1581-20).

Ibland hävdas att myndigheterna överklagar i så få fall att det inte påverkar de samlade handläggningstiderna nämnvärt. Men enligt den statistik från Domstolsverket och länsstyrelserna som Naturvårdsverket har sammanställt skedde dock överklaganden för statliga intressen 2020 i 24 av 59 (40 procent) av de överklagade målen hos mark- och miljödomstol och i 8 av 71 ärenden (drygt 10 procent) av ärendena hos miljöprövningsdelegationen.[10] En minskning av överklaganden från det allmänna syns dock under 2021.[11]

Näringslivet har länge ifrågasatt myndigheternas partsroll och förordar att den avskaffas och ersätts av att myndigheterna i stället är remissinstans vid behov. Samtliga centrala myndigheter med partsroll har dock ställt sig negativa till att partsrollen tas bort och även till att en ökad samordning inom ramen för partsrollen sker genom länsstyrelsen. Även länsstyrelserna är negativa till en sådan ordning, främst eftersom de inte kan upprätthålla den kompetens som de centrala sektorsmyndigheterna kan bidra med i komplexa och praxisbildande prövningar. Dessutom skulle det kräva omfattande resurser för länsstyrelsen att samordna sitt deltagande i prövningar med samtliga myndigheter med partsroll.

Domstolarna har bl.a. framfört att myndigheterna sällan deltar men att det generellt leder till bättre beslutsunderlag när myndigheterna väl deltar i processerna. De har även lyft vikten av att syn-

[10] Naturvårdsverket (2021a), s. 23.
[11] Naturvårdsverket (2022e), s. 45 f.

punkter lämnas tidigt i processen samt påpekat att myndigheternas roller i förhållande till varandra ibland är oklara.

Miljöprocessen kännetecknas generellt av att ett antal olika enskilda och allmänna intressen ställs mot varandra i ett komplext rättsligt samt naturvetenskapligt och tekniskt sammanhang. Dessutom präglas processen av tvingande EU-rätt som är under ständig utveckling. Miljöprövningen i Sverige sker hos mark- och miljödomstolar respektive miljöprövningsdelegationer och för mindre verksamheter av kommunala nämnder inom ramen för anmälningsförfarandet. De centrala förvaltningsmyndigheterna besitter viktig sakkunskap inom sina respektive ansvarsområden och deras deltagande i mål och ärenden skapar förutsättningar för enhetlig nationell praxisbildning och därmed enhetlig tillsynsvägledning, vilket i sin tur bidrar till förutsägbarhet och likformighet i tillståndsprocesserna eftersom prövning och vägledning är kommunicerande kärl.

De centrala myndigheterna har beskrivit vilka faktorer som är avgörande för deras deltagande samt vilka mål och ärenden som prioriteras utifrån deras ansvarsområden, och vi konstaterar att avgränsningarna i stora delar är tydliga: Naturvårdsverket prioriterar art- och områdesskydd, energianvändning och systemfrågor, Havs- och vattenmyndigheten prioriterar den akvatiska miljön och miljökvalitetsnormer för vatten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap prioriterar säkerhet och olycksrisker.

Det finns dock tydliga överlappningar mellan Kammarkollegiets och framför allt Havs- och vattenmyndighetens men även Naturvårdsverkets ansvarsområden. Kammarkollegiet fokuserar framför allt på vattenverksamhet och därtill kopplade frågor om art- och områdesskydd, miljökvalitetsnormer för vatten samt processuella frågor. Dessa frågor bevakas även av både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Kammarkollegiet bevakar vidare dessa frågor utifrån ett juridiskt perspektiv i första hand och saknar t.ex. naturvetenskaplig kompetens inom myndigheten. Utredningen bedömer att det därför kan ses som en effektiviseringsåtgärd att ta bort Kammarkollegiets partsroll och föra över motsvarande resurser till Havs- och vattenmyndigheten. Vi föreslår därför att 22 kap. 6 § miljöbalken ändras så att Kammarkollegiet tas bort.

Naturvårdsverket har också fått i uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2022 att genomföra en förstudie för att se över förutsättningar för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för

miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen i syfte att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten avseende processens olika steg. Uppdraget ska genomföras i samråd med Domstolsverket och länsstyrelsen och efter samverkan med övriga myndigheter som berörs och det ska redovisas senast den 30 juni 2022.

Kammarkollegiets borttagna partsroll kräver följdändringar i flera författningar

Kammarkollegiet förekommer i ett flertal författningar i bestämmelser som riktar sig till de myndigheter som har partsroll. Kammarkollegiet bör tas bort i dessa bestämmelser. Det innebär att vi föreslår följande författningsändringar:

- 3 § i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiets ändras så att första punkten tas bort.
- Kammarkollegiet tas bort i 22 kap. 4 § första stycket, 24 kap. 11 § första stycket, 12 § första stycket och 18 § andra stycket samt 25 kap. 3 § första stycket miljöbalken.
- Kammarkollegiet tas bort i 1–3, 9, 43 och 46 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.
- 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ändras på så sätt att Kammarkollegiet tas bort.
- 10 kap. 2 § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ändras på så sätt att Kammarkollegiet tas bort.

Även Kammarkollegiets roll i omprövningen av vattenkraften tas bort

Kammarkollegiet ska enligt 29 § förordningen om vattenverksamheter medverka i förslag till den nationella planen för omprövning av vattenkraft. En sannolik effekt av vårt förslag att Kammarkollegiets partsroll tas bort är att den kompetensen succesivt försvinner från Kammarkollegiet. Därför bör även Kammarkollegiets uppgifter i omprövningen av vattenkraften tas bort.

Övriga myndigheter med partsroll ska styras mot ökad samordning

Partsrollen för övriga myndigheter ska vara oförändrad. Det främsta skälet för det är att de centrala myndigheterna genom sin specifika sakkunskap skapar förutsättningar för en enhetlig nationell praxisbildning och för att Sverige genomför sina EU-rättsliga förpliktelser. Att lägga partsrollen enbart på länsstyrelsen skulle kräva mycket stora resurser; 21 länsstyrelser kan inte var och en besitta den specialkompetens som krävs inom respektive sektorsmyndighets ansvarsområden.

Att lägga ett samordningsansvar på länsstyrelserna i denna del av processen bedöms dessutom inte medföra någon tidsvinst utan snarast ytterligare ett handläggningssteg. Att enbart ge de aktuella sektorsmyndigheterna en roll som remissinstans för prövningsmyndigheterna skulle inte heller bidra till den ökade likformighet och samsyn som näringslivet eftersträvar, utan riskerar snarare att bli mer händelsestyrt. Om myndigheterna inte kan föra sin talan på det systematiska sätt som partsrollen medger när det gäller mål och ärenden som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön, skulle bl.a. förutsättningarna för enhetlig praxis som stöd för central tillsynsvägledning inom myndigheternas ansvarsområden minska. Länsstyrelsens samordnande roll fyller i stället en viktig funktion i samrådsprocessen enligt förslagen i avsnitt 6.1.1.

Myndigheterna ska däremot, genom ett tillägg i 22 kap. 6 § miljöbalken, styras mot en tydligare samordning och samverkan vid utövandet av partsrollen så att deltagandet i mål och ärenden blir effektivt och utan dubbelarbete, onödiga överlappningar eller motstridigheter. En liknande bestämmelse finns i 43 § förordningen om vattenverksamheter, i regleringen av myndigheternas deltagande vid genomförandet av den nationella planen för moderna miljövillkor som avses i 11 kap. 28 § miljöbalken. Syftet med ändringen är att renodla de olika partsmyndigheternas roller och undvika framför allt överlappande yttranden.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i vissa delar överlappande ansvarsområden; av de synpunkter utredningen hämtat in framgår att dessa myndigheter ibland bevakar samma frågor. Vi föreslår därför att ett krav på samverkan med de myndigheter som anges i 22 kap. 6 § läggs till i 5 § punkten 2 och 3 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten samt i 3 §

punkten 3 och 4 förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

Vi har övervägt att även införa ett tillägg i 22 kap. 6 § om att myndigheterna när det behövs ska föra talan ”inom myndigheternas ansvarsområde”. Vi väljer dock att inte föreslå ett sådant tillägg, eftersom det riskerar att leda till en process i processen där det uppstår frågor kring om myndighetens utövande av partsrollen är förenlig med myndighetens ansvarsområde. En utgångspunkt är att myndigheterna följer sina instruktioner. I dessa anges vilka ansvarsområden respektive myndighet har. Överlappningar i ansvarsområden kan i stället hanteras genom våra förslag på ökad samverkan mellan myndigheter och kravet på att undvika onödigt dubbelarbete.

I förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap saknas motsvarande bestämmelse om myndighetens ansvar att föra talan. Myndighetens ansvarsområde är dock avgränsat på ett sådant sätt att det inte finns motsvarande risk för överlappning. Vi föreslår därför inte något tillägg i myndighetens instruktion. Ett tänkbart alternativ är förstås att göra motsvarande ändring även här för att tydliggöra ansvaret och vara konsekvent.

Även för länsstyrelsen saknas en sådan bestämmelse i förordningen med länsstyrelseinstruktion. Länsstyrelsen ansvarar dock för en mängd uppgifter inom ett stort antal områden. Instruktionen är också mer allmänt hållen. En detaljreglering av just denna uppgift skulle avvika från strukturen i övrigt och bör därför inte införas. Det är tillräckligt att det anges i 3 § inom vilka områden länsstyrelsen har uppgifter och att länsstyrelsen även har andra uppgifter som framgår av författning.

I kravet på samverkan ligger att samordningen ska ske så tidigt som möjligt, eftersom det är viktigt för effektiviteten vid handläggningen att konstruktiva synpunkter kommer in i processen så tidigt som möjligt. Myndigheterna har redogjort för att de ibland har informella avstämningar sinsemellan redan i dag, men att avstämningar i den omfattning som är önskvärd ofta inte hinns med av resursskäl. Det behöver ske en styrning på författningsnivå både för att tydliggöra kravet och för att skapa resursmässiga förutsättningar så att samordning sker vid behov. De centrala myndigheternas samordning med länsstyrelsen är särskilt viktig, eftersom länsstyrelsen är den enda myndighet som regelmässigt deltar i alla miljöprövningar

och därmed är en aktiv part redan i samrådsskedet. Synpunkterna ska helst fångas upp redan i samrådsprocessen enligt vad som utvecklats närmare i avsnitt 6.1.1–6.1.3.

6.1.5 Begränsa inte möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande

Bedömning: Det bör inte göras någon begränsning i författning vad gäller myndigheternas möjlighet att föra in nya omständigheter i tillståndsprövningen vid överklagande. Däremot är avsikten att förslagen om länsstyrelsens förstärkta roll ska innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigare skede av processen.

Skälen för utredningens bedömning

Ett förslag som bl.a. Svenskt Näringsliv har fört fram i syfte att effektivisera tillståndsprocessen är att myndigheter och andra berörda endast bör ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut om de har gett synpunkter i den aktuella frågan under ärendets eller målets handläggning i första instans.[12] Även Svemin och Sveriges Bergmaterialindustri har föreslagit att möjligheten att föra in nya omständigheter vid överklagande bör begränsas genom krav på särskilda skäl.

En sådan reglering som Svenskt Näringsliv föreslår finns inom plan- och byggområdet i fråga om överklagande av detaljplaner. Enligt 13 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) får ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast överklagas av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Syftet med denna princip är att synpunkter från alla intressenter ska lämnas så tidigt som möjligt och i första hand riktas till de kommunala organen.

Ett annat exempel på en sådan här så kallad preklusionsregel är överklagandebestämmelserna för dispositiva tvistemål. Enligt 50 kap. 25 § tredje stycket rättegångsbalken får en omständighet eller ett bevis som inte lagts fram tidigare endast åberopas om parten gör

[12] Svenskt Näringsliv (2021a), s. 20.

sannolikt att omständigheten eller beviset inte kunnat åberopas vid tingsrätten eller att det annars funnits giltig ursäkt att inte göra det. Avsikten med bestämmelsen är att förmå parterna att lägga ned tillräcklig omsorg på processen redan i första instans, så att de redan där åberopar allt som de bedömer ha betydelse för att vinna processen. Bestämmelsen syftar till att prövningens tyngdpunkt bör ligga i första instans och att överinstansens funktion så långt möjligt bör vara en överprövning på samma underlag som underinstansen. Sådana inskränkningar innebär å andra sidan en ökad risk för att överinstansens avgöranden blir materiellt felaktiga.[13]

Utredningen bedömer att någon form av preklusionsregel för överklagande av miljömål skulle bidra till att förflytta tyngdpunkten i processen till första instans. Detta skulle i sin tur kunna leda till en effektivare tillståndsprocess genom att prövningen vid ett överklagande blir mindre omfattande. Det finns dock ett antal invändningar mot att införa preklusionsregler.

För det första har inte utredningen kunnat få bekräftat att det är ett generellt problem att myndigheterna kommer in sent i processen.

För det andra kan miljömål inte jämföras med dispositiva tvistemål. Materiellt felaktiga avgöranden i miljömål bör undvikas så långt möjligt, vilket är ett skäl till att Mark- och miljööverdomstol i miljömål kan meddela prövningstillstånd på grund av ändringsdispens.

För det tredje skulle en preklusionsregel, för att inte medverka till materiellt oriktiga avgöranden, behöva förses med relativt omfattande undantag där nya synpunkter tillåts. En sådan bestämmelse skulle alltså i sig innebära ytterligare ett moment av prövning som riskerar att motverka syftet med en effektivare miljöprövning. Det finns också en risk att undantagen i bestämmelsen i själva verket skulle utgöra huvudregeln.

Sammantaget innebär dessa invändningar att nackdelarna överväger de fördelar som finns med att införa en preklusionregel. Utredningen anser därför inte att en sådan bör införas.

[13] Prop. 1988/89:95, s. 40 och 44.

6.2 Gällande rätt för samrådsprocessen och myndigheternas vägledande roll

6.2.1 Graden av miljöpåverkan styr samrådsprocessen och kravnivån för underlaget

I januari 2018 infördes ett nytt 6 kap. i miljöbalken. Det övergripande syftet med ändringarna var att dels genomföra de senaste ändringarna i MKB-direktivet och i övrigt tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden, dels effektivisera miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. Detta skulle i sin tur ge förutsättningar för att öka den samlade miljöskyddseffekten och samtidigt minska tidsåtgången och den administrativa bördan vid miljöprövningen. Ändringen syftade till att tydliggöra den skillnad i kravnivå som finns i nuvarande regelverk.

Den bärande tanken var att en praktisk miljöbedömning (så kallad specifik miljöbedömning) ska krävas i den utsträckning det är miljömässigt motiverat, dvs. för verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren i stället ta fram ett förenklat underlag i form av en så kallad liten MKB.

Undersökningssamråd

Utgångspunkten är att frågan om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska avgöras efter en undersökning. Undersökningen behöver däremot inte göras om verksamhetsutövaren anser att en betydande miljöpåverkan kan antas, om verksamheten eller åtgärden omfattas av regeringens föreskrifter om att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om en tillsynsmyndighet har förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Samrådet ska genomföras innan länsstyrelsen fattar beslut i frågan om huruvida en specifik miljöbedömning ska göras och samrådet ska handla om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Samrådet inom ramen för under-

sökningen får genomföras så att det också uppfyller kraven på det avgränsningssamråd som ska genomföras om en specifik miljöbedömning krävs. För att kunna avgöra frågan om graden av miljöpåverkan är det nödvändigt att bl.a. behandla verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan.

I miljöbedömningsförordningen (2017:966) preciseras vilka verksamheter och åtgärder som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och likaså vilka verksamheter och åtgärder som inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Undersökningen ska innebära att den som ska bedriva verksamheten eller vidta åtgärden tar fram ett samrådsunderlag och samråder i fråga om betydande miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. I 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen finns närmare kriterier för att avgöra graden av miljöpåverkan.

Ett samrådsunderlag ska lämnas till dem som deltar i undersökningssamrådet i så god tid att synpunkter på underlaget och frågan om betydande miljöpåverkan kan tas till vara när länsstyrelsen prövar frågan om huruvida en specifik miljöbedömning ska göras. När undersökningssamrådet är avslutat ska verksamhetsutövaren redogöra för hur samrådet skett, vilka som bjudits in och vad som framkommit vid samrådet. Samrådsredogörelsen lämnas till länsstyrelsen som efter undersökningen i ett särskilt beslut ska avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte överklagas särskilt.

Avgränsningssamråd

Avgränsningssamrådet ingår som ett moment i en specifik miljöbedömning. Detta samråd ska, i fråga om miljöeffekter, behandla de effekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser. Hur samrådet ska genomföras måste anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. Samrådet kan enligt lagstiftaren behöva genomföras med upprepade möten eller behöva ske i etapper. Det kan också samordnas med samråd som krävs enligt

andra lagstiftningar. Inget hindrar att samrådet genomförs i ett sammanhang, utan detta är något som måste bedömas från fall till fall. Ett väl genomfört samråd minskar risken för senare krav på kompletteringar och för överklaganden.

Det är miljöeffekter som ska identifieras, beskrivas och bedömas. Frågan om miljöeffekter ska i ett avgränsningssamråd behandlas i bred kontext för att på så sätt leda till en lämplig avgränsning i den kommande miljökonsekvensbeskrivningen.

Samrådskretsen utgörs av länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Kontakten med enskilda som särskilt berörs bör ske genom en direktkontakt medan kontakt med den berörda allmänheten kan ske t.ex. genom annons i ortspressen.

Samrådsunderlag inför avgränsningssamråd ska lämnas i så god tid att det ger utrymme för ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan. Verksamhetsutövaren ska se till att de som ingår i samrådskretsen men som inte tidigare har fått ett samrådsunderlag kan ta del av ett sådant underlag. Om något undersökningssamråd inte har skett ska samrådsunderlaget innehålla uppgift om det.

Länsstyrelsen ska under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Om verksamhetsutövaren begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Länsstyrelsens redovisning är dock inte bindande.

Lagstiftaren har ansett att det är angeläget att länsstyrelsen tar ställning till såväl vilka frågor som är relevanta ur miljösynpunkt som hur detaljerad informationen ska vara för att möjliggöra både adekvat fokus och fördjupning. Det är dock enligt lagstiftaren alltid verksamhetsutövaren som ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller alla relevanta uppgifter och utgör ett fullgott beslutsunderlag.

Utformningen av länsstyrelsens roll och uppgift tillkom efter att MKB-direktivet genomfördes i dess lydelse enligt ändringsdirektivet. Lagstiftaren menade dock att någon skillnad i sak inte var avsedd

jämfört med vad som gällt tidigare. I förarbetena till ändringen anges bl.a. följande:[14]

> För att tydligare genomföra artikel 5.2 i MKB-direktivet i dess lydelse enligt ändringsdirektivet bör det vidare framgå av lagtexten att länsstyrelsen på begäran ska lämna råd om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Även om en sådan begäran inte görs bör naturligtvis länsstyrelsen i enlighet med det som redan gäller verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen ska kunna redovisa efterfrågade bedömningar både muntligen och skriftligen. Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga krav att frågor ska besvaras så snart som möjligt.
>
> Att de råd som länsstyrelsen ger inte är bindande kan anses som självklart, men bör för tydlighetens skull ändå anges särskilt. Några länsstyrelser har i sina remissvar angett att de ser en risk för att ett alltför tungt ansvar i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll läggs på länsstyrelsen. Regeringen vill i det sammanhanget understryka att det alltid är verksamhetsutövaren som ansvarar för att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller alla relevanta uppgifter och utgör ett fullgott beslutsunderlag.

6.2.2 Verksamhetsutövarens och länsstyrelsens ansvar under samrådsmötet samt dokumentation

Samverkansorganet Miljösamverkan Sverige har tagit fram handläggarstöd om verksamhetsutövarens respektive länsstyrelsens ansvar vid undersökningssamråd respektive avgränsningssamråd. Av handläggarstödet framgår i huvudsak följande vägledning avseende undersöknings- och avgränsningssamråd. [15]

Undersökningssamråd

Verksamhetsutövaren ansvarar för minnesanteckningar från mötet. Dessa bör skickas till länsstyrelsen för granskning inom ett par veckor. Länsstyrelsen får då möjlighet att förtydliga framförda synpunkter och eventuella missförstånd kan undvikas. Minnesanteckningarna ska bifogas samrådsredogörelsen och hamnar därmed hos prövningsmyndigheten. Under mötet behöver verksamhetsutövaren åtminstone redogöra för vilken typ av samråd som bjuds in till, planerad verksamhet, vilken typ av prövning det rör sig om (prövning

[14] Prop. 2016/17:200, s. 122 f.
[15] Miljösamverkan Sverige (2020), s. 18 ff.

av hela verksamheten eller ändringstillstånd), vad tillståndsansökan kommer att omfatta samt eventuell plan för samprövning enligt flera kapitel i miljöbalken.

Det är viktigt att länsstyrelsen är tydlig och dialogen är öppen, så att samtliga närvarande lyfter de frågor som anses vara viktigast och känsligast. Ju tidigare det går att identifiera dessa frågor, desto bättre är förutsättningarna för en snabb och smidig process samt en bra slutredovisning, en tydlig och ändamålsenlig miljökonsekvensbeskrivning och sedermera tillstånd. Handläggare rekommenderas i vägledningen att föra egna minnesanteckningar om vad som sägs under samrådsmötet. Anteckningarna kan användas vid granskning av verksamhetsutövarens minnesanteckningar, som stöd vid beslut om betydande miljöpåverkan och senare inför prövningen. Minnesanteckningarna anges vara att se som arbetsmaterial som inte behöver diarieföras.

Avgränsningssamråd

I handläggarstödet från Miljösamverkan Sverige anges vidare bl.a. följande avseende avgränsningssamråd.[16] Ett avgränsningssamråd fungerar på samma sätt som ett undersökningssamråd, men med lite annat fokus. Avgränsningssamrådet ska genomföras inför arbetet med framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådets fokus är hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas och utformas och vad den ska innehålla. Samrådet genomförs med en utökad samrådskrets i jämförelse med undersökningssamrådet.

De utredningar som länsstyrelsen efterfrågar måste balanseras mot vad som är kärnfrågorna i det specifika ärendet så att utredningar inte begärs ”för säkerhets skull”. Det är angeläget att lyfta fram den betydande miljöpåverkan och inte låta miljökonsekvensbeskrivningen bli så voluminös att kärnfrågorna försvinner. Diskussionen bör främst röra verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning, de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Diskussionen bör även ta upp hur allvarliga kemikalieolyckor ska kunna förebyggas och begränsas om samrådet avser en Sevesoverksamhet.

[16] Miljösamverkan Sverige (2020), s. 23 ff.

Det kan vara lämpligt att länsstyrelsen begär in verksamhetsutövarens minnesanteckningar från avgränsningssamrådet för granskning eftersom de kommer att skickas till prövningsmyndigheten som en del av ansökan.

Länsstyrelsen ska vidare enligt vägledningen aktivt verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för ett ändamålsenligt beslutsunderlag. Om verksamhetsutövaren begär det ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad. Bedömningen sammanställs lämpligen i ett meddelande som diarieförs i ärendet. Även om länsstyrelsens bedömning inte är bindande är det en bra möjlighet för verksamhetsutövaren att få synpunkter på sitt underlag i ett tidigt skede.

6.2.3 Hur dagens regler i 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar uppfattas och tillämpas

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera de ändringar i 6 kap. miljöbalken avseende miljöbedömningar som infördes den 1 januari 2018. Naturvårdsverket ska enligt regleringsbrevet för 2021 undersöka hur myndigheter uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt reglerna avseende ”liten MKB”. Naturvårdsverket ska också enligt uppdraget redovisa hur myndigheterna har väglett kring det nya miljöbedömningsverktyget och hur länsstyrelserna har verkat för att MKB:n får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. I sammanfattningen av Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget anges bl.a. följande.[17]

Inom ramen för uppdraget har Naturvårdsverket genomfört en utvärdering som ligger till grund för resultaten i redovisningen. Utvärderingen har skett genom enkätundersökning hos länsstyrelser, intervjuer av personer hos utvalda aktörer samt insamling av statistik från länsstyrelserna över samrådsärenden för 2020. Man redovisar även de vägledningar som tagits fram av nationella myndigheter och länsstyrelserna, för att stödja användare av de nya bestämmelserna för miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken.

[17] Naturvårdsverket (2021b), s. 3 f.

Enligt utvärderingen är den tid som förflutit sedan ändringarna i 6 kap. miljöbalken genomfördes inte tillräckligt lång för att säkert kunna uttala sig om förändringar i miljöbedömningspraktiken. Utvärderingen visar att tidsåtgången inte skiljer sig åt vad gäller länsstyrelsernas handläggning av ”liten MKB” jämfört med en vanlig MKB. Utvärderingen ger dock inte svar på hur tidsåtgången ser ut för den totala ärendehandläggningen och för verksamhetsutövaren, och om den eventuellt har förändrats sedan de nya reglerna infördes. Det råder en samstämmighet hos de tillfrågade i utvärderingen kring att kraven på liten MKB är lagom höga. En motsägelse är dock att flera av länsstyrelserna anser att kraven på liten MKB är otydliga i lagstiftningen, och ytterligare vägledning om detta efterfrågas.

Utvärderingen visar även att förändringen av vissa begrepp och processteg har bidragit till viss osäkerhet. Naturvårdsverket bedömer dock att ändringarna på sikt bör kunna leda till en mer effektiv process sammantaget. Vidare bedömer Naturvårdsverket att länsstyrelsens handläggningstid för tillståndsärenden hittills inte har påverkats efter lagändringarna, men att den ökade tydligheten för vad som krävs inför samråd och i MKB:n ändå komma att tydliggöra dess roll och påverka den totala effektiviteten i tillståndsprocesser. Utvärderingen och redovisningen av befintlig vägledning visar att avgränsningssamrådet med länsstyrelserna tycks fungera väl både från perspektivet att minska MKB:ernas omfattning och hitta rätt detaljeringsgrad.

Något som utvärderingen till viss del kan påvisa är även att kvaliteten på både samrådsunderlag samt MKB upplevs ha ökat. Om det skulle visa sig vara en generell uppfattning bör det kunna leda till både en effektivisering och en kvalitetshöjning av miljöbedömningsprocessen, exempelvis genom att det blir lättare att följa och granska föreslagna projekts miljökonsekvenser, att det tydligare framgår vad som krävs i samrådsunderlagen och att det blir enklare att specificera potentiella miljöeffekter. Av utvärderingen framkommer även att en mer noggrann samrådsredogörelse kan leda till ett minskat behov av att begära in kompletterande uppgifter, vilket annars kan fördröja processen.

Naturvårdsverket ser att det finns relativt mycket vägledning vad gäller reglerna om miljöbedömning, att dessa vägledningar används i stor utsträckning och att de över lag tycks fungera väl. Från utvärderingen framkommer dock att ytterligare vägledning önskas för vissa delar av miljöbedömningsprocessen, och då särskilt om liten

MKB och sektorsanpassad vägledning. Naturvårdsverket ser behovet av en tydligare vägledning kring hur samrådsunderlag kan nyttjas för att underlätta arbetet med liten MKB och kommer att arbeta med att utveckla befintlig vägledning om detta.

6.2.4 Miljömål, riksintressen och länsstyrelsens samordnande roll

Miljömål och riksintressen

Tolv statliga myndigheter ansvarar för bedömning av riksintresseanspråk för olika sektorer enligt den fördelning som framgår av förordningen om hushållning med mark- och vattenområden: Sametinget, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Boverket har ansvar för att samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag till tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken. Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden medan länsstyrelsen har uppsikt inom länet över hushållningen med mark- och vattenområden.

Enligt förordningen ska myndigheterna lämna uppgifter i skriftlig form till länsstyrelserna om områden som de bedömer vara av riksintresse enligt de särskilda markanvändningsintressen som anges i 3 kap. miljöbalken, efter samråd med Boverket samt de länsstyrelser och andra myndigheter som ansvarar för riksintressen och som är berörda.

Länsstyrelsen ska enligt 3 § i förordningen ta de initiativ som behövs för att det tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i prövningen. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges ovan.

En jämförelse med länsstyrelsens roll inom detaljplaneprocessen

De intressen länsstyrelsen bevakar och samordnar i planprocessen

Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen utöva tillsyn över och bevaka vissa statliga och mellankommunala intressen, och genom att länsstyrelsen är involverad tidigt i planprocessen har kommunen möjlighet att ta hänsyn till länsstyrelsens synpunkter. Kommunens och länsstyrelsens kommunikation sker både vid samrådet och vid granskningen men även tidigare i processen. Genom länsstyrelsens granskningsyttrande ges ett tydligt besked om huruvida planen kan godtas utifrån de allmänna intressen som länsstyrelsen har att bevaka. Granskningen är det sista tillfälle där staten kan framföra synpunkter på planförslaget.

De fem ingripandegrunderna som länsstyrelsen har att beakta enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen är att

- ett riksintresse enligt miljöbalken inte tillgodoses
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår fler kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt
- en miljökvalitetsnorm enligt miljöbalken inte följs
- ett strandskydd enligt miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
- en bebyggelse bli olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Det är inte länsstyrelsens uppgift att lämna synpunkter på andra faktorer än ingripandegrunderna. Om synpunkter därutöver lämnas ska dessa inte beaktas vid bedömningen av om detaljplaneförslaget är förenligt med granskningsyttrandet. Antas en plan som strider mot länsstyrelsens invändningar kan länsstyrelsen begära att planen överprövas.

När länsstyrelsen fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta huruvida den ska överpröva kommunens beslut eller inte, och överprövning ska ske om kommunen inte tagit tillräcklig hänsyn till någon av de fem ingripandegrunderna. Vid en överprövning kan länsstyrelsen godkänna

eller upphäva detaljplanen antingen till viss del eller i dess helhet. Ett upphävande till viss del kan endast ske om kommunen tillåter det.

Länsstyrelsen ska fatta beslut om upphävande inom två månader från det datum när beslut om överprövning fattades. Denna tid får dock överskridas om det är nödvändigt med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Planeringsbesked

En kommun kan begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen när det gäller ingripandegrunderna. En sådan möjlighet ska dock användas restriktivt av kommunerna och inte användas särskilt ofta. Planeringsbesked kan med fördel begäras så tidigt som möjligt men en sådan begäran kan ske under hela planprocessen. Avser kommunen att begära ett planeringsbesked före samrådet ska detta kungöras. Lantmäteriet och andra berörda myndigheter samt enskilda i övrigt ska ges tillfälle att inkomma med synpunkter. Synpunkterna ska sedan redovisas och lämnas till länsstyrelsen i samband med begäran om planeringsbesked. Länsstyrelsen har sex veckor på sig från att en komplett ansökan om planeringsbesked inkommit till att ge ett besked.

Har ett planeringsbesked getts för hela eller en del av en detaljplan får inte den fråga som planeringsbeskedet handlar om senare överprövas eller upphävas. Detta gäller även när länsstyrelsen lämnat ett planeringsbesked som innehåller villkor som kommunen har rättat sig efter. Har länsstyrelsen lämnat ett planeringsbesked kan planen endast överprövas och upphävas om planen väsentligen har ändrats i förhållande till beskedet eller om de villkor som framgår av beskedet inte har följts.

Länsstyrelsens handläggning i praktiken vid planprocesser

Hur handläggningen går till skiljer sig mellan olika länsstyrelser. Vissa länsstyrelser lägger ner mycket tid i början av planprocessen och har ibland även en dialog med kommunen före samrådet.

I samband med samråd och granskning kan länsstyrelsen även skicka planen på internremiss till olika enheter inom länsstyrelsen som besitter specialkunskaper inom vissa områden. Det kan handla om t.ex. buller, säkerhet, kulturmiljö eller bevarande av olika skydds-

värda naturområden. Remissenheterna kan då yttra sig både skriftligt och eventuellt muntligt vid ett dialogmöte med kommunen.

I samrådsskedet tittar länsstyrelsen både på ingripandegrunderna enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen och på planbestämmelserna för att se om de är förenliga med Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning. I samrådsyttrandet försöker länsstyrelsen skilja på ingripandegrunderna och övriga synpunkter, och länsstyrelsen brukar också ange om de överväger prövning och i så fall grunderna för detta. Har ett övervägande om prövning uttalats brukar det föras fortsatt dialog med kommunen om vad som behöver rättas till i planen för att undvika en överprövning. Dessa dialoger kan ske både informellt och mer formellt genom fysiska möten där det förs anteckningar som sedan diarieförs. I vanliga fall tar kommunen till sig de synpunkter som länsstyrelsen fört fram men det förekommer också att kommunen gör en annan bedömning.

I granskningsskedet ska länsstyrelsen granska ingripandegrunderna. I praktiken tittar dock länsstyrelsen på hela planen och yttrar sig över planen som helhet. Även i detta skede kan länsstyrelsen uttala om de avser att pröva planen om den inte ändras. En väsentlig ändring kan leda till att planen behöver granskas ytterligare gång.

Länsstyrelsens samordnande roll i planprocessen

Enligt plan- och bygglagen ska länsstyrelsen inhämta yttranden från berörda myndigheter under planprocessen. Det är dock många kommuner som gör detta själva för att spara tid. Länsstyrelsen får sedan en lista från kommunen över vilka myndigheter som har getts möjlighet att yttra sig över planen. Anser länsstyrelsen att kommunen missat att skicka till någon myndighet kan länsstyrelsen på eget initiativ skicka planen för yttrande till denna myndighet. Det är inte ovanligt att länsstyrelsen själv skickar planen på extern remiss inför sina yttranden till t.ex. Trafikverket om planen rör ett riksintresse för kommunikation eller till Statens geologiska institut om planen rör stabilitetsfrågor.

När en plan har antagits bevakar länsstyrelsen om överprövning av planen har aktualiserats under processen. Länsstyrelsen kontrollerar då om kommunen vidtagit de åtgärder som krävs för att undgå överprövning. Beslutas det att en plan ska tas upp till prövning

granskar länsstyrelsen planen ytterligare en gång och för en dialog med kommunen om vad som krävs för att planen inte ska upphävas. Beroende på vad man kommer fram till kan planen antingen upphävas eller godtas i dess helhet eller till viss del, om det finns ett medgivande från kommunen.

Myndigheternas synpunkter om miljömålskonflikter och länsstyrelsens samordningsroll

Energimyndigheten deltar framför allt i samråden när kommunala översiktsplaner tas fram. Där bevakar de utpekade riksintressen enligt 3 kap. 8 § miljöbalken, vilka till största del består av områden av riksintresse för vindbruk. Energimyndigheten yttrar sig till länsstyrelsen som under samrådet särskilt ska ta tillvara och samordna statens intressen. Energimyndigheten och Naturvårdsverket har tillsammans tagit fram en nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad.[18] Syftet med strategin är att bidra till energiomställningen genom att skapa förutsättningar för att den framtida utbyggnaden av vindkraft sker hållbart. Målet har varit att ta fram ett användbart planeringsverktyg för länsstyrelserna och i förlängningen för kommunerna, som stöd i den kommunala planeringen av vindkraft.

Länsstyrelsen har en betydelsefull roll i miljöprövningsprocessen genom dess kunskap om regionala och lokala förhållanden, vilket ger fördelar vid prövning av verksamheter inom länsstyrelsens geografiska område. Energimyndigheten anser att det är oklart dels vad som menas med förstärkning av samordningsansvaret, dels om en förstärkning av samordningsansvaret skulle leda till en snabbare process. Om det innebär att länsstyrelserna behöver hantera alla statliga intressen som de centrala myndigheterna företräder, väga ihop dessa och stämma av med myndigheterna igen skulle detta sannolikt ta mycket tid och resurser i anspråk. Om förstärkning av samordningsansvaret innebär att länsstyrelserna själva, utan myndigheternas stöd, ska göra en samordningsbedömning saknas i dag både resurser, tid och viss kompetens hos länsstyrelserna för att kunna företräda alla olika centrala myndigheters intressen. Oavsett vilken innebörd förstärkningen har, uppstår frågan om vad som händer om de centrala myndigheterna inte delar länsstyrelsernas bedömning. Då

[18] Energimyndigheten (2021a).

måste även de centrala myndigheterna involvera sig i processen vilket sannolikt ytterligare kommer förlänga tiden. Energimyndigheten anser därför att det är en bra ambition att stärka samordningsansvaret men menar att det finns en risk att åtgärden inte sparar tid i slutändan.

Folkhälsomyndigheten välkomnar att länsstyrelsernas ansvar för att samordna statens olika intressen i miljöprocessen stärks men vill framhålla vikten av att Folkhälsomyndigheten ges möjlighet att lämna synpunkter om den aktuella frågan kan betraktas som nationell eller berör en större region och riskerar att påverka människors hälsa.

Försvarsmakten. Målkonflikter inom miljöprövningsprocessen hanteras olika beroende på om Försvarsmakten är sökande eller en remissinstans vid bevakning av Totalförsvarets riksintressen. Om det finns en konflikt gentemot Försvarsmaktens verksamhet eftersträvar myndigheten att finna alternativa lösningar om möjligt. Dock är Försvarsmaktens verksamhetsplatser i flera fall utpekade av regering och riksdag.

Försvarsmaktens uppdrag står ofta i konflikt med andra allmänna intressen, eftersom verksamheten ofta kan beskrivas som störande för allmänheten vad gäller t.ex. ljudutbredning. Ofta sker här dialog med sökanden om lokalisering av verksamheten tills ett alternativ som är godtagbart för båda parter finns framme. Möjligheterna är dock begränsade när den sökta verksamheten står i konflikt med verksamhet som är viktig för totalförsvaret och därtill är sekretessbelagd. Försvarsmakten har dock inget att invända mot att länsstyrelsens ansvar för att samordna statens intressen i miljöprocessen stärks under förutsättning att verksamheter som omfattas av 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400) inte röjs och det inte begränsar Försvarsmaktens deltagande vid samråd i miljöprocessen eller möjligheten att förhindra att tillstånd meddelas för verksamheter som medför skada för totalförsvaret.

Jordbruksverket tycker att det är bra om ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna är tydlig. Från deras perspektiv ser man inga hinder mot att länsstyrelsen skulle få ett tydligare ansvar för att samordna statens intressen i miljöprocessen, eftersom länsstyrelserna har viktiga kunskaper om de regionala förutsättningarna och utmaningarna.

Tillväxtverket. Länsstyrelsernas roll är att regionalt samordna statens intressen. För att stärka länsstyrelserna i detta arbete ser Till-

växtverket ett behov av att på nationell nivå reda ut vissa generella målkonflikter. Länsstyrelsen behöver stärkas genom vägledning i hur den hanterar statens egna interna målkonflikter, för att processen ska vara mer effektiv, rättssäker och snabbare process och för att de ska kunna utöva samordningen regionalt och utifrån platsens förutsättningar. Genom att utveckla vägledningsmodeller för att avväga målkonflikter i miljöprövningsärenden kan en geografisk bild skapas som ger stärkta förutsättningar att beslut uppfattas som legitima. Det har betydelse i de enskilda fallen men också i ett bredare samhällsperspektiv utifrån både den regionala utvecklingspolitiken och den sammanhållna landsbygdspolitiken.

Tillväxtverket anser även att regionerna, som har det regionala utvecklingsansvaret, kan vara en betydande aktör i den regionala vägledningen i den mån de är regionplaneorgan enligt plan- och bygglagen och därmed tydligt tagit ställning till den territoriella utvecklingen och dess konsekvenser.

Transportstyrelsen har vid handläggning av miljötillstånd eller ändring av miljötillstånd uppmärksammat målkonflikter mellan bulleremissioner, luftutsläpp, flygsäkerhet och tillgänglighet. Motsvarande målkonflikt kan även gälla sjötrafik avseende buller, emissioner och vindkraft. Transportstyrelsen ser att miljöprövning gällande flygplatser och hamnar kan bli mindre professionellt genomförd om länsstyrelsens ansvar för att samordna statens olika intressen i miljöprocessen stärks. Antalet flygplatser och hamnar i Sverige är i relativa termer lågt, vilket påverkar länsstyrelsens möjligheter att inneha kunskap om all relevant reglering.

Sametinget ser inte något problem i att länsstyrelsen får en stärkt roll i att samordna statens intressen om konsultation och samråd med samerna uppfyller folkrättsliga krav. De samiska näringarna och den samiska kulturen är redan hårt drabbade av olika intrång och klimatförändringarna. Förutsättningarna för det samiska levnadssättet förändras radikalt om t.ex. en vindkraftsetablering kommer till stånd utan att samiska behov beaktas. Tidig konsultation med Sametinget och berörda samer är nödvändig för att markens betydelse för renskötseln i området ska förstås.

Statens geologiska undersökning (SGU) svarar på remisser i miljöprövningsprocessen där det förekommer konflikter mellan olika riksintressen; vid gruvverksamhet står exempelvis riksintresset för mineral ofta i konflikt med riksintresset för rennäringen. SGU tar

dock sällan ställning till vilket riksintresse som ska få företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken – denna bedömning lämnar SGU åt domstolen eller beslutade myndighet. I dessa fall redogör SGU i stället för varför området utpekats som riksintresse och vilka värden som ligger bakom SGU:s bedömning att den aktuella fyndigheten är ett riksintresse. SGU förser alltså domstolen med ett beslutsunderlag.

SGU avstyrker att länsstyrelsen ska få ett ansvar motsvarande det som finns i planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen. SGU:s uppfattning är att länsstyrelserna generellt inte har prioriterat att se till att det finns tillräcklig kompetens inom det geologiska och hydrogeologiska området för att kunna göra väl underbyggda avvägningar och bedömningar inom dessa områden. Samhället befinner sig bara i början av en förändring där den geologiska och hydrogeologiska informationen kommer spela en betydligt större roll i beslutsunderlag för kommuner, myndigheter och domstolar, menar SGU, och konsekvensen av detta blir att de bedömningar som görs kan skilja sig väldigt mycket åt mellan olika länsstyrelser, beroende på vilken kompetens som finns hos respektive länsstyrelse.

Det är också SGU:s erfarenhet att länsstyrelserna viktar skyddsvärden olika och att de skyddande värdena ofta ges högre dignitet framför nyttjanderättsfrågorna. SGU anser därför att det finns en risk att riksintresset för värdefulla ämnen eller material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken alltför ofta skulle behöva stå tillbaka till förmån för andra, skyddande riksintressen. Riksintresset för värdefulla ämnen eller material är speciellt på så sätt att det – och därmed också utvinningsindustrin – är specifikt kopplad till platsen och omöjligen kan lokaliseras till annan plats. Fyndigheter kan också i vissa fall vara så unika att det inte går att finna någon motsvarighet inom Sveriges gränser.

Såvitt SGU erfar är det inte sällan så att det samrådsunderlag som bolaget tillhandahåller är relativt generellt hållet. Det innebär t.ex. att en verksamhetsutövare och en myndighet kan se ut att vara eniga om att det är av stor vikt att en viss påverkan redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och beaktas i ansökan, exempelvis genom villkorsreglering. I det tidiga skede som samrådet innebär har dock verksamhetsutövaren inte preciserat exakt hur detta ska redovisas och vilka undersökningar som ska göras. Det innebär att det vid ärendets handläggning i domstol ändå framkommer olika syn om huruvida det underlag som presenterats är tillräckligt eller inte. Ett

sätt att hantera detta skulle vara att det ställs högre krav på graden av precision i samrådsunderlaget. Detta går dock tvärs emot syftet med avgränsningssamrådet som ska vara ett stöd för verksamhetsutövaren att avgränsa ansökan på rätt sätt.

Skogsstyrelsens uppfattning är att länsstyrelsernas ansvar redan i dag är starkt. Ansvaret omfattar alla verksamheter utom skogsbruk på skogsmark och det är viktigt att länsstyrelserna har tillräckligt med kompetens för ändamålet, eftersom ärendena berör många olika intressen. Ett sätt att underlätta för länsstyrelsen att enklare kunna samordna statens intressen är att andra myndigheter gör relevant information tillgänglig för länsstyrelsen, exempelvis genom öppna data. Skulle länsstyrelsernas ansvar stärkas, och det innebär att de avgör prövningar på egen hand i vissa fall, är det mycket viktigt att de beaktar skogsbrukets intressen om inte Skogsstyrelsen har getts möjlighet att yttra sig.

Samrådet fungerar i stort bra menar Skogsstyrelsen, även om innehållet kan variera i detaljeringsgrad och omfattning. Det förekommer att enskilda parter som står inför att göra en ansökan till en länsstyrelse enligt 6 kap. miljöbalken först sonderar och ställer frågor om en åtgärd direkt till myndigheten. Detta är dock inte önskvärt från Skogsstyrelsens sida utan det är mer effektivt och korrekt att Skogsstyrelsen får ärendet på remiss från länsstyrelsen. Länsstyrelserna skulle dock kunna informera mer om vilka öppna data och vilken GIS-information som finns tillgänglig vilket skulle kunna bidra till att ansökningarna håller högre kvalitet.

Strålsäkerhetsmyndigheten konstaterar att vissa frågor inom miljöprocessen kan kräva expertkunskap, t.ex. vad gäller kärnsäkerhet och strålskydd. Om länsstyrelsens ansvar för att samordna statens olika intressen stärks är det viktigt att hitta former och arbetssätt där länsstyrelsen får tillgång till sådan expertkunskap. Under sådana förutsättningar ställer sig myndigheten positiv till en förstärkt samordnande roll för länsstyrelsen.

Myndigheten ser deltagande i samrådsförfarandet som en viktig del i prövningsprocessen för att möjliggöra en effektivare prövning och ge vägledning utifrån myndighetens ansvarsområde i ett tidigt skede. Strålskyddsmyndigheten vill dock särskilt framhålla vikten av att avgränsningar inte sker så tidigt i prövningsprocessen att relevanta perspektiv riskerar att falla bort.

6.2.5 Inhämtade synpunkter om samrådsprocessen

Näringslivet

Svemin har gett advokatbyrån Mannheimer och Swartling i uppdrag att utreda möjligheter till förbättringar i berednings- och beslutsprocessen för olika myndighetsbeslut som krävs för att få bedriva gruvverksamhet. I en promemoria om tillståndsprövning av gruvverksamhet och förslag till förändringar i prövningssystemet anges bl.a. följande.

Samrådsförfarandet är en mycket viktig del av tillståndsprövningen – dels för att myndigheter och allmänhet ska få information om en planerad miljöfarlig verksamhet så tidigt som möjligt, dels för att myndigheter och allmänhet ska ha möjlighet att påverka utformningen av ansökan. Genom att myndigheter och allmänhet bidrar i ett tidigt skede kan en ansökan ges högre kvalitet. Dessutom kan arbetet med att utforma ansökningshandlingarna bli mer effektivt, så att de ges rätt innehåll och omfattning. Det förekommer tyvärr ganska ofta att myndigheter inte deltar i samrådsförfarandet eller inte lämnar några synpunkter, för att sedan lämna en rad synpunkter när ansökan väl har lämnats in till prövningsmyndigheten. Bristande deltagande under samrådsprocessen kan leda till stora rättsförluster för sökanden och tidsutdräkt i processen.

Samrådsreglerna bör alltså förtydligas och kompletteras. Enligt 6 kap. 30 § miljöbalken ska avgränsningssamråd ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda av en verksamhet eller åtgärd samt med övriga statliga myndigheter, kommuner och allmänhet som kan antas bli berörda. Bestämmelserna om avgränsningssamråd syftar till att ge samrådsparterna möjlighet att i ett tidigt skede kunna delta i prövningen och påverka projektets utformning och beslutsunderlag. För att kunna uppfylla detta syfte måste dock samrådet genomföras innan verksamhetsutövaren har låst verksamheten vid viss lokalisering och utformning. I 6 kap. 32 § miljöbalken anges att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Någon instruktion till övriga deltagare i samrådet ges dock inte i bestämmelserna. Samrådsbestämmelserna skulle kunna förtydligas för att ange vad samrådet ska syfta till och vad de olika aktörerna ska göra under samrådet.

Svemin föreslår att kopplingen mellan avgränsningssamrådet och en efterföljande tillståndsprövning tydliggörs. Det bör framgå att såväl sökanden som myndigheterna ska sträva efter att uppnå en samsyn kring upplägget av den kommande prövningen. Det bör också framgå att *alla* myndigheter som avser att tillvarata miljöintressen i fråga om den aktuella verksamheten eller åtgärden *ska* delta i samrådet och sträva efter att skapa tydlighet kring vilket underlag som behövs. Om myndigheternas synpunkter kan tas omhand redan under samrådsskedet minskar behovet av att komplettera tillståndsansökan när den väl är inlämnad.

De myndigheter som avser att medverka i den efterföljande tillståndsprövningen bör också bidra i samrådsskedet. Alla myndigheter ska verka för att information kommer fram i de frågor som de identifierar redan under samrådet och sträva efter att minimera behovet av eventuella kompletteringar av prövningsunderlaget i den efterföljande tillståndsprövningen. Om myndigheter senare under prövningen tar upp nya frågor bör de motivera varför dessa inte framfördes under samrådet. När det gäller formella frågor, t.ex. prövningens avgränsning, bör det tydligt anges att sådana synpunkter ska framföras vid samrådet och att de endast får lyftas senare under prövningen om de inte har tagits upp vid samrådet om det finns särskilda skäl för det.

Svenskt Näringsliv har bl.a. lyft avgränsningar inom processen, att synpunkter behöver komma in tidigt i processen, en begränsning av antalet statliga aktörer samt dialog mellan verksamhetsutövaren och staten/tillsynsmyndigheten som viktiga faktorer för ökad effektivitet i miljöprövningen.

Svenskt Vatten menar att processregler med tidsgränser behöver införas och att samrådet behöver bli tydligare. En tillståndspliktig verksamhet är förbjuden om det saknas tillstånd att bedriva den och maktförhållandet som en sådan reglering med all rätt skapar ställer särskilt stora krav på myndighetens förvaltningsrättsliga mognad och rutiner om sökanden ska ges en acceptabel möjlighet att tillgodose sina rättigheter och få ett rättssäkert beslut inom rimlig tid. Här bör det ställas större krav på myndigheten redan i samband med samrådet, för att lägga grunden för en smidig process. Omvänd bevisbörda får inte leda till en bakvänd förvaltningsrätt som sätter myndigheternas behov främst.

Myndigheterna ska tydligare klargöra förväntningarna på ansökans innehåll – vad som ska ingå, vilka sakfrågor som i det enskilda fallet är angelägna att vara noga med jämfört med andra sakfrågor osv. Allt är inte lika viktigt varje gång. Förväntningarna från samrådet ska dokumenteras och delges sökanden inom en reglerad tid, t.ex. en vecka. Samrådshandlingen bör ges betydelse senare i processen. Myndigheten bör i ett bindande beslut (föreläggande) om en miljökonsekvensbeskrivning motivera vad som kan antas medföra betydande miljöpåverkan från verksamheten, om ett sådant antagande kan underbyggas, och detta bör regleras. Utan tydligt samråd om ansökans innehåll kan prövningssystemet till och med bli kontraproduktivt för miljöskyddet de gånger det går att rena mer i ett reningsverk; det kan ta 5–7 år för att få tillstånd att göra det i små reningsverk.

Sveriges Bergmaterialindustri menar att en tydlig avgränsning tidigt i processen, där de avgörande frågorna identifieras redan under samrådsskedet, är en framgångsfaktor för en väl fungerande prövningsprocess. I effektiva prövningsprocesser identifierar sökanden, remissmyndigheterna och prövningsmyndigheterna de viktigaste frågorna redan i prövningen och vågar släppa irrelevanta frågeställningar eller behandla dem mycket översiktligt.

Det ska tydliggöras tidigt vad som är motiverat att lägga resurser på att utreda och även vilka utredningar som inte är motiverade i det aktuella fallet. I nuläget begär många remissinstanser och prövningsmyndigheter in detaljerade utredningar om aspekter som upplevs vara utan, eller med mycket liten, miljönytta och begränsad relevans för prövningen. Kraven på en ansökan är ibland upp till enskilda handläggares specialistkompetens. Detta skapar en otydlighet i processen.

Sveriges Bergmaterialindustri anser även att länsstyrelserna inte tillmäter samrådet tillräckligt stor vikt, eftersom de vet att deras meddelanden till följd av samråd inte är bindande. Frågan om att göra bedömningen i 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken bindande har tidigare varit föremål för utredning men kan ändå lyftas i nu aktuell översyn av miljöprövningen. Tillkommande krav i sena skeden förlänger processerna och detta är en tidstjuv särskilt eftersom detta är frågor som inte varit upp tidigare i processen. Det bör därför införas tydliga begränsningar av när och hur man kan väcka nya frågor sent i processen, t.ex. efter kungörelsen.

Länsstyrelsens yttrande i avgränsningssamrådet bör dessutom vara bindande. Genom att införa en sådan bestämmelse ställs tydliga krav på att alla parter är väl pålästa och förberedda i ett tidigt stadium av processen. Om redovisningen inte är bindande går syftet med redovisningen i stort sett förlorad. Det är alltför vanligt att punkter som inte tagits upp vid samrådet lyfts in i prövningarna i samband med komplettering eller yttrande.

Myndigheterna

Länsstyrelserna upplever att det ofta är ett dåligt samrådsunderlag och kort om tid för förberedelser. Det behöver styras upp betydligt. Här ska även avgränsning av ansökan ske. Det är svårt att komma till ett samråd med dåligt underlag – är underlaget dåligt, blir samrådet dåligt. Här sätts tonen för den fortsatta processen. En bättre kommunikation om de olika stegen och vad som krävs är viktigt. Samtidigt måste man komma ihåg att samrådet sker i ett tidigt skede i en process; ofta görs *preliminära* bedömningar och länsstyrelsen måste ha möjlighet att ändra sig när det är rimligt och sakligt motiverat, så att samrådet inte stänger dörren för senare synpunkter.

Utfallet av samrådet borde formaliseras mer genom någon form av krav på skriftlig dokumentation; jämför till exempel med ett samråds- eller granskningsyttrande i ett planärende. Länsstyrelsens bedömning ska dock inte vara bindande.

Det är svårt för en miljöprövningsdelegation att pröva verksamheter i andra län. En lösning kan vara att luckra upp förordningen om miljöprövningsdelegationer så att delegationen kan ha en roll i samrådet eller vid någon form av muntlig förberedelse. En ökad samsyn mellan myndigheten och sökanden om vad en ansökan ska innehålla nås genom att dialog där myndigheten förklarar och motiverar. Om det ändå inte blir bättre bör ansökan avslås. Viktiga faktorer för samsyn är samarbete med branschorganisationer och nationella vägledningar, t.ex. bättre vägledning om vad en liten MKB ska innehålla.

Naturvårdsverket. Ett relevant och utförligt underlag är en grundförutsättning för en effektiv prövning, menar Naturvårdsverket. Ett bra underlag förutsätter också att samrådet har varit ändamålsenligt. Det underlag som skickas ut på samråd är ofta knapphändigt och innehåller endast grundläggande information om vald plats, verk-

samhetstyp osv. Det är därför svårt att ha en fullständig uppfattning om en framtida ansökan i det tidiga samrådsskedet. Ett bra samrådsförfarande behöver vara fortlöpande och pågå fram till att ansökan lämnas in. Det behöver också vara rimliga yttrandetider eftersom alltför korta tider kan leda till att viktiga frågor inte hinner bedömas och bemötas.

Av 6 kap. och 22 kap. miljöbalken framgår vad en miljökonsekvensbeskrivning samt ansökan ska innehålla. Men i det enskilda fallet kan det se väldigt olika ut när det gäller vilken kunskap verksamhetsutövaren har gällande både de juridiska och de naturvetenskapliga frågorna. Olika frågor kan dessutom ha olika stor betydelse i det enskilda fallet. Ett ändamålsenligt samråd i ett tidigt skede av ansökningsprocessen kan klargöra vilka frågor som är centrala och i vilka frågor som myndigheter och verksamhetsutövare har olika uppfattning. Utförliga domskäl gällande underlaget i tillståndsprövningar skulle göra praxis tydligare.

Havs- och vattenmyndigheten. Utifrån hur de prövningar som myndigheten deltar i fungerar är myndighetens uppfattning att samråden över lag fungerar bra. Samrådets syfte är att miljökonsekvensbeskrivningen och även ansökan ska få en lämplig avgränsning och detaljeringsgrad, och myndigheten har svårt att se att förändringar i samrådsprocessen skulle ge ansökningar av högre kvalitet. Det kan dock noteras att samrådsunderlaget emellanåt är tunt och beskriver verksamheten så översiktligt att det är svårt att bedöma miljökonsekvenserna. Detta skapar sämre förutsättningar för samrådsparterna att ta ställning till verksamheten på det sätt som är avsett. Risken är därmed att kompletteringar av underlaget skjuts fram i processen, dvs. när ansökan redan har lämnats in.

Havs- och vattenmyndigheten vill lyfta att det är viktigt att myndigheterna redan i samrådsskedet, och enligt sin serviceskyldighet, lyfter fram och hänvisar till relevant underlag och rapporter som man anser sökande ska beakta i sin ansökan. Detta kan underlätta för sökande och minska behovet av kommande kompletteringar. Angående ökad samsyn mellan myndigheter och sökanden om vad en ansökan ska innehålla vill Havs- och vattenmyndigheten framhålla att det förekommer projekt i dialogform för att ta fram vägledningar och skapa samsyn om specifika behov för olika typer av verksamheter.

Kammarkollegiet. Det är svårt att få en entydig bild av hur samråden fungerar. Bäst vore om man både kunde delta vid fysiska samrådsmöten och även skicka skriftligt yttrande. Dessvärre är det svårt att få tillgängliga resurser att räcka för det. Kammarkollegiet noterar att det inte är ovanligt att man har lämnat synpunkter på vilka kompletteringar som bör göras innan ansökan lämnas in till mark- och miljödomstolen men att sökandena väljer att inte hörsamma vad som framförts och ofta inte heller redovisar samrådssynpunkterna korrekt i sin ansökan.

Det verkar också vara svårt att nå samsyn om vad en ansökan ska innehålla, så det kanske krävs mer information om hur regelverket ser ut och varför det ser ut som det gör. Samtidigt ska den som vill bedriva en verksamhet bl.a. uppfylla kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken. Det handlar alltså både om kunskap och om förmåga att ta till sig information.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Myndigheten upplever att samråden fungerar bra utifrån myndighetens sakfrågor. De svarar oftast på de samrådsinbjudningar som de får med den generella synpunkten att risker för olyckor ska analyseras och beskrivas samt att det ska anges vilka skyddsåtgärder som vidtagits eller planeras med koppling till denna analys.

Myndigheten lämnar mer omfattande samrådssvar i ärenden som följer av myndighetens prioriterade verksamhetstyper. I vissa av dessa samråd deltar de även på plats för att tidigt få en bild av verksamheten och omgivningen.

Prövningsmyndigheterna

Miljöprövningsdelegationerna är samstämmiga om att ett väl genomfört samråd och en bra tillståndsansökan är särskilt viktigt för en välfungerande prövningsprocess.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt menar att det är svårt att avgöra om regeländringarna i 6 kap. miljöbalken har fått någon effekt. Miljökonsekvensbeskrivningarna upplevs inte ha blivit mindre omfattande men det kan hända att domstolen har svårt att se om någon avgränsning har skett. Ofta lyfts vissa frågor under samrådsprocessen som verksamhetsutövaren sedan inte tar hänsyn till. Då kommer frågan i stället upp som ett kompletteringsönskemål hos

domstolen. Ibland tas inte alla synpunkter med i samrådsredogörelsen som lämnas i ansökan och då är det svårt att få en uppfattning om kvaliteten på samrådet.

Den generella uppfattningen är att ansökningsmålen har blivit alltmer komplicerade, även när det gäller vattenmålen. Tidigare kunde en kungörelse ske direkt, med en svarstid på tre veckor, men det händer i princip aldrig numera. I många av de större ansökningsmålen som gäller industrier används en kompletteringsrunda. Vissa domstolar har dock uppfattningen att det görs mindre ofta i vattenmål. Svaren i kompletteringsrundan har dessutom ofta blivit mer lika svaren efter kungörelse, dvs. de innehåller även yttranden i sak och inte enbart vad som fattas eller behöver förtydligas. Det upplevs gå i skov hur pass ofta kompletteringsrunda används, men flera domare försöker undvika det när det inte är helt nödvändigt. Om de inte använder kompletteringsrunda kan det krävas mer arbete från domstolens sida och ibland finns det inte utrymme för det. Någon domare har framfört att det faktum att det inte finns några regler kring när kompletteringsrunda ska användas kan leda till att frågan hanteras olika, även mellan de olika mark- och miljödomstolarna.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt anser att samrådsförfarandet generellt sett håller hög kvalitet. Det kan dock vara stora skillnader beroende på vanan hos aktörerna; när vana ombud agerar är ansökan ofta bra i dessa delar.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt anser generellt att kvaliteten på samrådsförfarandet är god; det är sällan en ansökan avvisas på grund av en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning. Några synpunkter som lyfts fram är följande.

– Det är ofta tveksam kvalitet när professionella ombud saknas.

– I en majoritet av fallen har samråd genomförts med den krets som krävs. Ibland kan man dock se att sökanden inte valt att komplettera miljökonsekvensbeskrivningen på det sätt som myndigheter eller sakägare efterfrågat. Det leder inte sällan till att samma krav på komplettering ställs av domstolen.

– När det (undantagsvis) finns brister som i vissa fall skulle kunna leda till avvisning är det regelmässigt små aktörer som försöker göra jobbet själva eller som inte köper in tillräckligt många eller tillräckligt bra konsulttimmar. Ett väl genomfört samråd är en resursfråga.

– Om samrådsförfarandet och miljökonsekvensbeskrivningen är otillfredsställande bör detta innebära avvisning. Endast mindre brister ska kunna avhjälpas under målets handläggning hos mark- och miljödomstolen, vilket med fördel kan göras genom ett kompletteringsföreläggande före kungörelsen.

Det varierar hur ofta domstolen begär in omfattande kompletteringar av ansökan, men majoriteten av domarna framhåller att mer omfattande kompletteringar är sällsynta. Det finns dock ofta behov av vissa kompletteringar, särskilt i stora mål; här nämns en andel på 10–30 procent av målen. Kompletteringar som kan ta tid är sådana där det saknas tillräckligt bra inventeringar av naturvärden och arter, eftersom dessa oftast kan genomföras under vissa perioder under året. Någon domare anger att kompletteringar i princip begärs i alla ansökningsmål, varav cirka hälften är omfattande förelägganden.

Kompletteringsrunda före kungörelse används endast undantagsvis och då antingen i de allra största målen eller i mål som gäller miljöfarlig verksamhet. Domarna framhåller att kompletteringsrundor generellt innebär en påtaglig risk för att handläggningen fördröjs men att de i vissa fall kan bidra till effektivitet. Använd på rätt sätt kan en kompletteringsrunda ge ett bättre underlag för remissinstanser m.fl. att ta ställning till ansökan.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Så kallade kompletteringsrundor används ofta vid domstolen och anses inte förlänga handläggningstiderna om ansökan håller en allmänt god standard och myndigheterna håller isär frågan om utredningens omfattning och kvalitet gentemot frågan om huruvida ansökan ska bifallas. I de fall bristfälliga ansökningar skickas ut på kompletteringsrundor blir det naturligtvis merarbete för såväl myndigheter som för domstolen, med risk för långa handläggningstider. Domstolen begär mer sällan in omfattande kompletteringar, men å andra sidan är det sällan som ingen komplettering begärs.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Samrådsförfarandet håller generellt en bra kvalitet enligt någon domare, men problemet är ofta att samrådet är gammalt när det kommer till domstolen: mycket kan ha hänt och sakägare kan ha bytts ut. Någon domare anger att kompletteringsrundor används ofta, vilket kan förlänga handläggningstiden rejält. Egentligen borde det vara så att om man

behöver begära omfattande kompletteringar så ska man i stället avvisa ansökan.

6.3 Gällande rätt för statliga förvaltningsmyndigheternas roll som remissmyndighet och part

6.3.1 Remiss av ansökan

Mark- och miljödomstolen skickar ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över om det kan antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan. Om målet gäller geologisk lagring av koldioxid ska domstolen alltid skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen och underrätta var handlingarna i målet förvaras. Detta ska göras inom en månad från att ansökan kommit in till domstolen.[19]

I ett ärende om tillstånd som ska avgöras av länsstyrelsen ska ett exemplar av handlingarna skickas till det ställe där handlingarna ska hållas tillgängliga. Ett meddelande om ansökan ska skickas till den kommunala nämnden samt till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.[20]

[19] 22 kap. 4 § miljöbalken.
[20] 9 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

6.3.2 Partsrollen

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när det behövs, föra talan i målet eller ärendet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.[21]

En kommun får föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen. Det är dessutom kommunen, inte den kommunala nämnden, som har partsställning, vilket framgår av motiven till 22 kap. 4 § miljöbalken. Här anges att för att den kommunala nämnden ska kunna fungera som remissmyndighet bör den alltid tillsändas både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos miljödomstolarna och att detta behövs för att kommunen – efter intern information från sin nämnd – ska kunna fullgöra sin partsroll på bästa sätt.[22] Kommunstyrelsen får själv eller genom ombud företräda kommunen i alla mål och ärenden, om inte någon annan ska göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige[23]. Kommunstyrelsen företräder alltså kommunen men kan delegera denna rätt till nämnden.

Bestämmelsen är uttömmande, dvs. andra myndigheter än de som räknas upp anses inte ha klagorätt, se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2014:51. Det finns flera rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen avseende kommuners och myndigheters klagorätt, se bl.a. MÖD 2011:20 och MÖD 2014:13 som rör kommuns klagorätt och dom 2013-04-18 i mål nr M 9173-12 avseende Naturvårdsverkets klagorätt. I MÖD 2015:5 ansåg domstolen att en länsstyrelse i syfte att tillvarata allmänna intressen får överklaga ett beslut meddelat av miljöprövningsdelegationen inom den egna länsstyrelsen.

Enligt avgörandet MÖD 2000:54 har bestämmelsen och den hänvisning som finns till bestämmelsen från 19 kap. 5 § 5 miljöbalken, inte ansetts ge myndigheter rätt att överklaga i tillsynsärenden, se även MÖD 2017:5.

Regeln om rätten att föra talan innebär att myndigheterna intar partsställning i fråga om miljöintressen och andra allmänna intressen. Att vara part innebär i sin tur att myndigheterna kan framställa yrkanden i domstolen och även överklaga domstolens avgöranden.

[21] 22 kap. 6 § med hänvisning i 19 kap. 5 § 5. miljöbalken.
[22] Prop. 2001/02:65, s. 53.
[23] 6 kap. 15 § kommunallagen (2017:725).

I 11 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd respektive 9 § förordningen om vattenverksamhet finns bestämmelser om översändande av domar och beslut om tillstånd till bl.a. nämnda aktörer med partsroll.

Rättslig bakgrund och historisk utveckling av myndigheternas partsroll och klagorätt

Allmänt om myndigheternas rätt att överklaga ett förvaltningsbeslut och särskilt om miljöprocessen

Statliga myndigheter har av tradition inte utan särskilt författningsstöd ansetts kunna överklaga beslut av en annan statlig myndighet; eftersom statliga organ vanligen har att ta till vara ett och samma allmänna intresse, har det inte ansetts motiverat att tillåta att de överklagar varandras beslut. Däremot har myndigheterna getts klagorätt när de uppträder i någon privaträttslig egenskap, exempelvis som arbetsgivare eller fastighetsägare. Dessutom har en beslutsmyndighet rätt att som motpart i en domstol överklaga förvaltningsavgöranden som går myndigheten emot. Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, ska nämligen den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart.[24]

Miljöprocessen kännetecknas av att flera intressen och parter är inblandade. Mot verksamhetsutövarens enskilda intresse och det allmänna intresset av att en verksamhet bedrivs står andra allmänna och enskilda motstående intressen. Inom miljöprocessen gäller också officialprövningsprincipen som innebär att prövningsmyndigheten ska se till dels att utredningen i målet blir så fullständig som behövs för ett riktigt beslut, dels att domstolen ska fatta avgörandet utan att vara bunden av parternas processhandlingar. Myndigheternas ställning ska även förstås i ljuset av MKB-direktivet som bl.a. anger att lokala och regionala myndigheter, som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan bli berörda, ska delta i samråden.[25]

Möjligheten för statliga förvaltningsmyndigheter att överklaga domar och beslut på miljöområdet regleras i miljöbalken och underliggande förordningar. Enligt miljöbalken får domar och beslut överklagas av den myndighet, den kommunala nämnd eller annan som

[24] 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).
[25] Artikel 6.1 MKB-direktivet.

enligt vad som är föreskrivet i balken eller föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga[26]. De statliga förvaltningsmyndigheternas talerätt i miljömålen regleras särskilt i 22 kap. 6 § miljöbalken (med hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken) enligt vad som närmare utvecklas nedan i detta kapitel. Stöd för myndigheternas talerätt finns även på förordningsnivå under miljöbalken samt i myndigheternas instruktioner.

Flera utredningar har tidigare undersökt att i olika grad avskaffa myndigheters talerätt på miljöområdet[27]. Förslagen har dock inte genomförts.

Statens naturvårdsverk var den enda myndigheten med partsroll och klagorätt enligt miljöskyddslagen

Enligt miljöskyddslagen skulle koncessionsnämnden samråda med de statliga och kommunala myndigheter som hade väsentliga intressen att bevaka i de ärenden som kom under nämndens prövning.

Meddelanden om ansökningar skulle sändas till Statens naturvårdsverk (numera Naturvårdsverket), länsstyrelsen och den eller de kommunala nämnder som fullgjorde uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om det rörde sig om en begäran om t.ex. omprövning av villkor skulle meddelande sändas till länsstyrelsen och den kommunala nämnden. När länsstyrelsen var tillståndsmyndighet, skulle meddelande sändas till nämnden.

Besvärsrätt i koncessionsärenden hade sökanden och Statens naturvårdsverk som företrädare för de allmänna intressena på miljövårdsområdet. Däremot ansågs det inte behövligt att tillerkänna någon annan myndighet besvärsrätt.[28]

I ett dispensärende skulle Statens naturvårdsverk beakta samtliga allmänna intressen, och för att kunna åstadkomma detta skulle verket samråda med de myndigheter som berördes. Myndigheterna var dock inte bundna av verkets dispensbeslut och kunde inte heller påkalla prövning hos koncessionsnämnden om de inte godtog dispensbeslutet.

År 1981 infördes en rätt för kommuner att föra talan mot beslut som hade meddelats i frågor om tillstånd, och kommunerna fick be-

[26] 16 kap. 12 § 4 miljöbalken.
[27] SOU 2012:81 och SOU 2015:43.
[28] Prop. 1969:28, s. 203 f.

svärsrätt även i de fall där kommunen inte var sakägare. Det kunde t.ex. handla om tillståndsbeslut som gällde miljöfarlig verksamhet i en närliggande kommun. Kommunernas besvärsrätt skulle ses som ett led i strävandena att stärka kommunernas ställning på miljöskyddslagens område.

Även lokala arbetstagarorganisationer som organiserade arbetstagare i den verksamhet som avsågs med beslutet fick besvärsrätt. Sådana organisationer skulle inte bara kunna påverka den inre miljön utan även ha möjlighet att klaga på beslut som avsåg den yttre miljön i anslutning till den egna arbetsplatsen.

Ideella föreningar och andra organisationer på miljöskyddets och naturvårdens område fick dock ingen självständig besvärsrätt eftersom de ansågs ha möjlighet att lägga fram sina synpunkter inför prövningsmyndigheten i samrådsförfarandet. Möjligheterna att utöva inflytande på innehållet i beslut enligt miljöskyddslagen ansågs enligt departementschefen vara större ju tidigare man kom till tals i saken.[29] Med det informations- och samrådsförfarande som infördes genom lagändringarna 1981 skulle möjligheterna för organisationerna att öva inflytande på beslutsprocessen i miljöskyddsärenden ändå förbättras.

En partsroll infördes för fler myndigheter än Naturvårdsverket genom införandet av miljöbalken

Med miljöbalken infördes regeln att ett exemplar av ansökningshandlingarna skulle skickas till Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Fiskeriverket. Handlingarna behöver dock inte skickas över, om det kunde antas att det allmänna fiskeintresset eller något annat allmänt intresse inte berördes av verksamheten. Vilka övriga myndigheter ansökan skulle sändas till fick bedömas från fall till fall.

Kammarkollegiet och länsstyrelsen tillkommer med partsroll med klagorätt

Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelserna skulle inom prövningssystemets ram, i egenskap av myndigheter med ett vidsträckt verksamhetsområde, få föra talan för att tillvarata miljö-

[29] Prop. 1980/81:92, s. 41 f.

intressen och andra allmänna intressen. Övriga myndigheter som berördes av ett mål eller ärende skulle i stället vara remissinstanser. Därigenom skulle deras sakkunskap kunna tas till vara. Fiskeriverket var inte part utan skulle som remissinstans yttra sig om vattenanläggningens eller verksamhetens inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövdes till skydd för fisket. Om verket ansåg att ett yttrande krävde undersökning på platsen, skulle verket anmäla det till miljödomstolen, som i sin tur skulle förordna om en sakkunnigutredning enligt 22 kap. 12 § miljöbalken. En kommun fick föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen inom kommunen.

I förarbetena anges bl.a. följande om de olika myndigheternas roller.[30] Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet medan länsstyrelserna verkar på den regionala nivån. Naturvårdsverket bör som central myndighet föra talan i frågor av principiell betydelse eller där frågor av annat skäl är av större vikt. Koncessionsnämnden anser att Naturvårdsverkets medverkan i de mest komplicerade ärendena bör göras obligatorisk. Det är helt klart att Naturvårdsverket bör spela en mycket aktiv roll. Regeringen anser att det bör behövas i än högre grad i verksamheten framöver. Verket ska ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden. Naturvårdsverket bör också genom allmänna råd och annan rådgivning stödja länsstyrelserna i deras arbete. Kammarkollegiet bör främst engagera sig för att bevaka de allmänna intressena i vattenmålen. Kommunen företräder allmänna intressen inom kommunen.

Statens räddningstjänst blir myndighet med partsroll

Den 1 juli 1999 ändrades 22 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken med anledning av genomförandet av det så kallade Seveso II-direktivet. I och med ändringen integrerades säkerhetsfrågorna i ökad omfattning i miljöprövningen, och ändringen innebar att dåvarande Statens räddningsverk skulle vara remissmyndighet i prövningar om miljöfarlig verksamhet och ges rätt att föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen avseende säkerhetsfrågor.

[30] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 468.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildas och tar över Statens räddningstjänsts roll

Den 1 januari 2009 bildades Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genom att delar av Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar sammanfördes till en myndighet. Det medförde att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap blev remissmyndighet och intog partsställning enligt 22 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken.

Förstärkt möjlighet för kommunen och länsstyrelsen att fullgöra sina partsroller

Den 1 juli 2002 ändrades 22 kap. 4 § miljöbalken så att länsstyrelsen och den kommunala nämnden skulle få både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos domstolarna; tidigare hade de endast fått kungörelsen men av förarbetena framgår att enbart en kungörelse inte utgör tillräckligt underlag för länsstyrelsen och den kommunala nämnden i arbetet med att precisera sina bedömningar och synpunkter i ett yttrande till miljödomstolen utan de bör alltid tillsändas både ansökningshandlingar och kungörelse i ansökningsmål hos miljödomstolarna för att kunna fungera som remissinstans. Detta behövdes också för att länsstyrelsen och kommunen – efter intern information från sin nämnd – skulle kunna fullgöra sina partsroller på bästa sätt.[31]

Havs- och vattenmyndigheten bildas och tar över Fiskeriverkets och delar av Naturvårdsverkets roll

Den 1 juli 2011 bildades Havs- och vattenmyndigheten, och de verksamheter som rörde havs- och vattenmiljön och som Naturvårdsverket eller Fiskeriverket ansvarade för fördes över till den nya myndigheten. Därmed upphörde Fiskeriverkets skyldighet att yttra sig i målet och verkets rätt att få en sakkunnigutredning enligt 22 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken och frågan om förordnande om sakkunnigutredning överläts fullt ut till mark- och miljödomstolen att be-

[31] Prop. 2001/02:65, s. 53.

stämma. Havs- och vattenmyndigheten fick samma partsroll som övriga myndigheter enligt bestämmelsens första stycke.[32]

6.3.3 Tidigare utredningar om myndigheternas partsroll

SOU 2012:81 Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform

I SOU 2012:81 föreslogs bl.a. att antalet länsstyrelser skulle minskas till elva samt att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga länsstyrelsens beslut enligt miljöbalken och tillhörande förordningar skulle tas bort.

Följande framgår i betänkandets avsnitt *Nya robusta länsstyrelser och uppgifter för en statlig helhetssyn*:[33]

> För att stärka länsstyrelsen i denna roll föreslår vi att möjligheten för Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter att överklaga vissa av länsstyrelsens beslut tas bort. Vi har prövat länsstyrelsens nuvarande och tänkbara uppgifter mot ett antal principer och kommit fram till att myndigheterna bör ha uppgifter inom följande verksamhetsområden:
>
> - Samhällsplanering och kulturmiljö
> - Samhällsskydd och krisberedskap
> - Naturvård och miljöskydd
> - Lantbruk, skogsbruk och landsbygd
> - Övrig verksamhet
> - Regional uppföljning och utvärdering
>
> Brister i samverkan mellan statliga myndigheter kan inte lösas genom att myndigheterna överklagar varandras beslut. I den mån myndigheter har skiljaktig uppfattning bör samförstånd sökas genom gemensam kompetensutveckling, och rådgivning, eller genom att myndigheterna uppmärksammar regeringen på frågan. Det normala sättet att lösa tvister mellan statliga myndigheter, i de fall samförstånd inte kan nås, är att låta regeringen avgöra frågan. Det finns även en risk för att handläggningen av ärenden på miljöområdet blir långsam och ineffektiv om alltför många aktörer har rätt att överklaga. Strävan efter en effektiv miljöprövning talar för att klagorätten inskränks. Vidare gör sig behovet av

[32] Prop. 2010/11:86, s. 33 f.
[33] SOU 2012:81, s. 17 f.

överprövning av rättstillämpningen starkast gällande när besluten fattas av politiskt tillsatta organ.

SOU 2015:43 Vägar till ett effektivt miljöarbete

Allmänt om utredningens förslag

I SOU 2015:43 föreslås att en ny myndighet ska inrättas med huvuduppgift att bevilja tillstånd enligt kapitel 9, 11 och 13–15 i miljöbalken och att myndigheten ska bedriva tillsyn inom dessa områden samt svara för tillsynsvägledning till kommunerna.

Ansvaret för dessa uppgifter ligger för närvarande hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna men skulle genom förslaget flyttas till den nya myndigheten. Möjligheterna för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna att föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen skulle därmed upphöra. Utredningen ansåg att staten bör ”tala med en röst” i tillståndsprocesserna enligt miljöbalken. Någon rätt för Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen att överklaga den nya myndighetens beslut skulle alltså inte finnas enligt utredningen. Miljöorganisationernas roll att bevaka miljöns intressen skulle därmed bli tydligare.

Konsekvensutredningen fick kritik i remissvaren och förslagen har inte genomförts

Remissvaren över förslagen var blandade. Generellt sett kan man konstatera att näringslivet och branschorganisationer var positiva till att en ny central prövningsmyndighet skulle inrättas och att de statliga myndigheternas rätt att föra talan skulle upphöra, medan länsstyrelser, andra myndigheter och domstolar i stället generellt sett var negativa till en ny central prövningsmyndighet. Vad avser myndigheternas rätt att föra talan var myndigheter angelägna om att den möjligheten skulle finnas kvar. Domstolarna såg dock att det finns ett strukturellt problem med myndigheternas talerätt och menade att det vore en vinst med någon form av samordning av statens röst.

Flera remissinstanser ansåg att det inte är tillräckligt att miljöorganisationer ska vara det allmännas röst och det ansågs inte rimligt att lägga det kravet på i många fall ideella organisationer. Det allmännas röst är inte heller alltid densamma som miljöorganisationernas, menade man. Många remissinstanser ansåg att utredningen inte analyserat sina förslag tillräckligt och att kunskapen om prövningssystemet var otillräckligt.

Konsekvensutredningen fick kritik för att inte uppfylla kraven och utredningens förslag har inte genomförts.

6.3.4 De olika myndigheternas ansvarsområden och tillämpning av partsrollen

Naturvårdsverkets roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion särskilt bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen inom sitt ansvarsområde. Myndigheten ska delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller som har stor betydelse för miljön.[34]

Av årsredovisningen för 2020 framgår bl.a. att Naturvårdsverket inom resultatområdet klimat och luft var engagerat i fyra tillståndsprocesser i domstol 2020 som avsåg en ny ansökan om tillstånd och verket deltog i tre av samråden. Naturvårdsverket följer i högre utsträckning upp sitt deltagande i samråd, eftersom man bedömer att det kan leda till en tydligare och mer effektiv process. Deras mål är att de ärenden som myndigheten deltar i ska leda till att det allmänna miljöintresset blir mer belyst än om de inte hade medverkat.

Arbetet med prövningar syftar till att undvika att nya miljöproblem uppstår och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling, men eftersom arbetet med tillståndsprövningar är komplext, och därmed tidskrävande, krävs hårda prioriteringar vid valet av vilka ärenden de

[34] 3 § 3. och 4. förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

engagerar sig i. En följd av det är till exempel att myndigheten endast undantagsvis deltar i prövningar hos miljöprövningsdelegationerna.

Naturvårdsverket lämnade 2020 drygt 70 yttranden i mål och ärenden som rör miljöfarlig verksamhet inom resultatområdet klimat och luft. De har överklagat två mål till Mark- och miljööverdomstolen och prövningstillstånd har meddelats i båda fallen. De har även yttrat sig och deltagit i en handfull samråd rörande tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet. I samråden har de särskilt lyft frågor rörande energihushållning. Ett exempel är järn- och stålindustrin, vilket är verksamheter som förbrukar stora mängder energi.

För att begränsa och öka kunskapen om de faktiska utsläppen från olika branscher har Naturvårdsverket, bl.a. gällande pappers- och massaindustrin, yttrat sig i ett antal ärenden och prioriterat frågor om utsläpp till luft och vatten samt energianvändning. I ärenden som rör metallindustrin har de begärt skärpning av beslutade villkor för utsläpp till luft av dioxiner, svavel och stoft. I ärenden om kemiföretag och raffinaderier har de begärt att villkor för dispens från begränsningsvärde enligt industriutsläppsförordningen ska formuleras som ett begränsningsvärde som inte får överskridas, i stället för ett riktvärde som är svårt att följa upp på ett rättssäkert sätt. Vad gäller förbränningsanläggningar har de bl.a. yttrat sig över förutsättningarna att avgränsa tillståndsprövningen till att enbart avse en planerad förändring i stället för den samlade verksamheten, och man har lämnat förslag till formulering av villkor för utsläpp till luft av bl.a. kväveoxider, kvicksilver och dioxiner.[35]

Havs- och vattenmyndighetens roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om att bevara, restaurera och hållbart nyttja sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska enligt sin instruktion särskilt bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna myndighetens synpunkter tidigt i processen. Myndigheten ska också särskilt delta i miljöprövningar som gäller frågor

[35] Naturvårdsverket (2021c), s. 98 ff.

som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för havs- och vattenmiljön eller fisket.[36]

Av Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för 2020 framgår bl.a. att myndighetens anser att deltagande i miljöbalksärenden är viktigt för att uppnå miljökvalitetsmålen EU-rätten och miljökvalitetsnormer. Under 2020 medverkade myndigheten i prövningar av flera vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter som har eller kan få stor påverkan på hav, sjöar och vattendrag. Arbetet med prövningar är av strategisk betydelse, och genom medverkan i relevanta ärenden med väl beredda yttranden av god kvalitet bidrar de till att utveckla juridisk praxis så att vattenmiljöer nyttjas på ett hållbart sätt. Ett annat viktigt skäl är att beredningen bidrar till en samsyn i vissa centrala frågeställningar där myndigheten har ansvar för vägledning gentemot andra aktörer i samhället. Under 2020 lämnade myndigheten 70 yttranden till mark- och miljödomstol och 28 samrådsyttranden över kommuner, enskilda, konsulter med flera. Förutom att yttra sig över mål i domstol deltar de i ett antal huvudförhandlingar vid miljöprövningar varje år. Under 2020 prioriterade myndigheten extra hårt bland ärenden och lade mycket tid på komplicerade och principiellt viktiga mål.[37]

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. Det finns ingen utpekad skyldighet i instruktionen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att särskilt bevaka något allmänt intresse i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas.

Av myndighetens årsredovisning framgår inte hur ofta de deltar i miljöprövningar, men vid samrådsmöte med myndigheten angavs att de upplever att samråden fungerar bra utifrån myndighetens sakfrågor. De svarar oftast på samrådsinbjudningar som de får med den generella synpunkten att risker för olyckor ska analyseras och beskrivas samt att de skyddsåtgärder som vidtagits eller planeras med

[36] 5 § 2. och 3. förordning med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.
[37] Havs- och vattenmyndigheten (2021), s. 52 ff.

koppling till det ska anges. Myndigheten avger mer omfattande samrådssvar i ärenden som följer av myndighetens prioriterade verksamhetstyper. I vissa av dessa samråd deltar de även på plats för att tidigt få en bild av verksamheten och omgivningen. De prioriterade verksamhetstyperna är verksamheter som

- omfattas av den högre kravnivån enligt Sevesolagen och då i första hand sådana verksamheter där myndigheten inte tidigare fört talan i den integrerade miljö- och säkerhetsprövningen
- omfattas av den lägre kravnivån enligt Sevesolagen eller annan miljöfarlig verksamhet där risken för olyckor är av den karaktären att myndigheten behöver föra talan eller om det av andra skäl är principiellt viktigt att myndigheten för talan
- ger upphov till utvinningsavfall där det finns eller kommer att finnas en riskanläggning enligt 10 § förordningen (2013:319) om utvinningsavfall och då i första hand sådana verksamheter där myndigheten inte vid tidigare tillståndsprövning fört talan.

Utgångspunkten för myndighetens prioritering är att det finns olycksscenarier i den aktuella verksamheten som kan ge allvarliga skador på människor eller miljön utanför verksamheten, vilka är av en sådan art att myndigheten behöver föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

I ärenden om tillståndsprövningar enligt 11 kap. miljöbalken är utgångspunkten att myndigheten avstår från att yttra sig om det inte vid en genomgång av ärendet konstateras att de kan komma att lämna synpunkter i frågor om översvämning, ras eller skred (så kallade naturolyckor).

Till myndigheten kommer årligen cirka 800 ärenden som har koppling till tillståndsprövning enligt miljöbalken. Exempel på frågeställningar som myndigheten drivit är

- säkerhetsrapporten som underlag i prövningen
- tillståndsprövningens omfattning
- tillåtlighet kopplad till hantering av farliga ämnen
- utbytesprincipen kopplad till användning av främst giftiga kondenserade gaser (svaveldioxid och ammoniak) men även andra farliga ämnen

- skyddsåtgärder av olika typ kopplat till att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckor
- beredskapsfrågor kopplat till behov av egen intern industriräddningstjänst med förmåga att hantera förekommande olycksscenarier
- behov av installation av särskilda varningssystem kopplat till utsläpp av farliga ämnen samt i händelse av dammhaveri (hittills främst gruvavfallsdammar).

Kammarkollegiets roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Av förarbetena till 1983 års vattenlag framgår att Kammarkollegiet ålades att föra talan för att underlätta vattendomstolens uppgift att beakta de allmänna intressena och samtidigt möjliggöra ett djupare inträngande i dessa frågor.[38] I ansökningsmål om bl.a. byggande i vatten och vattenreglering skulle ansökningshandlingarna och vattendomstolens kungörelse sändas till kollegiet. Kollegiet avgjorde sedan om det ansökta företaget berörde allmänna intressen som behövde bevakas under processen. Om detta var förhållandet skulle det allmännas talan utföras av en tjänsteperson som var knuten till kollegiets advokatfiskalskontor. Motsvarande funktion skulle kollegiet fylla vid syneförrättningar i fråga om vissa torrläggnings- och vattenregleringsföretag. Kollegiet skulle också föra talan för det allmänna när det gällde nyprövning och avgifter m.m. enligt vattenlagen.

Vid bevakning av de allmänna intressena var Kammarkollegiet i stor omfattning beroende av initiativ och råd från berörda fackmyndigheter. Det ansågs t.ex. vara av stor vikt att Naturvårdsverket bevakade allmänna miljövårdsintressen i vattenmål, särskilt sådana som avsåg vattenbyggnadsföretag. Det förutsattes därför att kollegiets talan utfördes i nära samarbete med Naturvårdsverket.[39]

Kammarkollegiet har i dag enligt sin instruktion ett brett uppdrag att tillhandahålla service inom det statliga området, främst vad gäller ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kammarkollegiet har vidare uppgifter vad gäller bl.a. miljörätt, stiftelserätt, Sveriges indelning, resegarantier, registrering av tros-

[38] Prop. 1981/82:130, s. 147 f.
[39] Prop. 1969:28, s. 290.

samfund, fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet och auktorisation av tolkar och översättare. Kammarkollegiet bevakar dessutom Allmänna arvsfondens rätt till arv och förvaltar fondens kapital.

Myndigheten företräder också staten i ärenden om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten och ska även företräda allmänt vattenområde, i den utsträckning någon annan myndighet inte gör det. På miljöområdet ska Kammarkollegiet föra talan mot det allmänna för att ta till vara miljöintressen och andra allmänna intressen i enlighet med vad som anges i miljöbalken.[40]

I Kammarkollegiets årsredovisning för 2020 anges bl.a. att myndighetens miljörättsverksamhet syftar till att företräda miljöintresset och andra allmänna intressen vid rättsliga prövningar enligt miljöbalken, främst inom vattenverksamhet. Det gäller framför allt tillståndsprövning av exploateringsverksamheter som berör vatten, där kollegiet kan ta initiativ till att befintliga tillstånd och villkor till vattenverksamhet omprövas hos domstol. Det kan t.ex. handla om byggande av fiskvägar eller minimitappning av vatten. Ett övergripande mål vad gäller dessa ärenden är att kollegiets delaktighet i domstolsprocesserna ska resultera i ett klargörande av en rättsfråga eller bidra till ytterligare skydds- eller miljöförbättrande åtgärder.

En annan viktig uppgift för miljörättsverksamheten är att företräda staten i domstolsprocesser om ersättning enligt 31 kap. miljöbalken, t.ex. i samband med inrättande av naturreservat, biotopskyddsområde eller nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog. År 2020 inkom 26 ärenden enligt 31 kap. miljöbalken.[41]

Kammarkollegiet är part i ett antal pågående processer som gäller tillstånd till vattenverksamhet, där flera av processerna pågår under lång tid. Antalet lagakraftvunna avgöranden i vattenmålen varierar mellan åren; 2020 meddelades sammanlagt 17 lagakraftvunna avgöranden i ärenden där kollegiet har deltagit. Motsvarande siffra 2021 var 16 avgöranden. Kollegiet uppger att de har processat i ärenden som varit motiverade för att ta tillvara allmänna miljöintressen eller utifrån rättsliga utgångspunkter. Myndigheten har emellertid kunnat se en viss praxisförändring till förmån för sökanden, vilket har

[40] 1–3 §§ förordningen med instruktion för Kammarkollegiet.
[41] Kammarkollegiet (2021), s. 41.

inneburit att domstolen medgett tillstånd till vattenverksamhet i en större andel mål där de inte har fått bifall till sin talan.[42]

Länsstyrelsernas roll och faktorer som är avgörande för deltagandet i mål och ärenden

Länsstyrelsen ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska arbeta sektorsövergripande utifrån ett statligt helhetsperspektiv samt samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet och främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet. Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om de allmänna valen, livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap, naturvård samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, folkhälsa, jämställdhet, och integration.[43]

Länsstyrelsen ska ta de initiativ som behövs för att det tas hänsyn till 3 och 4 kap. miljöbalken i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser. Initiativen ska tas så tidigt som möjligt i processerna. När 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av ett mål eller ärende ska länsstyrelsen särskilt verka för att riksintressena tillgodoses i prövningen. Länsstyrelsens arbete ska grundas på underlag från de myndigheter som anges ovan.[44]

Länsstyrelsen yttrar sig regelmässigt i mål och ärenden enligt miljöbalken, och yttranden till miljöprövningsdelegation och mark- och miljödomstol utformas normalt sett genom ett internt remissförfarande på länsstyrelsen, både i kompletteringsskedet och i ytt-

[42] Kammarkollegiet (2021), s. 40.
[43] 1–2 §§ förordningen med länsstyrelseinstruktion.
[44] 3 § förordningen om hushållning med mark- och vattenområden.

randeskedet. De enheter inom länsstyrelsen som kan antas ha något intresse i saken får möjlighet att lämna synpunkter till beredande handläggare som sammanställer ett gemensamt yttrande. I yttrandet efter kungörelsen ska eventuellt olika motstående intressen ha vägts samman. Om olika avdelningar inom länsstyrelsen är oeniga om yttrandets slutsats förekommer lyfts yttrandet för beslut hos länsöverdirektören.[45]

Gränsdragning, samordning och samverkan mellan myndigheterna i deras partsroll

När Havs- och vattenmyndigheten bildades och fick partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken framfördes remissynpunkter som pekade på behovet av att gränsdragningarna mellan Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Naturvårdsverket respektive Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten klargörs. Det pekades även på att frågan om samordning och samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och Naturvårdsverket bör klargöras.

I förarbetena anges bl.a. att arbetet med att bestämma den närmare gränsdragningen mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområden pågår. Frågorna om den närmare gränsdragningen samt om samordning och samverkan mellan de berörda myndigheterna bör dock inte framgå av lagtexten utan i de förordningar som är styrande för myndigheternas ansvarsområden.[46]

Naturvårdsverket ska enligt sin instruktion inom sitt ansvarsområde särskilt samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön.[47] Motsvarande bestämmelse finns i Havs- och vattenmyndighetens instruktion, där det anges att myndigheten ska samverka med bl.a. Naturvårdsverket och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för att bevara, restaura och hållbart nyttja havs- och vattenmiljön samt för vattenbruket.[48] Motsvarande regler saknas i Kammarkollegiets instruktion.

Det finns i dag inget uttryckligt krav på samverkan mellan myndigheterna vid prövningar, förutom bestämmelsen i 43 § förordningen om vattenverksamhet som anger att Havs- och vattenmyn-

[45] Tillämpas t.ex. av Länsstyrelsen i Skåne län.
[46] Prop. 2010/11:86, s. 36.
[47] 3 § 10. förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.
[48] 5 § 14. Förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

digheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska samverka med varandra i de prövningar som görs enligt den nationella planen för omprövning av vattenverksamheter och fördela åtgärder mellan sig så att planen genomförs effektivt och dubbelarbete undviks.

I förarbetena till de nya vattenreglerna anges bl.a. att de myndigheter som har rätt att föra talan i de enskilda prövningsmålen (bl.a. Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna) bör vara skyldiga att samverka med varandra och fördela åtgärder mellan sig så att genomförandet av planen blir effektivt och att dubbelarbete undviks. Detta innebär att myndigheterna ska enas om vem som ska föra statens talan i de enskilda målen. Länsstyrelsen bedöms vara den myndighet som behöver engagera sig i flest prövningar medan Naturvårdsverkets deltagande som part i denna typ av mål bör kunna fokuseras till prövningar som berör Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet samt frågor av övergripande generell natur av relevans för miljöbalkens prövningssystem i stort.

Av förarbetena framgår även att regeringen avser att genom förordning meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen styra myndigheterna genom en skyldighet att fördela åtgärder mellan sig så att planen genomförs på ett effektivt sätt och dubbelarbete undviks.[49]

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har i en promemoria från 2019 beskrivit roller, ansvar och samarbete mellan myndigheterna på områden där det finns risk för överlappning i mandat. I promemorian anges bl.a. att utgångspunkten för tydliggörandet av relationer och ansvarsområdet huvudsakligen har tagits i de dokument som utarbetades inom utredningsarbetet[50], regeringens skrivelser, myndigheternas instruktioner samt miljöbalken.

Vid bildandet av Havs- och vattenmyndigheten talades det ofta om likheterna gentemot Naturvårdsverket. Utredningen menade bl.a. att ”miljöarbetet nu går in i en ny fas där två centrala förvaltningsmyndigheter för miljön gemensamt ska vara samlande och ansvarsmässigt pådrivande för arbetet med akvatiska respektive terrestra habitat.” Men läser man myndigheternas instruktioner blir det uppenbart att det finns ett antal större skillnader mellan myndighe-

[49] Prop. 2017/18:243, s. 96 f.
[50] SOU 2010:8.

ternas ansvar, eftersom Naturvårdsverkets uppdrag i flera avseenden är väsentligt bredare inom såväl det nationella som det internationella miljöarbetet.

Myndigheternas portalparagrafer i instruktionerna skiljer sig dessutom åt, och det är tydligt att Naturvårdsverket är den övergripande miljömyndigheten medan Havs- och vattenmyndigheten har ett mer avgränsat uppdrag inom hållbar sötvattenresursförvaltning samt havs- och fiskeriförvaltning.[51]

Avseende miljöprövning anges särskilt i promemorian att Naturvårdsverket inte skulle gå in i några nya ärenden avseende rena vattenfrågor enligt 11 kap. miljöbalken och i framtiden skulle myndighetens roll i frågor enligt 11 kap. att begränsas till i stort sett bara landanknutna Natura 2000-intressen, artskyddsintressen samt systemfrågor. Naturvårdsverket har därtill att hålla ihop systemet med omprövning, t.ex. omfattningen av utredningen i omprövningsmål och vill enligt promemorian få en enad linje i denna del i frågor av mer principiell karaktär och i denna typ av frågor samverkar myndigheterna. Naturvårdsverket ansvarar för att ta fram vägledning och driva rättspraxis som kan gälla för såväl landanknutna som vattenanknutna frågor.

I promemorian *Vattenmiljö och vattenkraft* samt i prop. 2017/18:246 anges att berörda myndigheter, genom en av myndigheterna utsedd sakkunnig, ska föra in den nationella planens helhetssyn i omprövningar för moderna miljövillkor samt samordna sitt arbete för att genomförandet av planen ska bli effektivt och dubbelarbete undviks. Detta innebär att myndigheterna ska fortsätta att agera i miljöbalksmål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen utifrån 22 kap. 6 § miljöbalken men att detta ska ske samordnat. Den huvudsakliga inriktningen för myndigheternas arbete i detta sammanhang är enligt promemorian att Naturvårdsverket agerar i frågor av betydelse för rättspraxis avseende prövningsinstitutet som sådant och att Havs- och vattenmyndigheten agerar i vattenanknutna frågor och frågor om planens tillämpning.[52]

[51] Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2019), s. 2 f.
[52] Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2019), s. 13 f.

6.3.5 Inhämtade synpunkter om myndigheternas partsroll

Näringslivet

En rad näringslivs- och branschrepresentanter har framfört kritik mot de centrala myndigheternas agerande och förordar att partsrollen ska tas bort, alternativt att myndigheterna ska samordna sig i större utsträckning, och att även främjandeintresset och inte enbart miljöintresset beaktas.

Svemin har gett Mannheimer och Swartling i uppdrag att utreda möjligheter till förbättringar i berednings- och beslutsprocessen för olika myndighetsbeslut som krävs för att få bedriva gruvverksamhet. I en promemoria angående tillståndsprövning av gruvverksamhet och förslag till förändringar i prövningssystemet anges bl.a. följande gällande angående myndigheternas roll och uppgifter i tillståndsprövningen.

De angivna myndigheterna i 22 kap. 6 § miljöbalken och kommunerna är företrädare för miljöintressen och andra allmänna intressen. En kommun företräder allmänna intressen inom kommunen. Gällande vem som bör agera i olika frågor anges i förarbetena att det bör vara vägledande att Kammarkollegiets kompetens i vattenfrågor nyttjas. Naturvårdsverket bör ha en aktiv och central roll och agera i principiellt viktiga frågor eller frågor som är av omfattande natur eller rör t.ex. en hel näringsgren – allt i syfte att uppnå att verksamheten bedrivs i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler och övriga regler för att bidra till uppfyllelse av miljöbalkens mål.[53]

I dagsläget kommer vanligen en mängd yttranden in till domstolen från flera olika myndigheter efter en eller flera så kallade kompletteringsrundor, där de synpunkter som lämnas överlappar ofta varandra. Myndigheterna kan dessutom yttra sig flera gånger, vilket medför att sökanden får lämna in flera kompletteringar och göra flera bemötanden innan målet anses klart för huvudförhandling. För att strama upp den skriftliga handläggningen bör det tydliggöras att myndigheterna i god tid ska redovisa sina samlade synpunkter i *ett* yttrande till domstolen. Huvudförhandlingen bör sedan planeras utifrån myndigheternas synpunkter. Även länsstyrelsens roll i förhållande till centrala myndigheter bör tydliggöras.

[53] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 238 f.

Förslagsvis kan 22 kap. 6 § miljöbalken kompletteras så att det framgår att myndigheternas uppgift är att bistå domstolen med relevanta bedömningar under prövningen avseende de sakfrågor som respektive myndighet ska bevaka. Om domstolen inte särskilt begär att en myndighet bistår med att bedöma om ansökan är fullständig är det endast efter kungörelsen som den kommer att yttra sig. Den bör då redovisa sina samlade synpunkter i det yttrandet.

Om myndigheternas partsroll avskaffas enligt förslagen i SOU 2015:43 kommer myndigheterna inte längre att behöva överklaga meddelade tillståndsbeslut, vilket kommer att medföra att tillståndsprövningarna får en mer begränsad betydelse för skapande av praxis. Svemin bedömer att detta är till fördel för en mer rättssäker och förutsebar prövning. Nuvarande ordning där överinstansen kan undanröja ett tillstånd efter flera års prövning, och då ibland endast av formella skäl, kan inte anses rimlig. Allt fler verksamheter omfattas dessutom av BAT-slutsatser som ger samma förutsättningar för alla inom branschen, varför betydelsen av praxisutveckling bör minska framöver.

Svenskt Näringsliv menar att om vissa frågor som hanteras inom tillsynen fasas ut skulle antalet remissinstanser bli färre; bland annat skulle räddningstjänster och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap falla bort. Det kan också diskuteras om Havs- och vattenmyndigheten m.fl. behöver vara med bland remissinstanserna. Naturvårdsverket borde med fördel kunna agera som samlande central statlig myndighet och inhämta övriga centrala myndigheters synpunkter vid behov. Vidare kan kvarvarande myndigheters instruktioner förtydligas vad gäller respektive myndighets ansvarsområde och miljöbalken justeras så att det framgår att myndigheterna endast får föra talan för att tillvarata de intressen som respektive myndighet är skyldig att beakta enligt sin myndighetsinstruktion.

Myndigheter och andra bör endast ha rätt att överklaga en dom eller ett beslut om de har gett synpunkter i den aktuella frågan under ärendets eller målets handläggning i första instans. Rätten för remissmyndigheter att anslutningsöverklaga i ansökningsmål bör fasas ut och myndigheters rätt till ersättning för rättegångskostnader i vattenmål bör tas bort. Myndigheternas roll i miljötillståndsprocessen bör vara att bidra med kunskap för domstolens bedömning – inte att föra talan mot olika projekt eller försöka driva praxis i en viss riktning. Myndigheternas partsroll bör därför avskaffas.

Därutöver behöver myndigheternas uppdrag förtydligas och det måste åligga myndigheterna att avväga de intressen som myndigheten särskilt tillvaratar gentemot andra samhällsintressen. Ur sökandens perspektiv upplevs det som att myndigheterna över tid tenderar att agera alltmer som motparter, och därmed i mindre mån agerat som stöd för sökanden och domstolen eller bidragit till samförståndslösningar under prövningen. Med hänvisning till sökandens bevisbörda är det sökanden som ska stå för utredningen och sakunderlaget i målet. En handläggare på en myndighet har stora möjligheter att väsentligt försvåra, fördyra eller fördröja ett projekt som hen uppfattar som icke önskvärt.

Sveriges Bergmaterialindustri anser att det gör tydliggöras i myndigheternas uppdrag att myndigheternas roll inte enbart är att skydda miljön utan också att främja hållbar tillväxt och industrins fortsatta utveckling för att effektivisera och införa ny teknik. Resurserna till miljöprövningarna bör öka och myndigheterna behöver få ökade möjligheter att bygga upp en god teknisk och miljömässig kunskap om olika branscher och verksamheter. Som exempel framgår det i dag av länsstyrelseinstruktionen att länsstyrelserna ska verka för regional tillväxt samt verka för förenklingar för företag. Deras uppdrag bör även tydligt regleras i miljöbalken. Vidare ska det regleras att respektive sektorsmyndighet endast ska bemöta frågor inom sitt specialområde. Det är också viktigt att säkerställa att intresset av samhällsnytta, hållbar utveckling och cirkulära materialflöden tillvaratas bättre i prövningen.

Sveriges Bergmaterialindustri upplever att prövningsmyndigheterna underskattar den negativa betydelsen av längre transporter till förmån för t.ex. bevarande av lokala naturvärden på en viss plats. Klimatpåverkan är en av de stora utmaningarna i dagens samhälle, och transporter står i dag för en betydande andel av den totala klimatpåverkan.

Balanskommissionen menar att effektiva tillståndsprocesser är en helt central del av ett bättre investeringsklimat; bl.a. behövs bättre samordning mellan statens olika intressenter. Det är i dag inte ovanligt att en verksamhet som berör både markanvändning och vatten (ofta skogs- och jordbruk, gruvor eller vattenkraft) har fyra olika myndigheter som bevakar olika typer av ekologisk hållbarhet men ingen myndighet som har ansvar för att väga in ekonomisk och social hållbarhet i form av arbetstillfällen, näringsutveckling och lokal livs-

kraft. Bevisbördan på företagen blir betydande och det är inte ovanligt att myndigheterna överklagar varandra, vilket inte är rimligt. Antalet myndigheter som känner sig kallade att försvara natur- och miljöintressen är långt fler än de som värnar ekonomisk och social utveckling.

Det måste också finnas en förutsebarhet och likformighet i kravnivåer, tillståndsprocesser och domslut. Ibland saknar ansvarig myndighet vägledande principer, vilket riskerar att leda till en godtycklig tillståndsprövning och reaktivitet gentemot andra myndigheters synpunkter.

I dag hanteras inte målkonflikter inom tolkning och tillämpning förrän i domstol, där utfallet blir rättsosäkert och till sist beroende av enskilda domares tolkning. Denna obalans måste ses över och rättas till. Det måste åligga statens olika intressenter att samordna sitt agerande samt balansera överklaganden och avslag utifrån ett bevarandeperspektiv, ett främjandeperspektiv och ett utvecklingsperspektiv. Det främjandeuppdrag som tidigare låg hos länsstyrelserna, och som därmed hade en naturlig plats i den lokala tillståndsprövningen, ligger nu utspritt på regionerna och i viss mån på Tillväxtverket, där ingen av de aktörerna har en given roll i tillståndsprocesserna. Stora investeringar i bland annat energi, infrastruktur och skog behöver göras från stat och näringsliv för att kunna ställa om till det nya hållbara Sverige. Samtidigt måste sådana investeringar vägas mot en hållbar utveckling och miljöintressen. En stor andel av myndighetsbesluten fattas av länsstyrelser.

Det finns i dag en stor komplexitet i organisationsstrukturen för miljöprövningssystemet. Utredaren fann i SOU 2015:43 brister i enhetlighet, rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet inom tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning. Utredningens viktigaste förslag för att komma till rätta med dessa brister var att försöka förenkla myndighetsstrukturen. Det skulle effektivisera processerna, korta handläggningstiderna och göra det betydligt enklare för invånare och företag att ha kontakt med myndigheterna när de är beroende av myndighetsbeslut för sin verksamhet. Det finns sakliga skäl till att processerna och frågorna är komplexa, men det måste finnas en balans mellan sakintressena.

Myndigheterna med partsroll

Samtliga centrala myndigheter med partsroll har ställt sig negativa till att partsrollen tas bort och även till att en ökad samordning inom ramen för partsrollen sker genom länsstyrelsen. Även länsstyrelsen är i huvudsak negativ till en sådan ordning.

Naturvårdsverket konstaterar att i Sverige sker tillståndsprövning i mark- och miljödomstol respektive hos miljöprövningsdelegation medan det i andra länder förekommer att motsvarande prövning görs av departement, förvaltningsmyndighet, motsvarande koncessioner m.m. Att prövningen sker i domstol innebär enligt Naturvårdsverket att det är nödvändigt att statliga myndigheter som part kan bevaka allmänna intressen, för att Naturvårdsverket och andra myndigheter ska kunna tillföra relevant sakkunskap.[54]

Som part har myndigheten möjlighet att dels driva frågor som ger miljönytta i det enskilda fallet, dels driva frågor för att utveckla rättspraxis. Genom att framställa yrkanden som domstolen behöver ta ställning till kan myndigheten driva frågor på ett annat sätt än som remissmyndighet. Detta gäller inte minst de juridiska frågeställningarna. Genom att praxis utvecklas kan myndigheten också uppdatera sina vägledningar, vilket i sin tur leder till att tillsynsmyndigheter och andra aktörer kan få stöd i sitt arbete. Det ställs också andra krav på en part att belägga det man anför även om bevisbördan gällande verksamhetens påverkan ligger på verksamhetsutövaren. Som part kan myndigheten också överklaga till överinstans och på så vis lyfta framför allt principiella juridiska frågor men också sakfrågor till en prejudikatbildande domstol. Det är nödvändigt att den centrala miljömyndigheten har den möjligheten eftersom det ankommer på denna att bevaka det allmänna miljöintresset när det behövs i bl.a. tillståndsprövningar.

Som remissmyndighet yttrar sig myndigheten ofta i en specifik fråga efter ett riktat föreläggande från domstolen. Som remissmyndighet kan det därför vara svårt att yttra sig i frågor som bedöms relevanta men som inte omfattas av den remiss som prövningsmyndigheten har utfärdat. Om Naturvårdsverket enbart skulle yttra sig som remissmyndighet finns en risk att myndighetens expertkunskap inte tillvaratas på det mest ändamålsenliga sättet.

[54] Se även bl.a. prop. 1997/98:45, del 1, s. 463 ff. och del 2, s. 238.

En utgångspunkt i Naturvårdsverkets deltagande i mål och ärenden är att de lämnar synpunkter tidigt i processen. Under samrådsskedet är det dock oklart hur den slutliga ansökan kommer att se ut, och i de fall där samrådsunderlaget är tunt är det av naturliga skäl ofta svårt att ha mer än övergripande synpunkter på den planerade verksamheten. Det är först när ansökan kommit in till prövningsmyndigheten som Naturvårdsverket intar sin partsroll genom att framställa yrkanden.

Vad gäller frågan om hur Naturvårdsverket koordinerar sig med andra myndigheter i överlappande ansvarsområden framhåller myndigheten att de i de allra flesta ärenden har informella avstämningar med andra myndigheter såväl inför som under prövningar. Det gäller dels andra statliga myndigheter, t.ex. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning, dels länsstyrelser som har det regionala och lokala perspektivet. I det ingår att ha informella avstämningar i prövningsärenden men också att ha en pågående dialog om gränsdragningar mellan respektive ansvarsområden, men det förekommer att det trots detta arbete finns ärenden där Naturvårdsverket och andra myndigheter gör olika bedömningar. En av förklaringarna till det är att myndigheterna har olika intressen att bevaka inom sina respektive uppdrag. Genom att de olika inställningarna i förekommande fall redovisas på ett transparent sätt i prövningsprocessen får domstolen presenterat hur man kan se på frågan från olika perspektiv. Det är positivt, eftersom det domstolen ska bedöma tillståndsansökan utifrån de olika perspektiv som presenteras och domstolen är väl lämpad att göra sådana avvägningar, menar Naturvårdsverket

Havs- och vattenmyndigheten är en central statlig myndighet med övergripande ansvar för bl.a. skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav. Länsstyrelsen ansvarar å sin sida för den statliga förvaltningen i länet utifrån ett statligt helhetsperspektiv och ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser och främja länets utveckling. Men även om båda myndigheterna har ett övergripande statligt uppdrag skiljer sig förutsättningarna åt.

Havs- och vattenmyndigheten anser att samarbetet med länsstyrelserna är en viktig faktor för miljöprocesserna, och i såväl större som mindre mål sker kontakter mellan myndigheten och länsstyrel-

sen. Länsstyrelsen bidrar med ett regionalt perspektiv i processen som många gånger innebär att länsstyrelsen tillför kunskap om verksamheter i egenskap av tillsynsmyndighet medan Havs- och vattenmyndigheten med ett samlat nationellt perspektiv kan driva praxis utifrån mer övergripande och principiella ståndpunkter.

Myndighetens deltagande i miljöprövningar är inriktat mot principiellt viktiga ärenden utifrån myndighetens ansvarsområde, verksamhetens art, omfattning och miljöpåverkan. Om myndigheten redan av samrådshandlingarna kan bedöma att det är ett högt prioriterat ärende eftersträvas medverkan redan i samrådsskedet. Ibland kan det dock vara svårt att avgöra av samrådshandlingarna om prövningen är av en sådan prioriterad karaktär.

Myndighetens möjlighet att delta i miljöprövningar, såväl i egenskap av part som i egenskap av remissmyndighet, är en viktig faktor för fullgörandet av de uppgifter som framgår av instruktionen. Myndigheten anser att skillnaden mellan partsrollen och rollen som remissmyndighet inte är helt tydlig men att det inte har någon direkt praktisk betydelse för hur uppdraget utförs. I den stund myndigheten avger ett remissyttrande inträder myndigheten principiellt som part och driver processen på ett snarlikt sätt. Det förkommer dock att prövningsmyndigheten ställer specifika frågor i riktade remisser där myndigheten anmodas att yttra sig över mer än vad som kan karaktäriseras som ett sakkunnigt yttrande.

Havs- och vattenmyndigheten ska göra kunskaper om havs- och vattenmiljön, fiske och myndighetens arbete tillgängliga för myndigheter, allmänhet och andra berörda, vilket möjligen mer ansluter till rollen som remissmyndighet. Distinktionen mellan dessa roller är dock många gånger svår att göra och har i de flesta fall ingen avgörande betydelse för hur Havs- och vattenmyndigheten planerar och genomför sitt arbete.

Kammarkollegiet. Kollegiet deltar ofta i tillståndsprövningar av vattenverksamheter men mer sällan när det gäller miljöfarliga verksamheter; när så sker handlar det oftast om prövningar som gäller både 9 och 11 kap. miljöbalken. Avgörande för när kollegiet väljer att delta som part kan vara att verksamheten berör ett Natura 2000-område, 4 kap. 6 § miljöbalken, art- och habitatskydd eller processuella frågor. Som part kan Kammarkollegiet välja att yttra sig, få del av andra parters yttranden och sökandens kompletteringar, delta vid huvudförhandlingen samt inte minst överklaga ett avgörande. En re-

missmyndighet kan vanligen bara yttra sig i de fall myndigheten ombeds alternativt bereds tillfälle till yttrande men den kallas inte till huvudförhandling och kan inte överklaga.

Länsstyrelsen har ett regionalt samordningsansvar men 21 olika länsstyrelser kan inte ha, och har inte heller, något ansvar för samordning på nationell nivå, dvs. avseende centrala myndigheter, menar Kammarkollegiet.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att de centrala förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning i prövningsprocessen och talerätten ska vara oförändrad. Det är viktigt att den kompetens som finns vid de centrala myndigheterna kommer till tals i ansökningsmålen utan filter via länsstyrelsen. De centrala myndigheterna har också en bättre nationell bild av olika frågeställningar och kan därför åstadkomma och bidra till en mer likartad hantering och bedömning i hela landet. I den delen anser myndigheten alltså att länsstyrelsen inte ska ha någon samordnande roll. Länsstyrelsens samordnande roll skulle däremot möjligen kunna stärkas och utvecklas ytterligare i samrådsskedet med verksamhetsutövaren, för att säkerställa att ansökningshandlingarna får den omfattning och kvalitet som en smidig prövningsprocess kräver.

Myndigheten deltar i de flesta samråd som de får sig tillsända och då främst i de ärenden som faller under deras prioritering kopplat till Sevesoverksamheter och andra risker för allvarliga olyckor. Myndigheten bedömer att de har goda förutsättningar att lämna relevanta synpunkter och att synpunkterna ofta uppskattas av verksamhetsutövarna.

Länsstyrelserna förordar att de centrala förvaltningsmyndigheterna driver sina egna sakområden eftersom de har helt andra möjligheter att skapa praxis. Länsstyrelsen yttrar sig i princip i alla ärenden och menar själv att man möjligen yttrar sig i för många ärenden, t.ex. mindre vattenärenden. I A-ärenden väger länsstyrelsen samman alla motstående intressen, vilket skiljer sig från övriga statliga myndigheter och det är länsstyrelsens styrka menar man. I yttranden till miljöprövningsdelegationen skiljer det sig dock åt mellan länsstyrelser, där vissa gör ett sammanvägt yttrande och andra lämnar olika yttranden i sak. I prövningen av B-ärenden gör alltid miljöprövningsdelegationen den slutliga avvägningen och tar då hänsyn till länsstyrelseinstruktionen.

Länsstyrelsen förstår problembilden med att staten talar med olika röster eller olika mycket i olika ärenden. Men den kompetens som de centrala sektorsmyndigheterna kan bidra med i komplexa och praxisbildande prövningar kan inte tillgodoses av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ser inte heller hur det skulle fungera i praktiken att ta över praxisrollen, t.ex. när det gäller att ha fördjupad kunskap om arbetet och praxisbildningen inom EU-rätten. Länsstyrelsen kan inte bidra med den typen av fullödiga yttranden.

Länsstyrelsen menar också att det behövs en ökad tillit mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Samverkan och samordning behöver ske tidigare i processerna, redan i samrådsskedet.

Prövningsmyndigheterna

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt menar att det ibland upplevs som spretigt att myndigheterna ibland yttrar sig och är delaktiga men sedan inte hörs av, eller inte hörs av alls men dyker upp sent i processen, alternativt först vid överklagande. Det upplevs oklart vad som styr beteendet och om det är kopplat till resurser eller till ledning, styrning och planering hos myndigheterna. Detta beteende påverkar helt klart handläggningstiden och möjligheten till en god planering för domstolen. Det skulle därför i vissa fall vara värdefullt om myndigheternas roller klargörs: Vad bevakar de olika myndigheterna för områden och vad har de för funktion? Främst framstår detta som oklart rörande Kammarkollegiet men i viss mån även vad gäller Naturvårdsverket. I vissa fall har företrädare för myndigheterna gjort vad som verkar vara mer personliga inspel i målen, vilket upplevs svårhanterligt för domstolen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning framstår som mer tydliga i sina roller. I fråga om länsstyrelserna är ofta problemet att de inte yttrar sig inom föreskriven tid och ibland inte begär anstånd utan helt enkelt inte hörs av. Detta skiljer sig dock åt mellan olika länsstyrelser som verkar ha olika interna arbetssätt menar domstolen. I vissa fall kan detta fördröja handläggningen med flera månader. Det är dock svårt att fortsätta med handläggningen utan länsstyrelsernas synpunkter, eftersom deras kompetens och lokalkännedom är svår att ersätta på annat sätt.

I vissa fall har domstolen ändå gått vidare med handläggningen och planerat för huvudförhandling, vilket ofta lett till att omfattande yttranden kommit sent eller vid huvudförhandlingen, med de problem som detta medför.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt menar att myndigheterna ofta tar plats. Regelmässigt är länsstyrelserna mycket aktiva och därefter kommer Kammarkollegiet. Övriga myndigheter agerar ojämnt. Ibland ges intrycket att det är rena tillfälligheter som gör att vissa myndigheter agerar men allmänt sett bidrar myndigheterna aktivt och till ett bra materiellt avgörande i målet. Handläggningstiden ökar dock något på grund av myndigheternas agerande.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Generellt har domarna positiva erfarenheter av hur myndigheterna använder sin partsroll. Myndigheterna engagerar sig där behov finns och oftast i relevanta frågor, och deras deltagande bidrar till att utredningen i målet blir bättre och till att relevanta frågor belyses. Det skulle dock säkert vara gynnsamt om de yttrade sig i större utsträckning.

Huvudsakligen uppfattar inte domarna att myndigheternas agerande i målen påverkar handläggningstiderna negativt, men någon framhåller att länsstyrelserna ibland inte vill svara förrän kompletteringar har gjorts enligt deras begäran, vilket förlänger handläggningen. I fall där både Kammarkollegiet och länsstyrelserna svarar för att tillvarata samma intressen riskerar dessutom handläggningstiderna att påverkas negativt.

Förutom länsstyrelse och kommunal nämnd är de obligatoriska remissinstanserna oftast passiva. För att vissa remissinstanser, t.ex. Statens geologiska undersökning och Naturvårdsverket, ska yttra sig krävs normalt ett riktat föreläggande.

Det är viktigt att remissinstansernas synpunkter kommer in redan till mark- och miljödomstolen och inte genom ett överklagande, eftersom tyngdpunkten i prövningen bör ligga hos underinstans; det är oftast en fördel för prövningen om konstruktiva synpunkter kommer in från remissinstanserna i ett tidigt skede av handläggningen. Görs detta kan det snarare korta än förlänga handläggningstiden.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt menar att myndigheterna använder sin partsroll i förvånansvärt liten utsträckning och att myndigheternas relativa passivitet lägger en större börda på domstolen. Det förlänger handläggningstiden, eftersom relevanta

frågor inte blir tillräckligt belysta, med därpå följande behov av kompletteringar.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt har i flera mål de senaste åren ställts inför myndigheter som först strax före eller vid huvudförhandlingen plötsligt har en mängd nya synpunkter som borde ha kommit upp redan innan ansökan når domstolen. När myndigheten redan inledningsvis är aktiv kan det säkerligen förkorta handläggningstiden.

6.4 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan följer en kort redogörelse för konsekvenser och samband med övriga förslag samt beskrivning av några alternativ.

6.4.1 Förslagen om samrådsprocessen

Ansökningar med bristande kvalitet riskerar att medföra långa kompletteringsrundor. Vi vill uppnå bättre beslutsunderlag, tydligare utfall av samråden samt bättre kommunikation och dialog mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren. Vi vill även effektivisera handläggningsordningen för tillståndsprövning hos prövningsmyndigheterna genom ett mer effektivt samråd där myndigheterna lämnar synpunkter tidigt i processen. Förslagen om länsstyrelsens förstärkta roll i avsnitt 6.1.1 och utökade krav på samrådsredogörelsen i avsnitt 6.1.2. har ett nära samband med varandra och berör i huvudsak samma aktörer.

Länsstyrelsen ska ha en mer aktiv roll vid samordning av statliga intressen. Länsstyrelsen har redan enligt nuvarande regelverk en central roll i samrådsprocessen. Bestämmelserna har emellertid inte haft avsedd effekt, vilket vi tror har i huvudsak tre anledningar vilka samtliga handlar om att länsstyrelsen måste ges bättre förutsättningar att ta detta ansvar.

För det första behöver regelverket på ett bättre sätt tydliggöra att myndigheter med partsroll och riksintressemyndigheter har en viktig funktion och skyldighet att bistå länsstyrelsen med underlag.

För det andra behöver utfallet av de bedömningar som görs under samrådet konkretiseras. På detta sätt tvingas länsstyrelsen och andra

myndigheter ta ställning i frågor i ett tidigt skede i stället för att skjuta upp frågan till den kommande tillståndsprövningen.

För det tredje behöver länsstyrelsen tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter.

Alternativa lösningar

Det går att hitta olika alternativa lösningar utifrån de tre parametrar som beskrivs ovan. Enbart en ökad finansiering till länsstyrelsen skulle ge stor effekt. Endast utökade krav på formalisering av samrådsredogörelsen skulle visserligen ge effekter i det enskilda ärendet, men utan finansiering skulle förslaget sannolikt ha negativa effekter på den totala handläggningstiden för miljöprövningar.

Våra förslag innebär att fler uppgifter läggs på länsstyrelsen. Länsstyrelsen föreslås t.ex. få ett väsentligt utökat ansvar att identifiera frågor under avgränsningssamrådet. Avsikten är att koncentrera fler frågor till en aktör.

Det huvudsakliga skälet till att vi lägger dessa uppgifter på länsstyrelsen är att den redan enligt nuvarande regelverk har en central roll i att samordna statens intressen. Ett alternativ skulle kunna vara att lägga fler eller alla dessa uppgifter på verksamhetsutövaren som är den aktör som har det huvudsakliga ansvaret för samrådet. Men för att fullgöra de uppgifter vi föreslår enligt 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken krävs kontakt med andra myndigheter samt kunskap om miljöbedömningar, miljöprocessen och lokalkännedom. Vi tror därför att länsstyrelsen har bäst förutsättningar att fullgöra dessa uppgifter. För att även adressera verksamhetsutövaren läggs en handlingsregel in i 6 kap. 35 § punkten 8 som anger att länsstyrelsens bedömning inte bara ska fogas till samrådsredogörelsen utan även bemötas i sak.

En alternativ lösning som vi har valt att inte gå vidare med är att tydliggöra länsstyrelsens samordningsansvar genom ett tillägg i 15 § miljöbedömningsförordningen. Vi bedömer att de ändringar som nu föreslås är tillräckliga för att uppnå det avsedda syftet att stärka länsstyrelsens roll.

Förhållandet till EU-rätten

Förslagen innebär ändringar i 6 kap. miljöbalken som genomför MKB-direktivet där 6 kap. 32 § genomför artikel 5 i MKB-direktivet. Av artikel 5.2 framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den ansvariga myndigheten yttrar sig över det uppgifter som exploatören ska lämna enligt bilaga IV till direktivet. I bilagan anges bl.a. att exploatören ska beskriva projektet, översiktligt redovisa alternativ samt beskriva vilken väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till. Av artikel 5.2 andra stycket framgår att medlemsstaterna kan kräva att de ansvariga myndigheterna lämnar ett yttrande, oberoende av om exploatören begär det. De ändringar vi föreslår i 6 kap. 32 § är alltså förenliga med MKB-direktivet. Av samma skäl bedömer vi även att vårt förslag till ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § är förenlig med MKB-direktivet.

I artikel 5.3 anges vilka uppgifter exploatören åtminstone ska tillhandahålla. Uttrycket ”åtminstone” innebär att medlemsstaterna får kräva att även andra uppgifter ska tillhandahållas.

Vårt förslag till ändring i 6 kap. 35 § är därmed förenlig med MKB-direktivet.

6.4.2 Förslagen om bättre samordning av riksintressen

Riksintressesystemet ska vara ett instrument för dialog mellan stat och kommun om markpolitiska intressen. Systemet bygger på att olika myndigheters riksintresseanspråk ska samordnas av länsstyrelserna. Systemet fyller dock inte denna funktion i dag och den samordnande statliga rollen på länsstyrelsen är svag. Det leder till att avvägningar mellan olika riksintresseanspråk inte görs eller att avvägningen måste göras i varje enskilt ärende.

Våra förslag syftar till att åstadkomma en mer enhetlig hantering av riksintresseanspråken på nationell nivå där målkonflikter hanteras på en övergripande nivå. Detta leder till att länsstyrelsen får ett bättre beslutsunderlag för avvägningar mellan olika intressen. Det bidrar också till en ökad tydlighet för övriga aktörer i det enskilda prövningsärendet och till att riksintressena får ett tydligare genomslag vid prövningen.

Effekter om regleringen inte kommer till stånd och alternativa lösningar

Nollalternativet är att regeringen inte lägger något uppdrag till berörda myndigheter. De problem vi adresserar ligger inte i regelverket. Vi bedömer att nuvarande bestämmelser ger de möjligheter som krävs för att riksintressesystemet ska få det avsedda genomslaget. Sedan riksintressesystemet infördes har komplexiteten i samhällsplaneringen ökat och de osäkerheter som planeringen ska hantera blivit fler. Det finns därför ett tillämpningsproblem som behöver åtgärdas. Det står i och för sig myndigheterna fritt att ta fram strategier, och det har också t.ex. Energimyndigheten och Naturvårdsverket gjort i *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. Den gröna omställningen kan dock förväntas leda till fler målkonflikter som behöver adresseras på nationell nivå. Vi bedömer därför att regeringen bör lägga ett uppdrag på myndigheterna för att snabba på arbetet.

6.4.3 Förslagen om partsrollen

Förslagen om att ta bort partsrollen för Kammarkollegiet och öka samordning och samverkan mellan övriga myndigheter bedöms bidra till ökad förutsägbarhet och att domstolarna och miljöprövningsdelegationerna bättre uppfyller sina verksamhets- och handläggningsmål, vilket sammantaget kan ha positiva effekter på investeringsviljan.

Ytterligare en konsekvens är ökad förutsebarhet för företagen genom tidigare och mer samordnad information om kravnivå på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Ökad samordning ger mer effektiv användning av myndigheters resurser. Det kräver mer resurser för myndigheterna att samverka mer i enskilda prövningar. Kammarkollegiet kan i dag ge rådighetstillstånd till havs, men kan samtidigt motsätta sig t.ex. en vindkraftspark till havs som fått rådighetstillstånd vilket innebär oklarheter genom myndighetens olika roller.[55]

[55] Kammarkollegiets roll och uppgift i SOU 2015:10.

Alternativa lösningar

Ett alternativ till föreslagen lösning är att ta bort partsrollen för samtliga utom länsstyrelsen. Det skulle innebära ett tungt ansvar för länsstyrelserna och det skulle krävas omfattande resurser för att upprätthålla kompetensförsörjning och praktiska möjligheter att t.ex. vara praxisbildande och följa upp tillämpningen av EU-rätten för länsstyrelserna.

Vårt förslag att ta bort partsrollen för Kammarkollegiet innebär att en tydlig överlappning justeras. Havs- och vattenmyndighetens ansvar och resurser stärks och partsrollen blir tydligare utifrån de tre statliga myndigheternas roller enligt sina instruktioner. Vårt förslag om ökad samordning innebär förutsättningar för ökad enhetlighet och förutsägbarhet i prövningarna.

Vårt förslag innebär att även Kammarkollegiets medverkan i omprövningen av vattenkraften tas bort. Vi bedömer att detta är mest ändamålsenligt eftersom den kompetensen hos kollegiet sannolikt kommer att försvinna successivt när Kammarkollegiets partsroll tas bort. Det kan dock finnas fördelar med att utnyttja den kompetens som har hunnit byggas upp hos Kammarkollegiet gällande omprövning av vattenkraften. Ett alternativt förslag är därmed att Kammarkollegiets uppgifter i omprövningen av vattenkraften finns kvar och att det därmed inte görs någon ändring i 29 § förordningen om vattenverksamheter. Vi tror dock att det kan vara svårt för Kammarkollegiet att endast delvis behålla uppgifter som handlar om tillståndsprövning av vattenverksamheter.

Förhållandet till EU-rätten

Hur partsrollen utövas har inte i sig någon bäring på EU-rätten. Indirekt ökar dock Sveriges möjligheter att följa EU-rätten genom att de centrala myndigheterna ska följa utvecklingen och hålla sig uppdaterade om aktuella ändringar i t.ex. BAT-slutsatser och miljökvalitetsnormer.

7 Prövningsmyndigheternas processledning och handläggning

I utredningens direktiv anges att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska ha goda förutsättningar att bidra till en effektiv och samtidigt rättssäker miljöprövning.

Ett effektivt och modernt prövningssystem bygger bl.a. på en aktiv processledning och ändamålsenlig handläggning.

I detta kapitel redovisar vi vår undersökning av hur mark- och miljödomstolar tillämpar bestämmelser i rättegångsbalken respektive miljöbalken om processledning i form av tidsplaner och muntlig förberedelse. Vi föreslår också ändringar i miljöbalken och annan relevant miljölagstiftning som behövs för att åstadkomma en tydligare och mer aktiv processledning. Vår analys av behovet av sådana regeländringar gäller även miljöprövningsdelegationer.

Vi undersöker också hur prövningsmyndigheterna använder möjligheten att avvisa en ofullständig ansökan och om reglerna om avvisning behöver ändras eller förtydligas. Det finns ett viktigt samband mellan ett väl utfört samråd hos länsstyrelsen och den fortsatta tillståndsprövningen hos prövningsmyndigheterna, vilket påverkar hur omfattande behovet av kompletteringar blir.

Miljöprövningar är komplexa och kräver ofta branschkunskap och i våra direktiv ingår också att bedöma om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

Våra sammantagna förslag i detta kapitel innebär i korthet att

- tidsplaner och muntliga förberedelser ska användas i större utsträckning genom tydligare bestämmelser som är anpassade till miljöbalkens process och systematik
- det ska vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen
- mål hos mark- och miljödomstolen ska oftare kunna avgöras utan huvudförhandling
- digital handläggning ska främjas genom mer teknikneutrala regler
- generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunnig inom miljöprövningsdelegationerna ska införas så att dessa kan tjänstgöra över hela landet
- miljöprövningsdelegationerna ska få förtydligad och utökad möjlighet att ta till sig anmälningsärenden som har samband med en tillståndsprövning.

Vi gör vidare bedömningen att

- det inte ska införas lagstadgade handläggningsfrister för mål och ärenden inom miljöprocessen,
- det inte är ändamålsenligt att koncentrera vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

7.1 Utredningens förslag och bedömningar

7.1.1 Ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplaner

Förslag: Muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera eventuellt behov av kompletteringar. På så sätt kan antalet kompletteringsföreläggan-den minska och processen effektiviseras.

Det tydliggörs att muntlig förberedelse kan hållas före kungörelse och att rätten bestämmer vilka som ska kallas. Bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken upphävs därför och ersätts av två nya bestämmelser i 22 kap. 2 b och c §§ med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §.

Tidsplaner ska också användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. Det införs en särskild bestämmelse om tidsplaner anpassad efter miljömålen i en ny bestämmelse 22 kap. 2 d § miljöbalken. En tidsplan ska tas fram senast efter kungörelse om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

Skälen för utredningens förslag

Den samlade bilden av de synpunkter utredningen har fått in från branscher och näringsliv är att tidsplaner och muntliga förberedelser bör användas i betydligt större utsträckning i ett tidigt skede av målets handläggning. Flera aktörer, däribland Svenskt Näringsliv, anser att det bör införas en särskild bestämmelse i miljöbalken om tidsplan för handläggningen av ansökningsmål och att den bestämmelsen bör ange att en part som vill avvika från tidsplanen måste ange skäl för detta.

Länsstyrelserna är generellt sett positiva till tidsplaner och muntliga förberedelser. De arbetar själva redan med tidsplaner för egen ärendehandläggning. De lyfter dock fram vikten av att det finns resurser att följa tidsplanerna. De centrala myndigheterna är också

generellt positiva till ökad användning av tidsplaner och även muntliga förberedelser, när så behövs.

Kommunerna har lyft fram att en tidsplan skulle öka deras möjligheter att planera sitt arbete med yttranden och i förhållande till schemat för nämndsammanträden.

Miljöprövningsdelegationerna ser också generellt positivt på tidsplaner, men de ser också en risk med att sätta specifika datum, eftersom det kan vara stressande för handläggaren och ge sökanden falska förhoppningar. De ser också generellt positivt på att vägleda och förtydliga kraven mer för sökanden i ett tidigt skede, men anser samtidigt att det är viktigt att värna opartiskheten.

Mot bakgrund av det underlag vi har hämtat in är det tydligt att instrumenten muntlig förberedelse och tidsplaner används i begränsad omfattning i ansökningsmålen. Orsaken tycks vara såväl tradition och målens karaktär som en otydlighet i reglernas utformning. Samtliga tillfrågade aktörer har generellt sett varit positiva till en ökad användning av både muntliga förberedelser och tidsplaner, samtidigt som det uttrycks en försiktighet på grund av ansökningsmålens karaktär och reglernas utformning.

Vi ser fördelar med ett system där muntlig förberedelse används i fler mål än i dag för att tidigt reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera eventuellt kompletteringsbehov, så att dessa frågor blir tydliga för verksamhetsutövaren tidigt i processen. På så sätt kan behovet av kompletteringsföreläggande minska och processen effektiviseras. Sådan handläggning bör övervägas bl.a. när frågornas karaktär innebär risk för en långdragen skriftväxling om de inte reds ut i ett tidigt skede. Syftet ska särskilt vara att klarlägga de väsentliga miljöeffekterna, där länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 § miljöbalken och sökandens bemötande av den enligt 6 kap. 35 § punkten 8 är ett viktigt underlag.

Ofta kan det vara lämpligt att hålla den muntliga förberedelsen så tidigt som möjligt under handläggningen för att effektivisera den fortsatta handläggningen och räta ut eventuella frågetecken i processens inledning. Förslagsvis kan den äga rum redan när remissmyndigheter och prövningsmyndighet har gått igenom ansökan och har eventuella krav på kompletteringar klart för sig. Syftet med en så tidig muntlig förberedelse skulle vara att undvika ett utdraget kompletteringsförfarande och därigenom kan handläggningstiden kortas. Ibland kan det dock uppstå en fråga längs vägen som gör att det är

lämpligare att den muntliga förberedelsen hålls senare i processen, t.ex. när kompletteringar har kommit in. Lämplig tidpunkt får avgöras i det enskilda fallet.

Flera aktörer har lyft fram svårigheter med att ta fram tidsplaner alltför tidigt i processen. Utredningen gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att föreslå en regel som innebär att verksamhetsutövaren själv ska ge in förslag på tidsplan i samband med ansökan. Däremot bedömer vi att en ökad användning av tidsplaner generellt sett skulle ge en ökad effektivitet, transparens och förutsägbarhet. Vi föreslår därför att reglerna förtydligas och förstärks för att främja en ökad användning av verktyget. Reglerna ska dock fortsatt rymma en bedömning av behovet av en tidsplan i det enskilda fallet, bl.a. utifrån målets beskaffenhet.

Den nya regeln om tidsplaner innebär att en sådan ska tas fram senast efter kungörelse om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Det kan ofta vara lämpligt att ta fram tidsplanen efter kungörelse, då domstolen har en tydligare bild av ansökningsmålets omfattning och svårighetgrad. Både parter och remissinstanser ska meddela domstolen om planen inte kan hållas, och domstolen ska inom ramen för sitt drivansvar löpande revidera tidsplanen och meddela parter och remissinstanser om den inte kan hållas. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att öka förutsägbarhet och transparens och minska behovet av anstånd.

Regeln om tidsplaner görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna genom en hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken. En tidsplan för den fortsatta handläggningen av ärendet skulle kunna utarbetas av miljöprövningsdelegationen i samband med sammanträde i det fall sådant hålls eller vid annat lämpligt tillfälle i samband med förberedande åtgärder. Uppfyllandet av tidsplanen förutsätter att samtliga parter gör vad som förväntas av dem, men liksom i ansökningsmålen hos mark- och miljödomstolarna bör det inte finnas några sanktioner om tidsplanen inte följs. Ett sammanträde som motsvarar muntlig förberedelse kan hållas med stöd av 19 kap. 4 §. Delegationen kan liksom mark- och miljödomstolen genom en lämplighetsbedömning avgöra vilka som bör delta vid det muntliga sammanträdet. Ytterligare regler om muntlig förberedelse bör därför inte införas för miljöprövningsdelegationerna.

7.1.2 Det införs större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen samt möjlighet att begära konsoliderade ansökningar och yttranden

Förslag: Det ska vara lättare än i dag att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har beaktats eller ansökan på annat sätt är ofullständig genom att lydelsen i 22 kap. 2 § miljöbalken ändras.

Bestämmelsen knyts till en handlingsregel i 6 kap. 35 § 8. miljöbalken om att sökanden ska bemöta länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 § miljöbalken gällande bl.a. väsentliga miljöeffekter och vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna ligga till grund för en fortsatt miljöbedömning.

Bestämmelsen är fakultativ eftersom prövningsmyndigheten i vissa fall kan bedöma att det är lämpligare med ett ytterligare föreläggande om komplettering, men utgångspunkten ska vara att prövningsmyndigheten ska överväga avvisning om sökanden inte följer det första föreläggandet. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan.

Motsvarande möjlighet att få in synpunkter i konsoliderad form införs när det gäller yttranden från parts- eller remissmyndigheter eller andra parter genom en ändring i 22 kap. 10 § miljöbalken.

Möjligheten i 22 kap. 2 § andra stycket att besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad tas bort.

Skälen för utredningens förslag

Näringslivet har vid vår informationsinhämtning varit tveksamt till ökade möjligheter till avvisning av en ansökan. Samtidigt finns det flera exempel i praxis enligt vår redogörelse nedan som ger uttryck för en bristande processekonomi i sena avvisningar. Den generella inställningen hos myndigheterna är att en ökad möjlighet till avvisning skulle ge verksamhetsutövaren incitament att lämna in en så bra ansökan och miljökonsekvensbeskrivning som möjligt.

Miljöprövningsdelegationerna anser att det borde vara lättare att avvisa en ansökan. En ansökan är ofta av dålig kvalitet när den kom-

mer in menar man, och det är vanligt att det krävs omfattande kompletteringar, särskilt när sökanden inte har något ombud.

Mark- och miljödomstolarna har bl.a. framfört att det finns utrymme att avvisa en riktigt dålig ansökan och att en muntlig förberedelse kan bidra till att man inte hamnar i något slags ”kompletteringsträsk” och att en avvisning kan undvikas. Muntliga förberedelser används dock sällan.

Förarbetena till 22 kap. 2 § miljöbalken ger intryck av att lagstiftaren har sett framför sig att avvisningar ska ske i ett tidigt skede. Gränsdragningen mellan avvisning och sakprövning är dock i praktiken svårbedömd och ofta krävs det både skriftväxling och huvudförhandling för att ta ställning i frågan, vilket kan ge utdragna processer.

För att verksamhetsutövarna ska få ett starkare incitament att lämna in en ansökan och miljökonsekvensbeskrivning med tillräckligt hög kvalitet tidigt i processen, förtydligas möjligheten för prövningsmyndigheten att avvisa bristfälliga ansökningar. Åtgärden syftar också till att stärka kopplingen mellan samråd och prövning och få in viktiga synpunkter om verksamhetens väsentliga miljöeffekter tidigt i processen enligt den redovisning som länsstyrelsen gör enligt 6 kap. 32 § miljöbalken och som ska tas in i samrådsredogörelsen enligt föreslagen ändring i 6 kap. 35 § 8. (se avsnitt 6.1.2). Sistnämnda bestämmelse är riktad till verksamhetsutövaren och innebär att samrådsredogörelsen också ska innehålla länsstyrelsens bedömning enligt ovan och hur den har bemötts. Syftet är också att prövningsmyndigheten i ett tidigt skede av processen ska kunna identifiera om det saknas underlag i en väsentlig miljöfråga och då kunna avvisa en sådan ansökan i ett tidigt skede i processen och därmed undvika långdragna kompletteringsrundor.

Bestämmelsen i 22 kap. 2 § görs redaktionellt tydligare med en punktlista och domstolen ska förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid om ansökningshandlingarna

- inte har lämnats in i rätt antal eller format eller i övrigt inte uppfyller bestämmelserna i 22 kap.,
- är ofullständiga genom att synpunkter från samrådet avseende väsentliga miljöeffekter enligt länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § inte har bemötts, eller
- är ofullständiga på annat sätt.

Regeln är fortsatt fakultativ, men utgångspunkten är att domstolen ska överväga avvisning om det inte är lämpligare med ett kompletteringsföreläggande, t.ex. om det endast är en mindre brist som kvarstår eller om prövningsmyndigheten av annan anledning anser att det är lämpligt av t.ex. processekonomiska skäl.

Sökanden ska få besked om bristerna i ansökan direkt i avvisningsbeslutet för att sedan kunna återkomma med en ny ansökan som beaktar de synpunkter man har fått.

Prövningsmyndigheten ska kunna begära att kompletteringen lämnas in som en konsoliderad ansökan, eftersom det ger ökad effektivitet och transparens inte minst för remissmyndigheterna. Det blir dessutom besvärligt både för prövningsmyndigheter och motparter om en ansökan kompletteras flera gånger så att överblickbarheten förloras. Det är därför viktigt att domstolen om det bedöms lämpligt kan få in materialet i en samlad form.

Den möjlighet som i dag finns att avhjälpa brister på sökandens bekostnad tas bort, då den inte fyller någon funktion. Kunskapskravet och beviskravet vilar på sökanden och de utredningar som krävs i miljömål är komplexa. Det är i dag inte ändamålsenligt eller befogat att prövningsmyndigheten inhämtar underlag på sökandens bekostnad. Enligt vår inhämtning av information har vi inte funnit något fall då regeln har använts av domstolen i närtid. Regeln har sitt ursprung i 13 § miljöskyddslagen (1967:387) och får närmast bedömas som obsolet. En sådan regel är däremot motiverad i samband med omprövningar av verksamheter enligt våra förslag i avsnitt 5.1.2.

Motsvarande ändring införs i 22 kap. 10 § miljöbalken avseende möjlighet att konsolidera synpunkter från motparter; även dessa kan innebära ändrade ståndpunkter längs vägen som blir svåra att överblicka, vilket i sig kan orsaka merarbete för både sökanden och prövningsmyndigheten och därmed längre handläggningstid.

7.1.3 Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling

Förslag: Det ska vara lättare att avgöra mål utan huvudförhandling om det är ändamålsenligt utifrån målets omfattning och svårighetsgrad. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort i 22 kap. 16 § miljöbalken. Det förtydligas att rätten till muntlig handläggning inte är ovillkorlig.

Bestämmelsens nuvarande andra stycke om att uppgift om målet kan komma att avgöras på handlingarna görs obligatorisk för att undvika att målet onödigt fördröjs. Att sådan upplysning ska lämnas flyttas till en tydligare placering i 22 kap. 3 §.

Skälen för utredningens förslag

För att undvika onödiga huvudförhandlingar ska utrymmet för att avgöra mål utifrån handlingarna utökas. Bakgrunden är att dagens regel i 22 kap. 16 § miljöbalken är onödigt sträng och enligt sin ordalydelse ger den ett högst begränsat utrymme att avgöra målet utan huvudförhandling.

Målets omfattning och svårighetsgrad ska vara styrande, så att rätt kraft läggs på rätt mål. Motsvarande resonemang som vid analys av rätt sammansättning i ansökningsmål enligt 2 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar kan föras. För att undvika tidstjuvar i prövningen bör bestämmelsen därför göras mer flexibel utifrån målets karaktär, vilket kan jämföras med det behov av mer flexibla sammansättningsregler i mark- och miljödomstol som nyligen medfört regeländringar.[1]

Förslaget innebär delvis en kodifiering av dagens praxis, då vissa enklare mål redan i dag avgörs på handlingarna, såsom t.ex. mål om prövotidsredovisningar, vissa villkorsfrågor, förlängning av arbets- eller igångsättningstid, tillstånd till anläggande av broar, anläggande av våtmarker m.m.

Delvis motstridiga synpunkter från mark- och miljödomstolarna har inkommit i frågan. En del anser att regeln redan i dag ger tillräck-

[1] Prop. 2020/21:104, s. 11 f.

ligt utrymme för skriftlig handläggning, medan en del anser att begränsningen är för sträng.

Utredningen gör bedömningen att dagens regel med sitt uppenbarhetsrekvisit är onödigt begränsande. Den bör därför skrivas om så att målets omfattning och svårighetsgrad samt förhållandena i det enskilda fallet får avgöra lämplig handläggningsform. Vid den avvägningen får domstolen väga in om muntlig handläggning ändå kan begränsa behovet av en långdragen skriftväxling. Skriftlig handläggning kan ofta vara lämpligt t.ex. i mindre omfattande ansökningsmål med få motstående intressen där det inte finns något faktiskt behov av att reda ut frågor muntligt. I vissa fall kan det vara ett alternativ att hålla en muntlig förberedelse för att sedan kunna avgöra målet utifrån handlingarna. Utöver de exempel som nämns ovan bör regeln också kunna tillämpas vid vissa prövningar av ändringstillstånd enligt vårt förslag till ny 16 kap. 2 a § miljöbalken och även vid omprövningar för moderna miljövillkor enligt den bestämmelse vi föreslår i 24 kap. 10 § miljöbalken samt förlängning av giltighetstid enligt våra förslag i 24 kap. 13 a §.

Den ändringen införs också att om det är uppenbart obehövligt behöver förhandling inte hållas, även om part begär det. Det kan t.ex. vara fallet då frågor är av rent rättslig eller teknisk art, eller då det framgår att förhandling begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning.[2] I bedömningen måste också artikel 6.1 i Europakonventionen beaktas, vilken innehåller den grundläggande bestämmelsen om rätten till muntlig förhandling.

Regeln om att sättet för avgörande ska anges i kungörelsen behålls, men den flyttas till 22 kap. 3 § om kungörelse, eftersom det är en mer logisk placering. Precis som i dag kan ett mål som kungjorts med upplysning om att det kan komma att avgöras utifrån handlingarna ändå avgöras efter förhandling, men inte tvärtom. Detta förutsätter att ett slutföreläggande kungörs.

Även om målet avgörs utan huvudförhandling kan syn och teknisk undersökning hållas, vilket följer av 3 kap. 4 och 5 §§ lagen om mark- och miljödomstolar.

[2] Prop. 2017/18:279, s. 55.

7.1.4 Utrymmet för digital handläggning ska öka

Förslag: Utrymmet för digital handläggning i ansökningsmål ska öka. Bland annat 22 kap. 3 § miljöbalken görs mer teknikneutral så att handlingarna även kan hållas tillgängliga på lämplig webbplats. Motsvarande ändring för miljöprövningsdelegationerna görs i 9 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Aktförvarare i form av en fysisk person ersätts av att akten vid behov kan förvaras på en specifik plats. Vi föreslår ändringar i 3 kap. 7 § lagen om mark- och miljödomstolar om att statliga myndigheter och kommuner är skyldiga att bistå domstolarna med aktförvaring i den utsträckning domstolarna begär det.

Utredningen rekommenderar att regeringen ger Domstolsverket och länsstyrelserna fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av den förstudie som myndigheterna har gjort (se avsnitt 9.3.1.).

Skäl för utredningens förslag

En digital handläggning har förutsättningar att snabba på och effektivisera processen, vilket förenklar för både sökanden, parter och prövningsmyndigheterna. Domstolsverkets respektive länsstyrelsernas redovisning av regeringsuppdragen om att undersöka förutsättningarna för en e-tjänst för digitala tillståndsansökningar visar dock att det finns ett antal hinder på vägen och att det krävs fördjupad rättslig och teknisk analys (se mer i avsnitt 7.2.3). Bestämmelserna kan dock redan nu skrivas mer teknikneutralt utan att låsa närmare tillvägagångssätt.

Vi gör bedömningen att det fortsättningsvis i vissa fall kommer att behövas en fysisk akt. Vi bedömer dock att förordnandet av en fysisk person som aktförvarare kan ersättas av en specifik plats. Där det inte krävs en fysisk plats kan handlingarna finnas på en lämplig webbplats. Vi föreslår därför ändringar 22 kap. 2, 3, 4, 10 §§ miljöbalken och 9 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Bestämmelserna behöver dock anpassas efter de slutsatser som kommer att följa av Domstolsverkets respektive länsstyrelsernas arbete med digitala ansökningar, som har dragits efter dialog mellan

myndigheterna. Utredningen rekommenderar att Domstolsverket och länsstyrelsen får fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av förstudierna de har gjort.

7.1.5 Ordföranden och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna får generella förordnanden

Förslag: Ordföranden och sakkunnig i miljöprövningsdelegationerna ska få behörighet att tjänstgöra över hela landet och inte bara den egna länsstyrelsen för att bättre nyttja resurser och specialkompetens.

Skälen för utredningens förslag

För att skapa förutsättningar för en enklare hantering av in- och utlåning av ordförande och miljösakkunniga bör ett förordnande som ordförande eller miljösakkunnig vara generellt för samtliga miljöprövningsdelegationer, även om utgångspunkten fortfarande ska vara att man tjänstgör vid miljöprövningsdelegationen inom den egna länsstyrelsen. In- och utlåning kan sedan lämpligen ske efter överenskommelse mellan de inblandade länsstyrelserna.

Genom att förordnandena blir generella kan en koncentration av prövningen bli möjlig på så sätt att en ordförande eller en miljösakkunnig med särskild branschkännedom kan besluta i ett sådant ärende var som helst i landet om det är ändamålsenligt.

Den geografiska fördelningen gör att det finns en naturlig uppdelning och specialisering av branscher, och det är ofta frågor med lokal anknytning som kommer in i prövningen och som kräver lokalkännedom. Här kan det snäva förordnandet för ordföranden och miljösakkunnig utgöra ett problem som gör att en miljöprövningsdelegation riskerar att inte vara beslutsför i vissa situationer. Exempelvis kan en eller flera ledamöter vara förhindrade att delta i ett beslut på grund av jäv, sjukfrånvaro, tillfällig arbetsanhopning eller nödvändig prioritering av andra arbetsuppgifter. Även om en miljöprövningsdelegation ska bestå av det antal ordförande och miljösakkunniga som behövs för verksamheten är det svårt för

länsstyrelserna att ta höjd för alla eventualiteter, t.ex. extraordinära händelser som Covid-19-pandemin. Det snäva förordnandet försvårar också möjligheten att nyttja specialistkompetens där den behövs.

Den vanliga lösningen vid situationer som de ovan nämnda är att länsstyrelsen lånar in personal från en annan länsstyrelse med stöd av 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion (jämför med 22 § förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer). Motsvarande lösning är med nuvarande regelverk dock inte utan vidare möjlig för ordförande och miljösakkunniga; först om en ordförande eller miljösakkunnig från en annan länsstyrelse har förordnats att vara ledamot inom den länsstyrelse där förstärkningsbehovet finns, kan hen tjänstgöra vid den miljöprövningsdelegationen. Förfarandet med sidoförordnanden är resurs- och tidskrävande för såväl länsstyrelserna som regeringen. Dessutom är situationerna ofta brådskande, eftersom frågan om sidoförordnande vanligen uppkommer först när behovet finns. Om man måste avvakta med rekrytering av nya ledamöter genom sidoförordnanden eller inom den egna organisationen, riskerar brådskande och andra angelägna ärenden få vila utan beslut eller andra åtgärder onödigt länge.

Förordningen om miljöprövningsdelegationer bör därför kompletteras med en bestämmelse som innebär att en ordförande eller miljösakkunnig får tjänstgöra vid en miljöprövningsdelegation inom en annan länsstyrelse än den där hen är förordnad, om det har gjorts en överenskommelse om detta mellan länsstyrelserna enligt 25 § förordningen med länsstyrelseinstruktion.[3]

[3] Förslaget kommer från miljöprövningsdelegationerna.

7.1.6 Miljöprövningsdelegationer ska få förtydligad och utökad behörighet att pröva sambandsärenden

Förslag: Det ska förtydligas att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen, inte länsstyrelsen, att pröva ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken. Det ska också förtydligas att regeln är fakultativ.

Miljöprövningsdelegationerna ska vidare få rätt att pröva anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med ett ärende om tillstånd som prövas enligt 3 § punkten 1, 2, 3 eller 4 förordningen om miljöprövningsdelegationer, för att på så sätt öka samordning och effektivitet.

Förslagen innebär tillägg i nämnda bestämmelse samt en justering i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Skäl för utredningens förslag

Förtydligande om sambandsärenden

Utredningen har under dialogmöten med miljöprövningsdelegationerna fått synpunkter på att relationen mellan 19 kap. 3 § miljöbalken och sista meningen i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd behöver förtydligas. Problemet rör hanteringen av en anmälan som har samband med ett ärende som prövas hos en miljöprövningsdelegation och oklarheten gäller både rollfördelningen mellan länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen samt huruvida regeln är obligatorisk eller frivillig.

Det finns därför anledning att ta bort sista meningen i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som ett led i att förenkla miljöprövningen i stort. Det innebär att det blir upp till miljöprövningsdelegationen att, efter ansökan från verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten, avgöra om det är lämpligt att sambandsärendet prövas av miljöprövningsdelegationen. Vidare får miljöprövningsdelegationen förbehålla sig prövningen av ett sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller kommun. För att tydliggöra att det är en uppgift för miljöprövningsdelegationen och inte länsstyrelsen att hantera ett sådant sambandsärende som avses i 19 kap. 3 § miljöbalken föreslår vi att en ny punkt förs in

i 3 § förordningen om miljöprövningsdelegationer, där alla ärenden som ligger under miljöprövningsdelegationens prövning räknas upp.

Med inrättandet av miljöprövningsdelegationerna följde tanken att prövningen i en miljöprövningsdelegation och i en mark- och miljödomstol skulle vara likartad. Detta har kommit till uttryck i miljöbalken på så sätt att många handläggningsregler för mark- och miljödomstolarna även gäller för miljöprövningsdelegationerna. Det gäller bl.a. 21 kap. 3 § miljöbalken som reglerar hur sambandsärenden får hanteras. Bestämmelsen är fakultativ. Dock har den sista meningen i 22 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd blivit kvar trots att den numera är obsolet och också reglerar i princip samma sak. Men eftersom den är uttryckt att vara en tvingande bestämmelse skapar den oreda i systemet. Det framstår som oklart för alla parter hur den ska tillämpas och hur den förhåller sig till 19 kap. 3 § miljöbalken.

Det kan noteras att det inte finns något motsvarande krav på att en anmälan *ska* lämnas till domstolen om den har samband med en fråga som prövas där, och det saknas anledning att utgå från att något annat skulle gälla för miljöprövningsdelegationerna.

Anmälan om vattenverksamhet med samband med ett tillståndsärende

Det är inte ovanligt att en mindre vattenverksamhet är nödvändig för att ansökt miljöfarliga verksamhet ska vara genomförbar, t.ex. flytt av ett dike i samband med en täkt eller deponi. I nuläget måste en sådan vattenverksamhet även anmälas till tillsynsmyndigheten, dvs. oftast länsstyrelsen, eller så måste den samlade verksamheten prövas av domstol. Genom att ge miljöprövningsdelegationerna rätt att pröva även anmälningspliktiga vattenverksamheter ges möjligheten till en samlad prövning hos miljöprövningsdelegationerna. Det är en fördel för sökanden och dessutom i linje med miljöbalkens tanke om en samlad prövning. Delegationerna har redan i dag möjlighet att pröva tillstånd och dispens till markavvattning.

7.1.7 Det är inte ändamålsenligt att ytterligare koncentrera prövningen hos miljöprövningsdelegationerna

Bedömning: Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att i nuläget koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det i dagsläget inte är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer. Den övervägande majoriteten av de aktörer vi har inhämtat synpunkter från, inte minst länsstyrelserna själva, ser risker för en ökad sårbarhet i takt med ökad koncentration. Det finns också en naturlig koncentration och kompetensförsörjning vad gäller många ärendetyper genom den geografiska fördelningen. Genom förslaget om generella förordnanden kan miljöprövningsdelegationerna själva, när de bedömer det ändamålsenligt, dra fördel av specialistkompetens som finns någon annanstans. Dessutom främjas ökad effektivitet, samordning och användning av relevant kompetens inom länsstyrelsen genom våra förslag i kapitel 6 och 8. Vi menar att tiden inte är mogen för någon ytterligare koncentration. Vi förordar i stället den redan genomförda koncentrationen utvärderas innan någon ny organisationsförändring görs.

7.1.8 Lagstadgade handläggningsfrister bör inte införas

Bedömning: Det bör inte införas lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Regeringen bör i stället överväga att införa handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelserna.

Mål för handläggningstiden hos miljöprövningsdelegationer bör formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolar genom att ange en tidpunkt från ansökan till beslut och inte som i dag från *komplett* ansökan till beslut.

Skälen för utredningens bedömning

Om styrning av handläggningstiden

Vi delar de slutsatser som beskrivs i promemorian *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* gällande handläggningstider och handläggningsmål och vi bedömer att det inte är ändamålsenligt att införa lagstadgade tidsfrister för handläggningen. Frågan har utretts tidigare utan att sådana förslag har bedömts lämpliga. Miljöprövningar är dessutom komplexa i en omfattande EU-rättslig kontext. En rad olika faktorer, var och en för sig eller tillsammans, har avgörande betydelse för hur lång handläggningstiden blir (se kapitel 3).

Både mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer har handläggningsmål som de löpande försöker klara. Utredningen bedömer att formella lagstadgade tidsfrister inte skulle gagna processen, utan snarare riskera att forcera prövningarna på ett olämpligt sätt. Det kan i sin tur innebära ett minskat miljöskydd. Vi menar att övriga horisontella förslag som vi lämnar inklusive förslag till resursförstärkningar har potential att totalt sett leda till att prövningsmyndigheterna lättare kan klara sina handläggningsmål. Mjukare handläggningsmål i regleringsbrev för Sveriges domstolar och länsstyrelserna skulle dock innebära att målen blir förankrade hos regeringen och därmed utgöra en gemensam grund för resursfördelning, varför vi förordar att sådana mål övervägs.

Om mätning av handläggningstiden

Det bör finnas en gemensam uppfattning om vad som är en rimlig handläggningstid. Som en del i detta bör handläggningstiden formuleras och mätas på samma sätt hos olika prövningsmyndigheter. Hos mark- och miljödomstolarna börjar handläggningstiden löpa från det att ansökan kommer in, och målet är att det ska fattas ett första avgörande i 75 procent av ansökningsmålen inom 1 år från att ansökan kommit in. Hos miljöprövningsdelegation börjar handläggningstiden räknas från när ansökan är komplett, och målet är att beslut ska fattas inom 180 dagar från det att ansökan är komplett.

Vi ser en risk med att handläggningstiden hos miljöprövningsdelegationerna inte börjar räknas förrän ett ärende anses komplett. Vid en eventuell resursbrist finns det då en risk för att ärendena blir

liggande innan de blir kompletta, eftersom denna tid inte räknas in i handläggningstiden. En annan risk är att ju längre tid som går innan handläggningen av ärendet startar, desto mer hinner hända som eventuellt komplicerar eller fördröjer prövningen av ärendet.

7.2 Gällande rätt för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer

Flera tidigare utredningar har undersökt betydelsen av prövningsmyndigheternas processledning. I en utredning från 2018 sammanfattas detta på ett bra sätt när man anger bl.a. följande.[4]

Det råder i huvudsak samstämmiga uppfattningar i tidigare utredningar och bland de besökta aktörerna om vilka faktorer som påverkar handläggningstiden och var det finns förbättringspotential. Att handläggningstiden blir så effektiv som möjligt är ett ansvar som inte bara åvilar prövningsmyndigheten utan även verksamhetsutövaren, remissinstanserna och övriga intressenter har alla ansvar för sina moment i prövningen. Vidare råder det enighet om att det är möjligt att förbättra och utveckla de olika momenten om ett sådant arbete ges tillräckliga resurser och prioriteras av prövningsmyndigheten.

Vi redogör närmare för vilka huvudsakliga faktorer som påverkar handläggningstiden i avsnitt 3.3. Det är ett komplext samspel mellan flera olika faktorer.

Vad gäller processledning anges i utredningen ovan bl.a. följande. Prövningsmyndigheterna behöver vara drivande och leda processen framåt. Även om det är verksamhetsutövaren som anger ramen för prövningen är det prövningsmyndigheten som slutligt avgör om ansökan har avgränsats på rätt sätt. Om ansökan behöver kompletteras bör prövningsmyndigheten dessutom noggrant ange vad som behöver kompletteras och varför. Även kompletteringskrav från remissmyndigheter och andra intressenter behöver analyseras av prövningsmyndigheten som självständigt måste ta ställning till om underlaget behöver kompletteras och med vad. Först därefter kan ärendet eller målet kungöras. Domstolarna kan använda sig av muntliga förberedelser för att avgränsa prövningen eller renodla frågorna. Om underlaget inte är tillräckligt vid kungörelsen ökar dock risken

[4] Ds 2018:38, s. 135 f.

för ytterligare skriftväxling under remissförfarandet vilket leder till ytterligare tidsförskjutningar.

I frågan om anstånd lyfter utredningen bl.a. att sådana ofta begärs när det gäller kompletteringar, yttranden och bemötanden. Ett anstånd innebär att ett moment tar längre tid än den planerat. Eventuella tidsplaner förskjuts och övriga aktörers planering kan ändras på grund av den förlängda tiden vilket i sin tur kan ge följdverkningar med ytterligare anståndsbegäranden från övriga aktörer.

7.2.1 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos mark- och miljödomstol

Ansökan och dess innehåll

En ansökan om tillstånd ska vara skriftlig. Den ska bl.a. innehålla ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd, uppgifter om utsläppskällor, om arten och mängden av alla förutsebara utsläpp m.m. Den ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken. Vidare ska förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått framgå samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. följs.

En ansökan om omprövning eller om tillstånd att ändra en verksamhet ska innehålla en redogörelse för alla tillståndsbestämmelser och villkor som gäller för verksamheten enligt tidigare tillstånd. Om ansökan gäller ett ändringstillstånd ska ansökan också innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett sådant ändringstillstånd är lämpligt.

Granskning av ansökan

Om mark- och miljödomstolen finner att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökan, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet. Detta gäller även för ärenden som prövas av länsstyrelse eller kommunal nämnd.

Kungörelse och möjlighet till yttrande

Domstolen ska utfärda kungörelse om en ansökan tas upp till prövning. Domstolen ska skicka ett exemplar av ansökningshandlingarna och kungörelsen till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelsen och den eller de berörda kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Handlingarna behöver dock inte skickas över om inget allmänt intresse berörs av verksamheten. Kungörelsen ska även skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska, när så behövs, föra talan i målet för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Målets förberedelse och huvudförhandling

Förberedelsen av målet kan vara skriftlig eller muntlig. Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Huvudförhandling ska hållas i målet om det inte är uppenbart onödigt. Förhandling ska dock hållas om parterna begär det.

Särskild undersökning och syn

Mark- och miljödomstolen får om det är lämpligt ge i uppdrag åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen. Parterna ska i så fall ges tillfälle att närvara och ges tillfälle att yttra sig över det som framkommit under undersökningen. Detta gäller dock inte om undersökningen endast oväsentligt avviker från vad om framkommit tidigare i målet. Domstolen ska också hålla syn på stället om det behövs.

Meddelande av dom

Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och omständigheterna i övrigt. Om huvudförhandling har hållits ska domen meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutades, om det inte finns synnerliga skäl för längre tid.

Tabell 7.1 Huvudsakliga handläggningssteg vid prövning av en tillståndsansökan för miljöfarlig verksamhet hos mark- och miljödomstol

Handläggningssteg	Beskrivning	Ungefärlig minsta tidsåtgång i ett normalmål*
1. Målet kommer in	Beslut om och betalning av prövningsavgift i vattenmål, annars vidare till steg 2.	0–1 månader
2. Granskning av ansökan och eventuell preliminär tidsplan	Processförutsättningar såsom bl.a. rådighet, MKB och avgränsning. Eventuell preliminär tidsplan beroende på ansökans art och omfattning.	1 månad
3. Föreläggande om eventuell komplettering	Kompletteringsbehov till sökanden och tid för svar.	1–2 månader
4. Hantering av inkommen komplettering och eventuellt beslut om avvisning	Hantering och bedömning av om ansökan kan kungöras eller om det finns fortsatt kompletteringsbehov.	1 månad
5. Kungörelse av ansökan och upprättande av tidsplan	Möjlighet till yttrande över ansökan och MKB. Eventuell tidsplan upprättas och sänds över till sökanden och motparterna enligt 22 kap. 6 § miljöbalken.	1 månad (formellt krav 6 kap. 39 § miljöbalken)
6. Hantering av inkomna synpunkter samt föreläggande om bemötande till sökanden	Genomgång av inkomna synpunkter skickas till sökanden för bemötande, eventuellt med riktade frågor.	1 månad
7. Hantering av bemötande från sökanden och eventuell ytterligare skriftväxling	Genomgång av bemötande och bedömning av fortsatt behov av skriftväxling alternativt om klart för huvudförhandling.	1 månad
8. Planering och kungörelse av huvudförhandling alternativt slutföreläggande och avgörande utifrån handlingarna	Planering inför huvudförhandling, kungörelse av tid och plats för förhandling med eventuell syn.	3 veckor (formellt krav 22 kap. 17 § miljöbalken)
9. Huvudförhandling	Genomförande av huvudförhandling.	1–5 dagar
10. Eventuell fortsatt skriftväxling	Vid huvudförhandling kan behov av ytterligare skriftväxling identifieras.	1 månad
11. Domskrivning och målet avgörs genom dom	Arbete med domskrivning och kungörelse av dom.	2 månader
Total minsta tidsåtgång i ett normalmål*		**10–12 mån**

* Med ett ”normalmål” menas här ett mål som kan handläggas enligt de uppskattade tiderna i tabellen i linje med domstolarnas mål om ett första avgörande i 75 procent av målen från det att ansökan kommit in. Ansökans och miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet med ett begränsat kompletterings-behov, antalet begäranden om anstånd och målets omfattning och komplexitet i övrigt är avgörande för att klara dessa tider. Se de faktorer som beskrivs i avsnitt 3.3.

7.2.2 Processledning hos mark- och miljödomstolarna

Historik

Miljödomstolarnas sammansättningsregler, forumfrågor och vissa handläggningsregler fanns tidigare i 20 kap. miljöbalken. De regionala miljödomstolarna liksom dagens mark- och miljödomstolar hade en nära nog fullständig utredningsskyldighet i tillståndsfrågor. Rättegångsbalkens regler tillämpades liksom i dag som kompletterande regler och då främst i vissa frågor om enskilda anspråk. De ersättningsmål som skulle prövas i första instans av regional miljödomstol var mål som då motsvarades av ersättningsmål enligt naturvårdslagen, vattenlagen och miljöskadelagen. Det 20:e kapitlet upphävdes genom lagen om mark- och miljödomstolar, och processuella bestämmelser för mark- och miljödomstolarna samlades därmed i en lag[5].

Målets förberedelse och rättens långtgående utredningsskyldighet

Frågan om målets förberedelse är sedan miljöbalkens tillkomst särreglerad genom 22 kap. 11 §. Enligt den bestämmelsen kan den fortsatta förberedelsen av ett mål vara skriftlig eller muntlig. Mark- och miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs.

Domstolen bestämmer vad en muntlig förberedelse ska avse och vilka parter som ska kallas till förberedelsen. Kallelsen ska delges parterna eller kungöras i ortstidning. Vid den muntliga förberedelsen får inte tredskodom meddelas. Parterna får även åberopa skrifter som de har gett in. En redogörelse bör lämnas för skrifternas innehåll. Av förarbetena till miljöbalken framgår att miljödomstolen var friare i valet mellan skriftlig och muntlig förberedelse än den skulle ha varit om rättegångsbalken hade tillämpats i detta avseende. I förarbetena till bestämmelsen angavs bl.a. följande.

> Enligt andra stycket ska miljödomstolen bedriva en aktiv materiell processledning. Detta hänger samman med att domstolen har full utredningsskyldighet. Miljödomstolen bestämmer också enligt tredje stycket vad den muntliga förberedelsen ska avse och vilka parter som ska inställa sig vid denna. Detta kan spara tid och pengar genom att domstolen kan behandla delar av målet som angår endast någon eller några av sakägarna för sig. Domstolen slipper t.ex. att kalla samtliga sakägare till en för-

[5] Prop. 2009/10:215 s. 117.

> handling som endast angår ersättningen till någon eller några av sakägarna. Enligt fjärde stycket får tredskodom inte meddelas. I dispositiva frågor i övrigt är dock rättegångsbalken tillämplig på förberedelsen. Detta innebär bl.a. att medgivande binder part och att förlikningar kan ingås.[6]

Det är enligt äldre förarbetsuttalanden ovanligt att det hålls muntlig förberedelse i ansökningsmål, vilket även framkommit i den kartläggning utredningen har gjort genom skriftlig förfrågan och intervjuer av domare. Miljöbalkskommittén skrev bl.a. följande i frågan.[7]

> Förberedelsen i ansökningsmål är – även när ersättningsfrågor förekommer – normalt skriftlig. Muntliga förberedelser är ovanliga. Målen anses ofta klara för huvudförhandling efter det att sökanden har yttrat sig över inkomna synpunkter. Många mål handläggs också helt utan någon egentlig förberedelse. När den ansökta verksamheten bedöms ha begränsade eller åtminstone överblickbara verkningar utnyttjar domstolarna möjligheten i 22 kap. 17 § miljöbalken att kalla till huvudförhandling direkt i kungörelsen.
>
> När muntlig förberedelse anses motiverad är det i allmänhet inte så mycket för att få en allmän förberedande genomgång av processmaterialet som för att reda ut någon viss oklarhet. Särskilt kan det krävas sammanträde för att domstolen ska få underlag för utredningsbeslut, t.ex. kompletteringsföreläggande till sökanden eller förordnande av en extern sakkunnig. Den oklara frågan kan naturligtvis lika gärna vara teknisk som juridisk och förberedelsesammanträden kombineras ofta med undersökning enligt 22 kap. 13 § miljöbalken, ”ingenjörsundersökning”, som utförs av ett miljöråd. Sådana undersökningar kan bestå av besiktningar på berörda platser, men också av kontrollmätningar och liknande åtgärder.

Rätten har sedan länge en omfattande utredningsskyldighet i miljömål, vilket tydligt framgår av förarbetsuttalanden.[8] En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå som en del i ett beslutsunderlag. Av detta följer att dess kvalitet ska bedömas av den myndighet som ska fatta beslut i det ärende där beskrivningen har upprättats.

Beslutsmyndigheten har enligt förvaltningsförfarandets allmänna principer ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har också bl.a. en miljödomstol befogenhet och skyldighet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga och har också befogenhet att avvisa ansökan.

[6] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 240.
[7] SOU 1996:103, s. 305.
[8] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 294 f.

Rättens utredningsskyldighet i ansökningsmålen har utvecklats i rättspraxis. Där har tydliggjorts att utredningsskyldigheten är långtgående. I MÖD 2015:23 som gällde ansökan om tillstånd till kalkstenstäkt ansåg överrätten att mark- och miljödomstolen inte hade fullgjort sin utredningsskyldighet. Mark- och miljödomstolen avslog ansökan bl.a. på den grunden att sökandens utredning rörande täktens effekter på ett närliggande Natura 2000-område var så ofullständig att en bedömning inte kunde göras.

Ett omfattande nytt material i fråga om påverkan på Natura 2000-området presenterades i Mark- och miljööverdomstolen som fann att mark- och miljödomstolen borde ha gett sökanden möjlighet att komplettera utredningen och att mark- och miljödomstolen därmed hade brustit i sin utredningsskyldighet. Den kompletterande utredning som sökanden lämnade in till överinstansen borde i första hand prövas av mark- och miljödomstolen och därför visades målet åter dit för en ny prövning.

Mark- och miljööverdomstolen uttalar bl.a. följande av intresse i målet och som visar att kravet på domstolens egen initiativkraft för att utreda målet är högt ställt och att mark- och miljödomstolen måste vara specifik i sin kravställning.

> Av handlingarna i målet framgår att mark- och miljödomstolen, efter förfrågan till remissinstanser om eventuella krav på kompletteringar av ansökan, har skickat ett kompletteringsföreläggande till sökanden. Sökanden förelades vid äventyr av avvisning att komplettera ansökan i de avseenden som hade påtalats av remissinstanserna i hänvisade aktbilagor, vilket bl.a. innefattade en utförligare beskrivning av Natura 2000-området och hur den ansökta verksamheten påverkar miljön i detta område. Sökanden inkom med komplettering varefter målet kungjordes och handläggningen fortsatte med ytterligare skriftväxling. Något föreläggande med krav på specifika kompletteringar har inte i detta skede skickats till sökanden från domstolen. Inför huvudförhandlingen har mark- och miljödomstolen upprättat en huvudförhandlingsplan. Det går inte av den att utläsa att domstolen önskade få frågan om påverkan på Natura 2000-området, eller någon annan fråga, särskilt belyst under förhandlingen. Inte heller efter förhandlingen har något initiativ till komplettering av utredningen tagits från domstolen.
>
> I miljömål gäller att mark- och miljödomstolen har en fullständig utredningsskyldighet. Domstolen har alltså en skyldighet att bedriva en aktiv materiell processledning så att utredningen får den inriktning och omfattning som krävs. Om det föreligger brister i underlaget måste det bedömas om bristerna utgör processhinder eller är av materiellt slag. Om miljökonsekvensbeskrivningen är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksam-

> hetens eller åtgärdens inverkan på miljön, ligger det närmast till hands att se detta som ett processhinder. Är en sådan prövning visserligen möjlig men beskrivningen ändå bristfällig får det i stället ses som en fråga om ansökningens materiella innehåll (se bl.a. NJA 2009 s. 321).
>
> Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att mark- och miljödomstolen inte har funnit skäl att avvisa Cementas ansökan. När domstolen således bedömt att ansökan skulle prövas i sak har det ålegat domstolen att göra det klart för sökanden vilka brister i utredningen som domstolen ansåg förelåg. Att motparter må ha haft synpunkter på brister i utredningen medför inte att domstolen kan underlåta att bedriva processledning. Processledningen måste ske på ett sådant sätt att det tydligt framgår att även domstolen anser att det föreligger brister i utredningen. Det står klart att inte varje brist som en domstol anser föreligga behöver föreläggas sökanden för särskild komplettering. I detta fall har det emellertid, enligt mark- och miljödomstolens bedömning, varit fråga om fundamentala brister i utredningen i en för målets fortsatta prövning avgörande fråga. Vid konstaterande av sådana brister borde mark- och miljödomstolen ha berett sökanden möjlighet att komplettera utredningen i närmare angivna avseenden innan målet togs till slutligt avgörande. Domstolens skyldighet att se till att nödvändig utredning inhämtas föreligger även om kompletteringsbehovet konstateras så sent som efter huvudförhandling i målet (se BB m.fl., Miljöbalken, en kommentar, s. 22:21). Mark- och miljödomstolen har således brustit i sin materiella processledning på så sätt att det där har förekommit rättegångsfel.

Jämför även Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 19 maj 2017 i mål nr M 9227-16 om tillstånd till fortsatt och utökad drift av Figeholms avloppsreningsverk. Detta var förvisso ett överklagat mål som prövats av miljöprövningsdelegationen i första instans, men Mark- och miljööverdomstolens krav på materiell processledning framgår tydligt. Mark- och miljödomstolen hade avslagit ansökan bl.a. med hänvisning till den så kallade Weserdomen utan att sökanden fått tillfälle att yttra sig över domens betydelse eller komplettera utredningen. Överrätten ansåg att detta innebar att domstolen brustit i sin utredningsskyldighet.

Tidsplaner

Rätten ska enligt 42 kap. 6 § rättegångsbalken upprätta en tidsplan för målets handläggning, om det inte på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl är obehövligt. Bestämmelsen anses vara tillämplig i ansökningsmål genom hänvisning i 4 kap. 1 § lagen om mark- och miljödomstolar.

Parterna ska fortlöpande kontrollera att tidsplanen kan hållas vad gäller dem och deras bevisning. Om en part bedömer att tidsplanen inte kan hållas ska detta genast anmälas till rätten och om rätten bedömer att tidsplanen inte kan hållas, ska parterna underrättas om detta. Bestämmelsen (tillkom 1 juli 2000, SFS 2000:172 och justerades till nuvarande lydelse i denna del genom SFS 2005:683) anses gälla även vid handläggning av ansökningsmål, men tillämpas i begränsad omfattning.

Frågan om tidsplan kommenteras inte särskilt i förarbetena till miljöbalken (till skillnad från frågan om muntlig förberedelse) och behandlas inte heller i förarbetena till lagen om mark- och miljödomstolar.

I förarbetena till bestämmelsen i rättegångsbalken framgår bl.a. följande om syftet med tidsplaner[9].

Enligt 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken ska tingsrätten i tvistemål driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Vidare bör rätten så snart det lämpligen kan ske höra parterna angående målets handläggning. Dessa bestämmelser tillkom på initiativ av Rättegångsutredningen som också föreslog en uttrycklig bestämmelse om att rätten efter samråd med parterna snarast möjligt skulle upprätta en plan för målets handläggning, om det inte var obehövligt med hänsyn till målets beskaffenhet. Som skäl för tidsplaner framhöll utredningen särskilt de effektivitetsvinster som skulle kunna uppstå genom att en plan dels tvingar både rätten och parterna att redan i början av handläggningen tänka igenom vad som ska klaras ut, dels bestämmer förhandlingstiderna redan från början.

I förarbetena uppmärksammas också vinsten av att en komprimerad handläggning av ett mål medför att såväl partsrepresentanter som domarna slipper läsa in sig på målet flera gånger, vilket kraftigt kan minska kostnaderna för handläggningen. Som exempel på mål där en tidsplan däremot skulle sakna mening anges situationen när en dom med säkerhet kan antas komma inom en näraliggande framtid eller där man av annat skäl kan förutse förfarandets gång även utan en plan. Att ett mål är av enkel beskaffenhet innebär enligt förarbetena emellertid i första hand endast att en tidsplan är lätt att upprätta och kan göras mer precis än annars. Det innebär alltså inte i sig att någon tidsplan inte behövs.

Ett annat exempel på fall där rätten kanske inte i inledningsskedet behöver upprätta någon tidsplan är sådana där man med visst fog kan

[9] Prop. 1999/2000:26, s. 66 f.

ifrågasätta om avvisning bör ske. Ytterligare exempel är att rätten omedelbart efter svaromålet kan ge slutföreläggande till parterna. En möjlighet till undantag infördes därför i den föreslagna bestämmelsen; lagstiftaren uttalade att till grund för behovsbedömningen bör endast läggas förhållandena i det enskilda fallet och därför bör i lagtexten anges att tidsplanen ska vara obehövlig på grund av målets beskaffenhet eller av annat särskilt skäl. En parts önskemål om att det ska upprättas en tidsplan bör enligt förarbetena tillmätas stor betydelse. Att ett mål är invecklat är givetvis inget som gör en tidsplan obehövlig utan är snarare ett gott tecken på att en tidsplan behövs för att rätten ska kunna hålla ett fast grepp över handläggningen. Innan det har kommit in något svaromål är underlaget för att upprätta en tidsplan i de allra flesta fall alltför magert. Dessutom kan sannolikheten för att det rör sig om ett tredskodomsfall vara beaktansvärd. Det naturliga är därför att tidsplanen upprättas omedelbart efter det att ett muntligt eller skriftligt svaromål har lämnats.

Genom den ändring som trädde i kraft 2008 skärptes bestämmelsen, bl.a. eftersom tidsplaner inte hade använts i den utsträckning som var tänkt.

7.2.3 Kungörelse, aktförvarare och digital handläggning i ansökningsmål

Kungörelse och aktförvarare

Om en ansökan tas upp till prövning ska domstolen utfärda kungörelse enligt 22 kap. 3 § miljöbalken. Bakgrunden till detta är att tillstånd enligt miljöbalken har rättskraft mot tredje man och då det ofta rör sig om en obestämd krets sakägare som behöver nås. Kungörelsen ska innehålla en kortfattad redogörelse för ansökan och i mål om vattenverksamhet uppgift om de fastigheter som kan beröras, vissa upplysningar om t.ex. innehavare av servitut om det inte kan göras på annat lämpligt sätt, sista tidpunkt för att lämna synpunkter, ett tillkännagivande av hur kallelser och andra meddelanden når parter samt namn och adress på aktförvararen.

Kungörelsen ska snarast införas i ortstidning. En utskrift av kungörelsen ska i mål om vattenverksamhet sändas till varje sakägare som har angetts i ansökningen eller som på annat sätt är känd för domstolen.

Domstolen ska förordna en eller flera personer att förvara ett exemplar av handlingarna i målet. Bestämmelsen om aktförvarare av en fysisk akt fanns redan i 1918 års vattenlag där det angavs att ett exemplar av ansökningshandlingarna skulle finnas tillgängligt ”å viss för parterna välbelägen plats hos tjänsteman, kommunal befattningshavare eller pålitlig enskild person, eller där ansökningen angår företag som berör två eller flera län eller eljest vidsträckt område, å flera dylika ställen”.[10]

Digital handläggning

Handläggningen av ansökningsmål innebär i praktiken en kombination av hantering av fysiska akter och dokument samt digital hantering. Tillståndsansökningar och miljökonsekvensbeskrivningars omfattande format ger vissa begränsade förutsättningar för digital hantering. Domstolsverket och länsstyrelserna fick sommaren 2021 i uppdrag av regeringen att utvärdera om det finns förutsättningar att utveckla en eller flera e-tjänster för någon eller några typer av tillståndsansökningar i mål enligt miljöbalken.

Enligt direktivet för uppdraget ska utvärderingen ha användarperspektivet i fokus för att säkerställa att utvecklingen bidrar till att förenkla för verksamhetsutövarna. I uppdraget ingick också en uppskattning av kostnad och tidsåtgång för ett sådant utvecklingsprojekt. Domstolsverket och länsstyrelserna redovisade sitt uppdrag i november respektive december 2021.[11] Domstolsverket gör bedömningen att särskilda e-tjänster bör utvecklas för tillståndsansökningar enligt miljöbalken. Domstolsverket har skissat på tre sådana e-tjänster:

- e-tjänst för att lämna in ansökan
- e-tjänst för att lämna in handlingar under handläggningen
- e-tjänst för att tillgängliggöra ansökningshandlingar och andra handlingar för parterna.

Domstolsverket bedömer att utvecklandet av e-tjänsterna måste ske etappvis, bl.a. mot bakgrund av att det i dag saknas integration mellan

[10] 11 kap. 32 § 1918 års vattenlag, 13 kap. 22 § 1983 års vattenlag, prop. 1981/82:130 s. 526.
[11] Domstolsverket (2021), Länsstyrelserna (2021).

Sveriges domstolars e-tjänster och domstolarnas verksamhetsstöd. Domstolsverket menar att det krävs ett särskilt finansierat uppdrag för att säkerställa att utvecklingen av e-tjänster för tillståndsansökningar sker på ett kvalitetssäkrat och väl genomarbetat sätt. Detta kräver fortsatt och fördjupad rättslig analys samt fördjupad analys av informationssäkerhetsfrågor och genomförande av informationssäkerhetsklassning av varje e-tjänst. I redovisningen lyfts bl.a. frågor om möjlighet till digitala signaturer, sekretess och hantering av personuppgifter. Utvecklandet kräver också fortsatt intressent- och kravanalys för att säkerställa att olika intressenters behov och krav blir tillgodosedda.[12]

Länsstyrelserna anger i sin redovisning bl.a. följande leverans- och tidsplan för 2022 samt mer fördjupade förutsättningar att utveckla, investera, driftsätta och förvalta fler e-tjänster för anmälnings- och tillståndsförfaranden enligt miljöbalken under 2022-2026 givet äskad budget.[13]

- Fullfölja investering och utvecklingsprojekt av den tekniska plattformen för att möjliggöra informationsutbyte inom pilotprojekt samtjänst vattenbruk.
- Utveckla och tillgängliggöra nationella e-tjänster för prövning av miljöfarlig verksamhet (ändringstillstånd, villkorsändring, prövotid, återkallelser) enligt 9 kap. miljöbalken.
- Utveckla och tillgängliggöra nationella e-tjänster för prövning av undantag från BAT-slutsatser och gränsvärden för IED-anläggningar.
- Medverka till att tillgängliggöra nationell e-tjänst för prövning av vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken (utvecklas och finansieras av Domstolsverket).

7.2.4 Huvudförhandling i ansökningsmål

Muntlig handläggning med huvudförhandling är enligt 22 kap. 16 § miljöbalken huvudregeln vid handläggning av ansökningsmål. När målet är klart för huvudförhandling ska domstolen bestämma tid och plats för den. En förhandling fyller ofta funktionen att reda ut oklar-

[12] Domstolsverket (2021), s. 4 och 21.
[13] Länsstyrelserna (2021), s. 4.

heter som kvarstår efter skriftväxling och om en förhandling är uppenbart onödig kan målet avgöras på handlingarna.

I förarbetena till miljöbalken nämns mål om omprövning av villkor för tillstånd som exempel på när mål kan avgöras på handlingarna. Villkor efter prövotid avgörs också i praktiken ofta på handlingarna liksom vissa enklare ansökningar om tillstånd. Det som i sådant fall är vägledande är ansökans omfattning och om det finns några motstående intressen. Mindre broar nämns som exempel i förarbetena.[14]

Om parterna begär förhandling måste den hållas och det har bedömts som rättegångsfel att inte hålla förhandling trots att det har begärts av part.[15] Regeln ger i dag inte utrymme för undantag om part har begärt förhandling. Om ett mål avgörs utifrån handlingarna ska parterna beredas tillfälle att slutföra sin talan om de inte redan kan anses ha gjort det.[16]

Om det i kungörelsen har angetts att målet kan komma att avgöras utan huvudförhandling räcker det att i förekommande fall sända ett slutföreläggande till de parter som fört talan i målet. Om så inte sker måste slutföreläggandet kungöras, eftersom det annars kan finnas en krets av personer som förväntat sig en huvudförhandling och går miste om möjligheten att yttra sig muntligen. Om det sker skriftväxling efter huvudförhandling kan det också bli aktuellt med slutföreläggande.[17]

Om domstolen före den meddelar dom inte ger en part tillfälle att slutföra sin talan trots att parten inte kan anses ha slutfört talan kan det föreligga ett sådant rättegångsfel som sägs i 50 kap. 28 § rättegångsbalken. Felet kan dock i vissa fall läkas av överinstansen.[18]

I tredje stycket regleras vilken information som ska lämnas före förhandlingen. Kallelse till förhandling sker genom kungörelse för att nå hela sakägarkretsen. De parter som är kända kallas genom försändelse med vanlig post eller e-post och myndigheter genom att kopia av kungörelsen översänds för kännedom. Förutom de självklara uppgifterna om tid och plats brukar kallelsen även innehålla en kort beskrivning av vilken verksamhet eller åtgärd som ska prövas.

[14] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 242.
[15] Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 november 2016 i mål nr M 5416-16.
[16] 42 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken.
[17] Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 januari 2013 i mål nr M 6228-12.
[18] Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 maj 2018 i mål nr M 639-18.

Fjärde stycket gör det möjligt att använda vitesföreläggande i kallelsen. Detta förekommer om någon part ska infinna sig personligen för att exempelvis höras under sanningsförsäkran.

I sista stycket anges att förhandlingen kan hållas även om part uteblir. Det är ett viktigt undantag eftersom det ofta förekommer att vissa som är berörda av en verksamhet inte kommer till en huvudförhandling.

7.2.5 Processtegen för handläggning av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna ska tillämpa delvis samma regler som mark- och miljödomstolarna

Miljöprövningsdelegationer ska tillämpa samma regler som domstolarna vad gäller ansökans form och innehåll, om en ansökans ingivande och brister i den. Det innebär att de får använda sig av kompletteringsföreläggande vid en ofullständig ansökan och avvisa en ansökan om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av ärendet (19 kap. 5 § miljöbalken).

Miljöprövningsdelegationer och kommunala nämnder ska genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig. De ska också samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. De ska också hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Innan beslut fattas i ärendet ska myndigheten underrätta den som har gjort en ansökan eller kommit med synpunkter genom någon annan än honom eller henne tillfälle att yttra sig om inte annat följer av 25 § förvaltningslagen (2017:900). (19 kap. 4 § miljöbalken.)

Handläggningen i praktiken

När en ansökan kommer in till miljöprövningsdelegationen skickas den till de remissinstanser som kan antas ha ett intresse att bevaka i saken. Remissinstanserna ges då möjlighet att yttra sig över om de

anser att ansökan behöver kompletteras i något avseende. Remissen i detta skede är inte lagreglerad.

När svar inkommit från remissinstanserna går delegationen igenom svaren och ansökan och förelägger verksamhetsutövaren om de kompletteringar som krävs för att ansökan ska anses som fullständig. Kompletteringsföreläggandet ska endast innehålla de punkter miljöprövningsdelegationen anser vara nödvändiga för att ansökan ska kunna prövas. Verksamhetsutövaren ges också möjlighet att bemöta eventuella andra kompletteringskrav från remissinstanserna. Det är inte ovanligt med flera kompletteringsförelägganden i ett ärende.

När ansökan bedöms vara fullständig kungörs den tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen och skickas på en formell remiss till remissinstanser och eventuellt andra berörda för att miljöprövningsdelegationen ska få ett yttrande i sak. Allmänheten ska ges skälig tid för yttrande och minst 30 dagar att yttra sig.

Ett utkast till beslut utformas av länsstyrelsens handläggare som bereder ärendet för delegationen under hela handläggningen. Beslut i ärendet fattas gemensamt av miljöprövningsdelegationens ordförande och miljösakkunnig.

I samband med att regeringen beslutade om koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna 2011 beslutade regeringen att ett ärende vid en miljöprövningsdelegation ska beslutas inom sex månader efter att en fullständig ansökan lämnats in, och i regleringsbreven för miljöprövningsdelegationerna 2013–2015 fanns det krav på redovisning av handläggningstider för miljöprövningsdelegationerna. Sedan 2016 finns inte detta krav på redovisning längre men länsstyrelserna redovisar ändå handläggningstiderna. Naturvårdsverket har numera i uppdrag att varje år redovisa statistik för miljöprövningsdelegationernas och mark- och miljödomstolarnas handläggningstider för miljötillstånd (se kapitel 11).

Handläggningen följer i princip samma steg som hos mark- och miljödomstolen, men minsta tidsåtgång i ett ärende med mindre eller inget kompletteringsbehov bedöms vara ett par månader kortare. Se tabell 7.1. ovan (där huvudförhandling ersätts av eventuellt sammanträde enligt 19 kap. 4 § miljöbalken).[19]

[19] Jfr SOU 2008:86, bilaga 7.

7.2.6 Processledning hos miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna och de kommunala nämnderna har möjlighet att hålla sammanträde enligt bestämmelsen i 19 kap. 4 § miljöbalken. Däremot saknas det en formell bestämmelse om att ta fram tidsplaner. Det finns inte heller några lagstadgade krav på när ett beslut i ärendet ska meddelas.

7.2.7 Avvisning av en ofullständig ansökan

Gällande regler

Ansökningshandlingarna ska enligt 22 kap. 2 § miljöbalken lämnas in i det antal exemplar som mark- och miljödomstolen anser behövs. Har ansökningshandlingarna inte lämnats in i tillräckligt antal exemplar eller finner mark- och miljödomstolen att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan. Av detta följer att en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning. Det förekommer dock i praktiken i princip inte att en prövningsmyndighet använder möjligheten att besluta om att bristen ska avhjälpas på sökandes bekostnad. Bestämmelsen gäller vid prövning av ansökningsmål hos mark- och miljödomstol och genom hänvisning i 19 kap. 5 § miljöbalken även vid prövning av en tillståndsansökan hos miljöprövningsdelegation och kommunala nämnder.

Mark- och miljödomstolen kan med stöd av denna bestämmelse förelägga sökanden att komplettera sin ansökan eller avvisa den vid väsentliga brister. Domstolens kompletteringsföreläggande binder visserligen verksamhetsutövaren, men det innefattar inget avgörande av en fråga som inverkar på målets utgång och är därför inte överklagbart. Enda möjligheten att få ett beslut om komplettering prövat är genom ett påstående om att målet onödigtvis uppehålls enligt 49 kap. 7 § rättegångsbalken.

Är domstolen tveksam till vilken betydelse bristerna i en ansökan har kan ett alternativ till att avvisa den vara att inleda en prövning och sedan ta ställning till om den kan bifallas. Det är möjligt att den

fortsatta hanteringen av målet visar att bristerna inte har någon avgörande betydelse för prövningen. Det kan från processekonomisk synpunkt hävdas att detta är ett tveksamt förfarande, men det bör ändå kunna tillämpas i vissa situationer. Bevisbördan för att en verksamhet är tillåtlig ligger ju på sökanden och kan sökanden inte visa att den uppfyllt den ska domstolen avslå ansökan. Bristerna kommer då att gå ut över verksamhetsutövaren.

Bestämmelsen gäller inte Mark- och miljööverdomstolen, eftersom det saknas hänvisning i det kapitel som gäller rättegången i Mark- och miljööverdomstolen till bestämmelsen i 22 kap. 2 § (se 23 kap. 7 §). Däremot är det möjligt för domstolen att med stöd av 34 kap. 1 § rättegångsbalken pröva om det finns något hinder mot att ta upp ett mål till avgörande. Med stöd av den paragrafen kan Mark- och miljööverdomstolen pröva om ansökan uppfyller kraven i 22 kap. 1 §, t.ex. om den miljökonsekvensbeskrivning som har lämnats in är godtagbar.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå som en del av ett beslutsunderlag och dess kvalitet ska bedömas av den myndighet som ska fatta beslut i målet eller ärendet. Det understryks särskilt att beslutsmyndigheten i enlighet med förvaltningsförfarandets allmänna principer har ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Därmed har också bl.a. en mark- och miljödomstol befogenhet och skyldighet att förordna om de kompletteringar av beslutsunderlaget som den bedömer vara nödvändiga. Den miljökonsekvensbeskrivning som lämnas in kan kompletteras under ärendets handläggning. Den dialog som på ett tidigt stadium ska förekomma mellan sökanden, länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken får alltså inte avslutas i och med att en ansökan om tillstånd med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning har lämnats in.[20]

Rättspraxis

Av rättspraxis framgår att en ansökan endast i undantagsfall får avvisas utan att verksamhetsutövaren först har fått ett kompletteringsföreläggande. Det kan dock inträffa om ansökan brister i sådana grundläggande hänseenden att bristerna inte kan avhjälpas och ett

[20] Prop. 1997/98:45, del, 1 s. 294.

kompletteringsföreläggande därmed inte behövs. Den typiska situationen gäller ett bristfälligt utfört samråd som inte kan läkas i efterhand.[21] Högsta domstolen har i NJA 2008 s. 748 uttalat sig om bestämmelsens tillämplighet vid prövningen i Mark- och miljööverdomstolen och det finns flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen där domstolen funnit att bristerna varit sådana att ansökan ska avvisas. Det har då ofta rört mer omfattande brister i miljökonsekvensbeskrivningen eller det samråd som ska föregå den.[22]

En annan aspekt är att omfattande utredningar ibland presenteras av sökanden först i överrätten efter avslag i mark- och miljödomstol, vilket ofta medför en återförvisning enligt instansordningsprincipen.[23] Mark- och miljööverdomstolens avvisade i ett uppmärksammat fall Cementas ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad täktverksamhet vid Slite på Gotland efter flera års handläggning. Överrätten bedömde till skillnad från underrätten att Cementas miljökonsekvensbeskrivning var så bristfällig att det saknades förutsättningar att göra en prövning av tillståndsansökan.[24]

7.3 Miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration

7.3.1 Miljöprövningsdelegationernas organisation

Det finns i dag 12 miljöprövningsdelegationer placerade inom länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens respektive Norrbottens län.

I förordningen om miljöprövningsdelegationer regleras bl.a. delegationernas sammansättning och prövningsområde. I 5 § anges att ärenden som avses i 3 § prövas av den miljöprövningsdelegation inom vars prövningsområde verksamheten i huvudsak bedrivs eller avses att bedrivas. Enligt 20 § utses ordförandena och de miljösakkunniga av regeringen för en bestämd tid efter anmälan av landshövdingen.

[21] Se t.ex. MÖD 2002:15 och MÖD 2002:39.
[22] Se t.ex. MÖD 2004:1, MÖD 2004:9, MÖD 2006:6, MÖD 2007:50 och MÖD 2011:51. Se även NJA 2009 s. 321 i fråga om MKB:s betydelse som processförutsättning.
[23] Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 april 2021 i mål nr M 4726-19.
[24] Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 6 juni 2021 i mål nr M 1579-20.

7.3.2 Utvecklingen av dagens organisation

Miljöbalkskommittén fick 2003 i uppdrag att utreda frågan om tillståndsprövning enligt miljöbalken bör inledas direkt hos miljödomstol eller om domstolen ska pröva tillståndsfrågan först efter överklagande av en förvaltningsmyndighets beslut. I slutbetänkandet *”Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter”* (SOU 2005:59) förordade kommittén att mål om vattenverksamheter och alla typer av miljöfarliga verksamheter skulle tillståndsprövas vid en förvaltningsmyndighet som första instans. Samtidigt konstaterade kommittén att det fanns behov av fortsatt utredning. En prövningsorganisation som innebar att mål om miljöfarliga A-verksamheter och vattenverksamheter prövas av länsstyrelse som första instans fick stöd av en majoritet av remissinstanserna.

I delbetänkandet *Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation* (SOU 2004:38) förordade kommittén att antalet myndigheter som prövar mål om A-verksamheter och vattenverksamheter bör begränsas till företrädesvis 1–5 myndigheter. I samma delbetänkande belyste kommittén den tveksamhet som uttryckts i fråga om delegationernas självständighet i förhållande till länsstyrelserna med anledning av att beredningspersonalen vid delegationen också är handläggare vid länsstyrelserna. Miljöbalkskommittén förordade därför en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter.

Regeringen delade denna uppfattning och bedömde att en ändrad instansordning för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter som innebar att de prövas av en länsstyrelse som första instans renodlar miljödomstolarnas tvistelösande roll och effektiviserar handläggningen. Förslag på organisations- och författningsändringar för en sådan ny instansordning behövde dock tas fram. I det sammanhanget skulle det utredas hur man i en ändrad instansordning bäst tillgodoser behovet av att bygga upp och behålla en hög kompetens i prövningen. Möjligheten att t.ex. koncentrera dessa ärendegrupper till ett färre antal länsstyrelser skulle övervägas. Här kunde det framtida antalet miljödomstolar vara vägledande. Det skulle också analyseras närmare hur miljöprövningsdelegationernas och länsstyrelsernas olika roller skulle ges bäst förutsättningar att åstadkomma en effektiv och rättssäker verksamhet.

Som en konsekvens av tidigare utredningar beslutade regeringen att tillsätta Miljöprocessutredningen där utredaren fick i uppdrag att utreda och föreslå organisations- och författningsändringar som behövdes för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10). Syftet var att förenkla, samordna och effektivisera handläggningen och domstolsprövningen för bland annat dessa måltyper. I delbetänkandet *Miljödomstolarna, domkretsar, lokalisering och handläggningsregler* (SOU 2008:31) förordade utredaren en ändrad instansordning för A-verksamheter och vattenverksamheter som innebar att de skulle prövas av en länsstyrelse som första instans. Detta skulle renodla domstolarnas tvistelösande roll och effektivisera handläggningen. I huvudbetänkandet *Miljöprocessen* (SOU 2009:10) föreslogs miljöprövningsmyndigheter alternativt miljöprövningsnämnder vid länsstyrelserna i Umeå, Östersund, Stockholm, Göteborg och Malmö, vilka skulle pröva sådana ärenden om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer och miljödomstolarna. I begränsade delar behandlades betänkandena från Miljöprocessutredningen av Justitiedepartementet som utarbetade ett utkast till lagrådsremiss.

I prop. 2009/10:215 *Mark- och miljödomstolar* behandlades förslagen i Miljöprocessutredningens betänkanden och remissutkastet. Regeringens ställningstagande var att prövningen i första instans av en ansökan om tillstånd till A-verksamheter och vattenverksamheter tills vidare skulle ske hos domstol. Dessutom hade det under utredningens arbete och vid remitteringen av utredningens förslag förts fram från flera håll att det är viktigt att Högsta domstolen även fortsättningsvis kan pröva A- och vattenverksamheter. En överföring av förstainstansprövningen till förvaltningsmyndighet skulle innebära att instanskedjan förlängdes, om Högsta domstolen skulle fortsätta att vara högsta instans, vilket inte överensstämde med regeringens ambition om att åstadkomma en effektivare och snabbare handläggning.

I propositionen förordades att en framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt för att skapa en effektiv och rättssäker organisation. Regeringen bedömde att en koncentration av miljöprövningsdelegationernas verksamhet bör ske till de 7 länsstyrelser som föreslås i Koncentrationsutredningen[25], dvs. länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas, Västernorrlands och Norrbottens län. Den fortsatta

[25] Ds 2007:28.

beredningen resulterade i att det inrättades miljöprövningsdelegationer vid 12 länsstyrelser för att samla prövningen av B-verksamheter. Det övergripande syftet med reformen var att åstadkomma en mer effektiv prövning och kortare handläggningstider.

7.3.3 Utvärdering av koncentrationen

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) utvärderade 2016 regeringens satsningar för att korta ledtiderna för miljötillståndsprövning av gruv- och täktverksamheter.[26] Sammanfattningsvis menade Tillväxtanalys att resultaten pekade på att ärenden som rör gruv- eller täktverksamhet inte har signifikant längre ledtider än andra jämförbara miljöfarliga verksamheter. Myndigheten fann inte heller stöd för att bildandet av mark- och miljödomstolen har haft någon effekt på ledtiderna; däremot kunde ökade resurser till domstolarna ha lett till kortare ledtider. För att kunna göra en bedömning av den långsiktiga trenden behövdes dock en längre uppföljningsperiod. I analysen drogs slutsatser bl.a. avseende vikten av resurser och kompetenser.

> Den största ärendegruppen inom miljöfarlig verksamhet är täkter och de uppvisar även kortast medianledtider medan vindkraftsärenden har de längsta ledtiderna. En något oroväckande trend är att ledtiderna för samtliga ärendetyper har ökat under en längre tid. De miljöprövningsdelegationer som fått utökat geografiskt ansvar för prövningar har sedan koncentrationen vid halvårsskiftet 2012 också längre ledtider än de som inte fått utökat ansvar. Det finns flera möjliga förklaringar till detta, men det finns anledning att säkerställa att de delegationer som har fått utökat prövningsansvar får tillgång till nödvändiga resurser och kompetenser. Det bör dock noteras att regeringen inte direkt styr över delegationernas budget. /…/ Tre år är en relativt kort uppföljningsperiod för att utvärdera en omfattande reform. Eftersom de mest komplicerade målen kan pågå i flera år är det aningen tidigt att skönja några tydliga resultat av reformen. Det kan därför finnas anledning att återkomma till denna fråga efter en längre tid. För att ett ökat anslag ska ge effekt på kort tid måste det finnas lediga resurser med den specifika kompetensen som krävs för att hantera miljötillståndsprövningar, och dessa personer måste också rekryteras av den offentliga sektorn. Verksamhetsutövarna konkurrerar dock om denna kompetens i ett läge där verksamheter expanderar, till exempel under den så kallade gruvboomen. Dessutom tar det tid att nyutbilda eller omskola personal. Det

[26] Tillväxtanalys (2016b).

bör även noteras att kompetens och resurser krävs i hela systemet, hos sökande bolag, berörda offentliga aktörer och andra sakägare.

7.4 Inhämtade synpunkter och övrig information

7.4.1 Mark- och miljödomstolarnas användning av tidsplaner och muntlig förberedelse

Utredningen har undersökt hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelser om processledning i rättegångsbalken och miljöbalken i mål som inleds vid domstolen. Domstolarna har bl.a. fått frågan i vilken utsträckning de har använt sig av tidsplaner och muntliga förberedelser i ansökningsmål under de senaste fem åren. De har även fått frågan vilka generella överväganden som ligger bakom domstolens tillämpning av reglerna och om det finns oklarheter eller tillämpningssvårigheter med gällande regler om tidsplaner (42 kap. 6 § rättegångsbalken) och muntliga förberedelser (22 kap. 11 § miljöbalken).

Mark- och miljödomstolarna har lämnat skriftliga svar och utredningen har intervjuat 10 domare (rådmän och tekniska råd) vid de fem mark- och miljödomstolarna. Domstolarna har lämnat i huvudsak följande synpunkter gällande processledning.

Tidsplaner används i varierande omfattning från domare till domare, men totalt sett i begränsad omfattning. Muntliga förberedelser används ännu mer sällan. Den generella uppfattningen är att fler muntliga förberedelser för att reda ut målen tidigt och även sätta en tidsplan som parterna kan vara överens om skulle effektivisera handläggningen. Samtidigt lyfter man fram ansökningsmålens karaktär, kompletteringsbehov och svårigheterna att förutse och hålla en tidsplan. Vidare lyfter man bristen på sanktioner om tidsplanen inte följs samt lagtekniska problem, t.ex. att man anser att det är otydligt med dagens regler huruvida man kan hålla muntlig förberedelse före kungörelse i målet. Att tidsplaner och muntliga förberedelser används så sällan tror flera av de intervjuade domarna beror på traditioner, men också på att formatet inte lämpar sig för ansökningsmålen på samma sätt som för tvistemålen. Ibland kan det också innebära dubbelarbete att läsa in sig två gånger på materialet och planera för en muntlig förberedelse.

De olika domstolarna har fört fram i huvudsak följande vid vår inhämtning av information.

Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Användningen av tidsplaner är svårt att ange i procent. Det är dock mer sällan som de gör detaljerade tidsplaner tidigt i handläggningen med t.ex. angivande av specifika veckor då olika moment i handläggningen beräknas ske. I de fall detta har skett har tidsplanen oftast behövt regelbundna uppdateringar, vilket har upplevts som tidsödande och ibland onödigt arbete. Det framförs också att det inte är någon idé att göra en tidsplan före kungörelse. Om man bestämmer tid för huvudförhandling för tidigt, innan målet är färdigberett, och på det sättet ”driver på” handläggningen kan det bli en ”baktung” process. Risken är då att omfattande yttranden i sak kommer sent inpå huvudförhandlingen eller först vid huvudförhandlingen och att rätten då måste ta ställning till om man behöver ställa in, eftersom vare sig parter, ledamöter eller övriga parter har hunnit läsa det nya materialet. Det är också svårt att upprätta tidsplaner för tidigt eftersom man inledningsvis inte vet vilka som kommer att agera i målen. Det kan också upplevas som konkurrensfördelar för någon som får ett snabbare tillstånd än någon annan pga. att målet har drivits på snabbare. Även domstolens resurser vid det aktuella tillfället spelar in när det gäller hur snabbt mål kan hanteras.

Tidsplaner har använts mer frekvent tidigare, men har upplevts som uddlöst om parterna ändå inte följer de uppsatta tiderna och domstolen inte har något maktmedel att förmå parten/myndigheterna att prestera enligt planeringen, att jämföra med tvistemål där det t.ex. kan påverka beräkningen av ersättning för rättegångskostnader. Frågan om att skärpa regelverket kring vad som händer om en part inte följer tidsplanen är viktig, men samtidigt är det svårt att ha en för hård styrning, eftersom det är viktigt att domstolen har ett bra utredningsunderlag i prövningar som får stor miljöpåverkan. Att införa någon form av preklusionsregel som skulle ge möjlighet att bortse från sent inkomna synpunkter kan därför vara vanskligt.

Lagtekniskt kan det vara ett problem att det i 22 kap. 16 § miljöbalken anges att ”När målet är klart för huvudförhandling skall mark- och miljödomstolen bestämma tid och plats för den”, vilket enligt vissa tar över regeln om tidsplaner i 42 kap. 6 § rättegångsbalken. Rättegångsbalkens krav på tidsplan är inte heller undantagslöst, och vissa anser att undantaget är tillämpligt för ansöknings-

målen. Ibland används interna tidsplaner som inte kommuniceras med parterna, i vart fall inte i sin helhet. Man arbetar också aktivt med intern tidsplanering på andra sätt för att t.ex. kunna fördela/omfördela resurser samt se om de behöver externa resurser.

Muntliga förberedelser i ansökningsmål hålls endast i undantagsfall, uppskattningsvis 2–3 gånger per år. Det är ofta uppskattat och används när det är fråga om mer komplexa frågor i större mål eller om det bedöms finnas omfattande kompletteringsbehov. Sådana frågor kan vara enklare och gå snabbare att reda ut muntligt än genom skriftväxling. Ibland kan det snabba på handläggningen att ha en muntlig förberedelse före kungörelse. Vissa tycker att lagtexten är otydlig rörande möjligheten att ha muntlig förberedelse före kungörelse, men det sker ändå i vissa fall. Lagtexten indikerar också bara att ”part” ska kallas, och i vissa fall har det funnits önskemål att annan än part ska vara med och det har då framförts invändningar mot det. Detta behöver klargöras i lagtexten, dvs. att det tydligt framgår att muntlig förberedelse kan hållas även före kungörelse och att rätten får bestämma vilka som kallas.

Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt. Tidsplaner används i stora och svåröverskådliga mål. Ambitionen är att använda tidsplaner oftare då det bidrar till att minska handläggningstiden. Muntlig förberedelse används sällan. De få tillfällen det har använts har det bidragit till en effektiv handläggning. Ibland tas formlösa kontakter under hand för att reda ut oklarheter. Muntlig förberedelse fordrar en logistik som kan vara svår att planera då parterna sällan finns på samma plats som domstolen. Lagstiftningen sätter nog inte hinder mot tidsplaner och muntlig förberedelse.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Användningen av tidsplaner varierar mycket mellan domarna. Externa tidsplaner (som alltså kommuniceras med parterna) används av ett par domare i 5–85 procent av målen och då framför allt i de större eller, i viss utsträckning, medelstora målen. Flera domare använder aldrig externa tidsplaner. Interna tidsplaner används av flera domare i de stora målen och, i viss utsträckning, i de medelstora målen. Muntlig förberedelse hålls endast undantagsvis och då i mål av mycket stor omfattning. De flesta domare har angett att de aldrig har haft en muntlig förberedelse i ett ansökningsmål.

Det finns inte några generella överväganden gjorda från domstolen i dessa frågor. Frågan om tidsplaner har diskuterats i anled-

ning av en utvärdering av handläggningstider i ansökningsmål. Det har därvid kunnat konstateras att åsikterna går isär i fråga om hur verkningsfullt det är med tidsplaner i ansökningsmål. Flera domare har snarare uttryckt uppfattningen att en tidsplan kan forcera målets handläggning och att risken är stor i just ansökningsmål att tidsplanen inte kan hållas. Det har inte visat sig att målen i de fall tidsplan har använts generellt sett har handlagts snabbare eller mer effektivt. Domarna har framhållit i huvudsak följande överväganden kring användandet av tidsplaner.

– Tidsplaner kan vara effektivt, förtydliga processen för parterna och förenkla handläggningen inför huvudförhandling.
– Utgångspunkten är att tidsplan ska användas när det kan underlätta att målet drivs framåt. Det gäller framför allt i mål med många aktörer.
– Det är svårt med tidsplaner i ett alltför tidigt skede och att då göra en hållbar plan. Det kan vara svårt att överblicka hur omfattande skriftväxlingen behöver bli. Ofta faller tidsplanerna i större mål pga. behov av kompletterande utredningar på sökandesidan.
– En risk med tidsplaner är att de kan leda till att huvudförhandlingen forceras fram och leder till fortsatt skriftväxling efter förhandlingen eller sämre kvalitet på förhandlingen.
– Olika aktörer kan ha skilda behov av tid för att komma in med yttranden. Detta gäller inte minst för kommuner och kommunala nämnder samt länsstyrelser.
– Tidsplaner passar bättre i stämningsmål (där också muntlig förberedelse hålls regelmässigt).
– Synpunkten har också framförts av någon att tidsplaner ger stöd för domstolens planering, skapar förutsägbarhet för parterna samt att med en realistisk tidsplan kan alla aktörer planera även för vad som ska hända efter det att tillstånd ges.
– En majoritet av domarna anser att det inte finns oklarheter eller tillämpningssvårigheter med dagens regler. Det är viktigt att bestämmelserna tillåter en flexibilitet så att tidsplaner kan användas där de gör nytta, men det ska inte vara obligatoriskt att använda dem. Det skulle bara leda till ytterligare ett moment i handläggningen.

Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt. Det är svårt att ange några tillförlitliga siffror gällande användandet av tidsplaner och muntliga förberedelser, och tillämpningen skiljer sig åt mellan rotlar. Användandet av tidsplaner fyller inte riktigt samma funktion som i t.ex. tvistemålsprocessen, där de kan utgöra ett stöd för domstolen att driva på målen, i förening med t.ex. stupstocksföreläggan-den. Skriftliga tidsplaner upprättas inte i någon större omfattning. I den mån de kan hållas är det naturligtvis en fördel för sökanden och myndigheter att för den egna planeringens skull få en uppfattning om när ett mål kan komma att avgöras. Erfarenhetsmässigt är dock tidsplanerna svåra att hålla. De har lite att tillföra innan ansökan bedömts vara komplett. Arbetet med att hålla dem uppdaterade anses nog inte motivera arbetsinsatsen. Allmänt finns en strävan att på ett så tidigt stadium som möjligt bestämma tid för huvudförhandling. När en sådan kan hållas beror inte alltid på parternas åtgärder, utan även på domstolens resurser. Som en del i ett gott bemötande, och för att underlätta för samtliga inblandades planering är någon form av tidsplan förstås eftersträvansvärt.

Muntliga förberedelser har använts i framför allt stora och komplexa ansökningsmål, uppskattningsvis vid ett par tillfällen per år. Under pandemin har muntliga förberedelser kommit att få ett utvidgat tillämpningsområde, då några mål kunnat avgöras efter muntlig förberedelse, men utan huvudförhandling. Huruvida muntliga förberedelser borde användas oftare är svårt att ha någon uppfattning om. Det är förmodligen av större betydelse för en effektiv handläggning att domstolen får kompletta ansökningar och relevanta skriftliga yttranden från myndigheter och andra.

Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Tidsplaner används ibland men faller ofta på anståndsbehov och ytterligare utredning från sökanden. Tidsplaner kan ibland stressa mer än vad de gör nytta. Men avsikten med en tidsplan som är förankrad med ombuden är att korta ner tiden som målet ligger hos domstolen. Generellt är en tidsplan meningslös om man inte har full kontroll på alla steg. En tidsplan innan man har tagit ställning till kompletteringsbehovet är ganska meningslös.

Muntliga förberedelser har använts vid enstaka tillfällen. Ibland har det varit mycket svårt att reda ut vad sökanden egentligen vill. Då är det bra med en muntlig förberedelse. Ibland kan det vara svårt att hantera en komplettering i skrift och då kan det vara bättre att

sökanden och tillsynsmyndighet får möjlighet att direkt mötas. Ibland kan det också vara bra att vid en muntlig förberedelse förklara vad som saknas i handlingarna när sökanden inte har något ombud Muntliga förberedelser kräver dock sin administration med kallelser, tider som berörda ska kunna, lokaler och protokoll. Kan man lösa detta med ett telefonsamtal, mejl eller kompletteringsföreläggande sparar man tid. Det har förekommit att det har framförts invändningar om jäv i samband med muntlig förberedelse, då inte alla parter bjöds in att delta. Ibland kan det finnas en rädsla för att använda muntlig förberedelse på så sätt att man driver processledningen för långt eller att man ”jävar ut sig”. I de allra flesta fall går det dock att skriva kompletteringsföreläggande på sådant sätt att de värsta frågetecknen kan rätas ut. Om domstolen inte kan formulera bristerna tydligt i skrift är det tveksamt om det blir så mycket bättre med en muntlig förberedelse.

Vad gäller bestämmelsen i 22 kap. 11 § miljöbalken är dess placering och formulering sådan att den kan tolkas så att det före muntlig förberedelse förutsätts att kungörelsen har utfärdats och yttrandena redan har kommit in. Men muntlig förberedelse kan göra stor nytta även på ett tidigare stadium i processen. Även om man kan reda ut mycket med skriftliga förelägganden händer det att man hamnar i ett läge där omfattande, ibland upprepade, skriftliga förelägganden krävs för att man ska kunna kungöra ansökan på ett sätt som gör att sakägare, myndigheter och allmänhet förstår vad de har att ta ställning till. I de fallen hade det många gånger underlättat att i stället kalla till muntlig förberedelse. Det vore därför av värde med ett förtydligande av bestämmelsens innebörd i detta avseende. För det fall en lagändring behövs borde det övervägas.

7.4.2 Prövningsmyndigheternas användning av möjligheten till avvisning av en ofullständig ansökan

Utredningen har även undersökt hur möjligheten att avvisa ofullständiga tillståndsansökningar tillämpas av miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar.

Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna har fått frågan i vilken omfattning en ansökan har avvisats på grund av bristande kvalitet under de fem senaste åren. Det framkommer att det sker endast undantagsvis.

Domstolarna har sammanfattningsvis lämnat följande svar. Uppfattningen är att avvisning sker undantagsvis, uppskattningsvis 5–7 gånger under de senaste fem åren per domstol. När väl prövningsavgiften är betald är sökanden mycket angelägen om att fullfölja ansökan. Avvisningar har i de flesta fall skett innan kungörelse och efter kompletteringsföreläggande. I något fall har avvisning skett ett halvår in i handläggningen efter flera kompletteringsförsök och det har också förekommit någon gång att avvisning har skett efter det att huvudförhandling har hållits. Bestämmelsen i 22 kap. 2 § miljöbalken uppfattas inte som oklar i egentlig mening, men tillämpningen är svår på grund av kravet på materiell processledning. Det krävs mycket arbete innan det ens är möjligt att avvisa en bristfällig ansökan. Allmänt sett anses det knappast vara en vettig resursanvändning för domstolar och myndigheter. Det är inte heller lätt att avgöra var gränsen går mellan komplettering i flera omgångar och avvisning. Ett alternativ för att snabba på och förenkla handläggningen vore att i större utsträckning än i dag kunna avvisa ansökningar som inte uppfyller erforderliga krav på tydlighet och precision. Nyttan av detta kan dock möjligen ifrågasättas.

Miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna har sammanfattningsvis framfört följande när det gäller möjligheterna att avvisa en ofullständig ansökan.

Det är för svårt att avvisa ansökningar och det sker mycket sällan. I själva verket kan det vara så att rättstillämpningen kring avvisningar har blivit för sträng. I praktiken krävs minst ett, oftast flera, kompletteringsföreläggande, som kan behöva vara omfattande. Det innebär att en oproportionerlig del av utredningsansvaret läggs över från sökanden till miljöprövningsdelegationen. Därmed urholkas såväl bevisbördeprincipen som kunskapskravet enligt miljöbalken. Möjligheten att kunna avvisa en ansökan direkt vid grundläggande brister är i dagsläget mycket begränsad. Det vore önskvärt att tidigare kunna avvisa ansökningar som inte uppfyller lagkraven. Att

kunna avvisa direkt om ansökningarna har grundläggande brister, eller annars en så tidig avvisning som möjligt, gör det tydligt att sökanden har ansvar för sin ansökan. Mot bakgrund av placeringen av bevisbördan och kunskapskravet finns det gränser för hur långt processledningen kan och bör sträcka sig. Grundproblemet är dock bristande kompetens hos sökanden, ombud och konsulter. Att sökanden är lyhörd gentemot länsstyrelsen i samrådsskedet och miljöprövningsdelegationen i prövningsskedet är en framgångsfaktor.

Även i mer materiellt hänseende finns gränsdragningssvårigheter kring när avvisning ska ske. Om den ansökta verksamheten, framför allt täktverksamheter, omfattar vattenverksamhet som kan vara tillståndspliktig enligt 11 kap. miljöbalken, uppkommer frågan när under handläggningen ansökan ska avvisas och sökanden i stället ska hänvisas till mark- och miljödomstolen för en samlad prövning av ansökan; så tidigt som möjligt eller först efter omfattande utredning om hydrologin. De lagkrav som föreskrivs i 22 kap. 2 § miljöbalken är i och för sig tydliga, men skulle ändå kunna förtydligas t.ex. med krav på att sökanden ska ha beaktat eller bemött de synpunkter som framgår av samrådsredogörelsen. En väg att gå är att göra ett tillägg i bestämmelsen med innebörden att en ansökan som brister i grundläggande krav (ingen MKB, inga villkorsförslag osv.) kan, eller ska, avvisas utan föregående kompletteringsföreläggande.

7.4.3 Synpunkter från aktörer om processledning

Miljöprövningsdelegationerna

Miljöprövningsdelegationerna har fått frågan om man arbetar med tidsplaner och i så fall på vilket sätt samt vilka fördelar respektive nackdelar man ser med externa tidsplaner. Delegationerna har svarat att de flesta inte har tidsplaner som de kommunicerar med sökanden. Däremot finns det en intern planering. En miljöprövningsdelegation kommunicerar ut hur lång tid olika handläggningsmoment normalt tar. Flera miljöprövningsdelegationer menar att det är svårt att göra tidsplaner, eftersom handläggningen är så beroende av andra aktörer och påverkas av bl.a. sökta anstånd med att lämna kompletteringar och remissvar. En delegation menar att om en tidsplan ska upprättas bör det ske först när ansökan bedömts vara komplett. En tidsplan som upprättas direkt när ansökan kommer in blir mycket osäker. En

delegation uppger också att en tidsplan kan ge falska förhoppningar. Den praktiska nyttan, eller behovet, av tidsplaner ifrågasätts också av några delegationer. Ett par delegationer menar att tidsplaner kan leda till större press från sökanden och öka stressen för handläggarna. Det påpekas också att det redan finns regler om väsentligt försenade ärenden i förvaltningslagen och att de har ett 180-dagarsmål för handläggningen som kan kommuniceras.

Miljöprövningsdelegationerna har också fått frågan hur man ser på möjligheten att ha muntliga förberedelser och har svarat i huvudsak följande. I denna fråga går åsikterna något isär. Flera delegationer menar att det redan finns ett samrådsförfarande som fyller motsvarande funktion och att en muntlig förberedelse därför skulle bli en onödig tidstjuv. Behovet av muntlig förberedelse ses av de flesta delegationer som litet och kanske bara aktuellt för de allra största ärendena. Några tycker trots allt att det vore bra om möjligheten att hålla muntlig förberedelse fanns och var fakultativ. En delegation menar att det redan i dag finns en möjlighet enligt 19 kap. 4 § att hålla muntlig förberedelse på så sätt att sökanden bjuds in till ett sammanträde som då muntligen redogör för de kompletteringar som behövs (vilka sökanden sedan blir skriftligen förelagd att ge in). En annan tycker att en ordning med en muntlig förberedelse med enbart sökanden vore bra.

Näringslivet

Bland aktörerna från näringslivet framför man i princip samstämmigt att det finns ett behov av ökad användning av tidsplaner och muntliga förberedelser. Exempelvis har *Svenskt Näringsliv* lyft följande. Mark- och miljööverdomstolen och vissa mark- och miljödomstolar redovisar ibland vid processens början en tidsplan för handläggningen av mål som inletts där. Det har bidragit till att göra handläggningen mer förutsägbar och har förbättrat parternas beredskap för åtgärder i processen. Rutinen bör därför etableras vid samtliga prövningsmyndigheter, t.ex. genom att det föreskrivs att myndigheten omedelbart ska upprätta en tidsplan för målets eller ärendets handläggning om någon av parterna begär det. I dag är det en mycket stor variation i handläggningstider mellan olika domare. Det kan inte helt förklaras med att prövningarna är olika omfattande utan det har

även stor betydelse hur enskilda domare väljer att driva målen. Miljöbalken ger i princip obegränsade möjligheter att fördjupa sig i frågor oavsett vilken vikt de har för miljön, och det påverkar handläggningen påtagligt i enskilda fall. Det bör därför införas en särskild bestämmelse om tidsplan för handläggningen av ansökningsmål. En sådan bestämmelse bör även ange att en part som vill avvika från tidsplanen måste ange skäl för det. Bestämmelsen bör gälla även i Mark- och miljööverdomstolen. Det bör finnas en press på domare att driva målen framåt och då krävs det tidsgränser. Målsättningen ska vara att ett mål ska vara avgjort 12 månader från ingivandet och efter 18 månader ska det finnas en skyldighet för domstolen att lotta om målet för det fall det inte finns särskilda skäl som talar emot det, som t.ex. att sökanden inte önskar att målet lottas om. Här kan man invända att det finns undermåliga ansökningar som kräver omfattande kompletteringar. Det stämmer säkert och skulle det vara så att det inte går att få fram tillräckliga kompletteringar för att kunna pröva målet inom rimlig tid bör det i sådant fall avvisas. Detta kommer att sätta press både på domstolen och sökanden.

Myndigheterna och kommuner

Myndigheterna med partsroll enligt 22 kap. 6 § miljöbalken har en likartad inställning i frågan om tidsplaner och att det underlättar myndighetens planering och prioritering. *Havs- och vattenmyndigheten* och *Naturvårdsverket* har t.ex. fört fram följande. Tidsplaner från prövningsmyndigheterna gör att processen blir lätt att överblicka. Det är också bra att en tidsplan tas fram i ett tidigt skede i processen och att parterna då får ha möjlighet att ha synpunkter på den. Det ger myndigheterna möjlighet att planera sitt arbete med prövningar generellt, bl.a. i förhållande till andra pågående prövningar. Om tidsplaner användes konsekvent skulle risken för att behöva begära anstånd minska. När domstolen gör en tidsplan och håller fast vid den förhåller man sig också till den. Gällande förberedelse av målet är såväl materiell som processuell processledning från prövningsmyndigheterna en förutsättning för en effektiv process. Prövningsmyndigheterna behöver i varje steg av förberedelsen ta ställning till informationen som framgår av inkomna yttranden från parter och remissinstanser. För att föra processen framåt kan prövningsmyndig-

heten i högre grad ställa riktade frågor till parterna, så kallade riktade förelägganden, för att på det sättet signalera vilka frågor som är oklara eller behöver kompletteras. Yttrandena kan då bli mer koncentrerade och beslutsunderlagets kvalitet förbättras. Muntlig förberedelse kan ibland vara en god hjälp för att reda ut målen.

Länsstyrelserna ser generellt positivt på tidsplaner och muntliga förberedelser, men lyfter vikten av att det finns resurser att följa tidsplanerna.

Kommunerna har lyft fram att en tidsplan skulle öka deras möjligheter att planera sitt arbete med yttranden i förhållande till schemat för nämndsammanträden.

7.4.4 Synpunkter från aktörer om miljöprövningsdelegationernas organisation och koncentration

Näringslivet

Lantbrukarnas riksförbund menar att vissa miljöprövningsdelegationer skulle kunna specialisera sig på branscher. Det skulle nog möjliggöra expansioner och ett mer effektivt sätt att genomföra livsmedelsstrategin. Mycket handläggning är skriftlig och avståndet till miljöprövningsdelegationen spelar egentligen ingen roll, så det är inga problem med en centralt placerad person. Det är dock viktigt att det är en person som har kompetens att hantera prövningen. *Avfall Sverige* tror inte på koncentration av miljöprövningsdelegationerna branschvis utan tycker att geografin räcker, dvs. att viss verksamhet koncentreras naturligt i norr och viss i söder. Det är mer handläggarberoende hur prövningen fortlöper. *Sveriges Bergmaterialindustri* arbetar med en handbok för att få en bättre samordning. Det kan ge liknande vinster som en koncentration genom mer enhetlig tillämpning. Även om det kan finnas vinster med en koncentration är vidare risken att man tappar den lokala kopplingen. Om den lokala länsstyrelsen yttrar sig kan det vara godtagbart med en koncentration, men inte annars. *Svensk Vindenergi* anser att det var jobbigt redan när man gick från 21 till 12 miljöprövningsdelegationer, eftersom det blev en ojämn fördelning av ärenden med en arbetsanhopning hos vissa miljöprövningsdelegationer. För att få till en likvärdig prövning har det dock varit bra med koncentrationen. Man skulle kanske ta det ett steg längre med ännu färre miljöpröv-

ningsdelegationer. De delegationer som har många ärenden blir mer bekväma i sin roll och de fungerar bättre, medan de som har få ärenden känner sig mer osäkra och kräver ofta mer utredning. Svensk Vindenergi är sammantaget positiv till en koncentration och menar att vindkraftsärendena kommer att fortsätta att komma där vindkraften byggs nu och där den äldre vindkraften finns.

Myndigheterna

Länsstyrelserna ser risker med att koncentrera för mycket, även om det förstås finns fördelar med att specialisera. Man lyfter särskilt att den regionala dimensionen är väldigt viktig. Det är positivt att man har branschkunskap och att man kan dra nytta av olika kompetenskluster. I viss mån finns det dessutom naturliga geografiska skillnader. Det finns t.ex. inga kemiindustrier eller stora djurhallar i norr. Lokalkunskap och kännedom är viktigt och tillstånd och tillsyn är två sidor av samma mynt. Har man inte tillsynsdelen så har man en stor brist när man ska gå till prövningen. Det är därför viktigt att inte sära på tillsyn och prövning. Miljöprövningsdelegationerna ska försöka lösa det själva genom de förslag som finns om att man ska kunna vara ordförande över hela landet och i stället utöka den samverkan internt. Länsstyrelserna skulle hellre se denna lösning än att det ska komma krav utifrån hur specialiseringen ska ske. *Miljöprövningsdelegationerna* menar att det redan finns viss koncentration genom att det finns geografiska skillnader, t.ex. med gruvor i norr samt jordbruk/djurhållning i söder. Med specialisering finns en risk att man urholkar kompetens över landet. Frågan om förordnande över hela landet hör ihop med frågan om koncentration. Om förordnandena gäller hela landet kan alla vid behov hjälpa till. Det är en bättre lösning än att genomföra särskild koncentration. Man hjälper varandra redan i dag vid behov, t.ex. vid jäv. Det blir lite väl smalt att fokusera på bransch. Det blir mer och mer så att man får in artskydd och frågor om miljökvalitetsnormer i många olika ärenden och därmed gör man inte renodlade prövningar gällande viss bransch. Man vill också kunna komma ut och titta på platsen och det motverkas om närhetsprincipen försvinner. Man har redan tappat detta lite genom den koncentration som skett och delegationerna tror därför inte på ytterligare koncentration. Man kan inte heller identifiera

någon tydlig bransch som skulle vara lämplig att koncentrera. Även om t.ex. bergtäkter finns överallt, finns det ändå olika regionanknutna frågor, t.ex. rennäring i norr och andra typiska verksamheter i söder. Man skulle dock kunna samarbeta och samverka mer än vad man gör i dag t.ex. beträffande personal.

Om t.ex. bara tre miljöprövningsdelegationer skulle pröva täkter skulle det troligen påverka handläggningstiderna negativt. Det blir stora ytor att besöka. Handläggaren måste alltid åka till platsen; det går inte att komma runt detta.

7.4.5 Några faktorer för en effektiv handläggning – exemplet Northvolt

Prövningen av Northvolt AB:s tillstånd till batterifabriken i Skellefteå nämns ofta som ett exempel på en effektiv tillståndsprövning. Prövningen har tidigare analyserats av bl.a. Tillväxtanalys.[27] Utredningen har intervjuat en representant för bolaget, ansvarig handläggare vid länsstyrelsen i Västerbotten och ansvarig juristdomare på mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt. Vid intervjuerna framkommer en samstämmig bild där i huvudsak tre faktorer var avgörande för en effektiv handläggning:

- En okontroversiell lokalisering och gedigen lokaliseringsutredning.
- En tät och konstruktiv dialog mellan bolaget och myndigheterna.
- En hög ambition hos bolaget att följa kompletteringskrav och inte förhandla om miljövillkor.

Bolaget lyfte vid intervjun att de tog in de bästa experterna och verkligen försökte göra allting rätt. Det var viktigt att följa reglerna och att faktiskt göra som man ska. Det förekom också många informella dialoger med både länsstyrelsen och kommunen.

Bolaget beskriver en vision om att skapa det mest miljövänliga batteriet och då måste även produktionsmetoden vara den absolut mest miljövänliga menade bolagsrepresentanten. Man försökte inte förhandla om miljöreglerna. Bolaget hade även en dialog om tidsplanen och var transparent om den. Man försökte få hjälp av myndigheterna att hålla tidsplanen och man fick även hjälp av sin miljö-

[27] Tillväxtanalys (2019).

jurist för att förstå vad tidsplanen skulle innehålla och hur lång tid varje steg kunde beräknas till. Bolaget upplevde också att man nådde fram med argumentet att ansökan behövde prioriteras.

Den första prövningen tog drygt 6 månader från ansökan till dom. Den senaste prövningen av anläggningen tog 13 månader från ansökan till dom. Bolaget försökte använda ett så okontroversiellt alternativ som möjligt, bl.a. för att undvika att det skulle behövas en vattendom. Man hade framför allt kontakt med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten och förklarade projektet för dem. Man diskuterade också samrådskretsen noga med länsstyrelsen. Det var mycket av en lärandeprocess för alla parter, eftersom det inte finns någon erfarenhet av den här branschen. Det blev därför utredningsvillkor till stor del.

Länsstyrelsen framförde bl.a. att det var ett bra samråd som tog 5–6 månader. Det är i och för sig normal tidsåtgång, men samrådet var mycket konstruktivt. Det var en okontroversiell lokalisering och bolaget kan området batteritillverkning. Det var däremot en läroprocess för bolaget hur ett samråd skulle gå till. Parterna hade ett inledande möte på länsstyrelsen och bolaget kom sedan in med en bra ansökan där man beskrev processerna på ett pedagogiskt sätt så att länsstyrelsen kunde förstå verksamheten. Man redovisade t.ex. på ett fördjupat sätt vilka reningsmetoder som skulle användas.

Bolaget lämnade också in ansökan separat till länsstyrelsen och kommunen för kännedom samtidigt som den skickades in till domstolen. På så sätt tappade man ingen tid. När domstolen väl skickar ut underlaget är tiden oftast för knapp för länsstyrelsen att hinna titta på underlaget med den bredd och djup av kompetens som länsstyrelsen förfogar över. Det var därför positivt att länsstyrelsen kunde läsa på i förväg. Bolaget lade också ner stor möda på att hitta en lämplig plats och utgick i sin analys från ett stort antal olika lokaliseringar av fabriken vilket sedan stramades åt. De tittade på riksintressen, naturområden, tillgång till elektricitet och reningsvatten m.m. Lokaliseringsutredningen var mycket gedigen. Länsstyrelsen hade några synpunkter på kompletteringsbehov som bolaget snabbt svarade på, så det behövdes inte någon kompletteringsrunda hos domstolen.

Tack vare ambitionen hos bolaget att leverera rätt underlag kunde det bli ganska flexibla villkor. Ibland vill bolagen hålla mycket öppet för att det inte ska rymmas i det allmänna villkoret, men bra ansök-

ningar med mycket information skapar generellt bra förutsättningar för relativt flexibla tillstånd och villkor. Bolaget hade också god hjälp av de stöddokument som finns vid bedömning av ansökan, t.ex. BAT-slutsatser samt kostnad- och nyttoanalyser på energiområdet. Även säkerhets- och statusrapport ger god vägledning och kunskap för bedömning av verksamhetens miljöpåverkan och relevanta krav, menade länsstyrelsen.

Domstolen uppgav bl.a. att platsen som bolaget hade valt för verksamheten av olika skäl var ganska gynnsam och berörde varken Natura 2000-områden eller artskydd. Förutsättningarna i naturen var gynnsamma och det var en okontroversiell lokalisering. Intressekonflikter behövde därmed inte hanteras så mycket. Ansökan hade också föregåtts av noggranna undersökningar kring lokaliseringen, vilket i sig var en framgångsfaktor. Sökanden hade förberett ganska mycket, varit i kontakt med olika remissmyndigheter redan innan ansökan, krattat manegen och då fått klart för sig att platsen var bra. Det handlade om väl utförda samråd och sökanden anpassade sin ansökan och gjorde verkligen de inventeringar och undersökningar som behövdes.

När ansökan väl kom in hade sökanden själv gjort ett realistiskt förslag till tidsplan. Tidsplanen kommunicerades med parterna och kunde hållas i princip från alla aktörers sida. Det viktigaste för att hålla handläggningstiden kort var att det var en gedigen ansökan samt att sökanden var lyhörd för synpunkter och inte backade för behovet av kompletteringar. Resterande arbete blev okontroversiellt och ansökan kunde hanteras ganska fort.

7.5 Några konsekvenser och alternativa lösningar

Vi redogör samlat för förslagens konsekvenser i kapitel 11 om konsekvensanalys. Nedan ges en kort redogörelse för konsekvenser och samband med övriga förslag samt beskrivning av några alternativ.

7.5.1 Konsekvenser och samband

Genom utredningens förslag i denna del vill vi genom ett antal mindre förändringar trimma ett befintlig styrmedel genom att effektivisera handläggningsordningen för tillståndsprövning hos präv-

ningsmyndigheterna. Förslagen syftar i huvudsak till att korta tidsåtgången för att begära kompletteringar, korta den samlade prövningstiden i det enskilda fallet samt öka transparens och förutsägbarhet för alla parter.

Förslagen ska läsas tillsammans med våra förslag i kapitel 6 om myndigheternas roll och kapitel 8 om att stärka och samordna samrådsprocessen samt öka kunskapen om ny och klimatvänlig teknik. De förslagen i sig syftar till att totalt sett minska handläggningstiderna genom höjd kvalitet på ansökan och miljökonsekvensbeskrivning och därmed minskat behov av kompletteringar senare i processen.

7.5.2 Alternativa lösningar

Förslaget om ökad användning av muntliga förberedelser och tidsplaner

Utredningen har för miljöprövningsdelegationernas del övervägt att införa en hänvisning till 22 kap. 2 b och c §§ miljöbalken om muntlig förberedelse i 19 kap. 5 §. Miljöprövningsdelegationerna har dock redan i dag möjlighet att hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet. Detta sker redan i dag om än inte så frekvent. Vi ser ett värde i att delegationerna i högre utsträckning överväger muntlig handläggning, t.ex. där det finns behov av att reda ut sökandens bemötande av länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 §. Det finns dock redan i dag en bestämmelse i 19 kap. 4 § som möjliggör sådan muntlig handläggning, även om den inte tillämpas i någon större utsträckning. Vi bedömer att det riskerar att skapa oklarheter i handläggningen att införa ytterligare en muntlig handläggningsform för länsstyrelserna och lägger därför inte något sådant förslag.

Utredningen har också övervägt att göra regeln om tidsplaner tillämplig även för Mark- och miljööverdomstolen. Enligt vår informationsinhämtning används dock redan tidsplaner som huvudregel hos den domstolen, även om det saknas hänvisning till en uttrycklig regel om detta. Vi har vidare avgränsat vårt uppdrag i denna del genom att inrikta oss på åtgärder som förbättrar processen vid handläggning i första instans genom att bl.a. få fram ett bättre beslutsunderlag tidigare i processen. Detta har i sig potential att effektivisera processen även i Mark- och miljööverdomstolen. Man kan dock över-

väga att göra regeln om tidsplaner tillämplig även för Mark- och miljööverdomstolen enligt Svenskt Näringslivs förslag (se avsnitt 7.4.3).

Förslaget om större möjlighet att avvisa en ansökan tidigt i processen

Vi har här övervägt en ordalydelse i 22 kap. 2 § miljöbalken som innebär att avvisning kan ske utan kompletteringsföreläggande, så kallad ”direktavvisning”. Miljöprövningsdelegationerna har framfört att en sådan möjlighet skulle vara positiv för handläggningstiderna och ibland ändamålsenlig. En liten möjlighet att avvisa en ansökan utan föreläggande om komplettering finns dock redan enligt rättspraxis, t.ex. vid ett bristfälligt samråd som inte kan läkas i efterhand (se t.ex. MÖD 2002:15). Utredningen bedömer dock att grundläggande förvaltningsrättsliga principer innebär att utgångspunkten är att en avvisning alltid ska föregås av ett kompletteringsföreläggande. Vi lämnar därför inte något förslag på uttrycklig regel där en ansökan kan avvisas direkt utan föreläggande om vissa förutsättningar är uppfyllda, utan sökanden ska alltid få minst en möjlighet att komplettera bristerna.

7.5.3 Förhållande till EU-rätten

Förslagen bedöms inte påverkar förhållandet till EU-rätten. Resonemang om att rätten till muntlig förhandling inte är ovillkorlig enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns i avsnitt 7.1.3.

8 Ett särskilt stöd till klimatprojekt

I utredningens direktiv anges att vi ska utreda möjligheten att införa ett begränsat förtursförfarande. Om ett sådant förfarande behövs och bedöms lämpligt ska vi föreslå nödvändiga författningsändringar. Direktivet pekar på att frågan om ett förtursförfarande är komplex men att ett förtursförfarande trots allt bör övervägas i syfte att i möjligaste mån förkorta handläggningstiderna för tillståndsprocessen och underlätta för stora omställningsprojekt som på ett väsentligt sätt kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser.

Vi bedömer att de tids- och effektivitetsvinster som ett särskilt förtursförfarande kan ge inte är tillräckliga i förhållande till det komplicerade och systemavvikande regelverk som krävs för ett förtur ssystem. För att underlätta för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen att få tillstånd, samt ytterligare effektivisera miljöprövningsprocessen, föreslår vi i stället i detta kapitel ett särskilt stöd genom

- en klimatstyrka som ger handläggarstöd till länsstyrelsernas arbete med miljötillstånd
- ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning, som bildas hos Energimyndigheten i samverkan med Naturvårdsverket.

Förslagen kompletterar utredningens övriga förslag på horisontella förbättringar av miljöprövningsprocessen.

8.1 Utredningens förslag och bedömning

8.1.1 En klimatstyrka ger länsstyrelsen handläggarstöd

Förslag: En klimatstyrka inrättas vid någon av länsstyrelserna, vilken ska stödja samtliga länsstyrelser i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggarstöd till länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och i prövningsprocessen.

Det övergripande syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet (se avsnitt 8.1.2) är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd som bidrar till effektivare handläggning av tillståndsärenden som rör de verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Avsikten är att den resursförstärkning som styrkan och centrumet innebär även ska komma verksamhetsutövare till del genom att länsstyrelsen ges bättre förutsättningar att axla rollen som samordnande nav och aktiv samrådspart.

Skälen för utredningens förslag

Det krävs en omfattande omställning till fossilfrihet om Sverige ska nå sitt långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter. Sverige befinner sig mitt i en klimatdriven strukturomvandling där stora klimatinvesteringar är planerade. Industrins, el- och värmesektorns och transportsektorns utsläpp behöver i princip vara noll senast 2045.

De senaste åren har olika industrinäringar meddelat investeringar för att åstadkomma fossilfrihet. Dessa omställningsprojekt kommer att kräva miljötillstånd, och det är angeläget att beslut om tillstånd ges så snabbt som möjligt för att minska de kumulativa utsläppen av växthusgaser.

Utredningens övriga förslag om horisontella förbättringar av miljöprövningsprocessen syftar till att effektivisera och förkorta prövningstiderna. Vi har också uppfattat att sådana horisontella förbättringar förordas av de aktörer som kan förväntas investera i teknik som väsentligt bidrar till klimatomställningen.

Men med tanke på behovet av en skyndsam klimatomställning för minskade utsläpp i linje med Sveriges klimatmål anser vi att det även behövs en satsning för att särskilt stödja klimatprojekt utöver de horisontella förbättringarna. Det finns därför skäl att införa ett särskilt stöd för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen, i syfte att stärka förutsättningarna för att dessa verksamheter ska få sina miljötillstånd så snabbt som möjligt. En sådan satsning behöver adressera den komplexitet som kommer av att många av dessa investeringar rör avancerad och ny teknik.

Vi har tittat bredare på begreppet förtur än bara i meningen förtur till prövning. Våra förslag tar i stället framför allt sikte på den inledande delen av miljöprocessen, innan ärendet eller målet når prövningsmyndigheten. I det förkastade förslaget om ett begränsat förtursförfarande som beskrivs i avsnitt 8.3 finns dock också förslag som tar sikte på prövningsmyndigheternas handläggning.

Utredningen har identifierat att kompletteringsrundan kan förbättras för att minska riskerna för tidsförluster, och vi bedömer att en stärkt samrådsprocess är särskilt viktig för att minimera behovet av omfattande och tidskrävande kompletteringar (se kapitel 6).

Vi har också identifierat ett behov av att stärka länsstyrelsernas roll som samrådspart och som part i prövningsprocessen (se avsnitt 6.1.1). Detta är inte minst centralt när det kommer till prövning av omställningskritiska och tekniskt komplicerade klimatrelaterade investeringar inom industrin.

Vi menar att länsstyrelsernas arbete kan stärkas och att samrådsprocessen förbättras genom att en särskild klimatstyrka inrättas vid en länsstyrelse. Klimatstyrkan ska i sin tur ta stöd i ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning (se avsnitt 8.1.2).

En klimatstyrka stödjer länsstyrelserna redan från samrådssteget

Myndigheternas resurser att hantera miljöprövningar är inte jämnt fördelade över landet. Samtidigt sker nu en klimatdriven industriomställning i olika delar av landet, där resurserna inte bedöms vara tillräckliga för att möta behovet (se avsnitt 11.6.1). Dessutom kommer behovet sannolikt att vara ojämnt fördelat över landet och över tid. Många stora verksamheter finns redan i, och planeras till, de norra delarna av landet där utmaningarna är särskilda stora, bl.a.

vad gäller att få personella resurser till länsstyrelserna och prövningsmyndigheterna. En ytterligare resurs och buffert för att även hantera en ojämn ärendetillströmning och tillfällig arbetsanhopning i form av en klimatstyrka skulle kunna bidra till att utjämna skillnaderna och därmed leda till en mer effektiv miljöprövning.

Vårt förslag är att en klimatstyrka inrättas vid någon av länsstyrelserna. Styrkan ska hjälpa samtliga länsstyrelser i alla delar av handläggningen – från att länsstyrelsen kommer i kontakt med ärendet till dess att ärendet har prövats av prövningsmyndigheten. Det innebär att styrkan ska hjälpa till vid granskning och bedömning under avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken och vid länsstyrelsens fortsatta handläggning av ärendet. Det kan också innebära att styrkan deltar vid målets prövning som representant för länsstyrelsen.

Klimatstyrkan bör bestå av erfarna handläggare som är vana vid miljöprövning. Särskild kunskap kommer också att byggas upp vid styrkan om de verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Styrkans fokus ska dock vara ett handläggarstöd.

Vid 12 av 21 länsstyrelser finns en miljöprövningsdelegation; i de län som inte har en miljöprövningsdelegation finns endast ett mindre antal personer som jobbar med miljötillståndsfrågor. För dessa län kan en klimatsyrka vara ett extra viktigt stöd.

Styrkan bör inrättas vid en länsstyrelse för att nyttja den administrativa struktur som finns. Valet av länsstyrelse kan göras utifrån olika aspekter. Vid vilken länsstyrelse styrkan ska inrättas är framför allt en fråga för länsstyrelserna att själva bedöma och ytterst en fråga för regeringen att avgöra.

Det finns för- och nackdelar med olika val av placering. Vi bedömer att det är en fördel om styrkan placeras vid en länsstyrelse som har en miljöprövningsdelegation, så att styrkan kan dra nytta av prövningserfarenheten. Det finns även fördelar med att välja en länsstyrelse som har en relativ bredd på olika typer av miljöfarliga verksamheter. Vad gäller storlek på länsstyrelse kan det finnas fördelar med att välja en stor länsstyrelse, där det kan vara lättare att rekrytera personer i länet, om man önskar en geografiskt samlad styrka och där det kan finnas andra stordriftsfördelar. Nackdelen med en stor länsstyrelse kan vara att styrkan riskerar bli uppslukad av den stora ärendemängden hos aktuell länsstyrelse. Ur den aspekten kan en medelstor länsstyrelse innebära fördelar.

Regleringen av styrkan innebär inte några hinder för att bemanna styrkan med handläggare som inte behöver vara fysiskt på plats vid den länsstyrelse som utses, utan styrkan skulle kunna arbeta på distans. Handläggarna kan vara anställda av den länsstyrelse där styrkan organisatoriskt är placerad eller av någon annan länsstyrelse men reserverade för styrkan.

Klimatstyrkans exakta utformning behöver inte regleras i detalj utan länsstyrelsen i det län där styrkan inrättas bör, i samråd med övriga länsstyrelser, få möjlighet att utforma styrkan på det sätt som passar organisationen bäst.

Styrkans huvudsyfte är att vara en handläggarpool som kan ge stöd till länsstyrelser runt om i landet, och det bör vara upp till de länsstyrelser som begär stöd att tydliggöra vilket stöd som behövs. Den enda författningsregleringen vi föreslår är därför ett tillägg i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion där det anges att klimatstyrkan inrättas inom någon länsstyrelse och att styrkan ska stödja länsstyrelserna i handläggningen av verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.

Styrkan föreslås bestå av 7–8 årsarbetskrafter för att hantera omkring 40–50 ärenden per år (se avsnitt 8.6.1 och avsnitt 11.5.1). Länsstyrelsen bör själv besluta om den exakta utformningen av styrkan. Utredningen bedömer dock att det behövs en kanslichefsfunktion.

En styrka som stödjer länsstyrelser i hela landet är en ny konstruktion som behöver tid att utvecklas, och länsstyrelsen kan i sitt årliga budgetunderlag äska medel för klimatstyrkan utifrån behovsbilden. En utvärdering av styrkan bör göras efter tre år. Utvärderingen bör analysera effekterna av klimatstyrkans arbete inklusive dess storlek.

En närmare beskrivning om klimatstyrkan finns i avsnitt 8.2.

8.1.2 Ett kunskapscentrum samlar miljötekniskt kunnande

Förslag: Statens energimyndighet får i uppgift att i samverkan med Naturvårdsverket vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd och med tekniskt kunnande kring industrins klimatomställning.

Skälen för utredningens förslag

Det finns 21 länsstyrelser som var och en verkar i en specifik del av Sverige. Samtidigt kan industriella satsningar vara tekniskt komplicerade och unika till sin karaktär i det län där de planeras. Detta leder till ett behov av att samordna kunskap om verksamheter i klimatomställningen, så att enskilda länsstyrelser kan handlägga ärenden på ett smidigt sätt. Klimatstyrkan skulle delvis kunna fylla detta behov, men klimatstyrkans resurser nyttjas bäst genom att den är behjälplig i den faktiska handläggningen av enskilda ärenden. Därför bör det därutöver finnas en funktion vid någon myndighet, vilken ansvarar för att dels hämta in och förmedla kunskap, dels bistå med miljötekniskt kunnande.

Energimyndigheten har redan uppgifter kopplade till industrins klimatomställning, bl.a. inom hållbar energiförsörjning, stöd till industrins klimatomställning genom Industriklivet samt uppdrag som nationellt centrum för frågor som gäller avskiljning och lagring av koldioxid (CCS). Naturvårdsverket å sin sida har en partsroll i miljöprövningsprocessen, ansvarar för central tillsynsvägledning och besitter därigenom viktig kunskap om de krav som ställs på underlag i tillståndsprocesser.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket skulle tillsammans vara lämpliga myndigheter för att bilda ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Detta föreslås göras genom ett tillägg i Energimyndighetens instruktion där det anges vilka uppgifter centrumet ska ha. Instruktionsändringen skulle kunna kompletteras med ett mer detaljerat regeringsuppdrag. Likt klimatstyrkan bör en utvärdering av kunskapscentrumet göras efter tre år.

Myndigheterna är bäst lämpade att själva avgöra hur många och vilka personer som ska ingå. Det saknas därför anledning att särskilt

reglera detta. Vad gäller storleken på centrumet uppskattar vi att det kommer att behövas cirka 3–4 årsarbetskrafter för att hantera de olika ärenden och tekniker som kan bli aktuella.

Det finns inte någon annan myndighet som har ett liknande ansvar, men behovet av kunskap och analys vad gäller industrins klimatomställning kan förväntas öka i omfattning och betydelse. Kunskapscentrumet skulle därför kunna ges ett bredare uppdrag. Sådana förslag faller dock utanför vårt uppdrag.

En närmare beskrivning om kunskapscentrumet finns i avsnitt 8.2.

8.1.3 Ett begränsat förtursförfarande är inte ändamålsenligt

Bedömning: Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har analyserat möjligheterna att införa ett begränsat förtursförfarande för ett urval verksamheter som kan anses bidra väsentligt till att nå klimatmålen. Det är dock svårt att göra ett urval som håller över tid och som samtidigt, på ett heltäckande sätt, omfattar alla verksamheter som kan anses vara väsentliga. Det är också problematiskt att införa ett förtursförfarande hos prövningsmyndigheterna som innebär avsteg från den allmänna principen om att alla mål ska avgöras så snart som möjligt utan att det skulle påverka effektiviteten i verksamheten negativt.

Vidare har i princip alla näringslivsaktörer, och merparten av tillfrågade myndigheter, ifrågasatt värdet av eller möjligheterna till en rimlig avgränsning för ett förtursförfarande. Till sist bedömer utredningen att systemets komplexitet inte är motiverad i relation till tidsvinsten.

Den sammanvägda bedömningen är därför att utredningen inte förordar att det införs ett förturssystem. Utredningen har i stället valt att bryta ut två av åtgärdsförslagen som ingick i vår analys av förturssystemet – styrkan och centrumet – och föreslår att dessa båda förslag genomförs för att ge en extra skjuts och stöd till klimat-

projekten utan att störa turordningsreglerna hos prövningsmyndigheterna. Utredningens förkastade förslag redovisas i avsnitt 8.3 och bilaga 3.

8.2 Bakgrund och närmare om klimatstyrkan och kunskapscentrumet

8.2.1 Klimatmålen kräver en omfattande klimatomställning

Den globala medeltemperaturen har redan ökat med ungefär 1 grad Celsius jämfört med förindustriell nivå, och de globala åtgärderna för att minska växthusgasutsläppen är än så länge otillräckliga. Det brådskar därmed med åtgärder för att nå Parisavtalets mål om att begränsa uppvärmningen till långt under 2 grader och att ansträngningar görs för att hålla den under 1,5 grader.

För att nå 1,5-gradersmålet behöver, enligt FN:s klimatpanel IPCC, de globala koldioxidutsläppen halveras under 2020-talet och nå netto noll runt 2050, för att därefter följas av netto negativa utsläpp. Stora upptag av koldioxid kommer att behövas och även övriga växthusgaser behöver minska kraftigt.[1]

Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 och ha negativa utsläpp därefter

Det klimatpolitiska ramverket för Sverige antogs av riksdagen i juni 2017. Ramverket syftar till att skapa förutsättningar för ett långsiktigt och transparent klimatpolitiskt arbete och består av en klimatlag, ett klimatpolitiskt råd och nationella klimatmål.[2]

Vad gäller klimatmålen har Sverige ett långsiktigt klimatmål och ett antal etappmål på vägen. Det långsiktiga klimatmålet är att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser senast 2045 för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får så kallade kompletterande åtgärder tillgodoräknas i viss mån, vilket kan vara t.ex. ökat upptag i skog och mark, avskiljning och geologisk lagring av biogen koldioxid eller verifierade utsläppsminskningar utomlands. Sveriges så kallade territoriella utsläpp ska vara minst 85 pro-

[1] IPCC (2022).
[2] Prop. 2016/17:146.

cent lägre än utsläppen 1990. Det innebär att maximalt motsvarande 15 procent av utsläppen 1990 får utgöras av kompletterande åtgärder.

En omfattande klimatomställning krävs, bl.a. inom industrin

Sverige har påbörjat en klimatdriven strukturomvandling och samhället står inför stora klimatinvesteringar. Regeringens ambition är att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsnation och regeringen driver på för en grön industriell revolution med investeringar i hela landet[3].

För att nå nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter krävs en omfattande omställning till fossilfrihet, eftersom industrins, el- och värmesektorns samt transportsektorns utsläpp i princip behöver vara noll senast 2045. Här finns en stor utmaning inom industrin som i dag står för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser och där de så kallade processrelaterade utsläpp står för en stor andel av detta.[4] För att lyckas behöver därmed många viktiga pusselbitar falla på plats på kort tid.

Det pågår ett arbete i olika forum för att tydliggöra de tekniska, ekonomiska och processmässiga behov som finns. Vi gör inget försök att ge en komplett översikt över det som sker, utan vi gör här nedan några nedslag.

Klimatpolitiska rådet konstaterar att det finns goda tekniska och ekonomiska möjligheter att minska industrins utsläpp till noll 2045 men att det kräver nödvändiga investeringar i rätt tid.[5] I sin årsrapport för 2022 understryker rådet vikten av att skapa bättre förutsättningar för investeringar som bidrar till att klimatmålen nås, och man menar att ambitionerna om snabbare och effektivare tillståndsprocesser bör få genomslag. Rådet lyfter vikten av högre kompetens och ökade resurser hos såväl de sökande företagen som de miljöprövande myndigheterna.[6]

Energimyndigheten pekar i sin återkommande nulägesanalys av industrins klimatomställning att vägen till nettonollutsläpp i industrin kräver satsningar på innovativa och teknikskiftande lösningar, vilka i sin tur är beroende av systemlösningar. Enligt myndigheten

[3] Regeringsförklaring den 30 november 2021.
[4] Naturvårdsverket (2019).
[5] Klimatpolitiska rådet (2021).
[6] Klimatpolitiska rådet (2022).

förväntas fyra huvudsakliga tekniskspår vara centrala i klimatomställningen. Tekniskspåren är elektrifiering, biomassa, vätgas samt koldioxidavskiljning och lagring.[7] Se avsnitt 8.3.2 för ytterligare beskrivning.

Industrin visar sin vilja att ställa om genom sina färdplaner

Sedan 2016 arbetar regeringens initiativ Fossilfritt Sverige med att samla, inspirera och möjliggöra för näringsliv, kommuner, regioner och organisationer att ta steg mot fossilfrihet.[8] Hittills har 22 näringslivsbranscher inom ramen för initiativet presenterat så kallade färdplaner för fossilfri konkurrenskraft, där man tydliggör hur branscherna skulle kunna bli fossilfria eller klimatneutrala senast 2045. Färdplanerna visar möjligheter, identifierar hinder och innehåller förslag på lösningar för omställningen, både genom näringslivets egna åtaganden och genom förslag till politiken.

Utöver branschernas färdplaner arbetar Fossilfritt Sverige med tvärsektoriella strategier och man har hittills presenterat strategier för en hållbar batterivärdekedja, vätgas, bioekonomi samt finansiering. Fossilfritt Sverige presenterade i oktober 2021 sin första uppföljning av färdplanerna, vilken ger en närmare bild av genomförandet i respektive bransch och summerar hur långt politiken kommit med att genomföra förslagen från färdplanerna. Tillståndsprocesser lyfts som en av de fem viktigaste utmaningarna för politiken att adressera.[9]

8.2.2 Prövningsprocessen för klimatprojekt kan stödjas genom förstärkt stöd till länsstyrelserna

Ett av våra horisontella förbättringsförslag är att stärka länsstyrelsens roll som nav och central samordnare av statens intressen (se avsnitt 6.1.1). Förslaget ska ses mot bakgrund av att vår informationsinhämtning i princip samstämmigt visar att samrådsskedet behöver stramas upp för att uppnå en effektivare process, och samrådet har en central roll i miljöprövningen. Länsstyrelsen i Västerbottens län, som har fått i uppdrag av regeringen att samordna arbetet med att

[7] Energimyndigheten (2021c).
[8] Dir. 2016:66, dir. 2020:50.
[9] Fossilfritt Sverige (2021a).

främja en effektiv samrådsprocess, uttrycker detta enligt följande i ett pressmeddelande:

> Samrådet är första steget i en miljöprövning och en förutsättning för väl fungerande prövningsprocesser. Kvaliteten i samrådsprocessen lägger grunden för en effektiv och väl fungerande tillståndsprocess enligt miljöbalken. En väl fungerande samrådsprocess främjar också syftet med miljöbedömning, det vill säga att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande på ett tidigt stadium så att en hållbar utveckling främjas.[10]

Samtliga aktörer behöver bidra till att underlaget blir mer fullständigt. I våra samrådsmöten med länsstyrelsen har det framkommit att resursbrist hos länsstyrelsen innebär att arbetet under samrådsskedet nedprioriteras. Detta kan få särskilt negativa konsekvenser om det rör sig om en ny och tidigare oprövad verksamhet eller teknik, vilket kan vara fallet när industrin på bred front ska ställa om för att nå klimatmålen. I dessa fall kan det vara svårt att förlita sig på arbetssätt och metoder som används för rutinärenden som t.ex. vindkraft och täkter, eftersom nya och oprövade verksamheter ofta väcker nya frågor. Brister i samrådsskedet kan leda till tidsförluster och tidskrävande kompletteringsbehov i ett senare skede.

Av vår informationsinhämtning framgår också att det inte finns någon särskild beredskap som tar hänsyn till att den gröna omställningen sker snabbt och är geografiskt ojämnt fördelad över landet, där många verksamheter planeras i delar av landet med små länsstyrelser.

Genom ett särskilt stöd i form av en klimatstyrka och ett kunskapscentrum kan omställning av en miljöfarlig verksamhet som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen effektiviseras. Samtidigt innebär ett sådant stöd att våra förslag i kapitel 6 om länsstyrelsens förstärkta roll, utökade krav på samrådsredogörelsen och bättre samordning av riksintressen och partsroller ges större möjlighet att få genomslag. Detta är till fördel inte bara för länsstyrelsen och andra aktörer i miljöprövningsprocessen utan även för verksamhetsutövaren. En klimatstyrka som stödjer länsstyrelsen i rollen som aktiv samrådspart kan i sin tur ge länsstyrelsen utökade möjligheter att stödja verksamhetsutövaren i att ta fram en bättre tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning som minskar eller helt tar bort behovet av kompletteringar av ansökan i ett senare skede av processen.

[10] Länsstyrelsen i Västerbottens län (2021).

8.2.3 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet nyttjas vid behov

Utredningen anser i första hand att det bör lämnas till länsstyrelserna att avgöra när de vill använda sig av klimatstyrkan och kunskapscentrumet. Om det blir många förfrågningar får chefen för klimatstyrkan prioritera bland förfrågningarna. Stödet ska dock ges till verksamheter som kan anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen. Denna övergripande utgångspunkt uttrycks därför i den nya bestämmelse om att inrätta klimatstyrkan som vi föreslår i förordningen med länsstyrelseinstruktion.

I bedömningen av vilka verksamheter som är aktuella kan styrkan vägledas av de resonemang om urvalet som finns i det förkastade förslaget (se avsnitt 8.3.1 och avsnitt 8.3.2). Vi menar att verksamheter som genomför stora direkta utsläppsminskningar, möjliggör klimatomställningen genom indirekta utsläppsminskningar eller åstadkommer negativa utsläpp kan anses på olika sätt väsentligt bidra till att nå klimatmålen.

Resonemangen i det förkastade förslaget om förturssystem är endast en vägledning; de begränsningar som finns där är inte styrande för vilka verksamheter klimatstyrkan kan stödja. Utredningen anser att det skulle öka komplexiteten om det fanns ett lagreglerat förfarande kring vilka verksamheter som kan bli aktuella för stöd från klimatstyrkan och kunskapscentrumet. Därför bör bedömningen lämnas till klimatstyrkan.

Ett exempel är nätkoncessioner för elledningar som avgränsas bort i det förkastade förslag till förturssystem, eftersom det övervägda förturssystemet endast gäller verksamheter som omfattas av miljöprövningsförordningen (2013:251). Elnäten är en mycket central del i att möjliggöra klimatomställningen, och därför bör den föreslagna klimatstyrkan kunna stödja länsstyrelserna även i ärenden som rör elnät.

Ett annat exempel är utvinning av metall och mineral som också delvis lyder under sektorslagstiftning, där vi menar att klimatstyrkan bör kunna stödja ärenden som rör utvinning av metall och mineral.

I vårt förslag till ändring i länsstyrelseinstruktionen om att inrätta klimatstyrkan anger vi att styrkan ska stödja länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd. Det innebär att styrkan ska stödja länsstyrelsen med de uppgifter länsstyrelsen har i avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken men också med de upp-

gifter som länsstyrelsen har i egenskap av part enligt 22 kap. 6 § miljöbalken eller som remissinstans. I det fall länsstyrelsen även har andra uppgifter som behöver utföras för verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen finns ingenting i skrivningen som hindrar att styrkan även används till sådana uppgifter. Styrande för prioriteringen av klimatstyrkans resurser är att stödet ges till verksamheter eller åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen.

8.2.4 Kunskapscentrumets utformning och uppdrag

Energimyndigheten föreslås ges i uppgift att, i samverkan med Naturvårdsverket, vara ett kunskapscentrum. Utredningen bedömer att båda dessa myndigheter tillsammans besitter den kompetens som behövs för att bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan med kunskap om industrins klimatomställning.

Energimyndigheten har haft ett flertal projekt och uppdrag de senaste åren som stärkt deras kompetens på området. Utöver deras övergripande uppdrag att arbeta med tillförsel och användning av energi har myndigheten bl.a. ansvar för styrmedlet Industriklivet (se avsnitt 8.4.7). Energimyndigheten har dessutom varit nationellt centrum för CCS sedan december 2020. I november 2021 redovisade myndigheten ett regeringsuppdrag om en nationell strategi för vätgas, elektrobränsle och ammoniak. I januari 2021 presenterade Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket en nationell strategi för hållbar vindkraft. Därutöver pågår ett regeringsuppdrag om batterier, tillsammans med Naturvårdsverket och Statens geologiska undersökning. Sammanlagt bedöms Energimyndigheten ha goda förutsättningar att fortsatt följa utvecklingen av och bistå med kunskap kring industrins klimatomställning.

Naturvårdsverket har en viktig roll som tillsyns- och remissmyndighet samt part i tillståndsprocessen. Verket har redan i dag till uppgift att ge vägledning och har kunskap om olika verksamheters miljöpåverkan. Naturvårdsverket ansvarar för att vara pådrivande, stödjande och samlande när miljöpolitiken inklusive klimatfrågan ska genomföras. Verket ansvarar också för genomförande inklusive tillsyn av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) som omfattar flertalet av de anläggningar inom industrin som nu ställer om.

Utbyggnad av elnäten bedöms vara en central del i den elektrifiering som möjliggör stora delar av klimatomställningen. Så som utredningen beskriver i avsnitt 8.2.3 anser vi att klimatstyrkan bör kunna stödja länsstyrelsen vid elnätsprojekt. Bland myndigheterna finns det tekniska kunnandet om elnäten hos Energimarknadsinspektionen, men trots det bedömer vi att kunskapscentrumet inte behöver breddas med specifik elnätskompetens genom Energimarknadsinspektionen. I de fall länsstyrelsen eller klimatstyrkan behöver kunskap om elnäten kan de vända sig direkt till Energimarknadsinspektionen. Utredningen bedömer att antalet myndigheter i centrumet bör minimeras (se avsnitt 8.6.1 för alternativ).

Förslaget innebär att en ny punkt 20 läggs till i 3 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet för att bilda kunskapscentrumet. I bestämmelsen anges att centrumet ska bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan. Det är ett brett uttryck som innebär att centrumet inom relativt vida ramar självt kan avgöra hur man bäst uppfyller sin uppgift. Det är framför allt fråga om kunskapsstöd, men för att uppfylla 3 § 20 b kan även platsbesök behövas.

Kunskapscentrumets förhållande till Klimaträttsutredningens förslag för att integrera klimatperspektivet vid tillståndsprövning och tillsyn

Klimaträttsutredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att regeringen ska ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med bl.a. Energimyndigheten utforma de vägledningar som behövs för att bedöma en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn.[11] Klimaträttsutredningen bedömer att det medför en ökad arbetsbörda på minst 10 årsarbetskrafter för Naturvårdsverket och 4 årsarbetskrafter för Energimyndigheten 2022–2045 men denna resursbedömning är bredare än enbart för vägledningsuppgiften och gäller sammantaget för alla förslagen i delbetänkandet.[12] Utformningen av vägledningar är en uppgift som eventuellt kan knytas eller ges till kunskapscentrumet om regeringen beslutar att gå vidare med Klimaträttsutredningens förslag i denna del.

Vidare föreslår Klimaträttsutredningen att det ska förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska

[11] SOU 2021:21, s. 194–196.
[12] SOU 2021:21, s. 270–271.

redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen.[13] Därutöver föreslås ett krav att så kallade IED-verksamheter i sin ansökan ska föreslå hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras. Även i denna del skulle kunskapscentrumet kunna ges i uppdrag att bistå länsstyrelsen och klimatstyrkan med kunskap, som i sin tur kan ge verksamhetsutövaren stöd vid upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen under samrådet. Centrumet och klimatstyrkan skulle också kunna ge stöd när förslag och åtgärder för att minimera utsläppen av växthusgaser tas fram och bedöms.

Ytterligare möjliga uppgifter för ett kunskapscentrum

Kunskapscentrumet skulle kunna få ett bredare uppdrag än att bistå länsstyrelserna med kunskap i relation till arbetet med miljötillstånd. Vi menar att samlad kunskap om, och stöd för, industrins klimatomställning inom myndigheterna skulle kunna vara till nytta för flera, både offentliga och privata, aktörer. I dag finns kompetensen splittrad på flera olika myndigheter, vilket är en utmaning i sig. Ett kunskapscentrum skulle kunna vara en tydlig myndighetsnod för industrins klimatomställning, vilket i dag inte finns. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå sådana uppgifter men lyfter detta som en möjlighet för regeringen att överväga.

8.2.5 Förhållandet mellan klimatstyrkan, kunskapscentrumet, övriga myndigheter och verksamhetsutövaren

Klimatstyrkan och kunskapscentrumet har båda till syfte att i första hand bistå länsstyrelsen där klimatstyrkan erbjuder handläggarstöd till länsstyrelsen medan kunskapscentrumet bidrar med miljötekniskt kunnande. I viss mån kan klimatstyrkan, genom att bygga på erfarenhet inom olika tekniker, också delvis få sådan kompetens. Klimatstyrkans handläggare och länsstyrelsens handläggare ska kunna vända sig till kunskapscentrumet för kunskap och råd.

Klimatstyrkan nyttjas på begäran av en länsstyrelse. Däremot kan en verksamhetsutövare inte begära stöd direkt från styrkan, utan av-

[13] SOU 2021:21, s. 174–177.

sikten är att styrkan ska ge länsstyrelsen bättre förutsättningar att ge mer stöd till verksamhetsutövaren.

Vi har medvetet lagt vårt förslag till reglering av styrkan och centrumet och dess inbördes förhållanden på en övergripande nivå. Det är fråga om nya funktioner inom ett obeprövat område där samarbetsformer och rutiner behöver upprättas efter hand som arbetet fortskrider. Vi utesluter därför inte att det kan behövas ytterligare reglering. Den frågan får adresseras i ett senare skede och kan vara del av ordinarie myndighetsstyrning.

Kunskapscentrumets huvuduppgift är enligt vårt förslag att bidra med kunskap samt bistå klimatstyrkan och länsstyrelserna i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Hos kunskapscentrumet kommer miljötekniskt kunnande kring industrins klimatomställning att samlas och centrumet kan därför även utgöra ett stöd och bidra med kunskap till verksamhetsutövare och olika myndigheter.

Naturvårdsverket har uppmärksammat att deras samverkan med Energimyndigheten i kunskapscentrumet och stöd till klimatstyrkan behöver kunna fungera ihop med den partsroll som Naturvårdsverket har i miljöprövningar med stöd av 22 kap. 6 § miljöbalken. Vi konstaterar att Naturvårdsverket som central tillsynsmyndighet inom miljöområdet redan har rådgivande funktioner att förhålla sig till vid utövandet av partsrollen och likt övriga myndigheter en allmän skyldighet att bistå med synpunkter och remissyttranden enligt 8 och 26 §§ förvaltningslagen. Dessutom förslår vi i 6 kap. 32 a § miljöbalken en skyldighet för Naturvårdsverket att ge länsstyrelsen underlag för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra de nya uppgifter länsstyrelsen föreslås få i 6 kap. 32 § andra stycket miljöbalken. Naturvårdsverkets stöd går alltså i många fall via länsstyrelsen till verksamhetsutövaren. Av 6 kap. 32 § tredje stycket framgår att länsstyrelsen bedömningar inte är bindande, vilket då också gäller för Naturvårdsverket.

Det stöd som Naturvårdsverket kan behöva ge inom ramen för de nya funktioner vi föreslår skiljer sig inte i någon större utsträckning från det stöd Naturvårdsverket ger redan i dag. Vi anser ändå att det finns skäl att ange att Energimyndighetens arbete i kunskapscentrumet ska ske i samverkan med Naturvårdsverket, eftersom både Energimyndigheten och Naturvårdsverket har viktiga perspektiv att bidra med; denna nytta är större än den potentiella risken

kopplad till Naturvårdsverkets partsroll. En förutsättning för att kunskapscentrumet ska lyckas med sina uppgifter är en väl fungerande samverkan mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket kan förstås ställas inför situationer där myndigheten förväntas lämna stöd i förhållande till en enskild verksamhet. Eftersom omständigheterna skiljer sig åt i det enskilda fallet är det inte lämpligt att närmare reglera hur Naturvårdsverket ska förhålla sig i sådana fall, utan verket får använda befintliga rutiner och metoder även i förhållande till de nya uppgifterna för att hantera eventuella konflikter med partsrollen.

8.3 Närmare om varför vi inte föreslår ett förtursförfarande

8.3.1 Beskrivning av alternativet som förkastas

Utredningen har analyserat en möjlig konstruktion till ett förtursssystem under arbetsnamnet *Förtur för klimatet*. I det följande ges en sammanfattande beskrivning av det system som utredningen väljer att *inte* förorda. Det utkast till författningsförslag som togs fram återfinns i bilaga 3.

Kriterier för förtursverksamheter på förordningsnivå

I miljöbalken finns förslag till ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förtursförfarande för vissa verksamheter. Med stöd av bemyndigandet finns förslag till en ny förordning om förtur för klimatet som innehåller bestämmelser om förtursförfarande för verksamheter och åtgärder som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

I förturssystemet beslutar länsstyrelsen om huruvida en verksamhet är förtursberättigad utifrån kriterier som anges i den nya förordningen. Kriterierna syftar till att peka ut vilka verksamheter som anses väsentligt bidra till klimatmålen.

Första kriteriet är att verksamheterna är bland de utpekade verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen. Dessa koder omfattar följande verksamheter:

- avskiljning och lagring av koldioxid (CCS)
- batteriproduktion
- biodrivmedelsproduktion
- elektrobränsleproduktion
- fossilfri produktion av stål och metall
- plastreturraffinaderier
- fossilfri elproduktion
- vätgasproduktion och lagring.

Koderna i sig är dock inte alltid tillräckligt precisa för att avgöra om verksamheten kan bli föremål för förtur eller inte, och därför behövs några ytterligare kriterier. Det andra kriteriet är att verksamheten eller åtgärden är en del av en av företaget upprättad plan för att verksamheten ska ha nära noll eller negativa utsläpp. Därefter finns tröskelnivåer antingen för storleken på de direkta utsläppsminskningar eller negativa utsläpp som den sökta verksamheten åstadkommer eller storleken på verksamheter som möjliggör indirekta utsläppsminskningar. Dessa tröskelnivåer är angivna som en utsläppsminskning med minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter per år, permanenta negativa utsläpp med minst 100 000 ton koldioxid per eller tröskelnivåer utifrån storlek på verksamhet, t.ex. 800 gigawattimmar (GWh) elproduktion per år för vindkraft.

Förordningen kompletteras med föreskrifter framtagna av Energimyndigheten som ger närmare tröskelnivåer för verksamheter som åstadkommer indirekta utsläpp. Det finns dessutom en ventil i förordningen som ger möjlighet att ytterligare verksamheter blir förtursberättigade.

Vidare ska listan över verksamheter och tröskelnivåerna ses över regelbundet, och vid behov uppdateras, i samband med den klimatpolitiska handlingsplan som regeringen enligt klimatlagen (2017:720) är ålagd att presentera för riksdagen vart fjärde år.

Vi har valt en författningslösning där förtursverksamheter anges med att bokstaven ”f” läggs till de relevanta verksamhetskoderna i miljöprövningsförordningen. Ett alternativ skulle vara att endast lista verksamhetskoderna i förtursförordningen. En fördel med ett sådant förfarande är att det innebär färre författningsändringar.

Nackdelen är att det inte blir lika synligt i själva miljöprövningsförordningen.

Vidare har vi valt att ha vissa tröskelnivåer på förordningsnivå medan andra är på föreskriftsnivå. Ett alternativ skulle vara att samla alla tröskelnivåer på förordningsnivå men då behöver den föregås av ytterligare analys av lämpliga tröskelnivåer av exempelvis Energimyndigheten.

Åtgärder för förtursverksamheter

Följande åtgärder föreslås för förtursverksamheterna i det förkastade förslaget.

Förtursstyrka

I förordningen med länsstyrelseinstruktion finns förslag till en ny bestämmelse som inrättar en förtursstyrka inom någon av länsstyrelserna. I bestämmelsen finns en upplysningsbestämmelse om att bestämmelser om förtursstyrkan finns i den nya förordningen om förtur för klimatet. Förtursstyrkan ska hjälpa länsstyrelsen i alla delar av handläggningen enligt vad som närmare specificeras i den nya förordningen.

Kunskapscentrum

I förordningen med instruktion för Statens energimyndighet finns förslag till en bestämmelse som ger Energimyndigheten uppgiften att, i samverkan med Naturvårdsverket, vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. I bestämmelserna specificeras vad kunskapscentrumet ska göra och att det har i uppgift att se över kriterierna för förtursverksamheter i samband med att den klimatpolitiska handlingsplanen tas fram.

Skyndsam handläggning hos prövningsmyndigheterna

I lagen (2021:921) om mark- och miljödomstolar och förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer finns förslag till bestämmelser om att förtursverksamheter ska handläggas med förtur i mark- och miljödomstol, i Mark- och miljööverdomstolen och hos miljöprövningsdelegationer. Avsikten med bestämmelserna är att förslagen om förtur ska få genomslag i den faktiska handläggningen av mål och ärenden hos prövningsmyndigheterna.

Krav på att upprätta tidsplan

I miljöbalken och förordningen om miljöprövningsdelegationer finns förslag till bestämmelser om att mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen och miljöprövningsdelegationer ska fastställa en tidsplan för handläggningen av ärenden och mål om förtursverksamhet.

Fördelning av mål och ärenden

Ansökningsmål om miljöfarlig verksamhet lottas på en juristdomare och ett tekniskt råd när målet kommer in till mark- och miljödomstolen. Det framgår av 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och domstolarnas arbetsordning. Ärenden om miljöfarlig verksamhet knyts regelmässigt till en handläggare hos miljöprövningsdelegationen. Av 24 § förordningen med tingsrättsinstruktion framgår att lagmannen eller en chefsrådman bör delta när ett mål eller ärende avgörs om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets eller ärendets art. Principer för fördelning av mål på lagman eller chefsrådman kan också anges i arbetsordningen.

En samstämmig uppfattning hos berörda aktörer är att det finns stora fördelar ur tids- och effektivitetssynpunkt med att mål och ärenden knyts till domare och handläggare och att byte av ordförande under målets handläggning så långt möjligt ska undvikas.

Nuvarande ordning fungerar tillfredsställande och bör behållas men vi anser att det saknas skäl att särskilt reglera hur mål fördelas. Vi har även övervägt frågan om att utse särskilda domare för handläggning av förtursmål men har ansett att en sådan författningsreglerad

specialisering inte är lämplig. Vi konstaterar att det finns utrymme i domstolarnas arbetsordning att ange principer för fördelning av mål som skulle kunna användas för mål om förtursverksamheter.

8.3.2 Resonemang kring urvalet av verksamheter som kan anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen

Att peka ut vilka verksamheter som skulle kunna anses väsentligt bidra till att nå klimatmålen har sina utmaningar (se avsnitt 8.3.3). I det följande redovisas utredningens resonemang kring urvalet av förtursverksamheter i det förkastade förslaget.

Utredningen avgränsar förturssystemet till verksamheter som regleras enligt miljöprövningsförordningen. Denna avgränsning ligger i linje med våra direktiv som pekar ut miljöfarlig verksamhet. Avgränsningen görs också för att minimera komplexiteten i systemet och för att den begränsade utredningstiden inte medgav tid att även analysera sektorslagstiftning.

De största utsläpparna är väsentliga

Ett relativt fåtal enskilda anläggningar i Sverige står sammanlagt för en betydande del av Sveriges utsläpp av växthusgaser. De fem anläggningar som orsakar störst utsläpp står för en sjättedel av alla Sveriges utsläpp och de 25 största anläggningarna står för 28 procent av utsläppen. Samtliga dessa anläggningar finns inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). I tabell 8.1 nedan redovisas antal anläggningar i Sverige med utsläpp över en viss nivå.

Att minska dessa anläggningars utsläpp är nödvändigt och skulle otvetydigt ge ett väsentligt bidrag till att nå Sveriges klimatmål. Anläggningarna med de största utsläppen bland dessa bör därmed inkluderas i ett förturssystem.

Tabell 8.1 Anläggningar i Sverige med störst utsläpp av växthusgaser

Mängd utsläpp	Antal anläggningar i Sverige	Andel av Sveriges växthusgasutsläpp inom EU:s utsläppshandel	Summa växthusgasutsläpp (miljoner ton koldioxidekvivalenter)
Minst 50 000 ton koldioxidekvivalenter	59	88 %	17
Minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter	33	79 %	15
Minst 500 000 ton koldioxidekvivalenter	7	49 %	9

Källa: Egen bearbetning efter statistik från Naturvårdsverket (2020a).

Även möjliggörare bidrar väsentligt till klimatmålen

För att nå fossilfrihet behövs investeringar i nyckeltekniker som möjliggör omställningen. Myndigheter och aktörer lyfter en rad tekniker som stödjer övergången från fossila insatsvaror och bränslen. Dessa möjliggörare omfattar bl.a. förnybar elproduktion, eldistribution, produktion och distribution av vätgas, produktion av biodrivmedel och batteriproduktion. Dessa områden bedöms ha en mycket central roll för att nå klimatmålen.

Energimyndigheten identifierar fyra huvudsakliga teknikspår för att minska fossila växthusgasutsläpp inom industrin i sin nulägesanalys för Industriklivet:[14]

- biomassa
- vätgas
- elektrifiering
- avskiljning, transport och lagring av koldioxid (CCS) och avskiljning och användning av koldioxid (CCU).

Utöver dessa huvudspår finns bränslebyten och energieffektivisering. I form av avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS) är CCS också ett alternativ för att uppnå negativa utsläpp. Energimyndigheten understryker att samtliga spår behövs och att det som är gemensamt är att de kräver stora mängder fossilfri el eller biomassa.

[14] Energimyndigheten (2021c).

Även Fossilfritt Sveriges färdplaner pekar på vikten av tillgång till och utveckling av ovan nämnda teknikspår. Utöver branschernas egna färdplaner för fossilfri konkurrenskraft har Fossilfritt Sverige hittills presenterat fyra strategier – en strategi för en hållbar batterivärdekedja, en vätgasstrategi, en biostrategi samt en finansieringsstrategi.[15]

Teknikspåren känns också igen i regeringens överväganden och arbete. I den klimatpolitiska handlingsplanen lyfts en rad förutsättningar för klimatomställningen, däribland elektrifieringen och bioekonomin.[16] Regeringen presenterade en elektrifieringsstrategi i februari 2022[17] och har aviserat att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag till en nationell bioekonomistrategi. Regeringen har även inrättat ett nationellt centrum för CCS på Energimyndigheten samt gett Energimyndigheten i uppdrag att föreslå en strategi för vätgas och elektrobränsle. Uppdraget redovisades i november 2021.[18]

Samma avgörande teknikspår finns identifierade på fler ställen. I en underlagsrapport till Klimaträttsutredningen har Chalmers och konsultföretaget Profu pekat på nyckelfunktioner i omställningen.[19] Det handlar bl.a. om elförsörjning, stödtjänster och leveranssäkerhet, negativa utsläpp inklusive bio-CCS samt tekniker för sektorer där det är synnerligen svårt att minska utsläppen och sådana tekniker som bidrar till ökad cirkularitet.

De möjliggörande tekniker eller teknikspår som vi identifierat för förtur är:

- **batteriproduktion**, för att bl.a. möjliggöra elektrifiering av transportsektorn
- **produktion av biodrivmedel och elektrobränslen**, för att möjliggöra ersättning av fossila bränslen; elektrobränslen är ett samlingsnamn för olika syntetiska bränslen som framställs av vätgas (från elektrolys) och koldioxid (genom avskiljning och användning, CCU)
- **plastreturraffinaderier**, för att möjliggöra återcirkulering av plast genom kemisk återvinning

[15] Fossilfritt Sverige (2020), (2021b), (2021c) och (2022).
[16] Prop. 2019/20:65.
[17] Regeringsbeslut den 3 februari 2022, I 2022/00299.
[18] Energimyndigheten (2021f).
[19] Chalmers och Profu (2022).

- **fossilfri elproduktion**, för att möjliggöra elektrifiering inom inte minst industrin och transportsektorn
- **vätgasproduktion och lagring**, för att möjliggöra bl.a. de fossilfria industriprocesser som har behov av vätgas som insatsvara samt vätgas som energilager; vätgas kan på sikt även bli viktig för omställningen av transportsektorn.

CCS ingår också i förtursystemet och skulle kunna klassificeras som en möjliggörare för t.ex. utsläppsminskning vid industrier med processrelaterade utsläpp som saknar andra rimliga alternativ till utsläppsminskande åtgärder. Vi väljer att se CCS som antingen en metod att 1) i form av fossil-CCS ge en direkt utsläppsminskning eller 2) i form av bio-CCS ge negativa utsläpp.

Siktet är netto noll och negativt därefter

Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 för att därefter nå negativa utsläpp. Prognoser visar att det utrymme om maximalt 15 procent som tillåts kompenseras med så kallade kompletterande åtgärder behövs framför allt för de utsläpp som är svårast att minska, t.ex. utsläpp från jordbrukssektorn och vissa diffusa utsläpp inom industrin. Det innebär att utsläppen i övriga sektorer, bl.a. transportsektorn, el- och värmesektorn och även industrin, i princip behöver vara noll senast 2045.

Negativa utsläpp kan åstadkommas genom ökat upptag av koldioxid i skog och mark samt genom bio-CCS eller direktinfångning och lagring av koldioxid i atmosfären (DACCS). I detta sammanhang ingår däremot inte upptag i skog och mark utan det som ingår är permanenta negativa utsläpp i form av bio-CCS och DACCS.

Investeringar i bio-CCS är på gång i Sverige. Genom styrmedlet Industriklivet ger regeringen stöd till forskning, utveckling, test, demonstration och investeringar av bio-CCS. Från och med 2022 har regeringen även infört ett driftstöd till bio-CCS i form av så kallad omvänd auktionering. Vad gäller DACCS finns inga aktuella investeringar på gång i Sverige och en storskalig tillämpning av tekniken ligger längre fram i framtiden.

CCS av fossila koldioxidutsläpp åstadkommer inte negativa utsläpp utan det är en utsläppsminskande åtgärd. Enligt det klimatpoli-

tiska ramverk tillåts CCS av fossila utsläpp som en åtgärd i de fall andra rimliga alternativ saknas.

Den permanenta geologiska lagringen av koldioxid genom CCS förväntas i närtid framför allt ske utomlands och inte i Sverige, men förturen bör även omfatta lagringen av koldioxiden. En CCS-anläggning för fossilt och biogent samt direktinfångning bedöms behöva tillstånd för avskiljningen och för den tillfälliga lagringen vid anläggningen innan koldioxiden transporteras vidare till den permanenta geologiska lagringen.

Se tabell 8.2 nedan för en översikt över antal anläggningar i Sverige som i dag förbränner biomassa och släpper ut biogen koldioxid och som kan potentiellt vara aktuella för bio-CCS.

Tabell 8.2 Antal anläggningar med större biogena utsläpp

Mängd biogena utsläpp	Antal anläggningar i Sverige med stora biogena utsläpp	Summa biogena utsläpp (miljoner ton koldioxid)
Minst 100 000 ton koldioxid	69	33
Minst 300 000 ton koldioxid	34	27
Minst 500 000 ton koldioxid	23	23

Källa: Egen bearbetning efter statistik från Naturvårdsverket (2020b).

Det behövs tröskelvärden för att kvala in till förtur

För att begränsa förturen till tillståndsansökningar för åtgärder som ger ett väsentligt bidrag till att nå klimatmålen föreslår utredningen att tröskelvärden införs för att verksamheten ska kvala in som förtursverksamhet.

För verksamheter med direkta utsläppsminskningar sätts ett tröskelvärde på minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter för att verksamheten ska bli aktuell för förtur, vilket motsvarar cirka 0,2 procent av Sveriges utsläpp. Genom detta kriterium skulle uppåt 33 befintliga anläggningar kunna omfattas av förturen vad gäller direkta utsläppsminskningar från produktion, inklusive genom installation av CCS.

För verksamheter som åstadkommer negativa utsläpp, t.ex. genom bio-CCS, sätts ett tröskelvärde på minst 100 000 ton avskild och permanent lagrad koldioxid. Denna tröskel innebär att omkring 69 anläggningar skulle kunna omfattas. Det förväntas dock inte att alla dessa anläggningar skulle vara aktuella för bio-CCS, eftersom det är stor skillnad mellan den tekniskt möjliga och den ekonomiskt realiserbara potentialen. Energimyndigheten refererar i en rapport från 2021 till uppgifter från branschorganisationen Svebio om att en förbränningsanläggning ska ha ett utsläpp på minst 500 000 ton koldioxid per år för att det ska vara effektivt att investera i en anläggning för koldioxidavskiljning.[20] Det skulle innebära att 23 anläggningar skulle vara aktuella.

Vad gäller verksamheter som åstadkommer indirekta utsläppsminskningar föreslår utredningen att lämpliga tröskelvärden anges i föreskrifter som tas fram av Energimyndigheten. Tröskelvärdena kan anges i volym producerad produkt i stället för ton utsläppsminskning, t.ex. antal gigawatt (GW) batteriproduktion, antal GWh elproduktion eller antal ton vätgas.

I fråga om vindkraft har vi analyserat en gräns på 800 GWh, vilket motsvarar 0,5 procent av Sveriges elproduktion 2020. Enligt statistik från branschorganisationen Svensk Vindenergi finns 11 beslutade eller planerade investeringar 2017–2024 på vindkraftsparker som producerar mer än 800 GWh, vilket i genomsnitt innebär cirka 1–2 investeringar per år.[21]

Avgränsningar och alternativ

Det finns många verksamheter som bidrar till klimatomställningen, och för att utforma ett begränsat förtursförfarande som minimerar konsekvenserna på andra mål och ärenden har vi valt att begränsa urvalet.

[20] Energimyndigheten (2021e).
[21] Svensk Vindenergi (2022).

Elnäten undantas i det förkastade förturssystemet eftersom de prövas i särskild ordning

En ökad elektrifiering av samhället är en förutsättning i klimatomställningen; ett flertal scenarier pekar på ett fördubblat elbehov till 2045.[22] Till detta behövs både ytterligare elproduktion och förstärkt elnät för överföring av el. Elnäten har även en nyckelroll i klimatomställningen och prövningar av elnät tar ofta många år.

Elnäten är koncessionspliktiga enligt ellagen och regleras inte av miljöprövningsförordningen och föreslås därför inte omfattas av förturssystemet. På elnätsidan pågår en rad åtgärder i syfte att korta handläggningstider för prövningen. Ellagen har ändrats i syfte att det ska bli enklare att bygga ut elnätet i Sverige och att tillståndsförfarandena ska bli mindre resurskrävande för både elnätsföretagen och de berörda myndigheterna.[23] Energimarknadsinspektionen har tillsammans med Lantmäteriet och länsstyrelserna fått ett regeringsuppdrag att utveckla och testa nya arbetssätt i syfte att korta ledtider för elnätsutbyggnad, och man har bl.a. arbetat med mer parallella processer i stället för sekventiella processer.[24]

I regeringens elektrifieringsstrategi från februari 2022 finns en punkt om kortare ledtider för elnät.[25] I strategin slår regeringen fast en målbild om i snitt halverade ledtider för nya elnät till 2025. Enligt strategin bör halveringen av ledtiderna beakta hela projektprocessen från plan till färdig ledning – inte bara handläggningstiden för de prövande myndigheterna. Även resursförstärkning av prövande myndigheterna och nya arbetsmetoder och kunskapshöjning lyfts.

Kritiska metaller och mineral behövs men föreslås inte omfattas av förturssystemet

Övergången till fossilfria energilösningar väntas leda till en kraftigt ökad efterfrågan av innovationskritiska metaller och mineral.[26] Det handlar bl.a. om sällsynta jordartsmetaller och andra metaller och mineral som är nödvändiga för exempelvis vindkraftverk och elbils-

[22] Energimyndigheten (2021d) och Svenska kraftnät (2021).
[23] Prop. 2020/21:188.
[24] Regeringsbeslut den 9 september 2021, I2021/02334.
[25] Regeringsbeslut den 3 februari 2022, I 2022/00299.
[26] Världsbanken (2020).

batterier. Vikten av tillgång till metaller och mineral lyfts även i EU:s industristrategi och genom den europeiska råvarualliansen.[27]

Sedan mars 2021 arbetar den så kallade FIMM-utredningen (N 2021:01)[28] med att analysera frågan om prövningsprocesser och regelverk för innovationskritiska metaller och mineral. Regelverket för gruv- och mineralnäringen – från prospektering till en avslutad gruvverksamhet – finns i flera lagar som tillämpas parallellt. Prövningsprocessen för mineralutvinning skiljer sig från annan miljöfarlig verksamhet genom att den regleras både i miljöbalken och minerallagen (1991:45), där den sistnämnda innehåller regler om bl.a. undersökningstillstånd och bearbetningskoncession.

Vi föreslår att gruvbrytning inte omfattas av förturssystemet av följande skäl. För det första undantas den del av prövningsprocessen för gruvor som regleras i minerallagen, eftersom vi har valt att avgränsa våra förslag till prövning av miljöfarlig verksamhet enligt miljöprövningsförordningen. För det andra produceras en rad olika metaller i den svenska gruvnäringen, varav merparten är järn och basmetallerna koppar, bly och zink. Det är svårt att avgränsa vilken brytning som skulle vara avgörande för klimatomställningen och därmed skulle kunna bli föremål för förtur. För det tredje är miljöprövning av gruvverksamhet oftast en omfattande verksamhet som tar betydande resurser i anspråk. En förtur för sådana prövningar riskerar att leda till negativa konsekvenser för övriga mål och ärenden. Slutligen pågår FIMM-utredningen som analyserar frågan om prövningsprocesser och regelverk inom detta område.

All elproduktion regleras inte av miljöprövningsförordningen

Flera kraftslag är viktiga för att möta det elproduktionsbehov som klimatomställningen kommer innebära.[29] Utredningen har valt att omfatta all fossilfri elproduktion i förturssystemet, men varken vattenkraft eller produktion av solel regleras av miljöprövningsförordningen och ingår därmed inte i det förkastade förturssystemet. Kvar blir då vindkraft, kärnkraft och biobränslebaserad kraftvärme.

[27] Europeiska kommissionen (2021a), Europeiska kommissionen (2020).
[28] Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01).
[29] Energimyndigheten (2021b).

Industrin som tillverkar klimatvänliga produkter omfattas inte

Omställningen väntas behöva klimatvänliga alternativ och produkter också i konsumentledet. För att nå nettonollutsläpp i transportsektorn väntas en fortsatt elektrifiering av fordonsflottan vara central och i det perspektivet har bl.a. tillverkning av elmotorer och elfordon stor betydelse. När det kommer till nya tillstånd för prövning under miljöprövningsförordningen bedömer vi att det framför allt är produktion av el, batterier och fossilfria bränslen som är möjliggörare vad gäller transportsektorns omställning och därför borde omfattas av förturssystemet.

Jordbruket står för en stor del av Sveriges utsläpp men undantas

Jordbruket stod 2020 för 15 procent av Sveriges samlade utsläpp av växthusgaser, varav ungefär hälften är lustgas från jordbruksmarken och hälften är metan från djurens matsmältning. En mindre del är metan och lustgas från lagring av stallgödsel.[30]

Djurhållning är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen. Det är svårt att åstadkomma en utsläppsminskning inom jordbruket, och i prognoser om Sveriges framtida utsläppsutveckling är det just utsläppen från jordbrukssektorn som kvarstår. Det finns också många djurhållningstillstånd, vilket talar för att dessa inte ska omfattas av ett begränsat förtursförfarande eftersom varje verksamhet för sig kan inte sägas kunna bidra till klimatmålen på ett väsentligt sätt.

Övriga verksamheter där det bör analyseras vidare huruvida de ska omfattas av ett förturssystem

Utredningen har valt att inte förorda förturssystemet och därför har vi också valt att inte analysera om följande verksamheter bör omfattas av förturssystemet: efterbehandling av dikade torvmarker, fossilfri konstgödselproduktion, ytterligare återvinningsindustrier samt produktion av bioråvara som ersätter fossila insatsvaror. Utredningen nämner dock dessa här för fullständighetens skull.

[30] Naturvårdsverket (2022d).

8.3.3 Utmaningar med ett förturssystem och varför det inte är ändamålsenligt

I det följande beskrivs skälen till att utredningen konstaterar att förturssystemet inte är ändamålsenligt. Skälen visar sammantaget att komplexiteten i ett sådant system inte står i rimlig proportion till den tidsvinst som systemet eventuellt skulle kunna ge.

Svårigheter att avgränsa omfattningen på ett lämpligt sätt

Ett förturssystem behöver vara begränsat; annars förlorar det sin mening och riskerar att leda till oproportionella effekter för ärenden som inte omfattas. Det leder till behov av väl avgränsade kriterier för förturssystemets omfattning.

Utredningen ser att ett urval är möjligt men vi ser samtidigt utmaningar och risker med det. En risk är att urvalet blir utdaterat av teknikutvecklingen och blir inaktuellt. Ett sätt att mildra denna risk är att ha en regelbunden översyn av listan, och i det förkastade förslaget föreslås att denna översyn görs i samband med de klimatpolitiska handlingsplanerna. Men en sådan översyn kan medföra osäkerhet och ryckighet över vilka som omfattas av listan.

Det finns också en risk för att verksamheter som är väsentliga för att nå klimatmålen utesluts, eftersom en utgångpunkt har varit att begränsa urvalet till verksamheter som prövas enligt miljöprövningsförordningen. Ett konkret exempel i det förkastade förslaget är att elnäten utesluts. Elnäten är centrala i klimatomställningen och många av de stora omställningsprojekten som är uppräknade i avsnitt 8.3.1 behöver stärkta elnät för att kunna komma till stånd.

Utredningen har bedömt att det inte räcker med teknikval för att begränsa förturen utan att det också behövs storlekskriterier. En risk med det är dock att likartade ärenden, med vissa storleksskillnader, hanteras olika. Länsstyrelsen ska därtill bedöma om tröskelnivån uppfylls, men eftersom bedömningen görs innan verksamheten är på plats eller åtgärden vidtagits kan det uppstå situationer, t.ex. ändrade förutsättningar i produktionsmängd, som innebär att den tilltänkta tröskelnivån inte uppnås under driften. Det kan exempelvis röra sig om mängden negativa utsläpp, mängden batterier som produceras eller mängden elkraftsproduktion.

Svårigheten att avgränsa ligger nära den kritik som inkommit om att många olika satsningar av olika storlek och med olika bidrag behövs för att klara omställningen och att det skickar en felaktig signal att vissa pekas ut som särskilt viktiga. Avgränsningen kan dels skapa incitament att inte investera om inte åtgärden omfattas av förturssystemet, dels leda till att vissa verksamheter i en värdekedja får sina tillstånd snabbare än andra delar av värdekedjan, trots att de hänger ihop.

För att exempelvis bygga ett klimatvänligt elfordon krävs omställning och miljötillstånd i flera led – alltifrån fordons- och batteritillverkning till elproduktion och ett stärkt elnät, brytning av metall och mineral samt tillverkning av fossilfritt stål med tillhörande vätgasproduktion. Vissa branschorganisationer har lyft vikten av att alla nödvändiga tillstånd kopplat till en viss verksamhet bör få förtur, dvs. inte endast de tillstånd som regleras av miljöprövningsförordningen. Det pekar på svårigheten att förlita sig på begränsade kriterier.

Vidare har näringslivet framfört att omställningen vid en verksamhet inte sker vid ett tillfälle utan stegvis. För att beakta detta har vi i förturssystemet inte ställt krav på att åtgärden ska ha noll eller negativa utsläpp utan att åtgärden ska vara en del av företagets plan för att nå nära noll-utsläpp eller negativa utsläpp för verksamheten.

Risker med att införa ytterligare ett prövningsmoment

Svårigheterna i avgränsningen av vilka verksamheter som ska omfattas kan riskera att leda till en prövning i prövningen – och därmed till längre handläggningstider. En reglering som kräver ett myndighetsbeslut för att kunna tillämpas innebär alltid en risk för olika tolkningar och det kan kräva vägledande avgöranden för att kunna tillämpas.

Vi har visserligen föreslagit i det förkastade förslaget att länsstyrelsens beslut om förtursförfarande inte ska kunna överklagas. Konsekvenserna av ett sådant överklagandeförbud, och dess förenlighet med rätten till domstolsprövning som följer av artikel 6 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter, kräver dock en djupare analys som vi inte har gjort med hänsyn till att vi väljer att inte gå vidare med förslaget.

Urvalet är svårt att förena med utgångspunkten om en samlad prövning

En utgångspunkt i miljöbalken är att det ska ske en samlad prövning av en verksamhets totala miljöpåverkan.[31] Prövningen kan därför inte delas upp i olika moment utan måste ha en sådan omfattning att den kan resultera i de villkor eller föreskrifter som krävs enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.[32] I förarbetena till bestämmelsen om ändringstillstånd i 16 kap. 2 a § miljöbalken framhålls att prövningens omfattning alltid bör bestämmas utifrån vad som är nödvändigt från miljösynpunkt med anledning av den avsedda ändringen.[33]

För flera av de verksamheter som vi föreslår ska bli föremål för förtur är det endast en del av verksamheten som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Ett exempel är avskiljning av koldioxid i samband med cementproduktion. Ett annat exempel är omvandling av järnmalm till järnsvamp för ståltillverkning.

En utgångspunkt för utredningen är att den föreslagna regleringen inte medverkar till en otillåten uppdelning av prövningsprocessen i strid med utgångspunkterna i miljöbalken och EU-rättsliga krav. Ett önskemål är att förtursverksamheterna inte är för stora i omfattning eftersom det kan innebära för stora negativa konsekvenser för övriga mål och ärenden. Samtidigt är det angeläget att avskiljning av koldioxid och fossilfri ståltillverkning omfattas av förtur eftersom sådana tekniker har potential att väsentligt bidra till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket.

Ett alternativ är att inte särskilt reglera frågan utan låta de grundläggande principer som nu redovisats avgöra i det enskilda fallet hur avgränsningen ska göras. Ett annat alternativ är att förturen endast ska gälla de åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen, men risken är då att ansökan inte kan prövas om den avser även andra verksamhetsdelar för att kunna göra den miljöbedömning som behövs. Ytterligare annat alternativ är att hela verksamheten får förtur om den innefattar en del som är förtursberättigad, men risken är då att förtursmålen blir för stora i omfattning och medför oacceptabla konsekvenser för övriga mål och ärenden.

Det är troligen mycket som talar för att hela verksamheten ska få förtur om den innehåller delar som är förtursberättigade men för att

[31] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 168 ff.
[32] Jämför bl.a. MÖD 2006:6.
[33] Prop. 2004/2005:129, s. 63.

slutligt kunna ta ställning till frågan, och särskilt vilken påverkan det skulle få på övriga mål och ärenden, behöver konsekvensbedömningen fördjupas.

En förtur vore systemavvikande

Den allmänna ordningen för domstolsprövning är att alla mål ska avgöras så snart som möjligt. De mål och ärenden som kan komma i fråga för förtur förenas inte enkelt med de fyra typsituationer som Målutredningen ställde upp för när det kan vara befogat med förtur (se avsnitt 8.4.2).[34] Den fjärde situationen skulle kunna vara aktuell för de mål och ärenden som omfattas av vårt uppdrag, nämligen när särskilda skyndsamhetskrav följer av Sveriges internationella åtaganden. Sveriges förpliktelser att uppfylla Parisavtalets mål skulle kunna vara ett sådant åtagande.

Å andra sidan angav Målutredningen som exempel på ett sådant åtagande att det i EU-rättslig lagstiftning och konventioner som Sverige har tillträtt ibland ställs upp krav på att en domstolsprövning ska ske extra skyndsamt eller inom viss angiven tid. Så är inte fallet för Parisavtalet. Skälen för förtur är därmed inte tillräckligt starka för de mål och ärenden som kan vara aktuella i förhållande till det behov som övriga mål och ärenden har.

Aktörerna föredrar horisontella förbättringar och ser risker med att teknikneutraliteten äventyras

En överväldigande majoritet av de näringslivsaktörer som utredningen har haft kontakt med anser att särlösningar som innebär förtur inte ska behövas utan de förespråkar horisontella förbättringar av tillståndsprocessen. Utredningens uppdrag i stort är just att föreslå horisontella förbättringar; förturssystemet är tänkt som ett extra stöd utöver de horisontella förbättringarna.

Flera aktörer har också lyft att de ser att urvalet av tekniker kan riskera äventyra teknikneutraliteten och att konkurrenskraften sätts ur spel. Det förkastade förturssystemet föreskriver inte exakt teknik i samtliga fall; vad gäller exempelvis fossilfritt stål kan det röra sig om allt ifrån vätgasreduktion till tekniker som använder biokol. Det

[34] SOU 2010:44, s. 21–22.

ingår därutöver en ventil att tillåta ytterligare verksamheter och åtgärder som förtursverksamhet och en översyn av listan i samband med de klimatpolitiska handlingsplanerna. Utredningen ser dock utmaningar i att göra ett urval som både är beständigt över tid och väl speglar det behov som finns både i termer av klimatomställningen och i termer av behov av nya eller ändrade tillstånd.

Tidsvinsten bedöms vara marginell i relation till systemets komplexitet

Utredningen bedömer att tidsvinsten av förtursystemet är marginell jämfört med systemets komplexitet. I förturssystemets konstruktion försöker vi att smalna av listan över tänkbara förtursverksamheter genom konkreta kriterier och lämnar ett relativt snävt utrymme för bedömning av länsstyrelsen. Det finns dock ett bedömningssteg som ökar komplexiteten i systemet och som innebär en viss tidsåtgång.

8.4 Gällande rätt och tidigare utredningar

8.4.1 En grön gräddfil för miljöförbättrande åtgärder har tidigare avfärdats

En mer skyndsam handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande åtgärder, en så kallad grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*.[35]

Slutsatsen i promemorian är att det krävs ett politiskt ställningstagande för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande samt att det inte är ändamålsenligt att införa en grön gräddfil för vissa typer av mål och ärenden. Utredaren menade att det måste finnas en tydlig definition av vad som anses vara miljöförbättrande för att undvika ett tolkningsutrymme som i sin tur kräver bedömningssteg som riskerar att bli komplicerade och tidsödande. Utredaren menade också att en verksamhet eller åtgärd ofta har en rad olika direkta eller indirekta miljöeffekter som är antingen positiva och negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa

[35] Ds 2018:38.

eller inte kumulativa, och som kan uppstå på kort, medellång eller lång sikt.

Utredaren pekade på att om ett förtursförfarande införs skulle en möjlighet kunna vara att införa en slags verktygslåda med fler obligatoriska processuella moment. Vidare ansåg utredaren att ytterligare resurser skulle krävas till prövningsmyndigheterna för att förtursreglerna skulle få önskad effekt samt att viss personal troligtvis behöver avsättas för en grön gräddfil och att annan personal behöver avsättas till övriga tillståndsprövningar. Även remissmyndigheter skulle behöva tilldelas extra resurser.

Utredaren fann att ingen av de besökta aktörerna hade förordat ett förtursförfarande och kunde inte heller hitta stöd för en sådan ordning i tidigare utredningar. Utredaren menade att ytterligare direktiv med ett politiskt ställningstagande om vilka verksamheter eller åtgärder som bör omfattas är nödvändig. Utredaren såg dock att det fanns risker med ett sådant utpekande eftersom vad som är miljöförbättrande kan ändras över tid och därmed vara oförutsägbart.

8.4.2 Målutredningens slutsatser för krav på särskild skyndsamhet

Målutredningen (Ju 2008:11) hade i uppdrag att analysera om det behövs särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende för att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Uppdraget var brett och omfattade alla måltyper som förekommer i domstol. Utredningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Mål och medel*.[36]

Målutredningens bedömde att den allmänna ordningen för domstolsprövningen måste sörja för att alla mål avgörs så snart som möjligt och med hög kompetens. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att särskilda åtgärder, dvs. författningsreglerade särlösningar, endast bör användas när det finns ett behov av extra stor skyndsamhet och att behovet av skyndsamhet för en viss måltyp då borde vara särskilt stort i förhållandet till de behov som övriga måltyper har i dessa avseenden. För att kunna uppnå det önskvärda positiva resultatet genom särskilda åtgärder måste nästan alltid något annat värdefullt gå förlorat menade utredningen och landade i slutsatsen att sär-

[36] SOU 2010:44.

skilda åtgärder bör användas restriktivt och att den minst ingripande åtgärden som kan möta behovet bör användas.[37]

Med utgångspunkt i slutsatserna ställde Målutredningen upp fyra principer för när det enligt utredningens uppfattning fanns ett behov av särskilda åtgärder för att uppnå särskild skyndsamhet:[38]

- när prövningen har betydelse för om en person ska vara fortsatt frihetsberövad eller omhändertagen
- när särskilt skyddsvärda eller utsatta personer är parter och utgången i målet har betydelse för deras grundläggande levnadsbetingelser
- när avgörandet blir meningslöst, om det inte fattas inom viss kortare tid
- när särskilda skyndsamhetskrav följer av Sveriges internationella åtaganden.

Ett exempel på den sist nämnda situationen är enligt Målutredningen när det i EU-rättslig lagstiftning och konventioner som Sverige har tillträtt ställs upp krav på att en domstolsprövning ska ske extra skyndsamt.[39]

8.4.3 Förtursregler hos domstolarna

Utgångspunkten är att mål och ärenden ska handläggas i den ordning de har kommit in om inte annat anges. Det framgår av många av domstolarnas instruktioner. För vissa mål och ärenden finns krav i författning på skyndsam handläggning. Dessa krav kan vara utformade på olika sätt – ibland ställs korta tidsfrister för t.ex. när huvudförhandling ska hållas eller dom meddelas, i andra fall anges att vissa måltyper ska behandlas med förtur, t.ex. mål som gäller unga lagöverträdare.

Genomgångar av skyndsamhetskrav och förtursregler för mål i domstol finns dels i betänkandet *Mål och medel*[40] , dels i departementspromemorian *Anpassad miljöprövning för en grön omställ-*

[37] SOU 2010:44, s. 21–22.
[38] SOU 2010:44, s. 335.
[39] SOU 2010:44, s. 337–338.
[40] SOU 2010:44, s. 167–202.

ning[41]. Av de exempel som anges i dessa kan särskilt följande lyftas fram här.

För handläggning av mål och ärenden om brott där en misstänkt inte har fyllt 21 år finns bestämmelser om skyndsam handläggning i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Förundersökning mot ungdomar ska om möjligt ledas av personer som är särskilt lämpade för uppgiften och helst av samma person om den unge återkommer som misstänkt för ny brottslighet (se 2 §). Även målet i domstol ska handläggas av domare som särskilt utsetts för uppgiften (se 25 §). Vidare finns allmänna krav på särskild skyndsamhet både vid förundersökning och handläggning i domstol samt särskilda tidsfrister (se 4 och 29 §§).

Migrationsdomstolarna handlägger mål om avvisning eller utvisning samt mål om förvar med förtur. Av förarbetena framgår att förturen framför allt motiveras av att långa väntetider innebär psykiskt lidande för enskilda men även stora kostnader för samhället. Enligt förarbetena bör i förtursmål en noggrann prövning av behov av anstånd och kompletterande utredning övervägas.[42]

Mål om tvångsvård ska handläggas skyndsamt. Bestämmelser om detta finns i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kravet på skyndsamhet gäller för alla instanser, dvs. förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

8.4.4 Förtursregler hos miljöprövningsdelegationerna

Det saknas särskilda bestämmelser om skyndsam handläggning eller förtur i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer eller förvaltningslagen (2017:900). Däremot gäller enligt 12 § första stycket förvaltningslagen att en enskild part skriftligen kan begära att myndigheten ska avgöra ett ärende som har inletts av parten men inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader. Myndigheten ska då inom fyra veckor från den dag en sådan begäran kommit in antingen avgöra ärendet eller avslå begäran i ett särskilt beslut.

[41] Ds 2018:38, s. 76–78.
[42] Prop. 2004/05:170 s. 106 och 125.

8.4.5 Tidsgränser för tillståndsprövning i förnybartdirektivet

En gemensam ram för främjande av energi från förnybara energikällor upprättas inom EU genom det omarbetade förnybartdirektivet från 2018. Direktivet sätter tydliga gränser för hur lång tid en tillståndsprövning får ta för uppförande, uppgradering och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, bl.a. vindenergi, solenergi och vattenkraft. Enligt artikel 16.4 får tillståndsförfarandet uppgå till högst 2 år för kraftverk, och högst 1 år för mindre anläggningar med en elproduktionskapacitet under 150 kilowatt (kW).

Artikel 16 i förnybartdirektivet är genomförd i svensk rätt genom lagen (2021:755) med bemyndiganden att meddela föreskrifter om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi samt i förordningen (2021:757) om tidsfrister och kontaktpunkt för vissa ärenden som gäller tillförsel av förnybar energi. Lagen och förordningen trädde i kraft den 15 juli 2021. I förordningen anges tidsfristerna 2 år respektive 1 år för prövning av ansökningar om tillstånd eller dispens och anmälningar, om de behövs för att anläggningar för produktion av förnybar el och deras utrustning för anslutning till elnätet ska kunna uppföras och tas i drift eller uppgraderas.

Vilka ansökningar som omfattas anges i en uppräkning i 5 § i förordningen. Uppräkningen omfattar ansökan om tillstånd och anmälan om ändring men också bl.a. dispenser enligt 7 kap. miljöbalken (förutom Natura 2000-tillstånd) och ansökan om bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900). Tidsfristerna gäller inte för prövningar som görs av mark- och miljödomstol eller för överklaganden som prövas av en annan myndighet än domstol. Däremot gäller de för prövningar där miljöprövningsdelegation är första instans. I förordningen anges också att Energimyndigheten ska inrätta och ansvara för en digital kontaktpunkt för vägledning och information om ärenden om tillstånd, dispenser och anmälningar som gäller uppförande, uppgradering eller drift av anläggningar för tillförsel av förnybar energi och utrustning som krävs för anslutning av dessa till nätet.

EU-kommissionen presenterade den 18 maj 2022 ett stort paket med åtgärds- och lagstiftningsförslag under namnet REPowerEU för att åstadkomma en snabbare grön omställning av EU:s energi-

system. Kommissionen konstaterar att en långsam och komplex tillståndsprocess är ett stort hinder för förnybar energi. I paketet presenteras bl.a. rekommendationer till medlemsstaterna som syftar till att göra tillståndsgivningen för förnybar energi enklare och snabbare genom bl.a. så kallade ”go-to areas”.[43]

8.4.6 Förstärkningsstyrkan hos domstolarna

Inom Domstolsverket finns en nationell förstärkningsstyrka som har i uppdrag att förstärka domstolar runt om i landet. Den består i dag av 35 medarbetare, varav 15 ordinarie domare och därutöver pensionerade domare och kvalificerade handläggare. Förstärkningsstyrkan leds av en kanslichef som har en tidsbegränsad anställning vid Domstolsverket.

Förstärkningsstyrkan har varit i gång sedan 2012 i sin nuvarande form. Anledningar till att domstolar behöver hjälp kan vara hög måltillströmning, vakanser, utbildning eller sjukdom, och den tid en domare avlastar en domstol kan vara allt från enstaka dagar till längre perioder.

Domstolarna avropar resurser från förstärkningsstyrkan och betalar för stödet. Behovet avgörs av kanslichefen och är inte författningsreglerat.

8.4.7 Tillämpning av begreppet väsentligt bidra till att nå klimatmålen

Det finns ingen vedertagen definition av vilka verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen utan det beror på sammanhanget och varierar över tid. I det följande finns två exempel på hur myndigheter har tillämpat begreppet väsentligt bidra till att nå klimatmålen.

[43] Europeiska kommissionen (2022b).

Industriklivet stödjer åtgärder som väsentligt bidrar till klimatmålen

Regeringen införde ett statligt stöd för insatser som minskar industrins processrelaterade utsläpp i samband med budgetpropositionen för 2018. Stödet kallas Industriklivet och har breddats till att även stödja tekniker för negativa utsläpp, t.ex. bio-CCS och DACCS. Sedan 2021 har ändamålet för Industriklivet ytterligare breddats så att stöd även kan ges till så kallat strategiskt viktiga insatser som bidrar till klimatomställning.

Energimyndigheten administrerar Industriklivet och får bl.a. ge stöd till åtgärder som genom tillämpning av ny teknik eller andra innovativa lösningar inom industrin på ett väsentligt sätt bidrar till att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess etappmål enligt 1 § första stycket punkt 3 förordningen (2017:1319) om statligt stöd till åtgärder som bidrar till industrins klimatomställning. Enligt Energimyndigheten innebär det i praktiken en sammanvägd bedömning utifrån kvalitativ information; något kvantitativt mått används inte.

Gröna kreditgarantier för investeringar som väsentligt bidrar till klimatmålen

Riksgäldskontoret får utfärda kreditgarantier avseende industriinvesteringar som väsentligt bidrar till minst ett av målen i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket enligt 3 § första stycket förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar. Investeringen får inte väsentligt motverka något annat mål i miljömålssystemet eller det klimatpolitiska ramverket, och den ska bidra till positiv miljöeffekt och vara en del av en av företaget upprättad plan för miljö- och klimatmässig hållbarhet.

I sin bedömning av vilka investeringar som ska vara berättigade gröna kreditgarantier lutar sig Riksgälden på den vägledning som Naturvårdsverket har tagit fram om tillämpningen av 3 § första stycket i förordningen. Urvalet enligt vägledningen baserar sig på EU:s taxonomiregelverk som är ett EU-gemensamt klassificeringssystem för att identifiera miljömässigt hållbara investeringar. Riksgälden efterfrågar en miljöbedömning av investeringen. Bedömningen ska genomföras av en extern oberoende aktör och bl.a. innehålla

investeringens förhållande till företagets plan för miljö- och klimatmässig hållbarhet.

8.5 Inhämtade synpunkter om ett begränsat förtursförfarande

Utredningen har inhämtat skriftliga synpunkter från berörda aktörer och haft möten med ett urval aktörer, inklusive miljöprövningsdelegationerna och domstolarna. Aktörerna som svarade skriftligt kände inte till vårt förslag utan fick allmänna frågor om ett eventuellt förtursförfarande för klimatprojekt.

8.5.1 Näringslivet

Av 20 tillfrågade branschorganisationer inkom synpunkter från 14 organisationer. Därutöver inkom synpunkter från 1 industrisammanslutning och 2 företag.

Majoriteten av branschorganisationerna och näringslivsaktörer – *Balanskommissionen*, *IKEM*, *Jernkontoret*, *LRF*, *SBMI*, *Skogsindustrierna*, *Svemin*, *Svenskt Näringsliv*, *Svenskt Vatten*, *Teknikföretagen*, *Utvecklingsrådet* och *SSAB* – är mycket skeptiska till ett förtursförfarande och ser risker med systemet. Många anser att särlösningar inte ska behövas utan förespråkar en genomgående reformering av tillståndssystemet. Man lyfter svårigheter med avgränsningarna och menar att det finns en risk för en prövning inom prövningen som förlänger tillståndsprocesserna. Processen förlängs också om det sker överklaganden.

Komplexiteten i industriverksamheter lyfts, där bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *IKEM*, *Teknikföretagen* och *Utvecklingsrådet* understryker att klimatomställningen sker stegvis och inte vid ett tillfälle. *Svenskt Näringsliv* konstaterar att det redan i dag planeras och projekteras mångmiljardinvesteringar i Sverige som ska bidra till att nå klimatmålen och att dessa drivs av andra faktorer än ett förturssystem.

Många pekar på att alla behöver vara med i klimatomställningen. *SBMI, Svenskt Näringsliv* med flera menar att stora investeringar är beroende av andra verksamheter som också behöver tillståndsprövas. Det går inte att åstadkomma en rejäl omställning om inte hela kedjan finns med. *Balanskommissionen* menar att det finns ett bero-

ende av sinsemellan investeringar längs med hela kedjan. *Svemin* och *Teknikföretagen* pekar på att det finns ett industriellt ekosystem där branscher samverkar för att klara av klimatomställningen. Det vore kontraproduktivt om endast vissa blir föremål för förtur.

Risk för att snedvrida konkurrensen lyfts och att de som inte får förtur får längre handläggningstider. *Jernkontoret* menar om någon ska döma av vem som bidrar väsentligt till klimatmålen skulle det ställa olika verksamheter mot varandra, påverka konkurrenssituationen, riskera att inte har ett globalt helhetsperspektiv och troligen förlänga processen.

Skogsindustrierna, *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagen* anser att ett förturssystem gynnar dem som ännu inte gjort en omställning på bekostnad av de som varit ambitiös. *Svenskt Näringsliv* menar dessutom att det kan skapa incitament för verksamhetsutövare att vänta med att söka tillstånd tills att förturssystemet är på plats. Förturssystemet riskerar enligt bl.a. *Teknikföretagen* och *Svenskt Näringsliv* att kunna sätta teknikneutraliteten ur spel och minska incitament för innovation. Även *Drivkraft Sverige* lyfter risken för den politiska signalen att det inte är värt att gå före om man inte omfattas av förturen.

Även branschorganisationerna *Avfall Sverige*, *Drivkraft Sverige och Energiföretagen* samt företaget *Vattenfall* är kritiska men kan se vissa fördelar med förtur och lyfter bl.a. vikten av tydliga kriterier. *Drivkraft Sverige*, *Energiföretagen* och *Vattenfall* vill också helst se horisontella förbättringar av tillståndsprocesserna i stället för förtur.

En branschorganisation, *Svenskt Torv*, ser tydliga fördelar med förtur och anser att efterbehandling av dikade torvmarker bör omfattas. Organisationen menar att ett förtursförfarande även skulle kunna underlätta klimatomställningen genom att klimatbelastande import av råvaror undviks.

Energiföretagen lyfter fossilfri elproduktion och elnät som förtursverksamheter. *Energiföretagen* och *Vattenfall* menar att det är angeläget att förturen omfattar samtliga typer av tillstånd som verksamheter behöver söka. *Vattenfall* menar att de verksamheter som är särskilt centrala för omställningen av industrin i stort bör prioriteras, inte minst verksamheter för fossilfri elproduktion, och man refererar till Fossilfritt Sveriges färdplaner. *Vattenfall* anser att förtur för exempelvis fossilfri elproduktion, elnät, vätgasproduktion eller koldioxidinfångning kan ge fördelar på systemnivå.

Avfall Sverige lyfter bl.a. bio-CCS, förnybar energiproduktion, försorteringsanläggningar och byte till förnybar energikälla som exempel. Organisationen anser att både direkta och indirekta utsläpp bör omfattas och därmed ses som möjliggörare och nämner omhändertagande av biogas, avloppsanläggningar, avfallsbehandlingsanläggningar och anläggningar för plaståtervinning. *Avfall Sverige* pekar också på EU:s taxonomi och de värdekedjor som prioriteras i Europeiska kommissionens handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Vikten av att inte endast ta hänsyn till direkta utsläppsminskningar utan även påverkan längre ned i värdekedjan, inklusive av exporten, lyfts av många. Bland annat menar *Drivkraft Sverige* att både direkta och indirekta utsläppsminskningar bör räknas med, t.ex. även utsläppsminskningar i användarledet, dvs. nedströms. *Skogsindustrierna* menar att ökad produktionskapacitet på ett sågverk skulle kunna anses som att det inte bidrar, trots den uppenbara klimatnyttan med långlivade förnybara produkter som ersätter med klimatpåverkande material.

CCS omnämns som möjlig förtursverksamhet av bl.a. *Drivkraft Sverige*. *Svenskt Näringsliv* lyfter dock farhågan att om CCS pekas ut kan det leda till oväntade effekter där verksamhetsutövarna väljer CCS före andra tekniker för att ta del av förturen.

Svenskt Näringsliv och *Skogsindustrierna* resonerar att man kan antingen laborera med allmänna definitioner som ger flexibilitet men kräver praxis för att bli robusta eller med smala definitioner eller direkta utpekande som riskerar att gynna redan existerande tekniker och dem som varit sena i utvecklingen. Direkta utpekanden bär med sig risker förknippade med ett statligt styrande av teknikutvecklingen. I fråga om avgränsningar och urval lyfter *LRF* att det skulle kräva omfattande utredningar, ställningstaganden och prioriteringar för att få fram dessa, men när arbetet är klart skulle vetenskapen förändrats och göra slutsatserna inaktuella och till ingen nytta. *Svensk Vatten* menar att bedömningen av klimatbidraget beror på var systemgränserna sätts och ställer frågan om huruvida kriterierna avser att gynna klimatomställning av samhället eller gynna enskilda industriella verksamheter.

Drivkraft Sverige, *Jernkontoret*, *SBMI* med flera pekar på horisontella åtgärder som bör genomföras för att förbättra tillståndsprocesserna för alla. Vad gäller åtgärder specifikt för förtur föreslår *Energiföretagen* och *Vattenfall* bl.a. att förtursmålen bör handläggas med

prioritet under hela processen även hos relevanta remissmyndigheter med en plan för handläggning med överenskomna datum för skriftväxling, tidpunkt för förhandling och dom inklusive ett mer restriktivt förhållningssätt för anstånd samt förtur även i högre rätt. *Vattenfall* lyfter även frågan om specialiserade delegationer för prövning av vissa verksamhetstyper hos miljöprövningsdelegationerna.

8.5.2 Miljöorganisationer

Av 10 tillfrågade miljöorganisationer inkom skriftliga synpunkter från 3 organisationer.

BirdLife Sverige skulle ställa sig bakom ett förtursförfarande som innebär att verksamheter som väsentligt bidrar till klimatmålen handläggs fortare. BirdLife Sverige menar dock att för t.ex. vindkraftsparker som är tidskrävande skulle ett förtursförfarande knappast skynda på genomförandet i nämnvärd utsträckning. Ökade resurser för snabbare handläggning i flera avseenden vore att föredra framför ett förtursförfarande. Avgränsningen bör ske utifrån prognostiserad minskning av växthusgaser genom hela produktionskedjan. BirdLife Sverige ser även farhågor i risken för avkall på miljökonsekvensbeskrivningsprocessen samt förskjutning av avvägningar gentemot påverkan på naturvärden. Ett förtursförfarande inte får innebära något slags gräddfil och en ”mildare” prövning gentemot miljöbalkens hänsynsregler.

Föreningen Svenskt Landskapsskydd (FSL) anser att förtursförfarandet riskerar att ifrågasättas och överklagas samt leda till långa processer. Om ett förtursförfarande ska införas bör det enligt *FSL* grunda sig på sådana kvaliteter som inte kan ifrågasättas. En livscykelanalys är ett verktyg som kan användas eller en bedömning av en tredje opartisk part för att nå acceptans. Förutsägbarheten kan aldrig vara absolut och en verksamhetsutövare måste inse att det inte alltid kan gå dennes väg.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att det inte finns ett behov av ett förtursförfarande och att alla verksamheter med utsläpp av växthusgaser eller som på annat sätt påverkar möjligheten att nå klimatmålen måste ställa om. Svenska Naturskyddsföreningen menar också att större investeringar och projekt utgör ett led i en omställning och det kan därför vara svårt att peka ut vilka som ska få förtur;

om ett förtursförfarande ska införas bör det fokusera på de ansökningar som kan leda till att befintliga utsläppare av växthusgaser minskar sina utsläpp i väsentlig omfattning. Man anser även att nya verksamheter som exempelvis Northvolt ofta inte har några utsläpp och därmed inte behöver förtur. Förtur kan övervägas om utsläppen från befintliga verksamheter som exempelvis Preem, Cementa och SSAB kan snabbare minskas till noll. Förturen bör begränsas till ett fåtal, exempelvis de 10–50 största utsläpparna av växthusgaser, eftersom det annars kan innebära att annan prövning står tillbaka. Svenska Naturskyddsföreningen anser dock att lösningar som gör miljöbalksprövningen mer effektiv för alla prövningar är att föredra framför ett förtursförfarande.

8.5.3 Prövningsmyndigheterna

Mark- och miljödomstolarna

Utredningen höll ett dialogmöte med mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen i januari 2022.

Domstolarna menar att prövningsmyndigheten måste ges möjlighet att göra en annan bedömning än länsstyrelsen i frågan om huruvida verksamheten är förtursberättigad eller inte; en domstol bör inte vara bunden av vad länsstyrelsen har beslutat. Vidare påpekas att det är svårt att bedöma vad som är ett förtursmål och frågan ställs vilket underlag som ska finnas för bedömningen: Är endast ett påstående från sökandens sida om förtur tillräckligt? De pekar också på risken att andra mål som anses prioriterade, t.ex. gruvverksamhet, blir nedprioriterade.

Domstolarna har svårt att se att kunskapscentrumet och förtursstyrkan kommer att underlätta arbetet i domstolarna på ett väsentligt sätt, men en resursförstärkning för domstolarna är nödvändig. En domstol såg det som en ganska befriande ansats att ha ett visst utpekat utrymme för förtur – att man skulle kunna finna en ro i det och förhålla sig till klassningen. En domstol var frågande till att en tidsplan upprättas redan när målet kommer in och menade att tidsplanen kan spricka längs vägen när remissmyndigheter och andra begär anstånd.

Miljöprövningsdelegationerna

Totalt 11 av 12 miljöprövningsdelegationer inkom med skriftliga synpunkter och ett dialogmöte hölls i januari 2022.

Miljöprövningsdelegationerna menar att de verksamheter som ska få förtur bör pekas ut i författning, t.ex. i miljöprövningsförordningen, i linje med vad som gäller för så kallade IED-verksamheter. Det kan även finnas behov av tydliga kriterier med minimalt bedömningsutrymme för att t.ex. fånga upp den klimatnytta som ny teknik kan ge. Beslut om förtur ska inte kunna överklagas. I de flesta fall kan man ganska tidigt i processen se om projektet kvalar in för förtur. Det är nog inte några större bekymmer för länsstyrelsen att fatta beslut i fråga om förtur eftersom länsstyrelsen beslutar redan i dag i frågan om betydande miljöpåverkan.

Förturen bör endast gälla efter sökandens begäran och då i samtliga led så att ansökan ges högre prioritet även för remissinstanserna, t.ex. tillsynsmyndigheter och länsstyrelsen. De mål och ärenden som berörs bör vara fullständiga tillståndsprövningar, ändringstillstånd, villkorsändringar, förlängda igångsättningstider och godkännande av ekonomisk säkerhet. Avgränsningen för vilka verksamheter som ska omfattas av förtur är dock svår: Hur ska en verksamhets syfte definieras? Och hur ska man avgöra i vilken mån indirekta effekter bör tillmätas betydelse?

Förtur bör endast innebära prioritet framför andra verksamheter och inte ha t.ex. särskilda tidsfrister, tidsplaner eller särskilda domare. Tidsplaner kan effektivisera handläggningen men det måste finnas utrymme till flexibilitet. Särskilda skyndsamhetskrav riskerar att äventyra miljöskyddet och rätts-säkerheten genom ökad press på att godta bristfälliga ansökningar. Flera lyfter att handläggningsmålet om 180 dagar är tillräckligt.

Förstärkningar behövs hos prövningsmyndigheterna, och det som framför allt kan förbättras är det som sker innan ärendet är komplett. Här finns tidsvinster att göra. Många handläggare på miljöprövningsdelegationerna jobbar även med tillsyn och andra uppgifter. Det kan dröja 2–3 månader innan en handläggare kan börja med ärendet. En förtursstyrka skulle därför uppfattas som väldigt positivt; det är lite som en återgång till den tid när Naturvårdsverket hade expertkunskap inom vissa branscher. Detta är en av de åtgärder som kan ge störst effekt i praktiken.

De flesta miljöprövningsdelegationer knyter samma ordförande och miljösakkunnig till ärendet under hela handläggningen. Det saknas därför behov av att peka ut särskilda ordförande. In- och utlåning av personal sker vid vissa miljöprövningsdelegationer. Det vore bra om utredningen föreslår att ordförande och miljösakkunnig i miljöprövningsdelegationerna är förordnade i hela landet. Det ökar möjligheterna att kunna ta hjälp av varandra. Länsstyrelseinstruktionen ger möjlighet för in- och utlåning av handläggare.

Ett förtursförfarande som inte samtidigt innebär en resursförstärkning kommer att fördröja handläggningen av övriga ärenden. Endast en mindre andel av det totala antalet ärenden, kanske 10 procent, bör omfattas av förtur.

8.5.4 Övriga myndigheter

Av 10 tillfrågade myndigheter har 9 inkommit med synpunkter. Det är svårt att ge en samlad bild av myndigheternas syn eftersom de inkommit med inspel från olika perspektiv. Därför redovisas nedan de olika myndigheternas synpunkter för sig.

Boverket anser att det finns en risk att andra samhällsviktiga ärende- och måltyper får stå tillbaka hos länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna om det införs ett förtursförfarande. Det gäller exempelvis mål och ärenden enligt plan- och bygglagen om detaljplaner eller bygglov som rör ett stort antal bostäder och tillhörande annan bebyggelse. Verket anser att utredningen bör särskilt beakta denna risk vid utformningen av sina förslag.

Energimarknadsinspektionen är oklar över om förtursförfarande ska gälla koncession enligt ellagen, naturgaslagen och rörledningslagen men svarar utifrån att så kan vara fallet. Synpunkterna tar utgångspunkt i elnät men gäller i viss mån även rörledningar för transport av koldioxid som ska lagras geologiskt eller vätgasledningar.

Inspektionen menar att det inte är helt enkelt att fastställa vilka elnätsprojekt som väsentligt bidrar till klimatmålen. Det kan röra sig om elnät som ansluter industrin, elnät som ansluter förnybar kraft eller elnät som möjliggör flexibilitet, t.ex. genom att skapa förutsättningar för att styra elanvändningen eller lagra el. Det är därför svårt att avgränsa och prioritera mellan projekt som ökar produktion och användning av förnybar energi och projekt som bidrar till elnätets

funktion i allmänhet. Inspektionen lyfter möjligheten för stamnätet att få förtur men menar att lokalnäten är också viktiga. Kriterierna behöver därför vara förutsebara och lätta att tillämpa.

Vidare resonerar man kring vad förturen innebär i praktiken: Är det ett särskilt spår för handläggning så att det hanteras före? Ska vissa bedömningar eller moment förenklas eller kortas? Ska det införas tidsfrister för handläggningen? Det är inte önskvärt att förturen medför en lättnad i de krav som ställs på en verksamhet. Energimarknadsinspektionen lyfter i det här sammanhanget den så kallade PCI-förordningen om tidsfrister och förtur för energiprojekt med EU-gemensamt intresse.

Konkurrensverket anser att det ur ett konkurrensperspektiv och även ett innovationsperspektiv är viktigt att en eventuell turordning utformas på ett sätt som inte gynnar stora etablerade verksamheter i förhållande till nya eller mindre verksamheter mer än nödvändigt. Konkurrenshämmande särbehandling kan uppstå antingen direkt eller indirekt.

Lantmäteriet bedömer att dessa frågor för myndighetens del framför allt berör fastighetsbildning. Vad gäller konsekvenserna för myndigheten lyfter Lantmäteriet att det kan det leda till att övriga ärendens handläggningstider ökar, beroende på mängden inkomna ärenden med förtur. Myndigheten lyfter att miljöprövningens processer som regel är mycket utdragna och omfattande, så en genomgående förtur kanske bör övervägas; annars betyder inte förturen att ärendet drivs framåt genom hela samhällsbyggnadsprocessen.

Naturvårdsverket är positivt till ett begränsat förtursförfarande som är enkelt och förutsägbart och där det tydligt framgår i förordning eller föreskrifter vilka som omfattas. Verket understryker att förturen inte får riskera att miljöskyddet försämras eller förpliktelser enligt EU-rätt inte följs. Man anser att stora utsläppare med utsläpp på över 500 000 ton bör omfattas med krav på mängden utsläppsminskning. Kravet bör vara att verksamhetens utsläpp blir noll eller nära noll eller en viss mängd uttryckt i ton eller som viss procent av de utsläppsminskningar som krävs för att uppnå det slutliga klimatmålet 2045. Verket förespråkar ett krav på noll eller nära noll före en procentuell minskning.

Naturvårdsverket anser vidare att vissa verksamheter bör omfattas utan sådant krav på utsläppsminskning – det gäller all avskiljning och lagring av koldioxid samt all havsbaserad vindkraft. Vad gäller

landbaserad vindkraft föreslår verket att de vindkraftverk som motsvarar minst 30 megawatt (MW) ska omfattas.

Verket anser också att innovationskritiska metaller är viktiga men inte ska omfattas bl.a. eftersom det sällan i samband med miljöprövningen garanteras vad t.ex. en producerad metall som utvunnits ska användas till. Inte heller produktion av biodrivmedel bör omfattas om det inte ställs krav på storlek; därmed undviker man förtur för anläggningar som har förhållandevis liten produktion av biodrivmedel jämfört med fossilt drivmedel.

Verket lyfter fram sin vägledning för gröna kreditgarantier samt arbetet med Klimatklivet som exempel på hur ett väsentlighetskrav i relation till klimat använts. Man understryker att förturen inte får riskera att miljöskyddet försämras eller att förpliktelser enligt EU-rätt inte följs. Dessutom bör eventuella konsekvenser övervägas om de på förordningsnivå angivna verksamheterna är föremål för en prövning tillsammans med andra typer av verksamheter, t.ex. om en stor industri ansöker om tillstånd till verksamhet med stora utsläpp tillsammans med en anläggning för lagring och avskiljning av koldioxid. Mot bakgrund av att antalet CCS-anläggningar kan förmodas bli begränsat, anser verket att detta sannolikt inte är en avgörande fråga.

Statens energimyndighet ser att det finns många nackdelar och potentiella fördelar som behöver analyseras för att bedöma nyttan och effekten. Energimyndigheten anser att förtursförfarande inte är den primära åtgärden utan att andra åtgärder bör prioriteras för att förenkla och korta ned tiden för alla typer av verksamheter. Nackdelar med förtur är att det kan äventyra teknikneutralitet och snedvrida marknaden och riskera att andra, t.ex. samhällsviktiga verksamheter, får stå tillbaka.

Energimyndigheten lyfter vätgas och CCS som exempel på projekt som kan bidra väsentligt. Ju snabbare stora etableringar kan komma på plats, desto snabbare kan de skapa kluster och mervärden runt verksamheten. Det är dock oklart hur mycket snabbare stora projekt kan få miljötillstånd med förtursförfarandet. Myndigheten menar att vätgasens värdekedja är komplex, om t.ex. vätgasen får förtur på bekostnad av vind eller elnät kan det påverka vätgasens genomförande.

Energimyndigheten lyfter också utmaningar i avgränsningar. Verksamheter som indirekt minskar utsläppen, t.ex. nya kraftledningar och gruvdrift för att bryta mineral och metaller, är nödvän-

diga för elektrifieringen men det är inte givet att dessa verksamheter i varje enskilt fall leder till åtgärder som minskar klimatpåverkan. Myndigheten lyfter även komplexiteten i relation till EU ETS samt avvägningen mellan nationella och globala utsläppsminskningar.

Energimyndigheten menar att systemperspektiv måste vägas mot enkelhet och tydlighet i utformning av kriterier. Vidare anser man att det är svårt att utveckla konkreta kriterier utan att de leder till en komplexitet som i sin tur är resurskrävande. Ett tillvägagångssätt skulle kunna vara att vissa sektorer och tekniker får förtur, t.ex. vätgas och CCS, men kommer det ny teknik måste den också inkluderas. Ett annat tillvägagångssätt skulle kunna vara att utgå från utsläppsminskningar som ett mått men då behöver man sätta systemgränser.

Energimyndigheten har tolkat att utredningens tilläggsdirektiv främst tar sikte på miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken men lyfter vikten av utbyggnad av elnät och anser att nätkoncessionsansökningar även skulle kunna inkluderas i ett eventuellt förtursförfarande. Myndigheten lyfter här ett pågående arbete med att korta ledtiderna för elnätsutbyggnad.

Riksgälden kommenterar inte förtursförfarandet i sig men i sitt svar informerar myndigheten om sitt uppdrag att ställa ut gröna kreditgarantier. I den tillhörande förordningen återges de miljökriterier som ska vara uppfyllda för att kunna få ta del av en grön kreditgaranti; bl.a. ska investeringarna väsentligt bidra till att minst ett av Sveriges 16 miljökvalitetsmål eller målen i det klimatpolitiska ramverket uppfylls samtidigt som inget av målen väsentligt motverkas. Riksgälden har ännu inte etablerat någon praxis för den metod som ska tillämpas för att bedöma om miljökriterierna uppfylls men man bedömer, i liket med Naturvårdsverkets vägledning, att EU:s taxonomiregelverk kan utgöra ett centralt verktyg.

Tillväxtanalys avstyrker ett förtursförfarande med hänvisning till att det inte löser ett betydande problem, kan öka risken för överklagande och riskera vara innovationshämmande. Tillväxtanalys svar grundar sig på analyser av miljöprövningar vid huvudsakligen industriella investeringar samt gruvetableringar, och man menar att det inte är framför allt väntetider på myndigheter som driver långa ledtider utan kompletteringskrav och överklaganden. Dessutom är det ett problem att många större investeringar kräver en lång serie av tillstånd. Tillväxtanalys menar också att resurser är viktigare än organisation och att effekterna på tillståndsprövningens effektivitet lär

vara små om ett förtursförfarande omfördelar resurser men leder inte till en ökning av mängden tillgängliga resurser. Man menar att kortare tillståndsprocesser kan öka osäkerheten och slå tillbaka i form av fler överklaganden.

Tillväxtanalys menar att ett förtursförfarande riskerar att skapa en privilegiejakt där sökande företag anpassar sina investeringar för att passa in i kriterierna för förtur. Det finns också risk att stora, resursstarka och inhemska företag har en fördel över mindre, nya och utländska företag som ofta står för introduktion av nya innovativa lösningar. Myndigheten menar också att det vore problematiskt om det är ett tak för antalet förtursplatser. Man menar att det är svårt att dra systemgränser för kriterierna för förtur och lyfter avfallstrappan som en möjlig modell.

Tillväxtverket bedömer att det är ändamålsenligt med förtur och att det finns skäl att tro att fördelarna sannolikt överväger nackdelarna. Verket bedömer det som möjligt att om ett projekt med betydande klimatpositiv karaktär blir prioriterat och kommer snabbare i drift kan det ha en positiv inverkan på investeringsviljan. Tillväxtverket anser att definitionen av vad som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen bör sättas utifrån en bredare kontext och inte enbart utifrån förväntad nivå av direkta utsläppsminskningar. Även verksamheter som indirekt bidrar till minskade utsläpp och som i många fall är förutsättningar för utsläppsminskningar bör omfattas, t.ex. elledningar och Northvolts batterifabrik.

8.6 Några konsekvenser och alternativa lösningar

I detta avsnitt lyfts vissa konsekvenser av förslag och bedömning i detta kapitel samt alternativa lösningar. Ytterligare konsekvenser av utredningens förslag finns i konsekvensanalysen i avsnitt 11. I fråga om det förkastade förslaget till förturssystem redovisas konsekvenserna här.

8.6.1 Klimatstyrkan och kunskapscentrumet bidrar till att stärka kompetensen och påskynda klimatprojekten

Förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum har ett nära samband och berör i huvudsak samma aktörer. Konsekvenserna och alternativen behandlas därför i ett gemensamt avsnitt. För tidsvinster, resursbehov inklusive påverkan på olika aktörer, se kapitel 11.

Omkring 40–50 ärenden per år kan bli aktuella för stöd av styrkan

Jämfört med det förkastade förturssystemet som beskrivs i avsnitt 8.3 finns för klimatstyrkan och kunskapscentrumet inget tydligt avgränsat urval kring vilka verksamheter som anses väsentligt bidra till klimatmålen där stöd kan bli aktuellt. Detta blir i stället upp till klimatstyrkan och kunskapscentrumet att avgöra, och de bör kunna ge stöd till en bredare krets verksamheter än i det avgränsade urvalet i förturssystemet. Det kan utöver det urvalet röra sig om stöd till koncessionspliktig verksamhet, t.ex. elnät och gruvor, som är undantagna i förturssystemets urval. Utredningen uppskattar att omkring 40–50 samråd per år kan vara ett tänkbart antal samråd som blir aktuell för stöd från klimatstyrkan.

Antalet 40–50 ärenden har uppskattats utifrån antagandet att cirka 10 procent av de miljöfarliga verksamheter som prövas per år får stöd av klimatstyrkan, vilket innebär omkring 35 ärenden per år. Detta är något fler ärenden per år än i förturssystemet, vars storlek beskrivs i avsnitt 8.6.2. Därutöver tillkommer bl.a. elnätsärenden. Vi har inte fördjupat oss i elnätskoncessionerna men enligt Energimarknadsinspektionen kom det under 2021 in 87 ansökningar om nätkoncession för linje och under samma tid fattade inspektionen beslut om 64 nyansökningar.[44] Sammantaget kan det innebära en omfattning om 40–50 ärenden per år.

Styrkans stöd är inte enbart för samrådssteget utan även för länsstyrelsens roll som part vid prövning.

[44] Energimarknadsinspektionen (2022), s. 66.

Förhållandet till EU-rätten

Regeringens styrning och organisering av myndigheter berör inte några EU-rättsliga aspekter.

Alternativa lösningar

Nedan beskrivs några alternativa lösningar till klimatstyrkan och kunskapscentrumet som utredningen har övervägt.

De verksamheter som klimatstyrkan ska stödja

Uppdraget enligt direktiven är att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Vi har därför valt att avgränsa klimatstyrkan på så sätt att den ska stödja handläggningen av verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen. Ordet väsentligt riskerar dock att utesluta andra viktiga åtgärder. Å andra sidan krävs någon sorts kvalifikationsgrund för att utesluta rent perifera åtgärder. En alternativ lösning är att använda ett något mildare uttryck, t.ex. ”på ett inte obetydligt sätt” eller helt enkelt ta bort ordet väsentligt.

Alternativ placering för kunskapscentrumet

Kunskapscentrumet skulle kunna placeras hos Naturvårdsverket i stället för Energimyndigheten. Det kan innebära att tyngdpunkten ökar på frågor som rör verksamheters och åtgärders miljöpåverkan. Energimyndigheten har dock i dag flera uppdrag som rör de nya tekniker som avses, inklusive ett systemtänk kring dessa tekniker. En fördel med att placera centrumet hos Naturvårdsverket vore att det knyts närmare till den del av verkets organisation som hanterar miljötillstånd och tillsyn. Å andra sidan har Naturvårdsverket lyft den upplevda svårigheten med konflikter i relation till partsrollen, vilket skulle kunna vara en nackdel med att placera centrumet hos Naturvårdsverket.

Alternativ sammansättning för kunskapscentrumet

Till kunskapscentrumet skulle kunna knytas färre eller flera myndigheter. Om konflikten med Naturvårdsverkets partsroll bedöms svårhanterlig skulle Naturvårdsverket kunna undantas och centrumet då endast bestå av Energimyndigheten. Det riskerar dock att centrumet går miste om Naturvårdsverkets kunskap om verksamheter och åtgärders miljöpåverkan.

Ett kunskapscentrum skulle kunna kompletteras med ytterligare sektorspecifik kompetens, t.ex. elnätskompetens via Energimarknadsinspektionen eller gruvkompetens via Statens geologiska undersökning. Fördelen är att det samlar även den myndighetskompetens som finns inom andra viktiga områden för klimatomställningen. Att bredda centrumet riskerar dock att det blir mindre effektivt. Utredningen menar också att det redan, med stöd av 8 och 26 §§ i förvaltningslagen, finns möjlighet för länsstyrelsen att inhämta upplysningar från andra myndigheter i sektorspecifika ärenden.

Centrumet skulle även kunna kompletteras med myndigheter med breda innovationspolitiska eller tillväxtpolitiska perspektiv, t.ex. Vinnova, Tillväxtanalys eller Tillväxtverket. Men då finns risk för att centrumet blir för brett och att mycket tid krävs för samverkan sinsemellan i stället för att fokusera på huvuduppdraget att bistå länsstyrelserna. Centrumet bör dock i den mån det behövs kontakta andra relevanta myndigheter.

Att bilda centrumet genom regeringsuppdrag i stället för genom myndighetsinstruktionen

Ett alternativ till att bilda kunskapscentrumet genom en ändring i Energimyndighetens instruktion vore i stället att ge Energimyndigheten ett regeringsuppdrag. Ett regeringsuppdrag har den fördelen att det ger regeringen större utrymme att specificera uppdraget och eventuella återrapporteringstillfällen. Ett regeringsuppdrag kan dessutom upplevas som mer synligt än en instruktionsändring. Bildandet av ett kunskapscentrum skulle kunna inledas med ett regeringsuppdrag som sedan befästs i en instruktionsändring.

Ytterligare ett alternativ är att använda sig av både regeringsuppdrag och instruktionsändring. De övergripande ramarna för centru-

mets struktur skulle då kunna anges i instruktionen och de närmare uppgifterna specificeras i ett regeringsuppdrag.

Även klimatstyrkan skulle kunna inrättas genom ett regeringsuppdrag i stället för en instruktionsändring. Men det här är en permanent uppgift, och vår informationshämtning i detta fall har pekat på att en instruktionsändring vore lämpligast.

Uppgift eller organ

Nya funktioner kan läggas till i en myndighetsinstruktion på olika sätt, exempelvis som en uppgift eller som ett organ. Vi har valt att föreslå att klimatstyrkan inrättas som ett särskilt organ i länsstyrelsens instruktion medan kunskapscentrumet läggs till som en uppgift i Energimyndighetens instruktion.

Klimatstyrkan är en större funktion som ska verka tvärgående mellan länsstyrelserna, vilket kan motivera att tillsätta styrkan som ett organ. Kunskapscentrumet, å andra sidan, är en mindre funktion som bör vara integrerad i myndighetens övriga verksamhet med minimal överbyggnad, vilket vi bedömer åstadkoms bäst genom en uppgift i instruktionen. Vad gäller kunskapscentrumet har vi även tagit inspiration i att det nationella centrumet för CCS finns som uppgift i 3 § 19 i Energimyndighetens instruktion.

Ett alternativ skulle vara att lägga till klimatstyrkan bland länsstyrelsens uppgifter. Ett annat alternativ är att inrätta kunskapscentrumet som ett särskilt organ.

8.6.2 Ett förturssystem bör inte införas eftersom det inte är ändamålsenligt

Utredningen förordar inte att ett förturssystem införs. Detta beskrivs i avsnitt 8.3 där även en del av systemets konsekvenser beskrivs. Här följer några ytterligare konsekvenser kopplat till förturssystemet.

Tidsvinst

Sammantaget är bedömningen att systemet genom urvalet av förtursverksamheter skapar ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötillstånden; dessa steg är inte ändamålsenliga eller motiverade i relation till tidsvinsten av åtgärderna.

Omkring 10–20 tillståndsansökningar per år kan bli aktuella i förturssystemet

Förturssystemet omfattar de anläggningar och verksamheter som beskrivs i avsnitt 8.3. Det är inte möjligt att göra en precis uppskattning av antalet verksamheter som skulle kunna kvala in som förtursverksamhet, eftersom förslaget till förtur omfattar anläggningar som inte är i drift och vissa inte ens påtänkta. Sammanlagt bedömer utredningen att systemet skulle omfatta drygt 100 verksamheter.

Den grova uppskattningen är uträknad på följande vis:

- drygt 30 anläggningar med direkta utsläppsminskningar, alla över 100 000 ton utsläpp (inklusive fossil-CCS) samt fossilfri produktion av stål och metall utöver stora utsläpparna
- drygt 30 anläggningar som åstadkommer negativa utsläpp genom bio-CCS
- cirka 40 anläggningar som producerar fossilfri el samt anläggningar som kvalar in som möjliggörare, t.ex. vätgasproduktion och batteriproduktion.

Uppskattningen utgår från att det sätts ett tröskelvärde på vindkraftverken på 800 GWh elproduktion (se avsnitt 8.3.2). Med ett lägre tröskelvärde på vindkraft kan antalet förtursärenden för vindkraft öka stort, eftersom vindkraftsprojekten är många till antal. Sänks gränsen till 160 GWh så ökar antalet beslutade eller planerade investeringar med 5 gånger, samtidigt som den sammantagna elproduktionen från dessa projekt prognostiseras bli den dubbla.[45]

Förtursverksamheterna kommer inte att söka nya eller ändrade tillstånd samtidigt. Ett stort antal verksamheter väntas också söka tillstånd i flera steg, eftersom omställningen ofta sker stegvis med

[45] Svensk Vindenergi (2022).

investeringar längst med vägen. Det innebär att antalet tillståndsärenden överstiger antalet verksamheter med omkring 100.

Utredningen har inte på djupet analyserat hur många nya och ändrade tillstånd kan bli aktuella per år med förturssystemet men tänker att det kan röra sig om 10–20 tillstånd per år som rör förtursverksamheter under en period där det investeras brett i Sverige för klimatomställningen. Detta är beräknat utifrån att verksamheterna skulle i snitt söka 3 tillstånd (ny helprövning eller ändringstillstånd) under perioden fram till 2045, vilket är året då nettonollmålet ska senast nås. Det skulle innebära drygt 300 tillståndsansökningar under 22 år, vilket är 14 ansökningar per år. Detta är dock en mycket grov approximation.

Vidare bedömer utredningen att majoriteten av förtursverksamheter är A-verksamheter som har mark- och miljödomstolen som första instans eftersom det rör sig om större industrianläggningar.

Budgetära konsekvenser

Förturssystemet innebär en rad åtgärder som behöver resurssättas för att minimera påverkan på övriga mål och ärenden. Åtgärderna beskrivs i avsnitt 8.3.1.

Förtursstyrkan och kunskapscentrumet

Utredningen bedömer att förtursstyrkan kommer att behöva omkring 4 miljoner kronor per år, vilket är hälften av resurssättningen av klimatstyrkan som föreslås i 8.1.1 (se 11.5.1 för uträkning). Detta beror främst på att antal ärenden är mindre hos förtursstyrkan. Förtursstyrkan har några ytterligare uppgifter jämfört med klimatstyrkan eftersom den även ska kunna hantera förturssystemet men detta borde inte göra så stor skillnad.

Vad gäller kunskapscentrumet inom ramen för förturssystemet bedömer vi att den behöver resurser i samma storleksordning som för kunskapscentrumet som föreslås i avsnitt 8.1.2. Det skulle innebära omkring 4 miljoner kronor per år för kunskapscentrumet. Kunskapscentrumet har vissa ytterligare uppgifter i förturssystemet jämfört med det centrum som vi föreslår i avsnitt 8.1.2. Bland annat ska centrumet i förturssystemet se över listan över förtursberättigade

verksamheter samt bistå i samband med att länsstyrelsen beslutar huruvida en verksamhet är berättigad förtur eller inte. Samtidigt kommer kunskapscentrumet i förturssystemet i större utsträckning kunna fokusera på de utvalda förtursverksamheterna och inte behöva ha lika bred kunskap om klimatåtgärder som kan tänkas väsentligt bidra till att uppnå klimatmålen. Sammantaget bedöms resursbehovet därför vara detsamma.

Utredningen föreslår ingen finansieringskälla i denna del eftersom utredningen förkastat förturssystemet, men det skulle kunna vara samma källa som beskrivs i avsnitt 8.6.1.

Även prövningsmyndigheternas arbete ska resurssättas

Det resursbehov som tillkommer i förturssystemet är finansiering av prövningsmyndigheternas arbete. Denna resursförstärkning kan ske på olika sätt. Ett sätt skulle vara att endast finansiera den merkostnad som kommer av förturssystemets åtgärder – skyndsam handläggning, tidsplan, undvikande av att byta domare och ordförande respektive tekniskt råd och miljösakkunnig. Det är dock svårt att göra en sådan uppskattning. Ett annat sätt vore att ge en förstärkning som täcker prövningen för varje mål eller ärende som rör förtursverksamhet. På detta sätt minimeras också påverkan på övriga mål och ärenden.

Utredningen föreslår en förstärkning på knappt 1 miljon kronor per år hos miljöprövningsdelegationerna, knappt 1–2 miljoner kronor per år hos mark- och miljödomstolen samt knappt 0,5 miljon kronor hos Mark- och miljööverdomstolen. Medlen till miljöprövningsdelegationen ges som en förstärkning av utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, anslag 5:1 *Länsstyrelserna m.m.* och medlen till mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen ges som en förstärkning av utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*, anslag 1:5 *Sveriges Domstolar*.

Vi bedömer att förturssystemet skulle innebära omkring 10–20 prövningsärenden per år. Vi antar att 75 procent av dessa är A-verksamheter och övriga är B-verksamheter. Vi uppskattar att prövning i miljöprövningsdelegation kostar cirka 145 000 kronor inklusive overheadkostnader och att en prövning i mark- och miljödomstolen kostar cirka 110 000 kronor inklusive overheadkostnader (se avsnitt 11.10.2 för detaljer om resursåtgång i prövningen). Det innebär ett resursbehov på 0,36–0,73 miljoner kronor för miljöprövnings-

delegationerna och på 0,83–1,65 miljoner kronor för mark- och miljödomstolarna.

Även prövning av överklagade mål hos mark- och miljödomstolen för B-verksamheter och Mark- och miljööverdomstolen för A-verksamheter omfattas av förturssystemet. Hos mark- och miljödomstolen antas prövning av ett överklagad mål kosta cirka 30 000 kronor inklusive overheadkostnader. Hos Mark- och miljööverdomstolen kostar ett överklagat mål i genomsnitt 60 000 kronor inklusive overheadkostnader (se avsnitt 11.10.2 för resursåtgång i prövning).

Det är svårt att bedöma antalet mål som kan komma att överklagas per år. Om vi antar att omkring en fjärdedel av tillståndsbesluten överklagas skulle det röra sig om cirka 3–5 överklagade mål per år. Om fortsatt 75 procent är A-verksamheter betyder det att ungefär 1 överklagat mål om året prövas hos mark- och miljödomstolen till en kostnad av 30 000 kronor och ungefär 2–4 överklagade mål om året prövas hos Mark- och miljööverdomstolen till en kostnad av 120 000–240 000 kronor.

Utredningen föreslår ingen finansieringskälla i denna del eftersom vi har förkastat förturssystemet.

Påverkan på övriga mål och ärenden

Genom att begränsa antalet förtursverksamheter och resurssätta åtgärderna (förtursstyrkan, kunskapscentrumet och prövnings-myndigheternas arbete) är tanken att påverkan på övriga mål och ärenden ska minimeras. Jämfört med förslaget om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum finns dock en viss risk att förturssystemet påverkar på övriga mål och ärenden, eftersom systemet innebär att förtursverksamheter ska få en skyndsam handläggning hos prövningsmyndigheterna. Både näringslivsaktörer och myndigheter har lyft denna risk.

I fråga om övriga mål och ärenden rör det sig, förutom om övriga mål och ärenden om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, även om andra mål och ärenden som hanteras av prövningsmyndigheten. Hos mark- och miljödomstolen kan det exempelvis handla om mål som gäller plan- och bygglagen, fastighetsmål eller vattenmål. Om förturssystemet resurssätts bör påverkan för dessa minimeras.

9 Andra förslag för en mer effektiv miljöprövning

I direktiven anges att alla förslag som bidrar till ett mer effektivt miljöprövningssystem som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs är värdefulla. I detta avsnitt ger vi följande förslag på förändringar som syftar till att åstadkomma mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser.

- Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen.
- Det ska utredas hur generella föreskrifter kan användas mer.
- Annat arbete med syftet att effektivisera miljöprocesserna bör integreras med det fortsatta arbetet med våra förslag.

9.1 Regeringens tillåtlighetsprövning ska göras tidigt i processen

Förslag: Regeringen ska besluta om förbehåll att pröva tillåtligheten *innan* första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet om ett mål eller ärende enligt miljöbalken pågår om tillståndsprövning av en verksamhet.

En myndighet eller kommun som får kännedom om att det pågår en tillståndsprövning av en verksamhet som omfattas av regeringens förbehållsrätt ska underrätta regeringen om verksamheten innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

9.1.1 Skälen för utredningens förslag

Nuvarande ordning med att regeringen kan använda sig av sin förbehållsrätt i andra instans är inte tillfredsställande. Miljöprövningsprocessen blir varken effektiv eller förutsägbar med en sådan möjlighet. Det kan dessutom ifrågasättas om ett sådant förfarande är förenligt med principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen. Det bör därför i likhet med vad som gällde enligt de äldre vattenlagarna införas ett uttryckligt förbud för regeringen att använda förbehållsrätten till att överpröva en tillåtlighetsfråga som har avgjorts av domstol.

Bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning har funnits i både lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser och vattenlagen (1983:291). I 1918 års vattenlag angavs i 4 kap. 13 § att besked om förbehåll ska lämnas innan domstolen slutligen avgjort målet. Bestämmelsen upphävdes och ersattes 1971 av 4 kap. 17 § där det angavs att besked om förbehåll ska lämnas innan domstolen avgjort frågan om tillåtlighet. I förarbetena till bestämmelsen motiverades ändringen med att lydelsen var en anpassning till gällande praxis att domstolen får del av ett beslut om förbehåll i ett så tidigt skede som möjligt av målets handläggning och åtminstone före den tidpunkt då avgörandet i tillåtlighetsfrågan meddelas.[1] I 1983 års vattenlag angavs i 11 kap. 3 § att regeringen ska lämna sitt förbehåll innan dom eller beslut har meddelats om tillåtlighet.

En utgångspunkt enligt nuvarande reglering i miljöbalken är att regeringsprövningen ska ske tidigt i processen och som ett led i det ordinarie tillståndsförfarandet.[2] I betänkandet med förslag till miljöbalk angavs i paragrafen som i betänkandet hade beteckningen 19 kap. 4 § andra stycket att regeringen ska lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten innan denna har meddelat dom eller beslut om verksamhetens tillåtlighet.[3] I lagförslaget som hade beteckningen 17 kap. 3 § saknas dock denna mening. I stället anges att regeringen omedelbart ska lämna besked om förbehållet till den tillståndsprövande myndigheten. Det finns inte någon förklaring i förarbetena till varför formuleringen ändrades. Det finns inte heller någon förklaring till vad som avses med uttrycket omedelbart. I kommentaren anges endast att tredje stycket innehåller en föreskrift om

[1] Prop. 1971:106, s. 62.
[2] Prop. 1997/98:45, del 1 s. 436.
[3] SOU1996:103, del 1, s. 86.

regeringens skyldighet att underrätta en tillståndsmyndighet om förbehållet.[4]

Det finns alltså inte något uttryckligt förbud i nuvarande bestämmelser för regeringen att använda sig av förbehållsrätten efter att tillåtligheten har prövats. Tvärtom finns bestämmelser som kan ge intrycket av att det är möjligt för regeringen att använda sig av förbehållsrätten även i ett sent skede av processen. I 23 kap. 7 § miljöbalken som gäller rättegången i Mark- och miljööverdomstolen anges att domstolen ska tillämpa bestämmelserna i 21 kap. 7 §. Den bestämmelsen gäller även för rättegången i Högsta domstolen enligt 23 kap. 9 §.

Bestämmelsen i 21 kap. 7 § anger när en mark- och miljödomstol ska överlämna ett mål till regeringen för avgörande. Första meningen i första stycket ger domstolen en möjlighet att överlämna ett mål till regeringen för avgörande om en verksamhet medför skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljö enligt vad som anges i de bestämmelser som paragrafen hänvisar till. Andra meningen i första stycket gäller utan förbehåll för verksamheter som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 eller 3 §§.

I 17 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken används uttrycket ”omedelbart”. Det är oklart hur detta begrepp ska tolkas. Mot bakgrund av att utgångspunkten enligt förarbetena är att regeringens tillåtlighetsprövning ska ske tidigt i processen skulle uttrycket kunna tolkas som att regeringens förbehåll om prövning ska ske omedelbart i målet eller ärendet, dvs. tidigt i processen företrädesvis i första instans. Uttrycket kan också tolkas som att det syftar till att regeringens besked om förbehåll ska göras omedelbart, dvs. när regeringen har bestämt sig för att ta till sig tillåtlighetsfrågan ska den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten omedelbart informeras om detta.

Handläggningsbestämmelserna för rättegången i Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen ger alltså ett utrymme för att även en överinstans kan lämna över en verksamhet som omfattas av 17 kap. 3 § till regeringen för avgörande. Så har också skett i målet om Preemraff i Lysekil där Mark- och miljööverdomstolen överlämnade frågan om tillåtlighet till regeringen efter att mark- och miljödomstolen lämnat bolaget tillstånd till verksamheten. Utredningen anser att det är mer ändamålsenligt att ta bort detta utrymme.

[4] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 219.

Nästa fråga är då hur detta förbud bör uttryckas. Formuleringen i 1918 års vattenlag att besked om förbehåll ska lämnas *innan domstolen slutligen avgjort målet* ger ett utrymme att läsa bestämmelsen som att möjligheten till förbehåll kvarstår så länge målet fortfarande är under prövning i domstol antingen i första instans eller överprövas av högre instans. Ett mål är slutligen avgjort först när samtliga överklagandemöjligheter är uttömda. Formuleringen i 1983 års vattenlag att regeringen ska lämna sitt förbehåll *innan dom eller beslut har meddelats om tillåtlighet* innebär att möjligheten till förbehåll endast kan användas fram till dess att en dom eller beslut har meddelats, dvs. när första instans har meddelat sitt avgörande kvarstår inte längre möjligheten till förbehåll. Eftersom utgångspunkten i förarbetena till miljöbalken är att regeringsprövningen ska ske tidigt i processen anser vi att bestämmelsen bör utformas i enlighet med formuleringen i 1983 års vattenlag.

Förutsägbarheten och rättssäkerheten ökar om regeringen enbart använder sig av sin förbehållsrätt tidigt i processen. Det ska därför inte vara möjligt för regeringen att gå in i ett mål mellan tingsrätt och hovrätt eller hovrätt och Högsta domstolen. Om ett mål eller ärende pågår om tillståndsprövning av verksamheten, ska regeringen därför besluta om förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet. Ändringen görs genom att den lydelsen läggs till i 17 kap. 3 § tredje stycket första meningen.

Handläggningsbestämmelserna för överinstans i 23 kap. 7 och 9 §§ som hänvisar till 21 kap. 7 § tar sikte på ett flertal olika situationer när domstolen ska överlämna ett mål till regeringen för avgörande, varav förberhållsrätten i 17 kap. 3 § är en sådan situation. Det saknas därför anledning att ändra dessa handläggningsbestämmelser. En konsekvens av att regeringen inte kan använda sin förbehållsrätt i överinstans är att hänvisningen i handläggningsbestämmelserna i den del som avser 17 kap. 3 § miljöbalken saknar praktisk betydelse för överinstans.

Följdändringar i den generella underrättelseskyldigheten

I 17 kap. 5 § miljöbalken finns en generell underrättelseskyldighet för en myndighet eller kommun att underrätta regeringen om verksamheter som kan vara aktuella för beslut om förbehåll enligt 3 §.

Med hänsyn till att 17 kap. 3 § ändras så att regeringen inte längre får möjlighet att ta till sig en tillåtlighetsprövning när tillåtlighetsfrågan redan har avgjorts, fyller en underrättelse enligt 17 kap. 5 § inte längre någon funktion om den görs efter denna tidpunkt. Bestämmelsen bör därför ändras så att det anges att underrättelse ska ske innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

En uttrycklig underrättelseskyldighet finns för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten i 4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Enligt bestämmelsen ska verket eller myndigheten i god tid innan huvudförhandlingen anmäla till regeringen om det är fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet bör prövas av regeringen. Bestämmelsen är inte uttryckligen avgränsad till huvudförhandling i första instans. Med hänsyn till den ändring som görs i 17 kap 3 § bör en sådan avgränsning göras eftersom en underrättelse annars inte fyller någon funktion om den görs efter att första instans avgjort tillåtlighetsfrågan.

I 1 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter finns en motsvarande skyldighet för Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen att underrätta regeringen. Av samma skäl som i föregående stycke bör även denna bestämmelse ändras på samma sätt som 4 §.

I 26 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) finns en hänvisning till underrättelseskyldigheten enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. 26 § reglerar dock en skyldighet under samrådet, dvs. i ett tidigt skede av målets handläggning innan det når första instans. Det saknas därmed skäl att göra några ändringar i denna bestämmelse.

Regeringens roll som prövningsmyndighet ska utredas

Regeringen beslutade den 7 april 2022 om kommittédirektiven *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning.*[5] En särskild utredare ska utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Inom ramen för uppdraget ska utredaren bl.a. utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken.

[5] Dir. 2022:26.

Vårt förslag om en ändring av regeringens förbehållsrätt är en av många pusselbitar som sammantaget kan åstadkomma en effektivare miljöprövning. Vi väljer därför att presentera detta förslag trots att frågan ska utredas vidare. Den utredningen får förstås förhålla sig till vårt förslag. Ytterst blir det en fråga för regeringen att avgöra vilka förslag som ska tas vidare.

9.1.2 Gällande rätt om regeringens tillåtlighetsprövning

De verksamheter som tillåtlighetsprövas av regeringen är främst sådana verksamheter som typiskt sett är viktiga för samhällsutvecklingen, som medför stor miljöpåverkan eller har en påverkan på hushållning med mark och vatten. Bakgrunden till regleringen med regeringsprövning är att det anses vara regeringen som har bäst förutsättningar att åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av olika intressen, däribland miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Utifrån de typer av verksamheter som berörs har det i motiven framhävts att det är viktigt att det i beslut av sådana slag kan utkrävas politiskt ansvar.[6]

En del större anläggningar och projekt omfattas av prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken som föreskriver en obligatorisk tillåtlighetsprövning. Utöver prövningsplikten i 17 kap. 1 § miljöbalken finns en möjlighet för regeringen att utnyttja sin fakultativa tillåtlighetsprövning i 17 kap. 3 § miljöbalken. Regering förbehåller sig då rätten till tillåtlighetsprövning genom att i det enskilda fallet ta sig rätt att pröva tillåtligheten.

Regeringsprövning efter förbehåll

Det har inte ansetts vara möjligt att uttömmande ange alla verksamheter som bör omfattas av en prövningsplikt i 17 kap. 1 § miljöbalken. Det har dock bedömts vara angeläget att kunna ge regeringen möjlighet att i vissa fall pröva en verksamhets tillåtlighet. Genom regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken kan regeringen efter förbehåll få till stånd en sådan prövning. Regeringen kan enligt första punkten i bestämmelsen förbehålla sig rätten att tillåtlighetspröva en verksamhet om den ”kan antas få betydande omfattning eller bli av

[6] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 435–437.

ingripande slag" och är av betydelse utifrån de intressen som balken enligt 1 kap. 1 § ska främja. Som exempel på sådana verksamheter anges större infrastrukturprojekt, såsom väg- och järnvägsprojekt, inom naturkänsliga områden. Enligt andra punkten kan regeringen förbehålla sig prövning om "verksamheten utanför ett område som förtecknats enligt 7 kap. 27 § miljöbalken kan antas mer än obetydligt skada naturvärdet inom området." I den sista tredje punkten, ges regeringen möjlighet att förbehålla sig rätten till prövning av sådana verksamheter som omfattas av 4 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken. Det gäller sådana vattenkraftverk, vattenanläggningar och vattenöverledningar för kraftändamål i skyddade älvsträckor som förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan och därför kan få komma till stånd.[7]

Regleringen i 17 kap. 3 § miljöbalken kompletterar den i 17 kap. 1 § miljöbalken eftersom det inte är möjligt att uttömmande ange vilka verksamheter som är av sådan beskaffenhet att de bör vara obligatoriskt prövningspliktiga. Prövningen enligt 17 kap. 3 § är samma tillåtlighetsprövning som sker enligt 17 kap. 1 §.

För att regeringen ska få kunskap om kommande verksamheter som bör bli föremål för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken ska en myndighet eller kommun som får kännedom om sådana verksamheter underrätta regeringen om detta. Det framgår av 17 kap. 5 § första stycket miljöbalken. Trafikverkets skyldighet att informera om byggande av väg- och järnvägar betonas i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.[8]

Förfarandet

Regeringsprövningen ska ske tidigt i processen och som ett led i det ordinarie tillståndsförfarandet.[9]

Ansökan om regeringens tillåtlighet, antingen enligt prövningsplikten eller efter förbehåll i 17 kap. miljöbalken, görs av den ordinarie prövningsmyndigheten som sköter utredningen i målet och sedan underställer frågan till regeringen, se 21 kap. 7 § miljöbalken och 19 kap. 2 § miljöbalken. Sökanden ska alltså lämna in tillståndsansökan till ordinarie prövningsmyndighet, som i sin tur sammanställer underlaget och med ett eget yttrande hänskjuter frågan till regeringens

[7] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 218–220.
[8] Prop. 2011/12:118, s. 99–100 och 173.
[9] Prop. 1997/98:45, del, 1 s. 436 och 442.

avgörande. Vilken myndighet som är prövningsmyndighet beror på vilken typ av verksamhet det rör sig om och enligt vilket lagrum tillstånd krävs. Proceduren vid underställningsförfarandet sker på samma sätt, se 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken.

Kraven på ansökans innehåll och regeringens utrymme att göra avvägningar mellan olika samhällsintressen

Även om regeringsprövningen bara avser tillåtlighetsfrågan, dvs. om verksamheten får komma till stånd och kan bedrivas på en viss plats, ställs det samma innehållskrav på ansökan som vid en tillståndsprövning. För att regeringen ska kunna ta ett välgrundat beslut krävs därmed att det finns ett tillräckligt underlag om verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering och så vidare. Det i sin tur, förutsätter bland annat att det finns en väl genomförd miljökonsekvensbeskrivning i beslutsunderlaget. Kravet på specifik miljöbedömning vid regeringens tillåtlighetsprövning framgår av 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken. Bedömningen om verksamheten uppfyller miljökraven i miljöbalken görs alltså av regeringen.

I och med att samma innehållskrav aktualiseras vid regeringsprövningen som vid tillståndsprövning av miljöprövningsdelegation eller domstol, ska de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. tillämpas. En verksamhet ska därmed inte tillåtas om det kvarstår en olägenhet efter vidtagna skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 2–6 §§ miljöbalken, om den riskerar att medföra ”skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön.” Detta framgår av den så kallade stoppregeln i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken.

Regeringen har dock vid sin bedömning av en verksamhets tillåtlighet möjlighet att göra andra överväganden än den ordinarie prövningsmyndigheten. I 2 kap. 9 § miljöbalken anges nämligen att en verksamhet, trots att den inte bör tillåtas enligt stoppregeln, får bedrivas om det finns ”särskilda skäl”. Olägenheterna av verksamheten ska vid den bedömningen sättas i relation till verksamhetens samhällsnytta. För särskilda skäl krävs det att verksamheten medför så stora fördelar från allmän och enskild synpunkt att de klart överväger olägenheterna. Som exempel på verksamheter där särskilda skäl kan anses föreligga anges i motiven anläggningar för behandling av farligt avfall, exempelvis omhändertagande av batterier innehåll-

ande bly, vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen samt vissa försvarsanläggningar.[10]

Om en verksamhet i stället ”medför en risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade” eller att ”miljön försämras avsevärt” ska den inte tillåtas, se 2 kap. 9 § andra stycket miljöbalken. Stadgandet i andra stycket avser en skadenivå som är större än den i första stycket. En verksamhet med sådan miljöpåverkan kan inte tillåtas genom undantaget i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken eftersom den i princip är otillåten. Regeringen har dock getts möjlighet att i mycket speciella undantagsfall medge dispens från denna bestämmelse genom 2 kap. 10 § miljöbalken, så kallad regeringsdispens. För sådan dispens krävs det att verksamheten är av ”synnerlig betydelse ur allmän synpunkt.” I motiven tas sysselsättning upp som exempel på allmän synpunkt och det måste finnas en klar övervikt på nyttosidan. Det innebär att fördelarna från allmän synpunkt måste klart överväga olägenheterna av verksamheten.[11] Det finns dock ingen möjlighet för regeringen att meddela regeringsdispens för en verksamhet som befaras försämra det allmänna hälsotillståndet, se 2 kap. 10 § första stycket miljöbalken. Vad som sägs i första och andra stycket i 2 kap. 9 § gäller inte, om regeringen har tillåtit verksamheten enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § miljöbalken.

Regeringsbeslutets bindande verkan i efterföljande tillståndsprövning

Det finns sparsam reglering av hur regeringens tillåtlighetsbeslut ska behandlas vid efterkommande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den bestämmelse som finns i balken i frågan om tillåtlighetsbeslutets bindande verkan, 11 kap. 23 § första stycket 1, gäller vattenverksamhet. Där anges att en vattenverksamhet, som ingår som en del i en större verksamhet som tillåtlighetsprövats av regeringen och bedömts tillåtlig, ska beviljas tillstånd i efterföljande tillståndsprövning. För att så ska vara fallet krävs det att vattenverksamheten är någorlunda konkretiserad i regeringens beslut. Utöver 11 kap. 23 § första stycket 1. miljöbalken finns inte någon annan uttrycklig lagreglering i miljöbalken, som anger hur tillåtlighetsbeslutet ska behandlas. I motiven till balken uttalades dock att ett av regeringen

[10] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26–28.
[11] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27–28.

beviljat tillåtlighetsbeslut bör vara bindande i den efterföljande tillståndsprövning och att det ankommer på ordinarie prövningsmyndighet att fastställa närmare villkor och bevilja tillstånd men inte att pröva tillåtlighetsfrågan ytterligare.[12]

Frågan aktualiserades dock i prövningen av fallet Botniabanan, MÖD 2006:44. Sökanden (Banverket) ville bygga en järnväg mellan Nordmaling och Umeå genom särskilda skyddsområden i Umeälvens delta och verksamheten krävde därför tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken och 11 kap. miljöbalken. Regeringen hade prövat tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § miljöbalken och verksamheten hade förklarats tillåtlig. Frågan i Mark- och miljööverdomstolen blev bl.a. vilken rättsverkan regeringens tillåtlighetsbeslut skulle få i tillståndsprövningen. Domstolen slog fast att regeringens tillåtlighetsbeslut var bindande för efterkommande tillståndsprövning. I sina domskäl hänvisade domstolen dels till de ovan angivna motivuttalandena, dels till regleringen i 11 kap. 23 § första stycket 1. miljöbalken.

I domen klargjordes därmed att regeringens tillåtlighetsbeslut är bindande för de tillståndsprövningar som görs enligt miljöbalken.[13] Prövningsmyndighetens uppgift, efter det att regeringen beslutat att verksamheten ska vara tillåtlig, är bara att fastställa de närmre villkoren för verksamheten samt bevilja tillstånd, 19 kap. 2 § och 21 kap. 7 § miljöbalken.

Rättspraxis

Ett uppmärksammat mål avseende regeringens tillåtlighetsprövning är det så kallade Preemraffmålet. Bakgrunden i målet är i korthet följande (se Mark- och miljööverdomstolens beslut den 15 juni 2020 i mål nr M 11730-18). I Lysekil har det funnits ett raffinaderi sedan 1970-talet. Preem ansökte vid mark- och miljödomstolen om fortsatt och utökad verksamhet i december 2016. Domstolen lämnade bolaget tillstånd i huvudsak i enlighet med ansökan i november 2018. Mark- och miljööverdomstolen meddelade prövningstillstånd i målet i juni 2019. Under målet handläggning i Mark- och miljööverdomstolen underrättade Naturvårdsverket i augusti 2019 regeringen om målet med stöd av 17 kap. 5 § miljöbalken. Därefter beslutade reger-

[12] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436 och 443; prop. 1997/98:45, del 2, s. 203.
[13] Prop. 2011/12:118, s. 99.

ingen med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken att tillåtligheten av den ansökta verksamheten skulle prövas av regeringen. I enlighet med 21 kap. 7 § miljöbalken överlämnade sedan Mark- och miljööverdomstolen tillåtlighetsfrågan till regeringen för prövning. I yttrandet bedömde domstolen att verksamheten var tillåtlig. I en skrivelse till regeringen i september 2020 återkallade Preem sin ansökan.

Regeringens hantering av ärendet granskades av Konstitutionsutskottet under hösten 2020.[14] I sitt ställningstagande uttalar utskottet bl.a. följande.[15]

> Ett beslut av regeringen om att förbehålla sig prövningen bör fattas så tidigt som möjligt i processen. Något formellt hinder mot att fatta ett sådant beslut i ett senare skede finns dock inte, t.ex. om nya omständigheter framkommer. Det är dock viktigt att understryka att strävan från regeringens och myndigheternas sida måste vara att frågor om att regeringen ska pröva tillåtligheten väcks redan i första instans. Det finns i ärenden av det aktuella slaget intresseavvägningar som kan motivera en prövning av regeringen, och dessa intresseavvägningar bör som regel vara kända när en ansökan ligger hos en mark- och miljödomstol. Utskottet vill i detta sammanhang därför framhålla principen om domstolarnas självständighet enligt 11 kap. 3 § regeringsformen, och mot bakgrund av denna princip bör regeringen iaktta försiktighet i fråga om att ta över tillåtlighetsprövningen i ett sent skede. Ju högre instans målet behandlas i desto större försiktighet måste iakttas.

Granskningen berörde även frågor om hur klimat- och miljöministern uttalat sig i frågor med beröringspunkter till det pågående ärendet och de kontakter som förevarit mellan Regeringskansliet och bolaget innan bolaget återkallade sin ansökan.

9.1.3 Alternativa lösningar

Det finns andra lagtekniska konstruktioner eller språkliga formuleringar för att uppnå samma resultat. Bestämmelsen skulle t.ex. kunna läggas i 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken där det anges vilka verksamheter regeringen får förbehålla sig att pröva tillåtligheten för. Annars är det svårt att tänka sig andra lösningar som uppnår samma resultat. Ett alternativ är förstås att inte reglera frågan utan förlita sig på att principen om domstolarnas självständighet och

[14] Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 153–176.
[15] Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10, s. 5.

uttalandena i förarbetena innebär att regeringen avhåller sig från att förbehålla sig prövningen i ett sent skede.

9.2 Ökad användning av generella föreskrifter

Förslag: Regeringen ska ge i uppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter dels identifiera inom vilka områden generella föreskrifter kan användas, dels ta fram sådana generella föreskrifter. En övergripande målsättning i arbetet ska vara att föreskrifterna ska effektivisera tillståndsprövningen.

Bedömning: Behovet av författningsändringar med anledning av en ökad användning av generella föreskrifter behöver utredas i samband med att uppdragen till Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter omhändertas. Vi föreslår därför inte några författningsändringar i dessa delar.

Bedömning: Materiella ändringar ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Om det krävs materiella ändringar för att få till en ökad användning av generella föreskrifter bör även denna fråga omhändertas inom ramen för uppdragen till myndigheter om att ta fram generella föreskrifter.

9.2.1 Skälen för utredningens förslag och bedömning

Svenskt Näringsliv har föreslagit att tillståndsprövningens omfattning ska minska genom att flytta över frågor från tillståndsprövningen till tillsynen. Förslagen innebär att frågor som berör bl.a. Sevesoanläggningar och kemikaliehantering inte ska hanteras inom ramen för tillståndsprövningen utan av tillsynsmyndigheten. Svenskt Näringsliv föreslår också en ökad användning av generella föreskrifter och ett förbud mot att föreskriva villkor som omfattas av generella föreskrifter eller krav på särskilda skäl för att få föreskriva villkor som avviker från föreskrifterna.[16]

[16] Svenskt Näringsliv (2021a).

Generella föreskrifter kan utgöra ett komplement till och delvis ersätta den individuella prövningen

En grundläggande princip vid tillståndsprövning enligt miljöbalken som även gällde enligt miljöskyddslagen och vattenlagen är att det för varje anläggning sker en individuell prövning utifrån en bestämd lokalisering. En prövning där verksamheten huvudsakligen regleras genom generella villkor är inte förenlig med denna princip. Å andra sidan finns det som Svenskt Näringsliv lyfter ett stort antal likartade frågor som ofta förekommer vid tillståndsprövningar. Ett exempel är buller som numera regelmässigt villkoras med stöd av riktvärden för industribuller.

Generella föreskrifter kan och bör inte helt ersätta den individuella tillståndsprövningen men kan, rätt använda, utgöra ett komplement vid prövningen och effektivisera och snabba på både prövningen och tillsynen. I förarbetena till miljöbalken konstateras att det inte råder något motsatsförhållande mellan generella regler och individuell prövning inom EU-rätten. Bedömningen är att en tillståndsmyndighet vid en individuell prövning kan rätta sig efter de generella föreskrifter som gäller för verksamheten i fråga.[17]

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar att i större utsträckning hantera vanligt förekommande frågor som t.ex. hantering av kemikalier och Sevesoverksamheter eller täkter och krossverksamheter genom generella föreskrifter. Det finns många fördelar med att använda generella föreskrifter för vanligt förekommande frågor. Det minskar bedömningsutrymmet och därmed skriftväxlingen och argumentationen i dessa delar.

Störst nytta för mindre verksamheter

Det är förstås stor skillnad mellan olika typer av verksamheter. Prövning av en ny gruvverksamhet, en flygplats eller en större industri innebär typiskt sett att tillståndsmyndigheten ska ta ställning till fler frågor med större intressemotsättningar jämfört med mindre och mer vanligt förekommande verksamheter, som små eller medelstora täkter eller vindkraftsparker. Även om generella förskrifter skulle kunna ge vissa effektivitetsvinster vid prövning av stora verksam-

[17] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 343.

heter, bedömer vi att de kan komma till störst nytta vid prövning av små och medelstora verksamheter.

Tillväxtverket har fått i uppdrag av regeringen att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet.[18] I en delrapport från februari 2022 har Tillväxtverket redovisat ett antal slutsatser och förslag.[19] Ett av förslagen handlar om regelförenkling för vissa typer av verksamheter. Tillväxtverket konstaterar att det för vissa verksamheter sällan blir några stora variationer vad gäller försiktighetsmått och villkor trots att det ska göras en individuell prövning och en situationsanpassning. De får i stället snarlika villkor, trots att tillståndsprocessen kan ha varit olika omfattande. Tillväxtverket anser därför att dessa verksamheter med fördel skulle kunna regleras i föreskrifter, anmälas till länsstyrelsen och kontrolleras genom miljötillsynen och därmed inte vara tillståndspliktiga. Ett exempel som har lyfts fram är jordbruksverksamheter som inte omfattas av IED-direktivet. Det kan enligt Tillväxtverket även finnas anledning att se över vilka fler typer av verksamheter som skulle kunna undantas tillståndsplikt.

Tillväxtverkets uppdrag har varit mycket bredare än att bara titta på frågan om generella föreskrifter. Det har också gällt endast en mycket begränsad del av alla verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken. Slutsatserna och förslagen är därför inte direkt tillämpliga på de verksamheter som omfattas av vårt uppdrag. Det vore intressant att se om liknande slutsatser kan dras för andra miljöfarliga verksamheter.

Uppdrag att ta fram generella föreskrifter

För att generella föreskrifter ska fylla sin funktion och samtidigt bibehålla kraven på ett högt miljöskydd krävs att de på ett relativt detaljerat sätt anger t.ex. högsta tillåtna utsläppsnivåer för olika typer av recipienter eller högsta tillåtna bullernivåer för olika typer av buller vid angivna avstånd. För att ta fram sådana föreskrifter krävs ingående kunskap om verksamhetstypen och olika miljöfaktorer. Dessutom krävs kunskap inom såväl tillståndsprövning som tillsyn. Det

[18] N2021/00171.
[19] Tillväxtverket (2022).

behöver också göras en noggrann analys av om föreskrifterna uppfyller kraven i EU-rätten. Motsvarande analys behöver göras gällande eventuella förslag om att slopa tillståndsplikt för vissa verksamheter. Föreskrifterna behöver därför tas fram av myndigheter inom berörda områden. Föreskrifterna skulle också få en sådan detaljeringsnivå att de inte lämpar sig att ligga på lag- eller förordningsnivå utan som myndighetsföreskrifter.

Regeringen bör därför ge berörda myndigheter i uppdrag att i samverkan med länsstyrelsen ta fram föreskrifter inom olika områden. För att identifiera vilka områden som kan vara aktuella bör regeringen först ge Naturvårdsverket i samråd med några särskilt berörda myndigheter i uppdrag att identifiera vilka områden som kan vara aktuella. En viktig samrådspart i arbetet är utöver länsstyrelsen även kommunerna genom Sveriges Kommuner och Regioner som har stor kunskap om tillsyn och prövning av små och medelstora verksamheter. Även om nyttan förmodligen är störst för mindre och medelstora verksamheter bör inte uppdraget utan goda skäl begränsas enbart till dessa.

Den rättsliga regleringen av generella föreskrifter

I 9 kap. 5 § miljöbalken finns ett bemyndigade för regeringen att inom ramen för prövningssystemet utfärda generella föreskrifter, om sådana föreskrifter framstår som mer ändamålsenliga i förhållande till miljöbalkens syften än ett förvaltningsbeslut eller en dom i ett enskilt fall. Regeringen får även bemyndiga en myndighet att meddela föreskrifter, men för detta krävs särskilda skäl. Bemyndigandet har använts bl.a. för att genomföra vissa delar av IED-direktivet genom generella föreskrifter. En genomgång av bemyndigandet och exempel på hur det kan användas finns i förarbetena till genomförandet av IED-direktivet.[20]

Ett annat bemyndigande att meddela generella föreskrifter finns inom jordbruksområdet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 12 kap. 10 § miljöbalken meddela generella miljöskyddsföreskrifter vid sidan av sådana föreskrifter som avser miljöfarlig verksamhet i allmänhet enligt 9 kap. 5 § miljöbalken

[20] Prop. 2012/13:35, s. 32 f.

i fråga om begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått för gödselhantering och växtodling.

Föreskrifter meddelade med stöd av 9 kap. 5 § och 12 kap. 10 § begränsar tillståndets rättskraft enligt vad som framgår av 24 kap. 1 §. Om generella föreskrifter utfärdas gäller alltså sådana oavsett vilka villkor som följer av tillståndet. En reglering som förbjuder villkor inom områden där det finns generella föreskrifter som Svenskt Näringsliv föreslår är därför förmodligen inte nödvändig.

Om generella föreskrifter i form av myndighetsföreskrifter ska användas i ökad utsträckning kan det finnas behov av författningsändringar i bl.a. bemyndigandet i 9 kap. 5 § miljöbalken eftersom det krävs särskilda skäl enligt bemyndigandet för att en myndighet ska få meddela sådana föreskrifter. För att generella föreskrifter också ska användas i ökad utsträckning av prövningsmyndigheten vid tillståndsprövningen och villkorsskrivningen kan det eventuellt finnas ett behov av författningsändringar i bl.a. 22 kap. för att reglera hur prövningen och villkorsskrivningen ska förhålla sig till generella föreskrifter. Vi anser dock att nu nämnda frågor är för tidigt väckta. Överväganden om och i så fall vilka författningsändringar som kan vara nödvändiga för att generella föreskrifter ska effektivisera och korta tillståndsprövningarna behöver adresseras inom ramen för de uppdrag som vi föreslår att regeringen ska lägga på berörda myndigheter att ta fram generella föreskrifter. Vi väljer därför att inte presentera några författningsförslag i denna del.

Användning av generella föreskrifter kan i vissa fall leda till ett försämrat miljöskydd

En grundläggande tanke med den individuella miljöprövningen är att regleringen av en verksamhet med en viss lokalisering ska anpassas till det skydd av miljön som krävs på just den platsen. Det innebär att villkor om utsläpp och andra hänsyn måste anpassas till dessa förhållanden och inte utan vidare kan gälla på samma sätt för en annan verksamhet på en annan plats. Dessutom ska det alltid göras en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vid tillståndsprövning, där det ska tas hänsyn till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Dessa grundläggande principer som miljöbalken bygger på och som styr tillståndsprövningen innebär utmaningar för användning av

generella föreskrifter. Om begränsningsvärden eller andra förhållanden som gäller enligt föreskrifterna utgår från förhållanden som råder för en verksamhet som lokaliseras till en ur miljösynpunkt mycket känslig plats, riskerar föreskrifterna att vara orimligt hårda för många andra verksamheter. Om föreskrifterna å andra sidan utgår från en verksamhet som är lokaliserad till ett mindre känsligt område riskerar föreskrifterna att leda till ett försämrat miljöskydd.

Det är en utmaning att hitta rätt nivå för regleringen i generella föreskrifter. För vissa områden som t.ex. buller är det kanske möjligt att nå nästan hela vägen genom föreskrifter så att behovet av individuell villkorsskrivning nästan upphör. För andra områden kanske föreskrifterna behöver komplettera villkorsskrivningen på något sätt. Detta är frågor som bör adresseras i de uppdrag vi föreslår.

9.2.2 Materiella ändringar ligger utanför utredningens uppdrag

Svenskt Näringsliv har bl.a. föreslagit att den allmänna hänsynsregeln om bästa möjliga teknik som kommer till uttryck i 2 kap. 3 § miljöbalken ska ersättas med bästa tillgängliga teknik för att bättre stämma överens med EU:s regelverk. Svenskt Näringsliv har vidare föreslagit begränsningar i möjligheten att föreskriva villkor. Sammanfattningsvis innebär de föreslag till ändringar Svensk Näringsliv har lämnat att villkorsregleringen endast ska avse den huvudsakliga miljöpåverkan från verksamheten samt att det inte ska vara möjligt att villkorsreglera frågor som omfattas av generella föreskrifter. Frågan om generella föreskrifter och näringslivets förslag om att använda sådana i större utsträckning behandlas i avsnitt 9.2.1 ovan.

De förslag till ändringar från Svenskt Näringsliv som redovisats i föregående stycke innebär materiella förändringar i fråga om vilket underlag som ska ligga till grund för prövningen och omfattningen av den prövning som ska göras av prövningsmyndigheten. Det handlar om relativt stora ändringar som tar sikte på grundläggande frågor i det svenska miljöprövningssystemet. Förslagen kräver en omfattande analys där bl.a. EU-rättsliga krav måste beaktas. Sådana materiella ändringar ligger utanför utredningens uppdrag. Vi lämnar därför inte några förslag i dessa delar.

9.2.3 Alternativa lösningar

Det är fråga om relativt omfattande uppdrag vi föreslår ska läggas på myndigheter att identifiera lämpliga områden och ta fram förslag till generella föreskrifter. Dessutom har vi identifierat ett antal områden där det kan krävas författningsändringar samt analys av förslagen i förhållande till EU-rätten och bibehållet miljöskydd. Ett alternativt förslag är därför att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att föreslå ökad användning av generella föreskrifter för en effektivare miljöprövning.

9.3 Uppföljning av och integrering med annat pågående arbete

Förslag: Utredningen rekommenderar regeringen att närmare följa upp, stödja och integrera våra förslag med andra parallella uppdrag om en effektivare miljöprövning, avseende bl.a. myndighetsgemensam vägledning, samrådsprocessen, digitalisering och annat administrativt stöd samt regeringens roll som prövningsmyndighet.

9.3.1 Skälen för utredningens förslag

Naturvårdsverkets uppdrag om utvecklad vägledning avseende miljöprövning och miljöbedömning

Som framgår av flera av våra förslag i kapitel 4–8 finns det behov av nationellt samordnad vägledning för de aktörer som deltar i prövningsprocesserna. Naturvårdsverket har i sitt regleringsbrev 2022 fått i uppdrag om utvecklad vägledning avseende miljöprövning och miljöbedömning. Naturvårdsverket ska genomföra en förstudie som syftar till att se över förutsättningar för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen i syfte att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten om processens olika steg. Uppdraget ska genomföras i samråd med Domstolsverket och länsstyrelsen och efter samverkan med övriga myndigheter som berörs. Det ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 juni 2022.

Utredningens syn på vägledningsbehov

Vi kan genom vår inhämtning av information och analys av den konstatera att det finns ett relativt omfattande vägledningsbehov på miljöprövningsområdet. Mer vägledning skulle kunna förenkla processen och göra tillämpningen mer förutsägbar och enhetlig. När det gäller myndighetsgemensam vägledning ser vi behov både i dagens system och med våra förslag som gäller bl.a. följande områden.

- **Branschspecifika vägledningar.** Vägledning om t.ex. bästa möjliga teknik (BMT) för att skapa samsyn som i sig underlättar prövningen. Exempelvis att branscher tar fram underlag och att arbetet sedan sker i samverkan med myndigheter. Det kan även finnas behov av t.ex. lättlästa BAT-slutsatser.
- **Bedömningen av betydande miljöpåverkan.** Här finns behov av vägledning till både kommunerna och länsstyrelserna samt verksamhetsutövarna, inte minst kopplat till våra förslag i kapitel 4 och kapitel 6.
- **Samrådsprocessen.** Det finns redan mycket vägledning om samrådet, men vi ser också att det finns luckor. Det behövs samordnad vägledning kring samrådets funktion, de olika aktörernas ansvar och inte minst länsstyrelsens nya stärkta och samordnande roll enligt våra förslag i kapitel 6.
- **Prövningssystemet.** Det står klart att många aktörer inte är bekanta med de olika prövningsstegen inom tillståndsprocessen, vem som har ansvar för vad och hur lång tid varje steg i processen kan väntas ta. En ökad kunskap om detta skulle skapa både ökad förståelse för systemet och ökad förutsägbarhet mot bakgrund av våra beskrivningar i kapitel 3 och förslag i kapitel 4, kapitel 6 och kapitel 7.
- **Riksintressen och målkonflikter.** Vi bedömer att det behövs utvecklad vägledning både kring dagens system och våra förslag till ändringar i kapitel 6. Vi beskriver problembilden delvis i kapitel 3 kopplat till bl.a. det så kallade främjandeperspektivet, bristen på nationellt planeringsunderlag där målkonflikter hanteras samt svårigheten att lösa ut målkonflikter i den enskilda prövningen.
- **Obligatorisk omprövning**. Det saknas kunskap om hur omprövningar ska gå till vittnar våra kontakter med bl.a. länsstyrel-

serna om. Både våra förslag i kapitel 5 och dagens icke fungerande system innebär behov av mer vägledning.

Länsstyrelsernas uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan

För att åstadkomma en mer effektiv samrådsprocess krävs mer än bara regeländringar, vilket vi redogör för i avsnitt 6.1.1. Regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att utvärdera nuvarande samrådsförfarande och utveckla samverkansformer som främjar en effektiv samrådsprocess. Som vi anger i nämnda avsnitt rekommenderar vi regeringen att i det fortsatta arbetet med våra förslag integrera arbetet med redovisningen av regeringsuppdraget. Detta har bäring på våra förslag både i kapitel 6 och kapitel 8.

Domstolsverkets och länsstyrelsernas digitaliseringsarbete

Domstolsverket och länsstyrelserna fick sommaren 2021 i uppdrag i regeringen att utvärdera om det finns förutsättningar att utveckla en eller flera e-tjänster för någon eller några typer av tillståndsansökningar i mål och ärenden enligt miljöbalken. Enligt direktivet för uppdraget ska utvärderingen ha användarperspektivet i fokus för att säkerställa att utvecklingen bidrar till att förenkla för verksamhetsutövarna.[21] Våra förslag i kapitel 7 om ökad digital handläggning har tydligt samband med detta arbete och vi rekommenderar enligt vårt förslag i avsnitt 7.1.4 att regeringen ger Domstolsverket och länsstyrelserna fortsatt uppdrag att arbeta vidare med digitaliseringen med stöd av de förstudier de har gjort.

Tillväxtverkets arbete om regelförenkling och administrativt stöd för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan

Tillväxtverket har fått i uppdrag att mellan åren 2021–2026 ta fram tjänster för att effektivisera och förenkla för företag och andra verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om

[21] Regeringsbeslut den 22 juli 2021, M 2021/01424 och M 2021/01425.

tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och på det sättet ge förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning.[22] Uppdraget ska genomföras i samråd med Jordbruksverket, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Tillväxtverket redovisade en delrapport den 24 februari 2022 och lämnade då förslag inom ett antal områden som har bäring på samrådsprocessen, samordning av länsstyrelsernas arbete och ökad användning av generella föreskrifter för vissa B-verksamheter.[23] Även detta arbete bör följas och i relevant omfattning integreras med det fortsatta arbetet med våra förslag.

Regeringens roll som prövningsmyndighet

Som vi redovisat ovan i avsnitt 9.1.1 ska en särskild utredare utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Inom ramen för uppdraget ska utredaren bl.a. utreda när i tillståndsprocessen som regeringen ska kunna förbehålla sig att pröva om en verksamhet kan tillåtas enligt miljöbalken. Den nya utredningen får förhålla sig till vårt förslag om ändring av regeringens förbehållsrätt och ytterst blir det en fråga för regeringen att integrera våra förslag med annat relaterat arbete.

9.4 Övrigt förslag som vi inte går vidare med

9.4.1 Miljöorganisationers klagorätt

Naturskyddsföreningen har lämnat synpunkter gällande det svenska genomförandet av miljöorganisationers klagorätt enligt bl.a. 16 kap. 13 § miljöbalken och menar att en förtydligande kodifiering av praxis skulle effektivisera prövningarna. Föreningen anger att bestämmelsen har varit oförändrad i flera år och att dess lydelse inte återspeglar den rätt organisationer har att föra talan enligt artikel 9 i Århuskonventionen, EU-domstolens praxis samt nationell praxis. Föreningen hänvisar bl.a. till lagstiftningsförslag i regeringens promemoria om miljöbedömningar som man anser bör genomföras.[24]

[22] Regeringsbeslut den 21 januari 2021, N2021/00171.
[23] Tillväxtverket (2022).
[24] Ds 2016:25, s. 259 ff.

Utredningen konstaterar att frågan om genomförandet av Århuskonventionen är omfattande och komplex och att utredningstiden inte har medgett en närmare analys av förslaget.

10 Komparativ rätt

Utredningen har gjort en komparativ utblick med fokus på de nordiska ländernas lagstiftning för att på så sätt ge perspektiv på det svenska prövningssystemet. Delar av utredningen har även ingått i den svenska delegationen vid en work-shop om nordisk miljörätt som arrangerats av Nordiska ministerrådet. Till viss del kommer uppgifterna i detta avsnitt från denna work-shop. En rapport från work-shopen kommer att färdigställas under hösten 2022.

10.1 Danmark

I Danmark meddelas tillstånd till olika miljöfarliga verksamheter av kommunerna eller amtsråden (motsvarande Sveriges länsstyrelser). I vissa fall är det Danska Miljøstyrelsen som är miljöprövningsmyndighet, vilket motsvarar svenska Naturvårdsverket. Överklaganden sker i två eller tre instanser. Ett beslut av kommunen eller amtsrådet överklagas till Miljøstyrelsen och vissa, principiellt viktiga ärenden avgörs slutligt av Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Målet är att en screening för huruvida det krävs en miljöbedömning eller inte ska ta högst 90 dagar och att ett beslut i en tillståndsprövning ska ta högst 200 dagar. Det saknas dock statistik över hur lång tid en tillståndsprövning verkligen tar.

Plantillägg

Den fysiska planeringen av ett område regleras i kommunplanen och i regionplanen. För att reglera lokaliseringen av en verksamhet kan det finnas behov av att den berörda kommunen utarbetar ett förslag till kommunalplanstillägg alternativt amtsrådet om det krävs ett tillägg i regionplanen. Processen med plantillägg löper parallellt med

tillståndsprocessen. Ett plantillägg krävs för vissa verksamheter som fordrar en miljökonsekvensbedömning. Detta kan jämföras med kravet i 4 kap. 2 § i den svenska plan- och bygglagen (2010:900) där det krävs en detaljplan om ett byggnadsverk eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det finns också en reglering i 2 kap. 6 § miljöbalken som innebär att ett tillstånd inte får ges i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

Tillståndsplikt

Tillståndspliktiga verksamheter i Danmark är sådana som innebär en betydande miljöpåverkan. Vilka verksamheter som innebär en betydande miljöpåverkan regleras i bilaga 1 till miljöbedömningslagen[1], verksamheter som *kan* innebära en betydande miljöpåverkan regleras i bilaga 2. Huruvida en verksamhet kräver tillstånd finns även reglerat i speciallagstiftning, beroende på vilken typ av verksamhet det handlar om.

För att avgöra om en verksamhet som omfattas av bilaga 2 till miljöbedömningslagen, är tillståndspliktig krävs en miljöbedömning, vilket verksamhetsutövaren måste ansöka om. Miljöbedömningen avgör dock inte om en verksamhet kan påbörjas eller inte, utan utgör endast en bedömning av effekterna på människor och miljö med särskild tonvikt på arter och livsmiljöer som skyddas enligt art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet m.m.

En verksamhet som omfattas av bilaga 2 till miljöbedömningslagen får inte heller påbörjas förrän verksamhetsutövaren skriftligen meddelats om att verksamheten sannolikt inte kommer att ha någon betydande miljöpåverkan (screeningavgörande). Står det klart att verksamheten inte kommer att leda till någon miljöpåverkan ska prövningsmyndigheten besluta att verksamheten inte omfattas av krav på miljöbedömning. Beslutet publiceras sedan på Danska Miljøstyrelsens webbplats.

Utöver tillstånd för de verksamheter som finns i bilaga 1 och 2 krävs det också ett miljögodkännande. Detta gäller både vid nyeta-

[1] Bekendtgørelse af lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), LBK nr 1976 av 27/10/2021 är en del av Danmarks införlivande av MKB-direktivet. Bilaga 1 och 2 till miljöbedömningslagen motsvarar till övervägande delen MKB-direktivets bilaga 1 och 2.

blering och vid betydande förändring eller förlängning av ett tillstånd. I samband med miljögodkännandet fastställer godkännandemyndigheten vilka krav som ska ställas på verksamheten t.ex. att farliga kemikalier ska förvaras på ett säkert sätt. Processen om godkännande sker parallellt med tillståndsprocessen.

Tillståndsprövningen har för vissa branscher och för vissa anläggningar ersatts med generella föreskrifter, vilket är mer vanligt förekommande än i Sverige. För verksamheter och branscher som inte omfattas av tillståndsplikt finns det särskilda branschinitiativ. Sådana finns för t.ex. maskinverkstäder och maskinfabriker, garage, biltvättar, kemtvättar m.fl. Det finns också branschbeskrivningar för tillståndspliktiga verksamheter i syfte att underlätta företagens miljöarbete.

Det finns även verksamheter som kräver en anmälan till kommunen i stället för ett tillstånd. Det kan handla om t.ex. tillfälliga verksamheter som kan komma att generera damm, buller eller vibrationer. Det finns även lokala föreskrifter om andra anmälningspliktiga verksamheter.

När en kommun mottagit en anmälan ska den godkännas. Beslut om godkännande får bara överklagas om anmälan avser en kommunalt ägd eller kommunalt driven verksamhet, då kan godkännandet överklagas till Miljø- og Fødevareklagenævnet.

Miljöbedömning

Miljöbedömningsprocessen förutsätter att en miljökonsekvensbeskrivning och en miljökonsekvensrapport utarbetas för att utröna verksamhetens förväntade betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning ska alltid göras för de verksamheter som framgår av bilaga 1 till miljöbedömningslagen. Även i bilaga 2 finns en förteckning över olika verksamheter som måste bedömas särskilt i förhållande till huruvida den kan ha en betydande inverkan på miljön.

Bedöms en verksamhet innebära betydande påverkan på miljön ska prövningsmyndigheten granska miljökonsekvensbeskrivningen och miljörapporten och sedan ska ett samråd ske med berörda myndigheter och med allmänheten. Utifrån inkomna yttranden under samrådet kan verksamhetsutövaren behöva komplettera underlaget ytterligare. När prövningsmyndigheten anser att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de lagliga kraven, kan myndigheten besluta om ett så kallat § 25-tillstånd. Beslutet ska omfatta

- alla miljöförhållanden som är knutna till beslutet,
- en beskrivning av verksamhetens egenskaper och de åtgärder som planeras för att undvika, förebygga eller begränsa och om möjligt neutralisera betydande negativa effekter på miljön, samt
- eventuella övervakningsåtgärder.

Eventuella villkor för verksamheten ska också framgå. Avslås ansökan om tillstånd ska skälen till detta framgå av beslutet. Detta förfarande kan likställas med den svenska miljötillståndsprocessen för A- och B verksamheter.

Omprövning och tidsbegränsning

Det är möjligt att tidsbegränsa tillstånd. Dessutom måste verksamhetsutövaren söka nytt tillstånd om denne inte nyttjar sitt tillstånd inom 2–5 år. Om verksamhetsutövaren använt tillståndet men sedan upphör med verksamheten måste verksamhetsutövaren söka nytt tillstånd efter tre år.

Danmark och EU

EU har beslutat att alla förorenande verksamheter ska följa vissa miljökrav, däribland kravet om bästa tillgängliga teknik (BAT). IED-direktivets BAT-slutsatser är bindande för verksamheter i Danmark och verksamhetsutövaren måste vid ansökan om miljögodkännande ange vilka tillämpliga BAT-slutsatser som verksamheten avser att använda sig av.

EU:s avfallsdirektiv har genomförts i den danska lagstiftningen och därutöver har Danmark nationella lagar och bestämmelser när det kommer till avfall i bl.a. miljöskyddslagen. Danmark arbetar aktivt med den cirkulära ekonomin och har antagit flera avfallsstrategier. För vissa verksamheter som omfattas av avfallsdirektivet har allmänna regler utarbetats.

10.2 Finland

Den finländska miljöskyddslagen[2] motsvarar till stor del 9 kap. miljöbalken i den svenska lagstiftningen. Finland har tillstånds-, anmälnings- och registreringspliktiga verksamheter. Förutom miljötillståndsregleringen i miljöskyddslagen finns även sektorslagstiftning där tillståndsplikt kan förekomma. Kommunerna har även möjlighet att anta kommunala skyddsföreskrifter.

De myndigheter som prövar miljötillstånd är de kommunala miljövårdsmyndigheterna och den statliga miljötillståndsmyndigheten. Miljötillstånd krävs för verksamheter som kan medföra betydande miljöpåverkan eller som berör ett större område. De kommunala miljövårdsmyndigheterna hanterar, vissa tillstånd och vissa anmälningspliktiga verksamheter. Av stadsrådets förordning om miljöskydd[3] går det att utläsa vilken myndighet som ska fastställa miljötillståndsfrågorna för respektive verksamhet, vilket går att jämföra med den svenska miljöprövningsförordningen.

Till skillnad från i Sverige prövas överklaganden av ett beslut eller begäran om omprövning enligt miljöskyddslagen av förvaltningsrätt avseende miljöfarliga verksamheter samt enligt lagen om förvaltningsdomstolarna[4] och lagen om rättegång i förvaltningsärenden[5]. Överklaganden av beslut som fattats med stöd av miljöskyddslagen har centraliserats till Vasa förvaltningsdomstol. Vid prövningen består rätten av två juridiska domare och en sakkunnig inom naturvetenskap eller teknik, vilka kan likställas med de svenska mark- och miljödomstolarnas tekniska råd. Förvaltningsdomstolens beslut kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen där det dock krävs prövningstillstånd.

Ett beslut om huruvida det krävs en miljöbedömning för en verksamhet tar cirka en månad och själva miljöbedömningsprocessen tar cirka 12 månader beroende på hur snabbt underlaget kommer in till myndigheten. För en ny verksamhet tar tillståndsprocessen cirka 10–12 månader.

[2] Ympäristönsuojelulaki (2014/527) har ersatt den tidigare miljöskyddslagen (2000/86).
[3] Valtioneuvoston asetus ympäristönsuojelusta, (2014/713).
[4] Hallinto-oikeuslaki (1999/430).
[5] Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019/808).

Tillståndsplikt

I miljöskyddslagen återfinns de materiella bestämmelserna vad gäller tillståndsprövning. I Finland krävs miljötillstånd för verksamheter som:

- medför risk för förorening av miljön,
- kan orsaka förorening i vattendrag, när det inte är fråga om en sådan verksamhet som avses i 1 kap. 19 § vattenlagen,
- avledande av avloppsvatten som kan orsaka förorening av ett dike, källa eller en rännil som avses i 1 kap. 3 § mom. 6 punkten i vattenlagen,
- kan utsätta omgivningen för sådant oskäligt besvär som avses i 17 § 1 mom. Lagen angående vissa grannelagsförhållanden (26/1920).

Miljötillstånd krävs även för verksamhet vid energiproducerande anläggningar, asfaltsstationer, distributionsstationer, betongstationer, verksamheter som producerar vissa betongprodukter samt vissa kemiska tvättinrättningar.

För väsentliga ändringar av miljötillståndspliktiga verksamheter krävs det miljötillstånd även för ändringar som innebär att utsläppen från verksamheten ökar. Tillstånd krävs dock inte om ändringen inte ökar miljöpåverkan eller om riskerna och miljötillståndet inte behöver ses över på grund av ändringen av verksamheten. Förutom vissa ändringar kan miljötillstånd krävas även för anmälningspliktiga- och registreringspliktiga verksamheter.[6]

Vad en ansökan om miljötillstånd ska innehålla framgår av 39 och 39 a §§ miljöskyddslagen. Där framgår även att en ansökan ska lämnas in elektroniskt till behörig tillståndsmyndighet. Är verksamhetsutövaren däremot en fysisk person får ansökan lämnas in på papper. Till ansökan ska fogas en utredning om verksamheten och dess konsekvenser, om parterna och om andra relevanta omständigheter. Om ansökan gäller verksamhet som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning ska även en miljökonsekvensbeskrivning tillfogas ansökan innan beslut fattas. Om en ansökan är bristfällig ska sökanden ges möjlighet att komplettera ansökan inom den

[6] 30 § miljöskyddslagen.

tid som tillståndsmyndigheten har angett. Avhjälps inte bristerna i ansökan inom utsatt tid, kan ärendet lämnas utan prövning.[7]

Miljötillståndsverket avgör om en verksamhet kan antas medföra betydande miljökonsekvenser och verket kan även pröva om verksamheten kräver tillstånd enligt vattenlagen[8]. En tillståndsansökan som rör både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet ska i allmänhet prövas tillsammans och i enlighet med vattenlagen.

När en ansökan är fullgod ska den prövas av tillståndsmyndigheten. Det kan också finnas skäl att granska miljökonsekvenser och avfallshantering samlat om det finns ett tekniskt och funktionellt samband mellan flera tillståndspliktiga verksamheter inom samma verksamhetsområde. Även i andra sammanhang är det möjligt med gemensam prövning, t.ex. när en verksamhet även måste prövas enligt vattenlagen och marktäktslagen.

Ansökan ska delges genom offentlig kungörelse. När ansökan prövas ska tillståndsmyndigheten begära in ett utlåtande från olika myndigheter vars intressen kan tänkas påverkas av verksamheter. Det handlar bl.a. om kommunala miljövårdsmyndigheter, hälsoskyddsmyndigheter, myndigheter som bevakar allmänna intressen, sametinget och andra berörda aktörer. Den statliga miljötillståndsmyndigheten ska dessutom begära in ett utlåtande från den statliga tillsynsmyndigheten samt från den kommun där verksamheten är placerad.

Innan tillståndsmyndigheten beslutar i ärendet ska parterna ges tillfälle att framställa anmärkningar med anledning av tillståndet och även andra än parterna ska ges tillfälle att framföra sin åsikt i enlighet med förvaltningslagen.

Tillstånd får förenas med behövliga villkor om bl.a.

- utsläpp
- förebyggande och hindrande av förorening av mark och grundvatten
- avfall samt minskning av avfallets mängd och skadlighet
- åtgärder vid störningar och andra exceptionella situationer
- åtgärder efter avslutad verksamhet
- åtgärder för att förebygga eller minska förorening av miljön och risken för sådan.

[7] 40 § miljöskyddslagen.
[8] Vesilaki (2011/587).

För att hindra eller minska miljöolägenheter kan ett tillstånd även förenas med behövliga villkor om produktionskapacitet, produktionsenergi och inom produktionen förekommande födoämnen. Ett miljötillstånd ska också förenas med villkor om ekonomisk säkerhet samt villkor om kontroll av verksamheten.

När innehållet i bästa tillgängliga teknik bedöms ska hänsyn tas till bl.a.

- minskning av avfallsmängden och avfallets skadlighet
- möjlighet att återanvända ämnen som används och avfall som uppkommit vid produktionen
- farligheten hos de ämnen som används vid produktionen
- möjligheterna att använda ämnen som är mindre skadliga än tidigare
- utsläppens art, mängd och verkningar
- arten och förbrukningen i fråga om råvaror
- energianvändningens effektivitet
- den tid som krävs för att ta bästa tillgängliga teknik i bruk och betydelsen av den planerade tidpunkten för inledande av verksamheten
- de kostnader och den nytta som uppkommer vid förebyggandet och begränsningen av utsläpp
- miljökonsekvenserna
- produktionsmetoder
- kunskapsutveckling
- uppgifter om bästa tillgängliga teknik som publiceras av Europeiska kommissionen och internationella organ.

Miljöbedömning

I lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning[9] finns bestämmelser om när och hur en miljökonsekvensbeskrivning ska genomföras. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som den projektansvarige ska lämna till den behöriga myndigheten utfärdas genom en förordning av statsrådet. I de flesta fall är det närings-, trafik- och miljöcentralen som är kontaktmyndighet och det är den myndighet som ser till att förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar efterföljs. Verksamhetsutövaren ska lämna in ett program för miljökonsekvensbeskrivningen till kontaktmyndigheten. Där ska det bl.a. framgå alternativredovisning, miljöns nuvarande status samt förslag på vilka miljökonsekvenser som behöver bedömas. Programmet ska delges genom offentlig kungörelse. Det är sedan kontaktmyndigheten som ska se till att de utlåtanden som behövs begärs in och att det ges möjlighet att framföra åsikter. När tiden för detta har gått ut ska kontaktmyndigheten ge ett utlåtande om programmet till verksamhetsutövaren inom en månad.

I sitt utlåtande ska kontaktmyndigheten ta ställning till programmets omfattning och exakthet och det ska också framgå vilka utredningar som behövs och som kan samordnas. Utredningar som ska ingå i både miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsansökan kan utarbetas tillsammans. Utlåtandet ska sedan skickas till de berörda myndigheterna samt publiceras på kontaktmyndighetens webbplats. Med utgångspunkt från programmet och kontaktmyndighetens utlåtande ska verksamhetsutövaren därefter sammanställa och lämna in en miljökonsekvensbeskrivning till kontaktmyndigheten som sedan kungör miljökonsekvensbeskrivningen, där det ges möjlighet att yttra sig över den. Vilka uppgifter miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla framgår bl.a. av 19 § lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar.

När kontaktmyndigheten har kontrollerat att miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig ska den sammanställa en motiverad slutsats om verksamhetens betydande miljökonsekvenser. Denna slutsats ska lämnas till verksamhetsutövaren inom två månader från det att yttrandetiden har gått ut. Slutsatsen ska även skickas till berörda myndigheter och delges genom offentlig kungörelse. Är miljökonsekvensbeskrivningen inte tillräcklig ska verksamhetsutövaren

[9] Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (2017/252).

ges möjlighet att komplettera den. Kontaktmyndigheten ska då även ange vad som behöver kompletteras. Tillståndsmyndigheten får inte meddela tillstånd förrän den har fått miljökonsekvensbeskrivningen och den motiverade slutsatsen samt handlingar om gränsöverskridande konsekvenser.

Anmälningsplikt

Vilka verksamheter som är anmälningspliktiga framgår av bilaga 4 till miljöskyddslagen. Anmälan kan också krävas vid verksamheter av engångsnatur och som orsakar tillfälligt buller eller skakningar om dessa kan antas bli särskilt störande. Anmälan görs till behörig myndighet minst 120 dygn innan verksamheten inleds. Ändringar av vissa verksamheter kan också vara anmälningspliktiga om ändringen ökar utsläppen eller om ändringen är väsentlig.

Anmälan behöver däremot inte göras om ändringen inte ökar miljöpåverkan eller riskerna och beslutet med anledning av anmälan inte behöver ses över på grund av ändringen av verksamheten.

Vilken myndighet som är behörig beror på vilken verksamhet som anmälan avser. Den statliga miljötillståndsmyndigheten behandlar anmälan för vissa verksamheter i bilaga 4 och om det är fråga om verksamhet som är avsedd för militära ändamål. För övriga verksamheter behandlas anmälningar av den kommunala miljövårsmyndigheten. Behörig myndighet ska sedan fatta ett beslut med anledning av anmälan för att säkerställa att verksamheten iakttar gällande lagstiftning.

Registrering

Av bilaga 2 till miljöskyddslagen framgår vilka verksamheter som kräver registrering hos den kommunala miljövårdsmyndigheten. En verksamhet ska registreras om den medför risk för förorening av miljön. Ingen registrering behöver däremot göras om verksamheten kräver miljötillstånd eller anmälan.

Finland och EU

Finland har genomfört MKB-direktivet i miljöskyddslagen och i 7 kap. behandlas tillståndsprövningen av direktivanläggningar. Bilaga 1 till miljöskyddslagen baseras i huvudsak på den förteckning som framgår av MKB-direktivets bilaga I och även Esbokonventionen. Liksom i Sverige har Finland även nationellt infört bestämmelser om tillståndsplikt för vissa verksamheter, t.ex. tagande av grus och sand, som har bedömts medföra betydande negativa miljökonsekvenser på grund av nationella särdrag.[10]

IED-direktivet har även den genomförts i finsk lagstiftning genom bestämmelser i bl.a. miljöskyddslagen. Bästa tillgängliga teknik ska användas gällande förebyggande och begränsning av utsläpp vid utsläppsgränsvärden som utfärdas i ett miljötillstånd. Det är verksamhetsutövaren som ska uppskatta bästa tillgängliga teknik för den verksamhet som miljötillstånd söks för och denna uppskattning ska baseras på BAT-slutsatserna. BAT-slutsatser som trätt i kraft efter det att miljötillståndsärendet inletts ska endast tillämpas om det är skäligt för sökanden med beaktande av innehållet i tillståndsansökan och slutsatserna.

När Europeiska kommissionen har beslutat om slutsatser ska miljöministeriet utan dröjsmål informera om dem på sin webbplats. Tillståndsmyndigheten kan medge tillfälliga undantag från utsläppsnivåerna och övriga krav på bästa tillgängliga teknik i högst nio månader för att ge verksamhetsutövaren möjlighet att pröva ut och använda av ny teknik. Det är miljöcentralen som följer utvecklingen och informerar om bästa tillgängliga teknik.

Avfallsdirektivet har införlivats i finsk lagstiftning genom bl.a. avfallslagen[11], statsrådets förordning om avfall[12], miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen. Finland har dock i vissa fall infört strängare och mer omfattande bestämmelser än de som framgår av direktivet.

[10] Finska regeringens proposition till riksdagen RP 102/2018 rd.
[11] Jätelaki (2011/646).
[12] Valtioneuvoston asetus jätteistä (978/2021).

Omprövning och tidsbegränsning

Det är möjligt att ge tidsbegränsade tillstånd, t.ex. om det är osäkert vilka miljöeffekter en verksamhet kommer att få. Det vanligaste är dock att tillstånd lämnas på obegränsad tid. Det finns också möjlighet att återkalla ett befintligt tillstånd om vissa omständigheter är uppfyllda.

10.3 Norge

Norge är inte medlem i EU men många EU-direktiv gäller även i Norge genom medlemskapet i EFTA.[13] I Norge finns ingen motsvarighet till den svenska miljöbalken, utan miljölagstiftningen är uppdelad i olika miljölagar. Tillstånd kan meddelas av föroreningsmyndigheten, vilka på nationell nivå är klimat- och miljödepartementet (Klima- og miljødepartementet) och den norska miljömyndigheten (Miljødirektoratet). Tillstånd kan också meddelas av fylkeskommunen[14] samt kommunen. Beslut som fattas av fylkeskommunen kan överklagas till norska miljömyndigheten och vidare till klimat- och miljödepartementet. Av lagen om föroreningskontroll[15] framgår vilken föroreningsmyndighet som har behörighet att besluta om tillstånd. De processuella reglerna återfinns, liksom i Finland och Danmark, i förvaltningslagen[16].

En viktig lag i norsk miljölagstiftning är plan- och bygglagen[17]. Det är den lagen kommunerna använder när de fattar beslut om markanvändning. Plan- och bygglagen reglerar hur samhället ska utvecklas och syftet är att säkerställa den naturliga mångfalden och främja en hållbar utveckling till förmån för individen, samhället och kommande generationer. De undantag som framgår av lagen är dock något som nyttjas mycket vid nyetableringar av verksamheter.

Målet för handläggningstider är 6–9 månader för okomplicerade prövningar. Inkluderar prövningen en miljöbedömning är målet 9–12 månader. Detta är dock mål och inte fastställda tidsgränser. I mer komplexa mål, t.ex. mål om gruvor, finns det exempel på prövningar som tagit 6–7 år.

[13] European Free Trade Association.
[14] Statlig myndighet och motsvarar länsstyrelsen i Sverige.
[15] Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
[16] Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
[17] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Tillståndsplikt

I Norge finns det olika bestämmelser för tillståndsplikt beroende på om verksamheten ska utföras på land eller i vattnet. Föroreningar är förbjudna om inget annat föreskrivs och för nya verksamheter och ändringar av verksamheter krävs det tillstånd. Tillstånd krävs dock inte för verksamheter som innebär normala föroreningar från fiske, jordbruk, skog, bostäder eller liknande, kontor- och affärslokaler, skolor, hotell, tillfälliga byggverksamheter m.m.

En viktig princip i norsk miljölagstiftning är förorenaren betalar. Den som förstör miljön ska betala för sig, och kan bli skyldig att avhjälpa eller reparera skador på plats eller bygga upp liknande naturliga miljöer på annat håll. Andra viktiga principer i norsk miljölagstiftning är bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga lokalisering. Ansökan om tillstånd ska göras för de verksamheter som framgår av lagen om föroreningskontroll och i förordningen om föroreningskontroll[18].

Förutom att verksamhetsutövaren själv kan ansöka om ändringstillstånd kan föroreningsmyndigheterna ändra ett tillstånd på eget initiativ. Föroreningsmyndigheten ska regelbundet ompröva ett givet tillstånd mot bakgrund av utvecklingen av bästa tillgängliga teknik. En sådan ändring av myndigheterna ska meddelas verksamhetsutövaren i god tid innan tillståndet ändras.

När en ansökan kommit in till tillståndsmyndigheten ska parterna i ärendet meddelas om ansökan, möjlighet till omprövning av handlingar och sista dag för yttrande. Detta gäller även berörda offentliga myndigheter och organisationer som värnar om allmänhetens intresse samt andra som kan påverkas särskilt av verksamheten. Ibland kan det även behövas ett samråd, vilket då ska kungöras.

Vad en ansökan ska innehålla framgår av kap. 36 i förordningen om begränsning av föroreningar. När en verksamhet kan orsaka stora föroreningar på en ny plats eller innebär en betydande ombyggnad får föroreningsmyndigheten besluta att verksamhetsutövaren ska upprätta en konsekvensanalys som bl.a. redovisar vilka föroreningar verksamheten kommer att medföra vid normal drift samt vilka effekter föroreningarna kan få på kort och lång sikt. Vid behov ska även undersökningar genomföras på de naturliga förhållanden som råder och det bör klargöras hur föroreningen kommer att på-

[18] Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

verka människors användning av miljön. I konsekvensanalysen ska det även alternativa platser, produktionsprocesser m.m. redovisas och även hur verksamheten ryms i de planer som finns för området.

När konsekvensanalysen är klar ska föroreningsmyndigheten och verksamhetsutövaren hålla ett offentligt möte där de föroreningsrelaterade konsekvenserna som verksamheten kan få diskuteras. Ett sådant möte är dock inte nödvändigt om verksamheten inte kommer att leda till några allvarliga föroreningar. Ett tillstånd ska i regel inte strida mot planer enligt plan- och bygglagen[19] men det är möjligt att göra undantag om planmyndigheten ger till tillstånd till verksamheten.

I tillståndet fastställs gränserna och villkoren för verksamheten samt gränser för tillåtna utsläpp från verksamheten. Gränserna bestäms utifrån möjliga miljöeffekter, nuvarande situationen i miljön och vilka utsläppsnivåer som kan förväntas uppnås med bästa tillgängliga teknik. Finns BAT-slutsatser och BAT-AEL[20] för verksamheten ska dessa fastställas i tillståndet.

När föroreningsmyndigheten har beslutat om tillstånd för en verksamhet ska parterna och de som har uttalat sig under tillståndsprocessen underrättas om beslutet och beslutet ska göras allmänt tillgängligt. I kap. 36 i förordningen om föroreningskontroll finns särskilda regler om handläggningen av ärenden enligt lagen om kontroll av föroreningar.

I Norge finns även bestämmelser som reglerar att alla verksamheter ska omfattas av en tillsynsplan. I planen ska det finnas information om vilket geografiskt område och vilka verksamheter den omfattar. Det finns både statliga och regionala tillsynsplaner.

Omprövning och tidsbegränsning

Föroreningsmyndigheten ska regelbundet ta upp tillståndet för omprövning, mot bakgrund av utvecklingen av bästa tillgängliga teknik i enlighet med IED-direktivet och en omprövning ska ske senast fyra år efter att en ny BAT-slutsats har offentliggjorts. Föroreningsmyndigheten har även möjlighet att återkalla eller ändra villkoren för ett tillstånd. Detta kan ske bl.a. om

[19] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
[20] BAT Associated Emission Level, en BAT-slutsats med tillhörande utsläppsnivåer/utsläppsvärden, ofta angivna som ett intervall.

- skadan med föroreningen blir betydligt större än förväntat
- skada eller olägenhet kan minskas utan orimlig kostnad för förorenaren
- det finns ny teknik att tillgå
- villkoren är onödiga för att förhindra föroreningar.

Tillstånd meddelas vanligen för obegränsad tid. För test-verksamheter förekommer det att man meddela tidsbegränsade tillstånd för att se hur verksamheten fungerar.

Norge och EU

IED-direktivet har implementerats i norsk lagstiftning genom bl.a. bilaga 2 i förordningen om begränsning av föroreningar[21]. Tillstånd ska regelbundet omprövas med beaktande av nya BAT-slutsatser som är relevanta för verksamheten. Årliga utsläpp och genererande avfallsmängder ska registreras och finnas tillgängligt för allmänheten.

Även MKB-direktivet har implementerats genom bestämmelser i plan- och bygningsloven.

10.4 Island

Island är inte medlem i EU. Liksom Norge har Island dock implementerat några EU-direktiv. IED-direktivet är implementerat i sanitets- och föroreningskontrollagen[22] och MKB-direktivet är implementerat i lag om miljöbedömning av projekt och planer[23].

Miljöbedömning

Tillståndsprocessen är separerad från miljöbedömningsprocessen och processerna hanteras av olika statliga myndigheter. Den nationella planmyndigheten är ansvarig myndighet för lag om miljöbe-

[21] Se, förordningen sektion 36–19 och bilaga 2.
[22] Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir, 1998 nr 7, 12 mars.
[23] Lög um umhverfismat framkvæmda og áætlana, 2021 nr 111, 25 juni.

dömning av projekt och planer och beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om är det antingen isländska miljömyndigheten (Umhverfisstofnun) eller någon av hälsokommittéerna som utfärdar tillstånd för utsläppsverksamheter. I vissa fall kan tillstånd krävas av båda myndigheterna för samma projekt om det innebär flera olika verksamheter. De två processerna kan inte slås ihop men det är möjligt att ansöka om miljöbedömning och tillstånd samtidigt. I dessa fall behövs ett tidigt medgivande av tillståndsmyndigheten innan ett beslut kan fattas att handlägga tillståndsansökan samtidigt med miljöbedömningen.

Andra myndigheter kan bli involverade längs vägen, t.ex. kan den nationella planmyndigheten (Skipulagsstofnun) behöva inhämta synpunkter från lokala planerings- och byggmyndigheter.

Enligt lag om bedömning av projekt och planer artikel 21, 21 § ska beslut om huruvida det krävs en miljökonsekvensbeskrivning utfärdas inom sju veckor från det datum då verksamhetsutövaren har lämnat in tillfredställande information. I särskilda fall kan den nationella planmyndigheten utöka tidsgränsen för att meddela beslut. Allmänheten ska ges minst sex veckor att inkomma med synpunkter på underlaget och inom sju veckor från det att miljökonsekvensbeskrivningen färdigställts ska planmyndigheten avge ett motiverat yttrande om miljöbedömningen av projektet.

Det är inte fastslaget i lagstiftning hur lång tid tillståndsprocessen ska ta men isländska miljömyndigheten har ett internt mål om att det inte ska ta mer än 240 dagar att meddela tillstånd från det att ansökan är tillfredställande.

Tillstånd

Av Sanitets- och föroreningskontrollagen artikel 7 följer att ett förslag till tillstånd ska kungöras. Skriftliga synpunkter på förslaget får lämnas av allmänheten och sakägare inom fyra veckor efter kungörelsen. Tillståndsmyndigheten ska sedan inom fyra veckor från det att tidsfristen för yttrande löpt ut fatta beslut och underrätta sökanden samt de som lämnat synpunkter om beslutet.

Vilka villkor som beslutas för tillståndet beror på många faktorer bl.a. måste resultatet av miljöbedömningen beaktas. Den nationella planmyndigheten kan sätta bindande villkor för skyddsåtgärder eller

kontroll som behöver implementeras i tillståndet. Tillståndsmyndigheten, Islands miljömyndighet, ska enligt artikel 9 i sanitets- och föroreningskontrollagen se till att det tillstånd som utfärdas innehåller alla nödvändiga villkor som krävs för att säkerställa att kraven i artiklarna 12 och 38 i samma lag uppfylls. Det föreskrivs också att driftsvillkoren åtminstone ska innehålla bestämmelser om gränsvärde för utsläpp av föroreningar, krav som säkerställer skydd av mark och grundvatten. Artikel 12 innebär att miljömyndigheten ska beakta om strängare krav föreskrivs i en förordning än vad som kan uppfyllas genom BAT-slutsatser. Myndigheten får också besluta om sådana strängare driftsvillkor enligt artikel 9.

Artikel 38 föreskriver att verksamheter ska bedrivas i enlighet med de principer som listas där, t.ex. att alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att förhindra förorening och att bästa tillgängliga teknik ska användas. Det följer också av bestämmelsen att det avfall som genereras förbereds för återanvändning, materialåtervinning, återvinning eller bortskaffande så snart någon påverkan på miljön kan undvikas eller minskas samt att energi ska utnyttjas väl.

Allmänheten har rätt till information om tillstånd, tillståndsansökningar och åtgärder för att få ner utsläppen. Informationen finns tillgänglig på miljömyndighetens webbplats. Beslut om miljöbedömning som meddelats av den nationella planmyndigheten och tillstånd till verksamheter meddelade av den isländska miljömyndigheten eller annan myndighet kan överklagas till kommittén för klagomål på miljö och naturresurser (úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála) som hanterar överklaganden av kommunala nämnders och myndigheters på miljöområdet.

Tillståndsplikt

Av artikel 6 i sanitets- och föroreningskontrollagen följer att verksamheter som omfattas av bilagorna 1, 2 och 4 är tillståndspliktiga. Det är med andra ord förbjudet att starta verksamheten om man inte har tillstånd. Exempel på verksamheter som anges i bilagorna är energiindustri, produktion och bearbetning av metaller, mineralindustri, kemisk industri och avfallshantering.

Omprövning och tidsbegränsning

Av artikel 15 sanitets- och föroreningskontrollagen följer att tillståndsmyndigheten regelbundet ska se över tillståndet, minst vart 16 år. Tillstånd ska vidare enligt artikel 6 utfärdas för viss period och i praktiken tidsbegränsas alla tillstånd till högst 16 år. Vill verksamhetsutövaren därefter fortsätta bedriva verksamheten behöver denne ansöka om nytt tillstånd.

Tillståndsmyndigheten får enligt artikel 6 i sanitets- och föroreningskontrollagen ompröva och ändra verksamhetstillståndet innan giltighetstiden har löpt ut på grund av ändrade omständigheter, t.ex. om den förorening som orsakas av affärsverksamheten är större än vad som förväntades när tillståndet utfärdades, vid ändringar i verksamheten i samband med bestämmelserna i verksamhetstillståndet, på grund av den tekniska utvecklingen eller ändringar i reglerna om föroreningskontroll eller om det sker en ändring i kommunens plan i den aktuella kommunen.
Om en revidering eller ändring av ett tillstånd leder till ändrade verksamhetsvillkor, ska tillståndsmyndigheten offentliggöra ett utkast till en sådan ändring under minst fyra veckor.

Tillståndsmyndigheten får vidare förlänga giltighetstiden för verksamhetstillståndet med högst ett år medan ansökan om ett nytt tillstånd behandlas, om en tillfredsställande ansökan om ett nytt tillstånd har mottagits av utfärdaren.

10.5 En jämförelse

Miljölagstiftningen i de nordiska länderna har många gemensamma nämnare, mycket beroende på MKB-direktivets paraplyliknande bestämmelser. Genom att länderna har genomfört MKB-direktivet i respektive lands lagstiftning påminner ländernas miljöprövningsbestämmelser om varandra även om lagstrukturen varierar. Länderna har utöver MKB-direktivet, IED-direktivet och avfallsdirektivet i många fall infört mer långtgående bestämmelser och har även träffat särskilda gränsöverskridande överenskommelser men vissa grannländer utöver det som EU-rätten reglerar.

Det kan också konstateras att våra grannländer har valt att lägga miljöfrågorna på förvaltningsmyndigheter som följer respektive lands förvaltningslag. Den svenska ordningen är i det avseendet

annorlunda eftersom miljöprövningen sker både hos länsstyrelsen och hos domstolar som inte följer förvaltningslagen, utan miljöbalkens egna processregler, lagen (1996:242) om domstolsärenden och rättegångsbalken. I Danmark, Norge och på Island är det inte heller domstolar som utgör överprövningsinstanser, utan andra myndigheter har den rollen. I Finland har man valt att centralisera miljöprövningen till Vasa förvaltningsrätt och i Sverige har vi våra fem mark- och miljödomstolar och den egna överprövningsinstansen Mark- och miljööverdomstolen. I Finland finns även en motsvarighet till de tekniska råden vid mark- och miljödomstolen.

Det finns i övrigt många likheter i själva miljötillståndsprocessen. När det kommer till krav på miljökonsekvensbeskrivning, samråd och allmänhetens inflytande finns det en mer eller mindre överensstämmelse kring detta mellan länderna. Det som dock kan konstateras är att Danmark i större utsträckning använder sig av generella föreskrifter än övriga nordiska länder och att Norge i större utsträckning använder sig av tillståndsplikt för verksamheter som genererar föroreningar.

11 Konsekvensanalys

I detta kapitel beskrivs konsekvenser av utredningens förslag. Detta redovisas dels övergripande utifrån utredningens olika förslagskapitel, dels samlat utifrån konsekvenser på miljö och klimat samt för olika samhällsaktörer med fokus på ett antal huvudsakliga områden av särskild betydelse för utredningens problembeskrivning och övergripande syfte.

Kapitlet inleds med en kort problembeskrivning i avsnitt 11.1 och konsekvenserna av ett nollalternativ i avsnitt 11.2. Därefter redovisas de övergripande konsekvenserna av utredningens förslag i avsnitt 11.3. I avsnitt 11.4 redogör vi för konsekvenser för miljö och klimat och i avsnitt 11.5 redovisas konsekvenser för olika samhällsaktörer. Samlade statsfinansiella kostnader redogörs för i avsnitt 11.6. Övriga konsekvenser av förslagen redovisas i avsnitt 11.7. Därefter följer dels analyser vad gäller förenlighet med EU-rätt i avsnitt 11.8, dels frågor om ikraftträdande och informationsinsatser i avsnitt 11.9. I avslutande avsnitt 11.10 redogörs för statistik och övrigt material som ligger till grund för analysen.

11.1 Problembeskrivning och övergripande syfte

Utredningens förslag syftar bl.a. till att öka takten i den gröna omställningen och underlätta för klimat- och miljöförbättrande investeringar i Sverige genom effektivare och mer förutsägbara tillståndsprocesser. Vårt arbete har syftat till att identifiera och åtgärda tidstjuvar i prövningsprocessen för att kunna korta den samlade prövningstiden och minska administrationen. Hur lång handläggningstiden blir i det enskilda fallet beror på flera samverkande faktorer.

I kapitel 3 redovisade vi närmare de problem som utredningen vill lösa, och mot bakgrund av denna problembeskrivning syftar konsekvensanalysen till att belysa effekter av förslagen med fokus på de frågor som särskilt adresseras i utredningsdirektiven. Vi fokuserar på fyra huvudsakliga områden:

1. resursåtgång hos myndigheter och verksamhetsutövare
2. tidsvinster i processerna
3. investeringsvilja hos verksamhetsutövare
4. konsekvenser för miljö och klimat.

Urvalet av dessa fyra områden motiveras av att vårt övergripande uppdrag handlar om att främja klimat- och miljöinvesteringar samt åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser (tidsvinst och investeringsvilja) vilket i huvudsak har en positiv påverkan på företag. Förslagen innebär förändrade arbetssätt för bl.a. länsstyrelsen och prövningsmyndigheterna vilket i sin tur kan påverka resursåtgången hos dessa myndigheter men de kan även påverka företagens kostnader (resursåtgång). Uppdraget syftar i grunden till en snabbare grön omställning (miljö/klimat).

Utöver dessa fokusområden tar vi även upp övriga konsekvenser av utredningens förslag.

11.2 Nollalternativet – vad händer om inget görs?

Nollalternativet innebär att utredningens förslag om att det ska bli enklare att ändra en verksamhet, regelbunden omprövning av tillstånd och villkor, tydligare och mer samordnade myndigheter, mer aktiva prövningsmyndigheter, särskilt stöd till klimatprojekt samt andra förslag för mer effektivitet inte genomförs. Den problembild som tecknades i kapitel 3 kvarstår därmed i hög grad oförändrad.

Det sker förvisso redan i dag en utveckling inom prövningsprocesserna där bl.a. handläggningsmål hos prövningsmyndigheterna sätts och följs upp, och där kan det konstateras att handläggningstiderna har kortats de senaste åren. Denna utveckling kan förväntas fortgå vid sidan om utredningens förslag.

Inte desto mindre är det även fortsättningsvis för krångligt att få en ansökan prövad som ett ändringstillstånd. Samråden vid ansökan

om miljökonsekvensbeskrivningar är delvis ineffektiva och fokus läggs inte tydligt på de väsentliga miljöeffekterna. Små frågor med begränsad miljönytta tenderar att tynga processen. Begränsad vägledning vid samrådet leder därtill till bristfälliga beslutsunderlag vilket i sin tur medför omfattande kompletteringsbehov som sinkar processen i flera led. En delvis inaktiv processledning läker inte kompletteringsbehoven tillräckligt snabbt, vilket medför onödigt lång handläggningstid mellan ansökan och kungörelse.

Det saknas dessutom samordning och samverkan mellan länsstyrelserna i deras roll som samrådspart och part i prövningsprocessen och tillämpningen är ojämn över landet. Länsstyrelserna behöver ytterligare stöd från de centrala sektorsmyndigheterna när det gäller djupare kompetens i vissa sakfrågor. Det saknas också dels tillräckligt tekniskt kunnande om ny teknik och industrins klimatomställning hos länsstyrelserna, dels resurser för att handlägga och bedöma tillståndsärenden som på ett väsentligt sätt kan bidra till att nå klimatmålen. Det riskerar att förlänga handläggningstiderna och bromsa en grön omställning. Oförutsägbarhet kopplad till att regeringen i ett sent skede kan förbehålla sig tillåtlighetsprövningen kan fördröja nödvändiga investeringar och skapa kostnader och osäkerhet för verksamhetsutövare.

Sammantaget kan vi konstatera att flera problem kvarstår som riskerar att fördröja den gröna omställningen. Det finns också en risk att verksamheter avstår från att genomföra miljöförbättrande åtgärder, eftersom processen är lång och till viss del osäker. Sena kompletteringskrav leder till oförutsägbarhet och onödig tidsåtgång. Detta riskerar att dämpa investeringsviljan eller att investeringar hamnar utanför Sverige. Med tanke på den investeringsvåg som krävs för att klara de svenska klimatmålen kan detta bromsa den gröna omställningen. Med ett oförändrat omprövningsverktyg kommer omprövningar i hög utsträckning fortsatt inte komma till stånd. För att den gröna omställningen ska ske behöver alla verksamheter vara med i den.

Det är därför avgörande för den gröna omställningen att det finns ett system där alla verksamheter vid någon tidpunkt uppdateras för att säkerställa att de förses med moderna miljövillkor. Då blir det också möjligt att fånga upp de verksamheter som utan ett sådant system inte på egen hand uppdaterar sina tillstånd för moderna miljövillkor.

Alternativa lösningar beskrivs i respektive förslagskapitel och inkluderar bl.a.

- att en omställning till tidsbegränsade tillstånd införs som huvudregel (kapitel 5)
- att partsrollen tas bort för alla utom länsstyrelsen (kapitel 6)
- att ett förturssystem för klimatet införs (kapitel 8).

11.3 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag

I figur 11.1 sammanfattar vi de huvudsakliga konsekvenserna av utredningens förslag grupperat per förslagskapitel vad gäller resursåtgång, tidsvinst, investeringsvilja samt miljö och klimat. Konsekvenserna är delvis kopplade till varandra exempelvis genom att tidsvinster kan ge ökad investeringsvilja, och investeringarna kan ha en positiv effekt på miljö och klimat. Figuren är indikativ och illustrerar de övergripande slutsatserna, vilka beskrivs mer detaljerat i kapitlet som helhet.

Figur 11.1 De olika förslagen bidrar samlat till en mer effektiv prövningsprocess

Schematisk sammanfattning av de huvudsakliga konsekvenserna

Förslag	Resurs-åtgång	Tids-vinst	Investe-ringsvilja	Miljö/ klimat
Enklare att ändra en verksamhet	€	++	+	+
Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor	€	0	0	+
Tydligare och mer samordnade myndigheter	€€	++	++	+
Mer aktiva prövnings-myndigheter	€/0	++	+	+
Ett särskilt stöd till klimatprojekt	€	+	+	+
Andra förslag för mer effektivitet	€	+	+	+

I det följande gör vi en kortfattad analys av konsekvenserna utifrån de förslag som beskrivits i tidigare kapitel med särskilt fokus på de områden som vi identifierat i problembeskrivningen. Konsekvenserna är en samlad bedömning utifrån den statistik och informationsinhämtning som gjorts, vilken redovisas i avsnitt 11.10.

11.3.1 Enklare att ändra en verksamhet

I kapitel 4 lämnar vi förslag som bl.a. syftar till ett enklare förfarande för ändringstillstånd och ett förtydligat och utökat utrymme för när det är tillräckligt med en anmälan. Dessa horisontella förbättringar väntas minska tidsåtgången och öka investeringsviljan. Det väntas

ett visst ökat resursbehov när antalet ändringar och anmälningar ökar. Förslagen väntas också bidra positivt till klimat och miljö.

Förslagen i denna del syftar till att pröva verksamheter på rätt nivå i ändringstrappan, dvs. när det behövs tillstånd ska det tillståndsprövas, när det räcker med anmälan ska det anmälas och det som inte ens behöver en anmälan behöver inte anmälas (se figur 4.1). Förslagen leder både till att ändringstillstånd tillkommer och faller bort. Likaså kan antalet anmälningar både öka och minska. Sammantaget är bedömningen att antalet ändringsprövningar och anmälningar kan öka på marginalen.

Ändringstillstånd innebär mindre omfattande prövningar än om verksamheter prövas i sin helhet. Det är emellertid svårt att generellt bedöma hur mycket mindre omfattande en sådan begränsad prövning i praktiken blir. Den sammanfattande statistiken över tidsåtgång för prövningarna (se avsnitt 11.10.3) kan dock vara en vägledning för att bedöma resursåtgången, även om det i normalfallet är olika typer av ärenden som helprövas respektive ändringsprövas och därmed blir det inte direkt jämförbart. En uppskattning baserad på statistik indikerar att någonstans mellan en tredjedel och hälften av tiden kan sparas in om ett ärende kan prövas som ändring jämfört med en hel tillståndsprövning.

I de fall det är möjligt att anmäla en verksamhet kommer resursåtgången att vara avsevärt mindre än för en tillståndsprövning även om de ärenden som kan komma i fråga för anmälan generellt sett rör mindre ändringar av verksamheten och därmed i nuläget är förknippade med mindre omfattande prövningar. Inte desto mindre blir behovet av resurser för prövningen mindre både för verksamhetsutövare och för myndigheter. Däremot behöver kommunerna resurser för att hantera ett ökat antal anmälningsärenden. Ett något mer omfattande underlag från verksamhetsutövaren kommer också att behövas i anmälningsärenden.

11.3.2 Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor

I kapitel 5 föreslås ett system med obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor. Förslagen bedöms inte påverka tidsåtgång för prövningen och bedöms inte heller hämma investeringsviljan. Förslaget innebär ett behov av förstärkta resurser hos prövningsmyn-

digheterna, länsstyrelsen och kommunala nämnder. Förslagen bedöms öka förutsättningarna att nå miljö- och klimatmålen.

Förslaget om obligatorisk omprövning syftar till att öka frekvensen av uppdaterade tillstånd vilket innebär att antalet prövningar kommer att öka, och att resurser kommer att tas i anspråk för detta såväl inom företagen som hos myndigheterna. Samtidigt kan fler uppdaterade tillstånd öka möjligheterna för företagen att på sikt hantera en större andel av kommande tillståndsprövningar som ändringstillstånd. Det kan vidare antas att omprövningar i allmänhet är mindre omfattande än nya tillstånd eftersom det rör sig om befintliga verksamheter.

11.3.3 Tydligare och mer samordnade myndigheter

I kapitel 6 lämnas förslag som syftar till att förtydliga förvaltningsmyndigheternas roll, bl.a. genom att stärka länsstyrelsens roll som nav och aktiv samrådspart, utökade krav på samrådsredogörelsen, bättre samordning av riksintressen samt en ändamålsenlig och samordnad partsroll med färre myndigheter. Dessa horisontella förbättringar väntas minska tidsåtgången totalt sett och öka investeringsviljan genom ökad förutsägbarhet. Förslagen kräver dock resursförstärkningar hos myndigheterna och i synnerhet länsstyrelsen. Förslagen väntas bidra positivt till klimat och miljö.

11.3.4 Mer aktiva prövningsmyndigheter

I kapitel 7 lämnas förslag som syftar till en mer effektiv processledning hos prövningsmyndigheterna inklusive ökade möjligheter att avvisa en ofullständig ansökan och ökad digital handläggning samt en mer effektiv och tydligare organisation och handläggning hos miljöprövningsdelegationerna. Dessa horisontella förbättringar bidrar till ökad förutsägbarhet och minskad tidsåtgång samt ökad investeringsvilja. En del av förslagen väntas åtminstone inledningsvis behöva resursförstärkningar hos prövningsmyndigheterna. Förslagen förväntas bidra positivt till klimat och miljö.

11.3.5 Ett särskilt stöd till klimatprojekt

I kapitel 8 föreslås en klimatstyrka som ger handläggarstöd till länsstyrelserna samt ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Dessa förslag väntas komplettera utredningens horisontella förslag och bidra till att minska tidsåtgången totalt sett och öka investeringsviljan genom ett riktat kunskapsstöd. Förslagen innebär ett resurstillskott och väntas bidra positivt till framför allt klimat men även miljö.

Klimatstyrkan och kunskapscentrumet kan innebära tids- och resursvinster för företagen av samma slag som de förslag som innebär tydligare och mer samordnade myndigheter i kapitel 6. Ett handläggarstöd till länsstyrelserna, liksom den kunskapsförstärkning som förslaget innebär, bör leda till att länsstyrelsen kan identifiera och bedöma nödvändiga underlag för ansökan mer effektivt och att behovet av kompletteringar minskar. En geografiskt flexibel klimatstyrka innebär också att flaskhalsar i handläggningen av ärenden kan undvikas.

11.3.6 Andra förslag för mer effektivitet

I kapitel 9 lämnar vi förslag om regeringens tillåtlighetsprövning samt förslag om ökad användning av generella föreskrifter. Förslagen väntas bl.a. öka förutsägbarheten i prövningen vilket bidrar till att effektivisera miljöprövningen.

11.3.7 Tidsvinst av förslagen för de olika prövningsstegen

Det finns i dagsläget åtskilliga exempel på att sökande upplever tillståndsprocesserna som ineffektiva och långsamma. Genom horisontella förändringar och riktade insatser i prövningarna kan våra förslag leda till tidsvinster i processerna och till ökad förutsägbarhet om både innehåll och tidsåtgång för prövningar.

Sammantaget bedömer utredningen att våra förslag i många fall kommer att bidra till väsentligt kortare tillståndsprocesser även om resultatet kommer att skilja sig åt från fall till fall. Förutsägbarheten kommer att öka och fler prövningar kommer att kunna genomföras

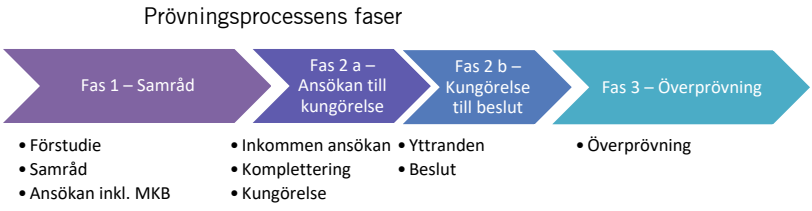
inom de tidsramar som mark- och miljödomstolarna och miljöprövningsdelegationerna har som handläggningsmål.

Det är troligt att tidsvinsterna av utredningens förslag kommer vara begränsade i de fall där prövningarna i dagsläget fungerar väl och klarar de mål för tidsåtgång som prövningsmyndigheterna satt upp. Mer sannolikt är att tid kan sparas i ärenden med längre tidsåtgång som drar ut på tiden i samband med kompletteringsfasen. Om detta stämmer förväntar vi oss inte nödvändigtvis att mediantiden för prövningar kommer att minska påtagligt; däremot kan 75- och 90-percentilerna komma att påverkas.

Statistik över nuvarande tidsåtgång i prövningsprocessens olika faser redovisas i avsnitt 11.10.3, och en indikation på möjliga tidsvinster kan fås genom att jämföra tidsåtgången för 75- och 90-percentilerna med medianvärdet, vilket kan röra sig om åtskilliga månader (se bl.a. tabell 11.6–11.12). Tidsvinsterna kan ske längs hela prövningsprocessen, vilket illustreras i figur 11.2 nedan.

Förutom rena tidsvinster kan en ökad förutsägbarhet i prövningarna vara positivt för verksamhetsutövarna. I det följande beskrivs tidsvinsten utifrån de olika faserna i en prövning.

Figur 11.2 Tidsvinster kan göras längs hela prövningsprocessen



Källa: Anpassad från Svenskt Näringsliv (2021a).

Fas 1 – Samråd

Flera av förslagen relaterade till samordning mellan myndigheter och processledning från prövningsmyndigheterna innebär att mer resurser läggs på samrådet och att fler frågor kommer att hanteras i ett tidigare skede. Detta kan sammantaget innebära en viss tidsmässig omfördelning av arbete under processen och att samrådsfasen tar något längre tid.

Tydligare regler kring när ändringstillstånd och anmälningsförfarande är tillämpliga kan spara tid i samrådsfasen och förenkla avgränsningsfrågorna.

Fas 2 a – Från ansökan till kungörelse

Vi antar att tiden från ansökan till kungörelse främst påverkas om behovet av omfattande eller oförutsägbara kompletteringar minskar till följd av ett mer omfattande samråd. Det kan också innebära att omfattningen av nödvändiga underlag kan begränsas genom att tydligare avgränsningar etableras redan i samrådet.

I de fall där ändringstillstånd kan sökas i stället för helprövning innebär detta likaså i allmänhet att mindre omfattande underlag behöver ingå i ansökan och att hanteringen därmed kan genomföras på kortare tid.

Fas 2 b – Från kungörelse till beslut

Med effektivare processledning som gör att prövningen fokuserar på de mest relevanta frågorna kan tid sparas även under ärendebehandlingen från kungörelse till beslut. Fler ärenden kan avgöras på handlingarna, vilket innebär att tiden för huvudförhandling sparas in. En ökad förutsägbarhet kan också innebära planeringsfördelar som möjliggör att olika delprocesser kan koordineras bättre och att väntetiden mellan olika moment kan kortas.

Mindre omfattande processmaterial i ändringsansökningar jämfört med helprövningar ger tidsvinster i de fall detta är relevant. För ärenden som kan hanteras som anmälningsförfarande undviks prövningsprocessen i sin helhet och handläggningen kan därmed typiskt genomföras inom 6 veckor.

Fas 3 – Överprövning

Tydligare regler och förbättrad processledning bör i viss utsträckning leda till att färre ärenden överklagas, vilket innebär tidsvinster i form av utebliven överprövning. Ökad möjlighet till avvisning av en undermålig ansökan tidigt i processen bör också minska risken för att frågor om kompletteringsbehov följer med till nästa instans efter överklagande.

11.4 Konsekvenser för miljö och klimat

De viktigaste konsekvenserna för miljö och klimat handlar om att tidsvinster och ökad investeringsvilja leder till fler klimat- och miljöförbättrande investeringar och till att den gröna omställningen påskyndas. Det är emellertid svårt att kvantifiera investeringsvilja och tidsvinster till följd av utredningens förslag och därmed också nyttan för miljö och klimat.

Våra förslag är utformade i enlighet med utredningsdirektiven så att ett bibehållet miljöskydd säkerställs och innebär inga förändringar i de materiella miljökraven. De processuella förändringarna påverkar inte miljöskyddet negativt. Vi har resonerat särskilt kring frågan om bibehållet miljöskydd gällande våra förslag i kapitel 4 och bedömer att förslagen inte medför ett försämrat miljöskydd i någon del.

Med ökad investeringsvilja påverkas hur miljö- och klimatmålen kan nås

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för fossilfri konkurrenskraft med det övergripande målet att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Omfattande insatser och investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering planeras.

Av Fossilfritt Sveriges uppföljningsrapport hösten 2021 framgår följande:

> Tillståndsfrågorna har under lång tid utgjort en stor utmaning för många branscher, och är för flera det enskilt största potentiella hindret för att branschernas färdplaner ska kunna genomföras. Under det senaste decenniet har en rad utredningar tillsatts, utan att resultera i några avgörande förändringar. Idag kan tillståndsprocesserna vara oförutsägbara i avgränsningen av vad som ska ingå i prövningen, vilket underlag som behövs för detta och hur lång tid som prövningen väntas ta. Ibland läggs fokus på detaljer snarare än helheten. Detta kan riskera stora industriella investeringar som skulle kunna skapa global klimatnytta och värde för Sverige, till exempel när det gäller gruv-, järn-, stål- och cementbranscherna.[1]

Att färdplanerna genomförs är en viktig del av Sveriges väg mot ett fossilfritt samhälle och helt avgörande för att nå Sveriges klimatmål.

[1] Fossilfritt Sverige (2021a), s.10.

Investeringar i ny teknik har alltså en mycket stor potentiell klimatnytta men det är inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt beräkna klimatnyttan av enskilda förslag gällande tillståndsprocessen. Vi bedömer att våra förslag kommer att bidra positivt till genomförandet av existerande färdplaner och övriga investeringar. I bästa fall kan mer effektiva tillståndsprocesser bidra till att höja ambitionsnivån ytterligare.

Under vår informationsinhämtning har näringslivsrepresentanter menat att miljöinvesteringar har uteblivit eftersom man inte velat genomgå en helprövning. Att öka möjligheterna för ändringstillstånd och anmälan skulle kunna ta bort detta hinder och därmed resultera i fler miljöinvesteringar. Vi har dock inga tillförlitliga uppgifter om hur ofta miljöinvesteringar har uteblivit av detta skäl. Det är därmed inte möjligt att kvantifiera i vilken mån fler investeringar genomförs om utredningens förslag blir verklighet. Den samlade bedömningen är dock att förslaget har en positiv effekt på miljö och klimat genom att fler miljöförbättrande investeringar kommer till stånd och att dessa kan genomföras med bibehållet skydd för miljön.

Tydligare och mer samordnade myndigheter bedöms leda till en ökad investeringsvilja och tidsvinster vilket i sin tur bedöms bidra positivt till att nå miljö- och klimatmålen genom att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar kommer till stånd och att det kan ske snabbare.

Förslagen som gäller prövningsmyndigheternas processledning bedöms minska tidsåtgången, öka förutsägbarheten och öka investeringsviljan, och på så sätt bidra positivt till miljö och klimat genom att fler klimat- och miljöförbättrande investeringar kommer till stånd och att det kan ske snabbare.

En ökad investeringsvilja kan leda till effektiviseringar och bättre reningsteknik när det gäller andra projekt och verksamheter som ligger utanför de uttalade färdplanerna för Fossilfritt Sverige, och som syftar till inte bara minskad klimatpåverkan utan även annan miljöpåverkan, exempelvis utsläpp av kemiska ämnen till vatten och luft.

I vår informationsinsamling har en rad företrädare för olika branscher framfört att de allra flesta investeringar som sker är miljöförbättrande, och att ny teknik i samband med uppgraderingar och produktionsökningar i de flesta fall bidrar till att minska utsläppen per producerad enhet av såväl växthusgaser som andra substanser.

Snabbare tillståndsprocesser kan bidra till att öka takten för att nå miljö- och klimatmålen

Utöver att stimulera miljö- och klimatinvesteringar generellt genom att öka investeringsviljan så skulle mer effektiva tillståndsprocesser också kunna bidra till att öka takten i miljö- och klimatomställningen.

Växthusgaser har en kumulativ effekt; om ett antal månader kan sparas i tillståndsprocessen kan det leda till att utsläppsminskningar tidigareläggs. Kan exempelvis en klimatinvestering minska utsläppen till atmosfären med 100 000 ton koldioxid per år, och en sådan investering påskyndas med sex månader, har 50 000 ton koldioxid undvikits att släppas ut till atmosfären, en mängd som skulle ha stannat i atmosfären för all överskådlig framtid.

Vår analys av möjliga tidsvinster i processen visar att det främst är i enskilda fall som prövningen drar ut på tiden, exempelvis till följd av omfattande kompletteringar. Här kan utredningens förslag om mer samordnade myndigheter och mer effektiv processledning bidra till att korta processerna.

Det är möjligt att ett antal stora investeringar av väsentlig betydelse för klimatomställningen riskerar att försenas i tillståndsprocesserna i synnerhet om kunskap kring teknikval och miljöeffekter saknas hos aktörerna. I dessa fall skulle utredningens horisontella förslag, liksom ett särskilt stöd för klimatprojekt i form av en klimatstyrka och ett kunskapscentrum, kunna bidra till en snabbare hantering av dessa ärenden och därmed påskynda dessa investeringar.

Som beskrivits i avsnitt 8.3.2 svarar ett relativt litet antal verksamheter för en stor del av den svenska industrins koldioxidutsläpp; om minskningen av dessa utsläpp sker snabbt så bidrar det till betydande klimatnytta. Det är emellertid inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning utredningens förslag kommer att korta ner tidsåtgången i specifika tillståndsprocesser och vilken klimatnytta detta i så fall kommer att ha.

I samband med vår informationsinhämtning har flera branscher framhållit att de flesta investeringar är miljöförbättrande i någon utsträckning, inte minst sådana som potentiellt skulle kunna prövas som ändringstillstånd. Om sådana investeringar kan påskyndas leder det till miljönytta förutsatt att detta sker med bibehållet miljöskydd.

I syfte att särskilt underlätta för projekt av betydelse för klimatomställningen föreslås en klimatstyrka och ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Genom att vara en extra handläggarresurs i länsstyrelsernas arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen bedömer vi att styrkan ska kunna snabba på tillståndsprocesserna för dessa projekt.

Kunskapscentrumet ska i sin tur ge kunskap kring ny teknik och miljöpåverkan av åtgärderna. Genom att dra nytta av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets kompetens kan centrumet stödja länsstyrelserna och klimatstyrkan med teknisk kunskap medan klimatstyrkan i sin tur kan fokusera på processmässigt handläggningsstöd till länsstyrelserna. Centrumet är inte begränsat till vissa typer av tekniker, men det ökade kunskapsstödet bedöms bidra positivt till att nå klimatmålen.

I det förkastade förturssystemet finns ett urval av tänkbara så kallade förtursverksamheter. Dessa uppgår till drygt 100 verksamheter och de skulle sammanlagt sannolikt på sikt bidra till att industrins växthusgasutsläpp når netto noll och ytterligare åtgärder skulle därtill bidra med negativa utsläpp. Därutöver uppstår det indirekta utsläppsminskningar i t.ex. transportsektorn och även utomlands.

Den föreslagna styrkan och centrumet är inte begränsade till att endast stödja de utpekade förtursverksamheterna i det förkastade systemet och har därmed potential att bidra till ytterligare utsläppsminskningar, inte minst indirekta sådana. Även i detta fall är takten på utsläppsminskningarna viktiga eftersom växthusgaser ackumuleras i atmosfären; ju snabbare investeringarna kommer till stånd, desto mer positiva blir den kumulativa effekten på klimatet. Vi har dimensionerat klimatstyrkan så att den skulle kunna ge stöd i 40–50 ärenden per år. Men eftersom vi inte vet hur stora utsläppsminskningar varje investering kan åstadkomma kan vi inte i förväg kvantifiera vilken utsläppsminskning styrkan skulle kunna bidra med. En sådan kvantifiering skulle kunna vara en del av översynen av klimatstyrkan så att styrkans klimateffekt följs upp.

Ett tydligt och transparent prövningssystem bidrar till att nå miljömålen

Utredningen *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* gör följande analys gällande konsekvenser för miljömålen:

> En ökad tydlighet och transparens i miljöprövningarna bidrar till en effektivisering som ökar möjligheterna att uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen och generationsmålet.[2]

Denna generella slutsats innebär att ett mer effektivt och välfungerande system generellt gynnar miljö och klimat – inte enbart genom tidsvinster och ökad investeringsvilja utan också genom att på ett bättre sätt pröva de materiella frågorna kopplade till klimat- och miljöpåverkan av olika verksamheter.

Enligt våra utredningsdirektiv ska förslagen vad gäller omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor leda till att dessa verktyg blir effektiva och verkningsfulla, för att på så sätt säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen har i mycket liten utsträckning omprövats enligt miljöbalken. Enligt uppgifter från länsstyrelsen har det inte heller meddelats ändringstillstånd i någon större utsträckning. Några verksamheter har ansökt om och meddelats nytt tillstånd men har inte tagit dessa i anspråk. Länsstyrelserna har även signalerat att det finns flera verksamheter med tillstånd från miljöbalkens tidiga år som behöver omprövas.

Eftersom omprövningar inte kommer till stånd trots att det finns ett behov av det är det rimligt att anta att det finns en miljövinst med att införa obligatorisk omprövning samt tydligare krav på tillsynsmyndigheterna att med visst intervall ta ställning till huruvida det finns skäl för omprövning enligt 24 kap. 5 § miljöbalken. Även om det i vissa fall kan röra sig om mindre miljöförbättrande åtgärder behöver samtliga tillståndspliktiga verksamheter ingå i omprövningssystemet för att den kumulativa effekten ska bli så stor som möjligt. En enstaka verksamhets förbättringsåtgärder kan inte ensamma resultera i att de nationella miljö- och klimatmålen nås. Däremot kan miljöförbättrande åtgärder hos många, även små, verksamheter tillsammans bidra till bättre förutsättningar att nå både de regionala och

[2] Ds 2018:38.

de nationella målen. Utredningens bedömning är att förslagen i denna del därmed ökar förutsättningarna att nå miljö- och klimatmålen.

11.5 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

I detta avsnitt beskrivs konsekvenser av utredningens förslag för staten, kommuner och regioner, företag respektive enskilda. För mer bakgrund se avsnitt 11.10.

11.5.1 Konsekvenser för staten

I det följande redovisas konsekvenser för prövningsmyndigheterna respektive parts- och remissmyndigheterna med fokus på resursbehov. Uträkning av resursbehoven redovisas här och kostnaderna finns sammanfattade i tabell 11.1 i avsnitt 11.6.2. De ingångsvärden för ärendemängder och resursåtgång som använts i uträkningarna finns beskrivna i avsnitt 11.10.1 och avsnitt 11.10.2.

Konsekvenser för prövningsmyndigheter

Förslagen om enklare regler vid ändring av en verksamhet bedöms leda till fler ändringstillstånd för prövningsmyndigheterna

Förslagen om att göra ändringsprövning till huvudregel och tydliggöra gränsen mellan tillstånds- och anmälningsplikt kan både öka och minska antalet ändringstillstånd. Flera helprövningar skulle kunna bli ändringstillstånd i stället, och eftersom ändringstillstånden kan ta mindre resurser i anspråk än helprövning kan detta minska kostnaden för prövningsmyndigheterna. Däremot kan bestämmelsen om ändringstillstånd som huvudregel också leda till att fler ändringstillstånd tillkommer från dem som annars inte skulle ha gjort en investering, vilket skulle öka kostnaden.

Våra förslag kan även minska antalet ändringstillstånd genom att färre ändringar kommer att kräva en tillståndsprövning och kan anmälas i stället.

Det är svårt att kvantifiera den ökade respektive minskade arbetsbördan för prövningsmyndigheterna, men vår sammanlagda bedömning är att förslaget netto kan leda till en handfull fler ändringstill-

stånd per år som behöver resurssättas. Förslagen syftar till att stimulera ändringstillstånd.

Vi uppskattar att miljöprövningsdelegationerna behöver drygt 0,6 miljoner kronor per år för att pröva ytterligare 4 ändringstillstånd per år. Vi uppskattar vidare att mark- och miljödomstolarna behöver drygt 0,2 miljoner kronor per år för att pröva ytterligare 2 ändringstillstånd per år. Dessa uppskattningar är grova men är tänkta att ge en storleksordning. De utgår från en genomsnittlig kostnad för prövning inklusive overhead på 145 000 kronor på miljöprövningsdelegationerna och 110 000 kronor på mark- och miljödomstolarna.

Prövningsmyndigheterna bör få förstärkta resurser för omprövning

Förslaget om obligatorisk omprövning innebär en ökad kostnad för prövningsmyndigheterna.

För de tillstånd som meddelats enligt miljöskyddslagen, dvs. före miljöbalkens ikraftträdande, har utredningen beräknat hur många obligatoriska omprövningar det skulle röra sig om per år förutsatt att verksamhetsutövare ansöker om omprövning i kronologisk ordning. Sammanlagt finns 852 tillstånd enligt miljöskyddslagen som kommer att omfattas av förslaget om obligatorisk omprövning. I tabell 5.1 anges totalt 994 befintliga tillstånd, men här ingår även verksamheter som har tillstånd men som inte är tillståndspliktiga. Dessa verksamheter ska inte omfattas av den obligatoriska omprövningen.

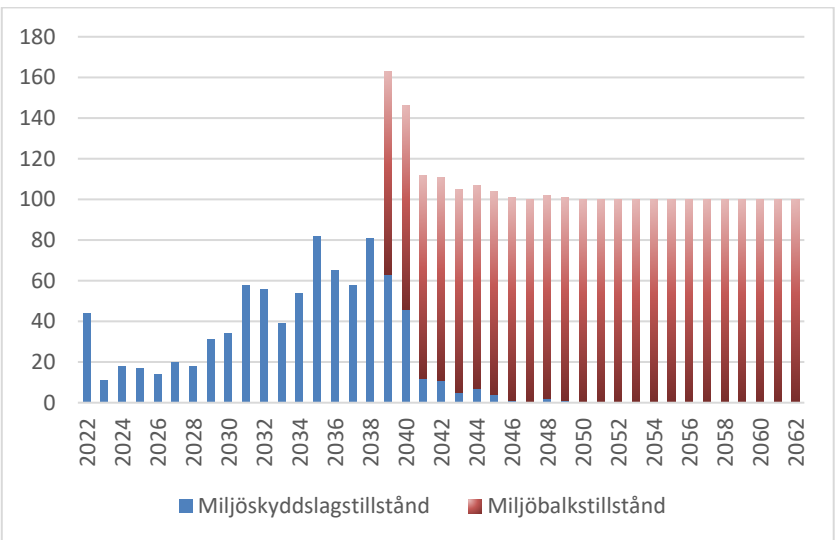
I figur 11.3 nedan visas vilket årtal miljötillstånden blir 40 år gamla. Vad gäller tillstånden enligt miljöskyddslagen löper beräkningen från 2022 och antalet kulminerar 2035–2040 och avtar därefter kraftigt med några enstaka tillstånd per år fram till 2049. Omprövningssystemet är tänkt att börja 2024. Det införs en övergångsbestämmelse som innebär att verksamheter som under 2024 uppnår 40 år ska ansöka om omprövningen senast 1 januari 2026. Åren 2022–2026 finns sammanlagt 104 verksamheter med tillstånd enligt miljöskyddslagen som är minst 40 år gamla. Därefter, under åren 2027–2038, finns i genomsnitt knappt 50 tillstånd per år enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla. Efter 2039 återstår sammanlagt 152 tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla fram till 2049.

Från och med tidigast 2039 kommer det att finnas miljötillstånd meddelade enligt miljöbalken som blir 40 år gamla eftersom miljö-

balken trädde i kraft 1999. Det finns i dag cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter i Sverige. Uppemot 900 av dessa har tillstånd enligt miljöskyddslagen och cirka 2 700 tidsbegränsade tillstånd. Det innebär att cirka 2 400 tillstånd enligt miljöbalken är kvar som blir aktuella för obligatorisk omprövning. De första tillstånden enligt miljöbalken blir 40 år gamla 2039 och de sista (sett från 2022) blir 40 år gamla 2062. Det innebär, grovt räknat, i genomsnitt cirka 100 tillstånd per år 2039–2062. Vi tror dock att antalet inte är så högt som figuren visar de första åren från 2039, eftersom det under en övergångsperiod vid miljöbalkens införande fortsatt fanns en del verksamheter som fick tillstånd enligt miljöskyddslagen. Några få länsstyrelser har även redovisat uppgifter om miljöbalkstillstånd. Underlaget från dessa länsstyrelser visar att det under de första åren efter miljöbalkens ikraftträdande för var och en av länsstyrelserna meddelades 2–3 tillstånd per år. Det går förstås inte att dra några säkra slutsatser för alla länsstyrelser utifrån dessa uppgifter men det kan ge en indikation på hur det kan se ut. Det beräknade genomsnittet 100 tillstånd per år av tillstånd enligt miljöbalken illustreras i figur 11.3.

Figur 11.3 Fram till 2038 väntas antalet gamla tillstånd öka

Antal tillstånd som blir 40 år gamla ett visst årtal



Anm: Antalet tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla är baserat på inhämtad statistik medan antalet tillstånd enligt miljöbalken som blir 40 år gamla är grovt beräknat i genomsnitt. År 2022 är en del av tillstånden enligt miljöskyddslagen äldre än 40 år.
Källa: Uppgifter från länsstyrelserna 2022.

Statistiken vad gäller tillstånden enligt miljöskyddslagen visar att det rör det sig om ungefär 1–3 prövningar om året för miljöprövningsdelegationerna, med större ansamlingar vissa år. Miljöprövningsdelegationerna för de större länen kan ha upp till 19 prövningar vissa år; detta gäller dock enstaka år och skulle kunna pareras genom att länsstyrelsen i samråd med verksamhetsutövare tar fram en tidplan för när verksamheterna ska omprövas. På så vis kan prövningsärendena fördelas över flera år och anhopningar undvikas.

I tabell 5.1 kan utläsas att det finns 76 tillstånd enligt miljöskyddslagen för A-verksamheter vilka prövas av mark- och miljödomstolarna. Över perioden 2022–2040 då merparten av tillstånden enligt miljöskyddslagen blir 40 år gamla finns då i genomsnitt 4 omprövningar om året för mark- och miljödomstolarna.

Det finns dock, enligt uppgift från länsstyrelserna, en del tillstånd där verksamheten inte längre bedrivs. Det kan därför antas att en del obligatoriska omprövningar faller bort genom att verksamhetsutövaren i stället väljer att ansöka om att upphäva tillståndet enligt 24 kap. 13 § miljöbalken.

Utredningen bedömer att miljöprövningsdelegationerna sammanlagt bör få ett resurstillskott på drygt 12 miljoner kronor för åren 2024–2026 för att pröva 84 ärenden (dvs. 4 miljoner per år under 3 år). Därefter bedömer vi att det behövs knappt 7 miljoner kronor per år för att pröva i genomsnitt 46 ärenden per år fram till 2038. Vi utgår här från att cirka 4 tillstånd per år är A-verksamhet. Vår beräkning baseras på en genomsnittlig kostnad för prövning i miljöprövningsdelegationen på 145 000 kronor inklusive overhead. Det finns dock en variation mellan åren och mellan miljöprövningsdelegationerna och därför föreslår utredningen att dessa medel ges som en särskild anslagspost där länsstyrelserna kan äska medel eller där medlen fördelas till länsstyrelserna utifrån ärendemängden.

Utredningen bedömer vidare att mark- och miljödomstolarna bör få ett resurstillskott på drygt 2 miljoner kronor per år 2024–2026 för att pröva 20 mål (dvs. 0,7 miljoner kronor per år under 3 år) och därefter 0,5 miljoner kronor per år fram till 2038 för att pröva i genomsnitt 4 mål per år. Detta är baserat på en genomsnittlig kostnad för prövning i mark- och miljödomstolen på 110 000 kronor per mål inklusive overhead.

Från och med 2039 tillkommer även tillstånd meddelade enligt miljöbalken. Utredningen menar att systemet med obligatorisk om-

prövning behöver finansieras även efter 2039 men har ingen exakt nivå eftersom vi inte har fullständig inhämtad statistik på när befintliga miljöbalkstillstånd blir 40 år gamla. Det rör sig om både A-verksamheter och B-verksamheter, dvs. både hos mark- och miljödomstolarna och hos miljöprövningsdelegationerna. Vi bedömer att det i genomsnitt kan röra sig om cirka 106 omprövningar om året, varav 100 är tillstånd enligt miljöbalken och 6 är tillstånd enligt miljöskyddslagen. Detta eftersom det bortom 2038 fortfarande finns 152 tillstånd enligt miljöskyddslagen som blir 40 år gamla. Även om tillstånden enligt miljöskyddslagen bara sträcker sig till 2049 så gör vi här ett genomsnitt över hela den beräknade perioden 2039–2062. Detta skulle innebära en kostnad om 12–15 miljoner kronor per år för prövningsmyndigheterna. Variationen beror på om det är A-verksamheter eller B-verksamheter och utgår från en genomsnittlig kostnad på 110 000 kronor för prövning av en A-verksamhet hos mark- och miljödomstolarna och 145 000 kronor för prövning av B-verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna. Denna nivå kan bli lägre givet att det finns tillstånd där verksamheten slutligen upphört och där verksamhetsutövaren eller tillsynsmyndigheten i stället för omprövning ansöker om upphävande eller återkallelse av tillståndet.

Vi bedömer vidare att den genomsnittliga kostnaden för omprövning troligen är lägre än den genomsnittliga kostnaden för en vanlig prövning av en ny verksamhet eller ändringstillståndsprövning, vilket är den kostnad som vi har haft tillgång till och använt i beräkningarna. Utredningens beräkningar av kostnaden kan därför vara högre än den faktiska kostnaden för en omprövning.

Utredningen bedömer att den obligatoriska omprövningen inte innebär samråd på samma sätt som andra prövningar; därför föreslås inte någon resurssättning av samrådet.

Kostnadsberäkningarna är baserade på genomsnitt, där ärendemängderna kan variera genom åren. Vidare utesluts inte att verksamhetsutövare ansöker om omprövning tidigare än vad som krävs för att villkoren ska anses moderna. Verksamhetsutövaren kan också söka ett helt nytt tillstånd vilket skulle innebära att en omprövning av det gamla tillståndet blir obsolet.

Prövningsmyndigheterna bör inledningsvis få en resursförstärkning för en mer aktiv processledning

Förslagen om en mer effektiv processledning – bl.a. ökad användning av muntlig förberedelse och tidsplan samt möjligheterna att lättare avvisa en ansökan tidigt i processen och avgöra mål utan huvudförhandling – bedöms i första hand trimma en redan befintlig process. När dessa effektiviseringar i prövningssteget föregås av ett förstärkt samråd med bättre kvalitet på ansökan väntas de på sikt att inte leda till ökade kostnader för prövningsmyndigheterna.

Vår informationshämtning visar att förutom oklarheter i lagtexten är det delvis tids- och resursbrist som gör att prövningsmyndigheterna inte hinner med en mer aktiv processledning. På sikt kan ett stärkt samråd förbättra underlagen men genom att förstärka resurssättningen hos prövningsmyndigheterna och möjliggöra för färre mål per domare skulle man kunna möjliggöra att domare är mer aktiva i mål och ärenden.

Det är inte enkelt att bedöma nivån på resursbehovet. Vi föreslår en resursförstärkning på 20 000 kronor per mål eller ärende hos prövningsmyndigheterna. Det skulle motsvara omkring en veckas extra handläggningstid per mål eller ärende. För miljöprövningsdelegationerna som har en genomsnittlig kostnad för prövning på 145 000 kronor inklusive overhead skulle det innebära en förstärkning på 14 procent. För mark- och miljödomstolarna som har en genomsnittlig kostnad för prövning på 110 000 kronor inklusive overhead skulle det innebära en förstärkning på drygt 18 procent.

Det tas omkring 300 respektive 50 beslut om helprövning och ändringstillstånd per år för miljöfarlig verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna respektive mark- och miljödomstolarna. Det innebär att förstärkningen bör ligga på nivån 6 miljoner kronor för miljöprövningsdelegationerna och 1 miljon kronor för mark- och miljödomstolarna. Vi föreslår att denna förstärkning görs under en femårsperiod, 2024–2028, för att ta hänsyn till att det tar ett antal år innan förändringar i de tidigare leden i prövningarna, såsom förstärkt samråd, gett effekt.

Förslaget om ökad digital handläggning kommer att kräva resursförstärkning

Vi bedömer att förslagen om ökad digital handläggning kommer behöva en resursförstärkning men nivån behöver bedömas av Domstolsverket och länsstyrelserna som får i uppdrag att arbeta med digitaliseringen.

Som ett exempel kan lyftas att Domstolsverket i sin redovisning den 1 december 2021 av ett regeringsuppdrag om digitala tillstånd uppskattar att första etappen av e-tjänster skulle kosta 5,2 miljoner kronor.[3] Ett annat exempel är länsstyrelserna som, i sin redovisning den 30 november 2021 av motsvarande uppdrag om e-tjänster för tillståndsprövning, uppskattar kostnaden för att utveckla och tillgängliggöra ett skalbart IT-stöd för företagens miljöinformation och rapportering till cirka 10 miljoner kronor per år under tre år med förvaltningskostnader därutöver på 4–5 miljoner kronor per år.[4]

När ökad digital handläggning har införts kan det på sikt minska resursåtgången. Utredningen har dock inte kunnat kvantifiera detta.

Förslagen om miljöprövningsdelegationernas organisation och handläggning är kostnadsneutrala

Förslagen som rör miljöprövningsdelegationernas organisation och handläggning bedöms inte medföra något behov av resursförstärkning. Bland dessa förslag finns t.ex. att prövning av anmälningspliktig vattenverksamhet som har samband med tillståndspliktig miljöfarlig B-verksamhet ska ske av miljöprövningsdelegationerna. Detta förslag innebär att uppgifter flyttas inom länsstyrelsen och väntas därmed vara kostnadsneutralt. Det finns även förslag som rör generella förordnanden för ordföranden och miljösakkunniga och förtydligad och utökad behörighet att bedöma sambandsärenden, som är tänkta som effektiviseringsåtgärder och ändamålsenligt utnyttjande av resurser och kompetens för att stärka och skapa mer enhetlig tillämpning över landet.

[3] Domstolsverket (2021).
[4] Länsstyrelserna (2021).

Förslaget som rör regeringens tillåtlighetsprövning ökar förutsägbarheten

Vårt förslag till reglering innebär att regeringen är förhindrad att förbehålla sig tillåtlighetsprövningen om tillåtlighetsfrågan redan är avgjord. Förslaget leder till en mer förutsägbar och effektivare prövning. Eftersom domstolarna är bundna av regeringens tillåtlighetsprövning kan förslaget leda till att den samlade prövningstiden kortas och administrationen minskas.

Vi gör ingen fördjupad konsekvensanalys i denna del då regeringen har tillsatt en utredning för att utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet.[5]

Konsekvenser för parts- och remissmyndigheter

Förslagen om enklare regler vid ändring av en verksamhet innebär ökad vikt av länsstyrelsens samrådsroll

Förslagen om ändringsprövning som huvudregel innebär att länsstyrelsen har en viktig uppgift att vid avgränsningssamrådet stödja verksamhetsutövaren vid bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning. Vi menar att detta kan göras genom den stärkta roll som samrådspart som vi föreslår i kapitel 6. Vi föreslår en resursförstärkning av länsstyrelserna som samrådspart (se nedan) och bedömer att den resursförstärkningen även bör täcka denna uppgift.

Naturvårdsverket bedöms kunna ta fram en vägledning för förenklat underlag vid liten miljöpåverkan inom ram

Vi föreslår att Naturvårdsverket tar fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär. Naturvårdsverket har redan i dag till uppgift att ta fram vägledning för vad en så kallad liten MKB ska innehålla. Då ett förenklat underlag är en begreppsrenodling och förtydligande av liten MKB bedömer utredningen att Naturvårdsverket kan ta fram denna vägledning inom befintlig ram.

[5] Dir. 2022.:26.

Bedömning av omprövningsbehovet kräver resurser inledningsvis hos länsstyrelserna

Länsstyrelserna som tillsynsmyndighet kommer att få en ny arbetsuppgift från 2026 om att vart tionde år göra en bedömning av omprövningsbehovet för ett tillstånd och lämna en skriftlig motivering till verksamhetsutövaren. Inom ramen för den nationella tillsynsstrategin ska ett arbete pågå 2023–2024 med att bedöma för vilka verksamheter det finns behov av att vidta åtgärder för att verksamheterna ska ha aktuella miljöbalkstillstånd och vilka åtgärder som är lämpliga att vidta. Syftet är att kunna rangordna och prioritera behov av åtgärder. Därmed kommer uppgiften att se över tillstånd enligt utredningens förslag till stor del kunna förberedas inom ramen för tillsynsstrategin. Utredningen bedömer dock att det kommer behövas ett resurstillskott under en inledande period, 2026–2029, på 1 miljon kronor per år hos länsstyrelserna.

Detta uträknas enligt följande. Det finns cirka 6 000 tillståndspliktiga verksamheter där översyn av omprövningsbehovet ska göras vart tionde år. Vi har inte information om när dessa är aktuella för översyn utan vi utgår i denna uträkning från att översynen görs för en tiondedel av verksamheterna respektive år, så att man på 10 år har gått igenom alla. Det innebär att cirka 600 översyner görs per år.

Översynen ska göras av tillsynsmyndigheten, dvs. antingen länsstyrelsen eller kommunen. Enligt uppgift från länsstyrelserna har länsstyrelsen tillsyn för knappt 30 procent av alla A- och B-verksamheter medan resterande del ligger på kommunerna. En samlad beräkning görs nedan som därefter delas mellan tillsynsmyndigheterna.

Sveriges Kommuner och Regioner bedömer att en översyn tar i genomsnitt mindre än en dag i anspråk. Detta har också bekräftats av Länsstyrelsen i Västerbottens län som ett rimligt snitt. Om vi utgår från den bedömningen i uträkningen skulle en översyn av 600 tillstånd ta 600 dagar. Om 1 årsarbetskraft beräknas till 200 arbetsdagar skulle det behövas 3 årsarbetskrafter, eller motsvarande 3 miljoner kronor, om 1 årsarbetskraft antas kosta 1 miljon kronor.

Om knappt 30 procent av tillsynen ligger hos länsstyrelsen blir länsstyrelsernas samlade kostnad knappt 1 miljon kronor och kommunernas samlade kostnad drygt 2 miljoner kronor (se avsnitt 11.5.2 för konsekvenser för kommunen).

Länsstyrelsen behöver resursförstärkning för ett stärkt samråd

Utredningens förslag innebär att större krav ställs på länsstyrelsen under samrådet. Kraven på att öka samordningen, lotsa verksamhetsutövaren på ett bättre sätt och tydligare redovisa länsstyrelsens bedömning kommer att kräva en resursförstärkning hos länsstyrelsen för att ha avsedd effekt. Med tanke på att de resurser som läggs på samråd hos länsstyrelserna i nuläget är relativt begränsade behöver detta emellertid inte innebära så stora kostnadsökningar i absoluta tal.

Efter dialog med länsstyrelsen bedömer utredningen att det kan behöva läggas tre gånger så mycket tid för deltagande i samråd jämfört med nuläget i det stärkta samrådet. Det skulle innebära att styckkostnaden per ärende skulle öka från 22 000 kronor till 66 000 kronor inklusive overhead (se avsnitt 11.10.2).

Vi bedömer att länsstyrelsen skulle behöva ett tillskott på drygt 15 miljoner kronor per år för sitt utökade uppdrag i relation till samrådet. Detta är beräknat utifrån en förstärkning på 44 000 kronor per ärende multiplicerat med en uppskattning om antal samrådsärenden per år om cirka 350 ärenden. Ärendeantalet är uträknat utifrån att det tas nästan 300 beslut om helprövning och ändringstillstånd på miljöprövningsdelegationerna och nästan 50 beslut om helprövning och ändringstillstånd på mark- och miljödomstolarna per år (se avsnitt 11.10.1).

Ovan beräknade resursförstärkning utgår från ett resursbehov inom ramen för tillstånd under miljöprövningsförordningen. Det innebär att resursbehovet för en förbättrad kvalitet i samråd kopplat till andra tillstånd, t.ex. elnätskoncessioner, inte är medräknade eftersom vi har fokuserat utredningen på miljöprövningsförordningen och prövning i första instans. Regeringen kan dock välja att öka stödet om även andra samråd ska stärkas. Det kan också tilläggas att utredningens förslag till klimatstyrka även stärker upp samrådet i delar utöver miljöprövningsförordningen.

Partsmyndigheter behöver en resursförstärkning dels för att bistå länsstyrelsen i samrådssteget, dels för att öka samordningen

Kraven på att myndigheter med partsroll som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska bistå länsstyrelsen med underlag kommer troligen innebära att länsstyrelsen begär in sådant underlag oftare än utifrån de möjligheter som finns enligt nuvarande bestäm-

melser (se avsnitt 6.1.1). Förslagen i denna del väntas därmed leda till ökade kostnader hos dessa partsmyndigheter. Arbetsbelastningen för övriga myndigheter som vid behov ska bistå länsstyrelsen med underlag bedöms dock vara oförändrat. Förslagen i denna del innebär endast att myndigheterna ska lämna sitt underlag i ett tidigare skede av processen jämfört med nuvarande ordning.

Det är mycket svårt att bedöma hur ofta länsstyrelsen kommer att behöva stöd från partsmyndigheterna. De flesta samråd är av en sådan art att länsstyrelsen inte behöver särskilt bistånd av partsmyndigheterna, medan våra förslag kan leda till att det kan finnas behov av att partsmyndigheterna yttrar sig i fler samråd än de i nuläget gör. Det kan bl.a. bli aktuellt att partsmyndigheterna, i den mån de inte redan gör det, medverkar redan vid samrådsskedet i ärenden där de återkommer som part under prövningen.

När vi räknat ut antalet samråd har vi utgått från aktuella ärendemängder för miljöfarlig verksamhet och avrundat uppåt vilket ger omkring totalt 350 samråd av miljöfarlig verksamhet per år, varav 300 gäller B-verksamheter som prövas hos miljöprövningsdelegationerna och 50 gäller A-verksamheter som prövas hos mark- och miljödomstolarna (se avsnitt 11.10.1). Om länsstyrelsen skulle behöva partsmyndigheternas stöd i en femtedel av B-verksamheterna samt hälften av A-verksamheterna skulle det innebära behov av stöd i 60 B-verksamheter och 25 A-verksamheter – totalt 85 samråd. Vi gör en uppskattning att Naturvårdsverket behöver gå in i 30–40 fler samråd per år jämfört med i dag, och att Havs- och vattenmyndigheten behöver gå in i 10–20 fler samråd.

Enligt uppskattningar i avsnitt 11.10.2 har vi en genomsnittlig kostnad på 43 000 kronor per samråd för Naturvårdsverket och 6 000 kronor per samråd för Havs- och vattenmyndigheten. I denna uträkning utgår vi dock från 20 000 kronor per samråd för båda myndigheterna. Detta är för att spegla att Naturvårdsverket i sitt bistånd till länsstyrelserna troligen inte behöver gå in i lika stor detalj som de samråd de i dag väljer att medverka i och att Havs- och myndigheten har uttryckt att de inte hinner med samråden i den utsträckning de önskar vilket vi bedömer talar för att höja styckkostnaden. Detta resulterar i att vi bedömer att det behövs en resursförstärkning med 600 000–800 000 kronor till Naturvårdsverket och 200 000–400 000 kronor till Havs- och vattenmyndigheten för ökat bistånd till länsstyrelsen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap deltar redan i dag tidigt i samråden och bedöms inte behöva någon resursförstärkning.

Ökad samordning ger en mer effektiv användning av myndigheters resurser. Det kräver emellertid mer resurser för myndigheterna att samverka mer i enskilda prövningar (se avsnitt 6.1.4). Det är svårt att uppskatta denna kostnad men utredningen föreslår en resursförstärkning på 500 000 kronor under en inledningsfas på fyra år till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, vilket motsvarar en halvtidstjänst per myndighet och år.

Omfördelning av resurser när Kammarkollegiets partsroll flyttas till Havs- och vattenmyndigheten

Förslaget om att ta bort Kammarkollegiets partsroll och föra över den till Havs- och vattenmyndigheten innebär att 3–5 miljoner kronor flyttas från Kammarkollegiets förvaltningsanslag till Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag.

Kammarkollegiet har uppgett att myndigheten har 4 årsarbetskrafter som arbetar med miljöprövningar och då ingår även arbete med ersättningsfrågor enligt 31 kap. miljöbalken. Det är 3 personer som har arbetat med miljöprövningarna och 1 person som arbetar heltid med ersättningsärendena, och samtliga har miljörättslig kompetens. De 3 personer som arbetar med prövningar är desamma som lämnar skriftliga synpunkter i remisser. Kammarkollegiet har tidigare anlitat konsulter i miljöprövningarna för naturvetenskapliga bedömningar men myndigheten har inte fått någon ersättning för det i de aktuella målen. Anlitandet av konsulter sker i allt mindre utsträckning, och det utgör en liten del av Kammarkollegiets verksamhet.

Med en uppskattad kostnad på 1 miljon kronor per årsarbetskraft skulle 3 årsarbetskrafter innebära 3 miljoner kronor. Enligt Naturvårdsverkets redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken uppgår Kammarkollegiets kostnader för medverkan i tillståndsprövning och samråd för vattenverksamhet till 5,3 miljoner kronor.[6] Vi bedömer att skillnaden däremellan beror på att de redovisade kostnaderna inte enbart täcker utgifter rörande personalkostnaden.

[6] Naturvårdsverket (2020b), s. 8.

Vårt förslag är kostnadsneutralt eftersom medel flyttas från en myndighet till en annan. Förslaget syftar till en höjd effektivitet i staten genom samordning och överflyttning av motsvarande 3 årsarbetskrafter till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten har hittills varit underdimensionerad i sin partsroll och vi har vid samrådsmöten fått informationen att de av resursskäl inte har haft möjlighet att prioritera miljöprövningar i önskvärd utsträckning. Vi bedömer därmed att medel också bör flyttas från Kammarkollegiet till Havs- och vattenmyndigheten för miljöprövning i samband med att ansvaret flyttas över.

Vi bedömer att ersättningsmålen fortsatt kan hanteras av Kammarkollegiet, eftersom dessa i huvudsak är av tvistemålsliknande karaktär.

Samordning av riksintressen

Förslagen om bättre samordning av riksintressen kan väntas beröra alla eller åtminstone flertalet av de 12 riksintressemyndigheterna. Till viss del avser de uppgifter som utredningen föreslår sådana som myndigheterna redan enligt nuvarande bestämmelser är skyldiga att utföra; i denna del kräver förslagen främst ett förändrat arbetssätt, inte nödvändigtvis ytterligare resurser. Förslaget att ta fram strategier och planeringsdokument är dock en ny uppgift för myndigheterna som behöver resurssättas.

Utredningen föreslår att de 12 riksintressemyndigheternas förvaltningsanslag stärks med 1 miljon kronor vardera per år under 3 år för att bekosta arbetet med att ta fram strategier och planeringsdokument. På sikt kan dock strategierna förväntas leda till effektiviseringar och viss arbetsbesparing för myndigheterna när de yttrar sig i enskilda ärenden.

För länsstyrelsen kan framtagna strategier och dokument underlätta länsstyrelsens samordnande roll och därmed innebära en viss kostnadsbesparing på marginalen. Å andra sidan innebär förslaget om att strategierna ska tas fram i samverkan med länsstyrelsen en viss ökad arbetsbelastning. Sammantaget bedöms förslagens kostnader i denna del ta ut varandra.

För övriga aktörer i miljöprövningsprocessen bedöms en bättre samordning av riksintressen leda till en effektivare process men inte nödvändigtvis en kostnadsbesparing.

Klimatstyrkan resurssätts genom en särskild anslagspost till länsstyrelsens disposition

Inrättande av klimatstyrkan bedöms kosta cirka 8 miljoner kronor per år. Detta motsvarar en styrka på 7–8 årsarbetskrafter inklusive en chefsfunktion. En årsarbetskostnad beräknas till cirka 1 miljon kronor.

Vi har uträknat detta resursbehov också utifrån ungefärlig ärendemängd. I avsnitt 8.6.1. bedömer vi att klimatstyrkan bör vara dimensionerad för att ge stöd i omkring 40–50 ärenden per år, både för länsstyrelsens roll som samrådspart och part i prövning. Länsstyrelsens kostnad per förstärkt samråd beräknas till 66 000 kronor inklusive overhead (se tidigare i avsnitt 11.5.1). Länsstyrelsens kostnad som part i ärenden som prövas i miljöprövningsdelegationen beräknas till 12 000 kronor inklusive overhead och till 175 000 kronor inklusive overhead för mål som prövas i mark- och miljödomstolarna. Vi vet inte fördelningen mellan A- respektive B-verksamheter bland de 40–50 ärendena men vi bedömer att det blir en större vikt på A-verksamheter. Därmed utgår vi från en genomsnittlig kostnad för länsstyrelsen på omkring 100 000 kronor för sin partsmedverkan i prövningen. Det innebär sammantaget 166 000 kronor per ärende, som samrådspart och som part i prövning. För 40–50 ärenden skulle styrkan behöva omkring 6,6–8,3 miljoner kronor.

Utredningen föreslår att medlen tilldelas som särskilda medel genom en särskild anslagspost inom länsstyrelsernas förvaltningsanslag till disposition av den länsstyrelse där styrkan inrättas. Det bör vara särskilda medel som inte fördelas enligt den så kallade femparameterfördelningen till alla länsstyrelserna. Eftersom klimatstyrkan ska vara en länsstyrelsegemensam samlad handläggarpool som inrättas hos en länsstyrelse behöver medlen tillfalla aktuell länsstyrelse. Utredningen ser fördelar med att det blir en särskild anslagspost för att underlätta uppföljningen. Ett alternativ skulle vara ett enskilt belopp som läggs till den aktuella länsstyrelsens anslagspost.

Förslaget om antal årsarbetskrafter och därmed resursbehovet för klimatstyrkan är skalbart, dvs. att storleken kan varieras. Dock be-

dömer utredningen att om styrkan blir alltför liten kommer den inte kunna vara verksam och behjälplig. En kritisk massa behövs för att vid behov kunna vara verksam över hela landet.

Om användningen av klimatstyrkan blir omfattande kan det också vara en indikation på hur den generella resurssättningen ser ut hos länsstyrelserna för handläggning av dessa ärenden.

Kunskapscentrumet för industrins klimatomställning behöver resurssättas

Kunskapscentrumet bedöms kosta omkring 4 miljoner kronor per år. Detta utgår från ett centrum med 3–4 årsarbetskrafter där en årsarbetskraft beräknas till cirka 1 miljon kronor.

Utredningen föreslår att medlen tilldelas som en förstärkning av Energimyndighetens förvaltningsanslag. Även Naturvårdsverkets medverkan kan bekostas genom villkor i regleringsbrevet till Energimyndigheten.

Även för kunskapscentrumet är förslaget om antal årsarbetskrafter och resursbehovet skalbart. Utredningen bedömer dock att centrumet behöver bestå av åtminstone 3 årsarbetskrafter för att det ska kunna vara verkningsfullt. Även om centrumet ska dra på Energimyndigheten och Naturvårdsverkets resurser och kunskap så behövs en viss storlek för att kunna vara behjälplig kring de olika tekniker som kan bli aktuella.

En resurssatt klimatstyrka och kunskapscentrum bedöms ha minimal påverkan på övriga mål och ärenden

Klimatstyrkan och kunskapscentrumet är ett extra stöd till länsstyrelsen. Påverkan på övriga mål och ärenden bedöms bli minimal.

Under vår informationshämtning har det framförts argument om alternativkostnad, dvs. att de medel som går till särskilda stöd för klimatprojekt i stället hade kunnat gå till länsstyrelsen brett. Vi menar dock att en riktad satsning på klimatprojekten stärker möjligheten till snabbare klimatomställning och dessutom blir ett tillskott till miljötillståndsarbetet i stort. Styrkan och centrumet samlar processmässigt och tekniskt kunnande vilket vi bedömer vara av bety-

delse för att få en extra skjuts i tillståndsprocesser kopplat till klimatomställningen, inte minst i ny teknik.

Generella föreskrifter kräver resursförstärkning hos en rad myndigheter

Framtagandet av generella föreskrifter väntas innebära kostnader för Naturvårdsverket, länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter. Vi föreslår att arbetet med generella föreskrifter börjar med att Naturvårdsverket, i samverkan med länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter, identifierar och kartlägger områden för generella föreskrifter. Utredningen bedömer att det bör avsättas 4 miljoner kronor per år under två år för detta uppdrag genom en förstärkning av Naturvårdsverkets förvaltningsanslag. Medlen kan i sin tur nyttjas av de medverkande myndigheterna.

Arbetet med att ta fram generella föreskrifter kräver ytterligare resurser. Utredningen har dock inte beräknat detta och föreslår att myndigheterna gör en kostnadsuppskattning i samband med kartläggningsuppdraget ovan.

11.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

I detta avsnitt redovisas konsekvenser av våra förslag på kommuner och regioner med fokus på resursbehovet.

Kommunerna behöver resurser för att hantera ett ökat antal anmälningsärenden

Kommunernas handläggning av anmälningsärenden regleras i 26 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Genom att fler ändringar av tillståndspliktig verksamhet endast kommer att kräva en anmälan kan antalet anmälningsärenden öka. Däremot kan införandet av en nedre gräns för anmälningar leda till att fler ändringar i verksamheten genomföras utan anmälan. Det är svårt att uppskatta volymerna, men vår sammanlagda bedömning är att förslagen leder till att antalet anmälningsärenden ökar.

Enligt information från Sveriges Kommuner och Regioner tar det uppskattningsvis 4 timmar till 2 dagar att göra en bedömning av betydande miljöpåverkan i samband med anmälningar. Då vi inte vet hur många fler anmälningar det kan bli av våra förslag är det svårt att kostnadsuppskatta det samlade resursbehovet.

Förslagen i denna del bedöms vara kostnadsneutrala för kommunerna, eftersom handläggningen kan finansieras genom den kommunala tillsynsavgiften. Däremot har Sveriges Kommuner och Regioner uppmärksammat att kungörelseavgiften inte kan finansieras genom avgiften.

Bedömning av omprövningsbehovet innebär kostnad hos kommunen

Som tillsynsmyndighet kommer kommunala nämnder, på motsvarande sätt som länsstyrelserna, att få i uppgift att vart tionde år bedöma omprövningsbehovet och lämna en skriftlig motivering om bedömningen till verksamhetsutövaren. I avsnitt 11.5.1 finns en uträkning för den översyn som ska göras av kommunen och länsstyrelsen, och vi bedömer att kommunerna kommer behöva drygt 2 miljoner kronor per år för översynen. Vi bedömer att denna kostnad kan finansieras av den kommunala tillsynsavgiften.

De kommunala nämnderna behöver en resursförstärkning för att bistå länsstyrelsen och för ökad samordning

Kraven på att kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska bistå länsstyrelsen med underlag kommer troligen innebära att länsstyrelsen begär in sådant underlag oftare än i dag (se avsnitt 6.1.1). Denna kostnad bedöms inte kunna hanteras inom ramen för den kommunala tillsynsavgiften utan att avgiftsgrunden justeras. Därmed bedömer vi att finansieringsprincipen kan bli aktuell.

Vi har inte kunnat uppskatta hur ofta länsstyrelsen kan komma att begära in underlag från de kommunala nämnderna. Kostnaden beror också på om det är befintliga uppgifter som ska sammanställas eller nya uppgifter som ska tas fram. Utredningen har därför inte kunnat uppskatta resursbehovet i denna del.

Även ökad samordning kan innebära en kostnad för kommunen. Även här har vi inte kunnat uppskatta resursbehovet men vill lyfta frågan om att en resursförstärkning kan behövas.

Den kommunala självstyrelsen påverkas inte av utökade åtaganden

Ovan beskrivna åtaganden för kommunerna innebär ett ökat resursbehov som i flera fall bedöms kunna hanteras inom ramen för den kommunala tillsynsavgiften men som i vissa fall kan kräva annan finansiering där den kommunala finansieringsprincipen kan behöva tillämpas. Förslagen kan också innebära en viss ökad administrativ börda för kommunerna men vi bedömer sammantaget att den kommunala självstyrelsen inte påverkas av utredningens förslag.

Nya investeringar påverkar arbetstillfällen, boendemönster och skatteintäkter

Utredningens förslag kan bidra till att nya verksamheter och investeringar kommer till stånd, eller att planerade förändringar påskyndas. Detta kan påverka den regionala tillväxten och innebära konsekvenser för kommuner i form av arbetstillfällen, boendemönster och skatteintäkter. Kommuner kan också påverkas av förslagen i de fall de är verksamhetsutövare.

11.5.3 Konsekvenser för företag

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen; dessa berörs generellt av de horisontella förslag som utredningen för fram. Ett särskilt stöd till klimatprojekt berör aktörer som kan förväntas investera i teknik som väsentligt bidrar till klimatomställningen. Sammantaget bedöms utredningens förslag leda till tids- och kostnadsbesparingar för företagen och därmed också till en ökad investeringsvilja.

Tidsvinst och kostnadsbesparingar

Tidsvinster och kostnadsbesparingar för företagen är potentiellt betydande men svåra att uppskatta. Vår bedömning är att tidsvinsterna i normalfallet, dvs. där nuvarande handläggningsmål uppnås, inte blir särskilt omfattande även om förutsägbarheten kommer att öka. Däremot finns stor potential att spara tid och resurser i de fall som i dag väsentligt överstiger uppsatta handläggningsmål exempelvis till följd av omfattande kompletteringskrav. En indikation på möjliga tidsvinster kan fås genom att jämföra tidsåtgången för 75- och 90-percentilerna med medianvärdet, vilket kan röra sig om åtskilliga månader (se bl.a. tabellerna 11.6–11.12).

Genom intervjuer med branschorganisationer har vi erhållit ett antal exempel på företagens kostnader relaterade till prövningsprocesser (se avsnitt 11.10.2). Denna begränsade information antyder att kostnaden för en miljöprövning inom industrin typiskt sett är minst 1 och ofta flera miljoner kronor. Eftersom dessa kostnader till övervägande del utgörs av arbetstid – både internt arbete och externt konsultarbete – bör den möjliga kostnadsbesparingen per prövning procentuellt vara ungefär densamma som den möjliga tidsbesparingen.

Utredningens förslag om att öka möjligheterna att söka ändringstillstånd samt pröva verksamheter i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande kan minska tidsåtgången i miljöprövningarna. I vissa fall är även ändringsprövningar omfattande, men den sammantagna bilden från branscherna är ändå att de går betydligt fortare och är mindre resurskrävande jämfört med helprövningar. Näringslivet ser också att en utökad möjlighet till anmälan skulle vara en fördel.

Ett problem i dag är svårigheten för sökanden att på förhand veta om ett ärende kan prövas i ett ändringsförfarande i stället för en helprövning av verksamheten. En sådan osäkerhet gör att verksamhetsutövare i vissa fall undviker att söka ändringstillstånd eftersom risken för ett avslag är stor. Man prövar därför hellre hela verksamheten direkt. Utredningens förslag syftar till att förenkla och tydliggöra när det är möjligt att ändra och anmäla vilket innebär en ökad förutsägbarhet. Detta väntas i sin tur leda till att fler ärenden behandlas som ändringstillstånd eller prövas i ett anmälningsförfarande.

Utrymmet för tolkning av vad som kan ändras och anmälas minskar generellt, vilket i samrådsfasen gör att avgränsningsfrågan blir enklare och därmed mindre tidskrävande.

Den tydligaste tidsvinsten finns troligen i de ärenden som kan gå från helprövning till ändring. I ändringsprövningar minskar processmaterialet jämfört med helprövningar med färre frågor och mindre behov av kompletteringar, och ett minskat processmaterial leder till tidsvinster under hela processen, och då särskilt i fasen från ansökan till kungörelse.

Det är svårt att fastställa hur stor skillnaden i tidsåtgång i praktiken blir mellan ändringstillstånd och helprövning eftersom de av naturliga skäl inte gäller samma typer av ärenden. Men uppskattningar från näringslivet tyder på att ett ändringsförfarande kan ta ungefär hälften så mycket tid i anspråk som en helprövning i jämförbara fall. Utifrån insamlad statistik är skillnaden i tidsåtgång mellan helprövning och ändringstillstånd betydande i miljöprövningsdelegationerna, med cirka en tredjedel kortare tid för ändringstillstånd (se avsnitt 11.10.3). Statistiken hos mark- och miljödomstolarna är dock alltför begränsad för en motsvarande uppskattning.

I de fall ärenden kan avgöras i ett anmälningsförfarande minskar handläggningstiden rejält, schablonmässigt från något år för en prövning till omkring sex veckor för en anmälan.

Utredningens förslag innebär att utrymmet för tolkning av vad som kan ändras och anmälas minskar vilket också minskar risken för överklaganden och den tidsåtgång som detta innebär.

Förslagen om obligatorisk omprövning innebär inte några tidsvinster i sig. På sikt kan förslagen dock få positiva effekter i form av tidsvinster och effektivare prövningar. Genom att tillstånden hålls uppdaterade blir det enklare att få en överblick över verksamheternas omfattning och miljöpåverkan vilket kan spara tid vid t.ex. ändringsprövningar. Det finns också en förmodad tidsvinst vad gäller tillsynen av verksamheter, eftersom uppdaterade tillstånd kan antas minska behovet av tillsynsingripanden.

För ett effektivt prövningssystem är det också nödvändigt att andra delar av miljöbalkskedjan är effektiva. Uppdaterade tillstånd ger ökade förutsättningar för effektiviseringar i både prövning och tillsyn. Det finns en oro hos företagen att systemet med obligatorisk omprövning innebär en ökad administrativ börda. Men med tanke

på att översynen ska göras vart tionde år, och att mycket av den dokumentation som behövs ändå ska finnas enligt egenkontrollförordningen, bedömer utredningen att denna börda blir begränsad.

Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter förutsätter en resursförstärkning hos länsstyrelserna för att dessa ska kunna bidra med ett mer effektivt stöd tidigare i processen. Därmed kan kvaliteten på beslutsunderlaget höjas i ett tidigare skede vilket ger effekter i en bättre ansökan. Ett ökat fokus under samrådsfasen skulle dock kunna innebära att samrådet tar något längre tid.

En bättre ansökan kan antas leda till minskad tidsåtgång för kompletteringar, och därmed till kortare tid från ansökan till kungörelse. Genom ett ökat fokus på samrådsfasen kan planeringen av olika utredningar och undersökningar underlättas. Till exempel kan provfisken, artinventeringar och naturvärdesinventeringar som av naturliga skäl bara kan genomföras en viss tid på året planeras på ett bättre sätt än om behovet av sådana utredningar uppdagas först under kompletterings- och remissrundorna. Färre partsmyndigheter och ökad samordning mellan dessa, samt att partsmyndigheterna kommer in tidigare i processen, väntas också leda till betydande tidsvinster i hela processen, vilket väntas väga upp eventuellt ökad tidsåtgång i samrådsfasen.

Om myndigheter kommer in mer samordnat och tidigare i processen bör detta också leda till ökad förutsägbarhet och minskat utrymme för olika tolkningar som leder till överklaganden. Därmed kan tid för överprövning undvikas i fler fall än i dag.

Näringslivets representanter ser förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter som potentiellt positiva ur resurssynpunkt. Inte minst finns förhoppningar om att förslagen kan bidra till tydligare förväntningar om vad som behöver ingå i underlagen till ansökningarna samt att tid och resurser för kompletteringar därmed kan minska väsentligt. Enligt flera uppgiftslämnare är kompletteringsrundan ofta nästan lika resurskrävande som att ta fram själva ansökan. Det tyder på att betydande resurser kan sparas in i detta led om utredningens förslag genomförs.

Även förslagen om prövningsmyndigheternas processledning innebär i viss utsträckning att mer fokus läggs på samrådet vilket kan leda till ökad tidsåtgång i det tidiga skedet. Samtidigt innebär förslagen att verksamhetsutövaren kan känna sig mer säker på att man lämnar in rätt underlag från början. Förslagen syftar också till att öka

möjligheten att upptäcka felaktigheter och tveksamheter i underlag och minska risken för att omfattande omtag behövs i utredningsarbetet. Genom ökad dialog i ett tidigare skede samt användning av tidsplaner kan förutsägbarheten för verksamhetsutövarna öka.

Förslagen om särskilt stöd till klimatprojekt i form av resurs- och kunskapsförstärkning innebär att de tidsvinster som kan uppstå genom de horisontella förändringarna i särskild utsträckning borgas för i projekt som bedöms särskilt viktiga i klimatomställningen. Resursförstärkning och kunskapsförstärkning i samrådsfasen gör det möjligt att ta fram en bra ansökan med mindre behov av kompletteringar. Därmed kan tidsvinsterna till följd av myndighetssamordning och processledning särskilt realiseras i klimatprojekt. Inte minst för nya typer av verksamheter kan det antas att det finns ett kunskapsbehov om vilka frågor som är av särskild vikt vid prövningen och hur dessa lämpligast hanteras. Staten går i dessa fall ett steg längre i sin stödjande roll genom att kunskapscentrumet tillhandahåller sådan kunskap och klimatstyrkan bidrar med ett särskilt handläggarstöd för hanteringen av dessa ärenden. Detta kan även ge tidsvinster när ansökan tas fram.

Förslaget om regeringens tillåtlighetsprövning ökar förutsägbarheten och förhindrar att regeringen förbehåller sig tillåtlighetsprövningen i ett sent skede, vilket kan ske i dag. Den samlade prövningstiden kan kortas och administrationen minskas när förutsägbarheten ökar.

Ökad användning av generella föreskrifter väntas ge tidsvinster genom att de generella föreskrifterna kan utgöra ett golv vid prövningen samt effektivisera och snabba på både prövningen och tillsynen. Det kan även minska bedömningsutrymmet och därmed skriftväxlingen.

Investeringsvilja

Utredningens förslag att öka möjligheterna att söka ändringstillstånd och pröva verksamheter i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande bedöms ha en positiv effekt på investeringsviljan.

Att ändra och anmäla går generellt sett snabbare än att söka nya tillstånd, och handläggningstiden vid prövning är en viktig fråga för företagen vilken kan påverka viljan att investera i såväl nya som be-

fintliga verksamheter. I dagsläget råder dock viss osäkerhet om när det är möjligt att ändra och anmäla vilket leder till att företag ofta tar det säkra före det osäkra och söker nya tillstånd hellre än att riskera att behöva backa tillbaka om ett ändringstillstånd inte beviljas. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra när det ska vara möjligt att ändra och anmäla.

Enligt utredningsdirektiven ska vi lämna förslag som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar, och i relation till omprövning och tidsbegränsning ska vi särskilt beakta investeringsviljan. Vi har valt att inte föreslå tidsbegränsning som huvudregel, eftersom vi menar att en sådan generell regel kan få negativ inverkan på investeringsviljan, och jämfört med tidsbegränsning bedöms obligatorisk omprövning för moderna miljövillkor endast ha marginell negativ påverkan på investeringsviljan, eftersom befintligt tillstånd inte har en absolut bortre gräns för sin giltighet. Den obligatoriska omprövningen med en högsta tid på 40 år är förutsägbar och kan dessutom möjliggöra att en större andel kommande tillståndsprövningar på längre sikt hanteras som ändringstillstånd.

Förslagen om tydligare och mer samordnade myndigheter bedöms också att ha en positiv effekt på investeringsviljan. Från näringslivet framförs att myndigheterna i dagsläget inte alltid agerar samstämmigt samt att processen är oförutsägbar vilket tenderar att leda till tidskrävande kompletteringsrundor. Både tidsaspekten och förutsägbarheten är viktiga för investeringsviljan, och båda faktorerna kan vara avgörande när ett företag beslutar i vilket land en investering ska läggas.

Även förslagen om prövningsmyndigheternas processledning bedöms ha en positiv effekt på investeringsviljan. På samma sätt som tydligare och mer samordnade myndigheter skulle en mer effektiv processledning kunna öka förutsägbarheten och korta ner handläggningstiderna. Sådana faktorer kan vara avgörande för beslut om investeringar.

Baserat på inhämtning av synpunkter från företagen bedöms förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum ha en marginellt positiv effekt på investeringsviljan. Verksamheter som omfattas av det särskilda stödet kan dock i högre grad räkna med aktivt stöd från länsstyrelsen som har ökad tillgång till resurser och kunskap vilket innebär att både tidsvinster kan göras och förutsägbarheten öka.

Förslaget om regeringens tillåtlighetsprövning ökar förutsägbarheten; därmed bedöms investeringsviljan öka hos företagen. Det är dock troligen främst större företag som berörs av förslaget eftersom tillåtlighetsprövningen är tänkt att avse verksamheter som kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det är företag i olika branscher som påverkas.

Ökad användning av generella föreskrifter väntas öka förutsägbarheten utöver tidsvinsten och sammantaget ha en positiv inverkan på investeringsviljan.

Konkurrenskraft samt påverkan på små och medelstora företag

Utredningens förslag är huvudsakligen konkurrensneutrala men särskilt små och medelstora företag är känsliga för stora kostnader och långa handläggningstider och väntas därmed påverkas positivt av förslagen.

Ett särskilt stöd för klimatprojekt skulle kunna uppfattas som ett undantag från konkurrensneutraliteten genom att det riktar in sig på att stödja vissa typer av projekt, och det kan förvisso ge konkurrensfördelar för de företag som genomför projekten men det är inte tänkt att ta bort resurser från övrig handläggning. Däremot finns ingen begränsande lista på vilka typer av verksamheter som klimatstyrkan kan vara ett stöd för.

11.5.4 Konsekvenser för enskilda

Vi bedömer att allmänhetens möjligheter till insyn och påverkan i tillståndsprövningar förblir oförändrade.

11.6 Statsfinansiella kostnader

Detta avsnitt inleds med en kort beskrivning av hur miljöprövningssystemet är finansierat i dag. Denna beskrivning följs av en sammanfattade tabell över de statsfinansiella kostnaderna av våra förslag och avsnittet avslutas med resonemang kring möjliga finansieringskällor.

11.6.1 Medel till miljöprövningssystemet i dag

Miljöprövningssystemet består av flera aktörer, medlen till myndigheterna kommer från förvaltningsanslagen. Den generella bilden är att resurssättningen är otillräcklig för att täcka dagens beting. I det följande redovisas mycket översiktligt vilka anslag som är särskilt relevanta och vilka äskanden prövnings- och partsmyndigheterna har gjort i sina senaste budgetunderlag.

Miljöprövningsdelegationernas prövning och länsstyrelsens partsroll får medel via länsstyrelsens förvaltningsanslag

Det finns i dag inga öronmärkta medel för miljöprövningsarbetet hos länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationerna utan medlen ingår i det förvaltningsanslag som finansierar länsstyrelsens verksamhet i stort (utgiftsområde 1 *Rikets styrelse*, anslag 5:1 *Länsstyrelserna m.m.*). Länsstyrelsen har en komplex finansiering där ungefär hälften av verksamhetens finansiering kommer från förvaltningsanslaget och hälften från särskilda anslag på andra utgiftsområden. Från förvaltningsanslaget finansieras både miljöprövningsdelegationernas arbete med prövning av miljötillstånd samt länsstyrelsernas arbete rörande miljöprövning, dvs. att samråda med verksamhetsutövarna, yttra sig till mark- och miljödomstolen om A-verksamheter och bereda de ärenden som rör B-verksamheter.

Förvaltningsanslaget fördelas mellan länsstyrelserna utifrån en så kallad femparameterfördelning[7] där hänsyn tas till folkmängd, areal, antal kommuner (med dubbel vikt för landsbygdskommuner), jordbruksföretag samt miljöavgifter, där miljöavgiftsparametern är tänkt att i viss mån ta höjd för att ett län har många tillståndspliktiga verksamheter. Vidare sker en omfördelning av medel för att spegla koncentrationen av miljöprövningsdelegationer. Det innebär att medel flyttas från länsstyrelser utan miljöprövningsdelegation till länsstyrelser som har miljöprövningsdelegation.

Nuvarande konstruktion för finansiering av miljöprövningen har både för- och nackdelar. En fördel är att den inryms i en befintlig konstruktion för förvaltningsanslagets fördelning bland länsstyrelserna, och eftersom den inte är öronmärkt skapar den handlingsutrymme för den enskilda länsstyrelsen. Däremot är dagens fördelning

[7] Bilaga 3 till Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna.

trubbig och speglar inte alltid den variation i ärendemängd som länsstyrelserna och miljöprövningsdelegationerna kan ha. Det är möjligt att under året omfördela medel mellan länsstyrelserna men det kräver en ändring av regleringsbrevet.

Ytterligare en nackdel är att om en satsning görs för miljöprövningen och den läggs på förvaltningsanslaget kommer den, om inget annat anges, att fördelas ut enligt femparameterfördelningen. Den kommer därmed inte att riktas till de länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer som behöver förstärkningen. Detta har vi beaktat i de resursförstärkningar som utredningen föreslår. I vissa fall föreslår vi att den läggs på förvaltningsanslaget med femparameterfördelningen. I andra fall, när satsningen är mer riktad, föreslår vi att den läggs till en viss länsstyrelses disposition genom riktade medel eller som en särskild anslagspost.

Länsstyrelserna äskar förstärkning i sitt budgetunderlag

I sina budgetunderlag för 2023–2025 lämnar länsstyrelserna ett länsstyrelsegemensamt äskande om en permanent förstärkning för miljöprövning på 95 miljoner kronor för 2023 och 110 miljoner kronor per år från 2024. För 2023 ligger en tidigare förstärkning på 15 miljoner kronor kvar. Länsstyrelsen menar att regeringen har stora satsningar med grön omställning i fokus, men för att omställningen ska få genomslag inom rimlig tid är det avgörande att prövningskapaciteten hos länsstyrelsen förstärks. Länsstyrelsen lyfter att klimatfrågan blir en viktig del av miljöprövningen både genom den nya industri som växer fram och genom förändringar av befintlig industri. Länsstyrelsen lyfter också fram miljöprövningens ökade komplexitet.[8]

Länsstyrelserna gör även ett länsstyrelsegemensamt äskande om en permanent förstärkning för tillsyn och tillsynsvägledning på sammanlagd 127 miljoner kronor 2023 och 150 miljoner kronor från 2024.[9]

Förutom det länsstyrelsegemensamma äskandet finns några länsspecifika äskanden. Som ett exempel lyfter vi här äskandena från Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län om en permanent anslagsförstärkning på 5 miljoner kronor vardera för att möta den gröna omställningen i länen.[10] Detta äskande rör inte bara

[8] Länsstyrelsen i Örebro län (2022).
[9] Länsstyrelsen i Örebro län (2022).
[10] Länsstyrelsen i Norrbottens län (2022) och Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022b).

miljöprövningen men här lyfts bl.a. behovet av tillräcklig bemanning för att klara samråd och handläggningstider för prövningen inte minst i ljuset av ökad ärendemängd.

Mark- och miljödomstolarna får medel genom förvaltningsanslaget till Sveriges Domstolar

Mark- och miljödomstolarna finansieras genom förvaltningsanslaget till Sveriges Domstolar, vilket disponeras av Domstolsverket (utgiftsområde 4 *Rättsväsendet*, anslag 1:5 *Sveriges Domstolar*). År 2022 tilldelades anslaget 6,7 miljarder kronor och medlen används för bl.a. de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Domstolsverket har i sitt budgetunderlag för 2023–2025 äskat en ramökning på 115 miljoner kronor från 2025 men myndigheten har inte äskat någon ökning för 2023–2024.

Eftersom anslaget täcker en bred verksamhet går det inte att utläsa resursläget för mark- och miljödomstolarna. I budgetunderlaget konstateras dock att målen vid mark- och miljödomstolarna antas fortsätta sin långsiktiga stigande trend.[11]

Partsmyndigheterna får medel genom förvaltningsanslagen

I sitt budgetunderlag för 2023–2025 lyfter Naturvårdsverket behovet av ett stärkt förvaltningsanslag för sitt arbete med miljöprövning och tillsynsvägledning på 7 miljoner kronor 2023 och en permanent förstärkning på 20 miljoner kronor från 2024.[12]

I sitt budgetunderlag för 2023–2025 äskar Havs- och vattenmyndigheten en förstärkning på 11,2 miljoner kronor från 2023 för miljöprövningsarbete kopplat till energiomställningen och hållbart nyttjande av naturresurser i Sverige.[13] Myndigheten lyfter att det finns förväntningar på dem att ta en mer aktiv roll och de ser att ett tidigt engagemang från deras sida i prövningar kan bidra till att beslutsunderlaget i ett tidigt skede får det innehåll och den omfattning som prövningen kräver.

[11] Domstolsverket (2022).
[12] Naturvårdsverket (2022c).
[13] Havs- och vattenmyndigheten (2022b).

Varken Kammarkollegiet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gör något särskilt äskade i fråga om sin partsroll i miljöprövning i sina budgetunderlag för 2023–2025.[14] Kammarkollegiets miljörättskompetens arbetar även med ersättningsärenden och kollegiet lyfter i sitt budgetunderlag att rättegångskostnader kopplade till 31 kap. miljöbalken bör finansieras på annat sätt än med Kammarkollegiets ramanslag.[15]

Miljöprövningssystemet är avgiftsfinansierat med varierande kostnadstäckningsgrad

Tillsyns- och prövningsmyndigheter har rätt att ta betalt av verksamhetsutövare för tillsyn och vid tillståndsprövning; dessa regleras i 27 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, även kallad FAPT. Naturvårdsverket sammanställer årligen intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken baserat på redovisningar från länsstyrelserna, Domstolsverket, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

I rapporten för kostnader och intäkter 2021 summerar Naturvårdsverket de statliga myndigheternas kostnader och intäkter för tillsyn, samråd samt prövning i miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna avseende miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i första instans. Intäkterna för detta uppgår till nästan 200 miljoner kronor medan kostnaderna uppgår till 306 miljoner kronor.[16] Kostnadstäckningsgraden varierar både för prövning och för tillsyn.

Vi föreslår inga justeringar av avgiftsmodellen eftersom Naturvårdsverket och Statskontoret har haft ett gemensamt regeringsuppdrag att se över avgiftssystemet enligt FAPT. Myndigheterna redovisade sina förslag den 28 mars 2022.[17]

[14] Kammarkollegiet (2022), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022).
[15] Kammarkollegiet (2022).
[16] Naturvårdsverket (2022b).
[17] Naturvårdsverket (2022a).

Kommunerna har rätt att ta ut en avgift för prövning och tillsyn

I detta avsnitt fokuserar vi på de statsfinansiella kostnaderna men vi beskriver kort även kommunens finansiering av miljöprövningssystemet. Kommunen har egen föreskriftsrätt för avgifter för prövning och tillsyn enligt 27 kap. 1 § miljöbalken. Sveriges Kommuner och Regioner beskriver omfattningen enligt nedan:

> Ur ett avgiftsperspektiv omfattar begreppet prövning de olika ärenden som ligger på kommunens ansvar att pröva, t.ex. miljöfarliga verksamheter som försetts med beteckning C i miljöprövningsförordningen och andra verksamheter och åtgärder som kräver anmälan, tillstånd, eller dispens som ska prövas av den kommunala miljömyndigheten.
>
> Tillsyn är ett vitt begrepp enligt miljöbalken. Begreppet har den 1 augusti 2020 ändrats genom antagande av prop. 2019/20:137 Förbättrad tillsyn på miljöområdet. För att det ska vara möjligt att ta ut avgift i ett visst fall måste miljönämnden vara rätt tillsynsmyndighet och de avgiftsgrundande åtgärderna ligga inom ramen för tillsynen. Avgränsningen tydliggörs genom lagtext, förarbeten och praxis.[18]

I den mån utredningen föreslår åtgärder som inte kan finansieras genom prövnings- och tillsynsavgiften kan det bli aktuellt att tillämpa den kommunala finansieringsprincipen. Principen är inte författningsreglerad men har tillämpats sedan 1993. Enligt denna princip ska staten inte ålägga kommuner och regioner nya uppgifter utan adekvat finansiering, vilket innebär att statliga reformer varken ska vara under- eller överfinansierade.[19]

11.6.2 Statsfinansiella kostnader av utredningens förslag

De statsfinansiella kostnaderna av våra förslag som beskrivs i avsnitt 11.5.1 sammanfattas i tabell 11.1 nedan. Kostnaderna kan utvecklas över tid och berörda myndigheter kan behöva äska efter behov i framtida budgetunderlag.

Vår informationsinhämtning visar att både prövningsmyndigheter och partsmyndigheter upplever att de inte är tillräckligt resurssatta i dag för att hantera det befintliga uppdraget. Detta kan också utläsas i myndigheternas budgetunderlag där det finns permanenta äskanden från 2024 som för länsstyrelserna uppgår till 110 miljoner kronor per år, för Naturvårdsverket 20 miljoner kronor per år och

[18] Sveriges Kommuner och Regioner (2021).
[19] Riksrevisionen (2018).

för Havs- och vattenmyndigheten 11 miljoner kronor per år (se avsnitt 11.6.1). Även Klimatpolitiska rådet lyfter i sin senaste årsrapport att det behövs resursförstärkningar av miljöprövningssystemet.[20]

Vi lägger inget förslag om resursförstärkning för att lösa myndigheternas resursunderskott för dagens beting. Våra förstärkningar är tänkta som ett tillskott ovanpå dagens uppdrag; det är förstärkningar som sammanlagt syftar till att bidra till en snabbare och effektivare miljöprövningsprocess.

Våra förslag påverkar främst statens kostnader men det finns några förslag som även påverkar kommunernas kostnader. För flera av dessa förslag bedömer vi att den kommunala tillsynsavgiften kan täcka kostnaderna men för förslaget om att bistå länsstyrelsen med underlag bedöms det att tillsynsavgiften inte kan täcka kostnaden. Därmed kan den kommunala finansieringsprincipen, som beskrivs i avsnitt 11.6.1, behöva tillämpas och att kostnaden finansieras genom statsbudgeten. Den slutliga bedömningen om huruvida åläggandena ska finansieras med avgifter eller enligt finansieringsprincipen överlämnar vi till regeringen. Påverkan på kommunens kostnader är beskrivna i avsnitt 11.5.2.

Det finns vissa förslag som vi bedömer är förknippade med ett resursbehov men där vi inte haft tillräckligt med information för att kunna uppskatta kostnaden. Resursbehovet beskrivs kvalitativt i avsnitt 11.5.1 och förslaget finns med som poster i tabellen.

Förkortningar som används i tabellen är MPD för miljöprövningsdelegationen, MMD för mark- och miljödomstolarna, MSB för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt UO för utgiftsområde. Med förkortningen perm menar vi permanent.

[20] Klimatpolitiska rådet (2022), s. 93.

Tabell 11.1 Statsfinansiella kostnader av utredningens förslag

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
Enklare att ändra en verksamhet						
Ändringsprövning som huvudregel och tydligare gräns mellan tillstånd och anmälan	4.1.1 och 4.1.2					
– *varav MMD*		MMD	0,2	2024-perm	U04 1:5	
– *varav MPD*		MPD	0,6	2024-perm	U01 5:1	
Vägledning förenklat underlag	4.1.6	Naturvårdsverket	Uppskattning saknas			Inom ram.
Regelbunden omprövning av tillstånd och villkor						
Obligatorisk omprövning	5.1.2					
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2024–2026 hos MMD*		MMD	0,7	2024–2026	U04 1:5	
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2024–2026 hos MPD*		MPD	4	2024–2026	U01 5:1	Särskild anslagspost till länsstyrelsens disposition (utanför femparameter-fördelningen).
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2027–2038 hos MMD*		MMD	0,5	2027–2038	U04 1:5	
– *varav miljöskyddslagstillstånd 2027–2038 hos MPD*		MPD	7	2027–2038	U01 5:1	Särskild anslagspost till länsstyrelsens disposition (utanför femparameter-fördelningen).

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
– *varav miljöskyddslagstillstånd och miljöbalkstillstånd från 2039 hos MMD och MPD*		MMD och MPD	12–15	2039-perm	U04 1:5 och U05 5:1	Ingen fördelning beräknad mellan A- respektive B-verksamheter. Här redogörs samlat för MMD och MPD.
Tillsynsmyndigheters översyn	5.1.5					
– *varav länsstyrelserna*		Länsstyrelserna	1	2026–2029	U01 5:1	Stödet ges inledningsvis.
Tydligare och mer samordnade myndigheter						
Stärkt roll för länsstyrelsen i samrådsfasen och ökad samordning mellan partsmyndigheter	6.1.1, 6.1.2 och 6.1.4					
– *varav länsstyrelserna*		Länsstyrelserna	15	2024-perm	U01 5:1	Täcker endast samråd för miljöfarlig verksamhet som prövas enligt miljöprövningsförordningen. Kan öka om förstärkt samråd även ska tillämpas på andra samråd.
– *varav Naturvårdsverket*						
○ *bistå länsstyrelsen*		Naturvårdsverket	0,6–0,8	2024-perm	U020 1:1	
○ *ökad samordning*		Naturvårdsverket	0,5	2024–2028	U020 1:1	

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
– varav Havs- och vattenmyndigheten						
○ bistå länsstyrelsen		Havs- och vattenmyndigheten	0,2–0,4	2024-perm	UO20 1:15	
○ ökad samordning		Havs- och vattenmyndigheten	0,5	2024–2028	UO20 1:15	
– varav MSB, ökad samordning		MSB	0,5	2024–2028	UO6 2:6	
Samordning riksintressen – ta fram strategier och planeringsdokument	6.1.3	12 riksintresse-myndigheter	12	2023–2025	12 riksintresse-myndigheter	1 miljon per myndighet.
Ändamålsenlig och samordnad partsroll – flytta Kammarkollegiets partsroll till Havs- och vattenmyndigheten	6.1.4	Havs- och vatten-myndigheten	3–5	2024-perm	UO20 1:15	Medel flyttas från Kammarkollegiet.
Mer aktiva prövningsmyndigheter						
Processledning – bl.a. muntlig förberedelse och tidsplaner	7.1.1–7.1.3					
– varav MMD		MMD	1	2024–2028	UO4 1:5	
– varav MPD		MPD	6	2024–2028	UO1 5:1	
Ökad digital handläggning	7.1.4	Domstolsverket och länsstyrelserna	Uppskattning saknas		UO4 1:5 och UO1 5:1	Kostnadsuppskattas av Domstolsverket och läns-styrelserna genom uppdrag.
MPD:s organisation och handläggning – bl.a. förordnanden och sambandsärenden	7.1.5 och 7.1.6	MPD	0		UO1 5:1	Inom ram.

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Kostnad (miljoner kr per år)	Årtal	Anslag	Kommentar
Ett särskilt stöd till klimatprojekt						
Klimatstyrka	8.1.1	Utpekad länsstyrelse	8	2024-perm	UO1 5:1 ny anslagspost	Särskild anslagspost till disposition av den länsstyrelse som ska inrätta klimatstyrkan. Utvärdering efter 3 år.
Kunskapscentrum för industrins klimatomställning	8.1.2	Statens energimyndighet	4	2024-perm	UO21 1:1	Även Naturvårdsverket tar del av medlen. Utvärdering efter 3 år.
Andra förslag för mer effektivitet						
Generella föreskrifter	9.2					
– *varav kartläggning*		Naturvårdsverket med flera	4	2023–2024	UO 20 1:1	Även länsstyrelsen och övriga berörda myndigheter tar del av medlen.
– *varav framtagning*		Naturvårdsverket med flera	Uppskattning saknas	2025 och löpande	UO 20 1:1	Ytterligare medel behövs när föreskrifterna ska tas fram. Kostnadsuppskattning görs i kartläggningen.

11.6.3 Möjliga finansieringskällor

Utredningens olika förslag summerar till statliga utgifter om cirka 60 miljoner kronor per år de inledande åren. Vi kan inte peka på någon specifik finansieringskälla inom statsbudgeten för förslagen, dvs. vilket anslag som medlen skulle kunna tas i från.

I grunden är miljöprövningssystemet avgiftsfinansierat vilket betyder att det för statsbudgeten finns en möjlighet till kostnadstäckning beroende på avgifternas utformning (se avsnitt 11.6.1).

I fråga om förflyttning av Kammarkollegiets partsroll till Havs- och vattenmyndigheten är detta en förflyttning av 3–5 miljoner kronor från Kammarkollegiet till Havs- och vattenmyndigheten.

I fråga om klimatstyrkan och kunskapscentrumet som summerar till 12 miljoner kronor per år vill utredningen uppmärksamma anslag inom statsbudgeten med närliggande ändamål, exempelvis anslag inom utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* eller utgiftsområde 24 *Näringsliv*. Utredningen har fått information om att nedan anslag kommer att bli fulltecknade och inte är möjliga att användas som finansiering. Vi resonerar dock om dessa för den fortsatta beredningen.

Vad gäller utgiftsområde 20 *Allmän miljö- och naturvård* skulle tänkbara finansieringskällor vara medel ifrån anslag 1:19 *Industriklivet* eller anslag 1:21 *Driftstöd för bio-CCS*. Dessa anslag ger stöd till verksamheter som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen och administreras av Energimyndigheten. Möjligheten att ta medel från dessa anslag beror dock på hur fulltecknade anslagen är från 2024 vilket är det år utredningen föreslår att styrkan och centrumet inrättas.

Vad gäller utgiftsområde 24 *Näringsliv* skulle tänkbara finansieringskällor vara anslag 1:1 *Verket för innovationssystem*, anslag 1:4 *Tillväxtverket* eller anslag 1:5 *Näringslivsutveckling*. Verket för innovationssystem (Vinnova) och Tillväxtverket är två myndigheter som på olika sätt arbetar med att främja näringslivets hållbara tillväxt. Anslag 1:5 används för näringslivsfrämjande aktiviteter. Att verksamheter får sina miljötillstånd för att kunna åstadkomma omställningen är central och dessa anslag skulle eventuellt kunna vara av intresse. Förvaltningsanslag kan dras ned men då krävs omprioriteringar hos dessa myndigheter.

Det finns också en finansieringsprincip om att omfördelningar från transfereringsanslag till förvaltningsanslag inte ska ske. Vissa av anslagen ovan är sakanslag och därmed så kallade transfereringsan-

slag. Om man ändå finansierar förvaltningsanslag med sakanslag kommer anslagsminskningen på sakanslaget, dvs. finansieringen, att vara högre än anslagsökningen på förvaltningsanslagen för att ta hänsyn till att förvaltningsanslagen pris- och löneomräknas.

11.7 Övriga konsekvenser

11.7.1 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag kan förväntas påverka den industriella utvecklingen i landet och därmed få konsekvenser för sysselsättningen.

Klimatstyrkan ger handläggarstöd till samtliga länsstyrelser och kan därmed utöka möjligheten för bättre stöd i hela landet. Den kan också vara ett viktigt tillskott inte minst för länsstyrelser som i dag inte har någon miljöprövningsdelegation.

Även förslaget om förordnanden över hela landet av ordföranden och miljösakkunniga i miljöprövningsdelegationerna kan bidra till att stärka möjligheten till prövningar i hela landet.

11.7.2 Jämställdhet

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för jämställdheten.

11.7.3 Integration

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för integrationen.

11.7.4 Brottslighet

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för brottsligheten.

11.7.5 Personlig integritet

Utredningens förslag väntas innebära ringa konsekvenser för den personliga integriteten.

11.8 Förenlighet med EU-rätt

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. För en analys av de enskilda förslagen hänvisas till förslagskapitlen, kapitel 4 till kapitel 9.

11.9 Ikraftträdande och informationsinsatser

Merparten av våra förslag bör beslutas samlat och träda i kraft 1 januari 2024

Våra förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera miljöprövningen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att merparten av förslagen bör beslutas i ett sammanhang.

Flera av förslagen kräver också finansiering för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen. Med hänsyn till dessa omständigheter och med beaktande av Sveriges kommande ordförandeskap i EU våren 2023 föreslår vi att merparten av våra förslag träder i kraft den 1 januari 2024.

Ett undantag från ovan ikraftträdande datum är den del av det obligatoriska omprövningssystemet som rör den 10-åriga översynen som vi i stället föreslår ska träda i kraft 1 januari 2026. Ett stort antal verksamheter har tillstånd som vunnit laga kraft för tio år sedan. För att systemet med översyn av tillstånd ska bli effektivt bör bestämmelsens ikraftträdande anpassas så att arbetet med den nationella strategin för miljöbalkstillsyn i den del som avser uppdaterade miljöbalkstillstånd hunnit slutföras.

Vidare finns ett par författningsförslag som kan genomföras fristående av utredningens övriga förslag. Det gäller bl.a. förslagen om en klimatstyrka och ett kunskapscentrum som skulle kunna genomföras tidigare än utredningens övriga förslag. Även förslagen om regeringens tillåtlighetsprövning skulle kunna genomföras fristående, men här är nu också en ny utredning tillsatt som bör inväntas[21].

Därutöver finns förslag till regeringsuppdrag som kan genomföras tidigare än när författningsförslagen träder i kraft. Det gäller t.ex. uppdragen till riksintressemyndigheterna om strategier och planeringsdokument (avsnitt 6.1.3), uppdragen till Domstolsverket och länsstyrelserna om digitalisering (avsnitt 7.1.4) samt uppdraget till Naturvårdsverket om generella föreskrifter (avsnitt 9.2), vilka föreslås läggas 2023.

För vissa förslag behövs en övergångsbestämmelse

En övergångsbestämmelse behövs för den obligatoriska omprövningen

För verksamheter med tillstånd som är äldre än 40 år och där omprövning därför skulle ske omedelbart vid bestämmelsens ikraftträdande 2024 föreslår utredningen en övergångsbestämmelse. Innebörden är att dessa verksamheter samt de verksamheter som under 2024 uppnår 40 år senast den 1 januari 2026 ska inkomma med ansökan om omprövning. En längre övergångstid kan övervägas, men konkurrensneutralitet i förhållande till verksamheter som blir 40 år efter år 2024 behöver då analyseras.

Kammarkollegiets partsroll vid pågående mål och ärenden hanteras genom en övergångsbestämmelse

Inom förvaltningsrätten gäller som princip att de föreskrifter som är i kraft när prövningen sker ska tillämpas, beträffande såväl förfarandet som prövningen i sak (se t.ex. RÅ 1996 ref. 57). Denna princip bör dock inte tillämpas för pågående mål och ärenden där Kammarkollegiet utövar sin partsroll. Det är inte ett effektivt användande av resurser och kan ställa prövningsmyndigheten inför svåra avväg-

[21] Dir. 2022:26.

ningar kring hur yrkanden från Kammarkollegiet ska hanteras i processen. En övergångsbestämmelse som hindrar detta behövs därför.

Behov av informationsinsatser finns för flera förslag

För förslagen som syftar till att göra det enklare att ändra en verksamhet föreligger inget behov av informationsinsatser utöver det ansvar som Naturvårdsverket redan har. Det finns dock ett behov av vägledning och tillsynsvägledning från Naturvårdsverket och länsstyrelserna bland annat i förhållande till kommunernas skyldighet att pröva frågan om miljöpåverkan inom ramen för handläggningen.

För den obligatoriska omprövningen behövs en informationsinsats så att verksamhetsutövare kan förbereda sig för den obligatoriska omprövningen i god tid innan bestämmelserna träder i kraft. Även här finns ett behov av vägledning och tillsynsvägledning kring de nya bestämmelserna både vad gäller omprövnings- och översynsbestämmelserna.

Vad gäller förslagen som rör myndigheternas roll så bedömer vi att vägledningsinsatser kan behövas från myndigheter för nationell samordning. Det krävs förutsättningar för höjd kompetens, resurser och strategisk vägledning på nationell nivå.

För att förslagen om bättre samordning av riksintressen ska leda till snabbare och mer effektiva prövningsprocesser krävs att de övergripande strategierna som tas fram tillämpas i det enskilda prövningsärendet. Förslagen kommer därför att medföra behov av vägledningsinsatser från berörda myndigheter. Förslagen kan också medföra visst behov av utbildning av de handläggare på länsstyrelsen som föreslås få en mer aktiv och tydligare roll i samrådet.

Gällande förslaget om att Kammarkollegiets partsroll tas bort och motsvarande resurser förs över till Havs- och vattenmyndigheten finns vissa överlappningar mellan Kammarkollegiets och Havs- och vattenmyndighetens ansvarsområden men Kammarkollegiet bevakar frågorna i första hand från ett juridiskt perspektiv. Förslaget kan därmed innebära att Havs- och vattenmyndigheten behöver förstärka sina resurser inom det juridiska området. Av samma anledning kan det även behövas vägledningsinsatser och behovs av utbildning för de handläggare på Havs- och vattenmyndigheten som delvis får nya uppgifter.

Förslagen om klimatstyrkan och kunskapscentrumet innebär nya uppgifter för den länsstyrelse där styrkan inrättas, Energimyndigheten och Naturvårdsverket. Det kommer att krävas resursförstärkningar samt vägledning- och informationsinsatser vid berörda myndigheter.

11.10 Statistik och annan bakgrund

Statistik har hämtats från flera källor och omfattar olika tidsperioder; i vissa fall finns endast uppgifter från 2020 tillgängliga. Den mest tillförlitliga samlade statistiken om miljötillståndsprövningar började samlas in av Naturvårdsverket 2020 och vi redovisar i första hand uppgifter från de två år som data finns tillgängliga, dvs. 2020 och 2021. Statistiken som visas här bygger alltså på samma dataunderlag som den som Naturvårdsverket använder i sin uppdragsredovisning[22]. Mindre avvikelser förekommer för 2021 jämfört med de siffror Naturvårdsverket redovisar, delvis pga. vald redovisningsnivå och skärning. Siffrorna ger dock i huvudsak en samstämmig bild. När data använts från andra år anger vi detta.

11.10.1 Ärendemängder

I Sverige finns för närvarande omkring 6 000 verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. I det följande redovisar vi statistik över antalet tillståndsärenden som årligen hanteras av prövningsmyndigheterna, som underlag för analys av konsekvenser av utredningens olika förslag.

Antal ärenden vid miljöprövningsdelegationerna

Statistik över antalet prövningar vid de tolv miljöprövningsdelegationerna har begärts ut via länsstyrelsen från ärendehandläggningssystemet Platina. I tabell 11.2 nedan visas medelvärdet för antalet avgjorda ärenden 2020–2021.[23] Vi har även tillgång till data

[22] Naturvårdsverket (2021a) och (2022e).
[23] Antalet avgjorda ärenden är ungefär detsamma som antalet inkomna ärenden.

för 2018–2019 och kan konstatera att ärendemängderna då låg på ungefär samma nivå.[24]

I tabellen anges antalet ärenden uppdelat på hela tillståndsprövningar, villkorsändringar, ändringstillstånd och övriga ärenden; därefter (längst till höger) anges det totala antalet ärenden som avser miljöfarlig verksamhet. De ärenden som avser hel tillståndsprövning utgör cirka 50 procent av totalen.

Tabell 11.2 Antal avgjorda ärenden per år vid miljöprövningsdelegationerna, medelvärde 2020–2021

	Hel tillstånds-prövning	Villkors-ändring	Ändrings-tillstånd	Övrig fråga	Summa miljöfarlig verksamhet
Dalarna	28	13	2	16	**59**
Halland	10	6	3	3	**21**
Kalmar	18	4	5	8	**34**
Norrbotten	15	7	4	7	**32**
Skåne	25	7	2	15	**49**
Stockholm	10	4	1	4	**19**
Uppsala	16	8	1	14	**38**
Västerbotten	22	14	3	5	**43**
Västernorrland	27	8	2	11	**48**
Västra Götaland	33	13	9	11	**65**
Örebro	23	5	2	15	**44**
Östergötland	14	9	4	9	**35**
Totalt	**238**	**97**	**37**	**113**	**484**

Källa: Länsstyrelserna.

Antal mål vid mark- och miljödomstolarna

Statistik över antalet prövningar vid de fem mark- och miljödomstolarna har begärts ut via Domstolsverket från ärendehandläggningssystemet SIV (Qlik). I tabell 11.3 nedan visas medelvärdet för antalet avgjorda förstainstansmål gällande miljöfarlig verksamhet 2020 och 2021. Antalet avgjorda mål är ungefär detsamma som antalet inkomna mål. I tabellen anges helprövningar, omprövningar, villkorsändringar, för-

[24] För beräkning av resursåtgång har vi använt perioden 2018–2020 för att kunna jämföra med redovisade kostnader hos länsstyrelserna, se vidare nedan.

längning av arbets- respektive igångsättningstid samt ändringstillstånd. Helprövningar utgör cirka 60 procent av totalen (45 av 78).

Tabell 11.3 Antal avgjorda förstainstansmål per år gällande miljöfarlig verksamhet vid mark- och miljödomstolarna, medelvärde 2020–2021

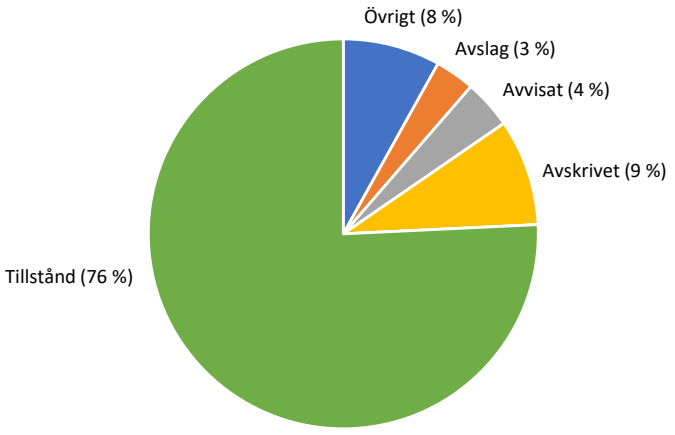
	Hel tillstånds-prövning	Om-prövning	Villkors-ändring	För-längning	Ändrings tillstånd	Summa miljöfarlig verksamhet
Nacka	15	2	3	1	1	**22**
Umeå	6	-	6	-	-	**12**
Vänersborg	14	1	4	1	-	**20**
Växjö	7	3	3	1	1	**15**
Östersund	3	1	2	1	-	**7**
Total	**45**	**7**	**18**	**4**	**2**	**76**

Källa: Domstolsverket.

Genom mark- och miljödomstolarna har vi även fått tillgång till statistik beträffande utgången i målen (figur 11.4). Statistiken visar att omkring tre fjärdedelar av de inkomna målen leder till att tillstånd beviljas, inklusive tillstånd med prövotid.

Figur 11.4 Sökanden har fått tillstånd i omkring tre fjärdedelar av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna och avslag i endast tre procent av målen

Utgång i mål gällande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i mark- och miljödomstolar, medelvärde 2020–2021



Källa: Mark- och miljödomstolarna.

Antal överklaganden

Det totala antalet överklagade mål i mark- och miljödomstolarna under 2020 och 2021 var 59 respektive 78 (miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet). Motsvarande antal vid miljöprövningsdelegationerna för 2020 och 2021 var 71 respektive 93. Överklagandeparter utgjordes av enskilda (inklusive sakägare), ideella föreningar eller andra så kallade 16:13-personer, myndigheter eller kommuner som överklagar för allmänna intressen (inklusive länsstyrelsen), sökanden samt övriga.

11.10.2 Resursåtgång

En genomsnittlig kostnad för prövningsmyndigheterna per tillståndsärende i förstainstansprövningen ligger på drygt 145 000 kronor i miljöprövningsdelegationerna och något lägre, knappt 110 000 kronor, i mark- och miljödomstolarna. Vid överklagandemål är genomsnittskostnaden 30 000 kronor i mark- och miljödomstolarna och knappt 60 000 kronor i Mark- och miljööverdomstolen. Dessa kostnader inkluderar overhead.

En genomsnittlig kostnad för samråd för länsstyrelsen beräknas i dag vara 22 000 kronor. När länsstyrelsen medverkar som part vid prövning beräknas det i genomsnitt kosta omkring 175 000 kronor för prövning hos mark- och miljödomstolarna och 12 000 kronor för prövning hos miljöprövningsdelegationerna. Kostnader i detta stycke inkluderar overhead.

Naturvårdsverkets genomsnittliga kostnad för medverkan i samråd är 43 000 kronor. För Havs- och vattenmyndigheten är den genomsnittliga kostanden för medverkan i samråd 6 000 kronor.

Runt dessa värden finns en betydande variation, men vår bedömning är att det är ett relativt tillförlitligt medelvärde som kan användas för att dimensionera framtida kostnader. I det följande redovisar vi grunden för beräkningen av detta värde.

Resursåtgång vid länsstyrelserna inklusive miljöprövningsdelegationerna

Vi har fått uppgifter om redovisad tid och kostnader för prövning av miljöfarlig verksamhet 2018–2020 från länsstyrelsernas ekonomiadministration. Använda data inkluderar endast timmar och löne-

kostnader. Overheadkostnader tillkommer utöver de redovisade kostnaderna. Enligt uppgift från länsstyrelsen beräknas overhead med en schablon på 35 procent.

Resekostnader och andra poster utgör mindre än 1 procent av de totala kostnaderna och har därför uteslutits ur redovisningen. Vi har inte heller inkluderat konsultkostnader trots att de i vissa fall är betydande, eftersom de enligt länsstyrelsens uppgift huvudsakligen handlar om tillfälliga regeringsuppdrag och därmed inte är representativa för miljöprövningarna generellt.

I tabell 11.4 visas antalet rapporterade timmar summerat för samtliga länsstyrelser, inklusive miljöprövningsdelegationerna, under 2020–2021 under olika tidsredovisningskoder. Tillståndsprövningar för täkter, vindkraft och övriga ärenden svarar tillsammans för närmare hälften av all redovisad tid. Tillståndsprövningarna gäller såväl hela prövningar som ändringstillstånd. Tid för samråd är uppdelat mellan A-verksamheter respektive B- och C-verksamheter. Den nedlagda tiden står i proportion till kostnaderna vilket redovisas under nästa rubrik.

Tabell 11.4 Redovisad tid i timmar för prövning av miljöfarlig verksamhet uppdelat på olika redovisningskoder vid samtliga länsstyrelser 2018–2020

Redovisningskod	2018	2019	2020
Övergripande inom prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken (inklusive samråd)	21 462	22 411	23 504
Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen – täkter	24 267	25 778	18 890
Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen – vindkraft	6 975	6 477	7 168
Tillståndsprövningar vid miljöprövningsdelegationen - övriga ärenden	40 409	44 191	47 458
Villkorsprövningar och övriga ärenden vid miljöprövningsdelegationen	17 795	15 853	16 886
Länsstyrelsens yttrande till miljöprövningsdelegationen	6 117	5 664	6 170
Förstainstans prövning i mark- och miljödomstolen	13 930	13 699	15 582
Talan i domstol i överklagade prövningsärenden	5 004	4 556	5 616
A-verksamhet (samråd)	2 701	2 026	1 090
B- och C-verksamhet (samråd)	11 022	9 984	11 545
Prövning av dispenser och alternativvärden utifrån EU:s industriemissionsdirektiv	0	497	541

Källa: Länsstyrelserna.

Kostnad per prövning hos miljöprövningsdelegationerna

Utifrån den information som redovisats ovan om antalet ärenden och den redovisade resursåtgången har vi översiktligt beräknat resursåtgången per ärende. I denna beräkning har vi använt data från perioden 2018–2020.

I tabell 11.5 redovisar vi medelvärdet för resursåtgång i kronor och timmar för tillståndsprövningar hos länsstyrelser, beräknat antal avgjorda ärenden av olika slag (hel tillståndsprövning respektive ändringstillstånd) samt genomsnittligt belopp och antal timmar beräknat genom division. En genomsnittlig kostnad för tillståndsprövningar hos miljöprövningsdelegationerna är cirka 106 000 kronor per ärende (cirka 250 timmar). Variationen kring detta medelvärde är dock sannolikt betydande.

Vid diskussioner med länsstyrelser framkommer att vindkraftsärenden är betydligt mer resurskrävande än ärenden som gäller täkter. Detta bekräftas också när vi gör beräkningen för enskilda län. Exempelvis är den genomsnittliga tidsåtgången för vindkraftsärenden i Dalarna (400 timmar) cirka dubbelt så högt som tidsåtgången för täkter (200 timmar).

Tabell 11.5 Resursåtgång i kronor och timmar för prövning av miljöfarlig verksamhet vid ärenden hanterade vid miljöprövningsdelegationer totalt, medelvärde 2018–2020 och i genomsnitt per ärende

	Medelvärde 2018–2020		Antal ärenden	Genomsnitt per ärende	
	kronor	timmar		kronor	timmar
Totalt tillståndsprövningar alla ärenden	30 746 946	73 871	289	106 391	256

Källa: Egna beräkningar baserat på data från länsstyrelserna.

Observera att resursåtgång per ärende i tabellen endast inkluderar den tid som är rapporterad för tillståndsprövningar. Som framgick av tabell 11.4 läggs resurser även på andra aktiviteter kopplade till prövningarna, bl.a. övergripande inom prövning. En viss underrapportering av resurser kan också finnas särskilt för personal och expertis som inte har prövningar som sin huvudsakliga verksamhet.

Den verkliga resursåtgången bedöms därmed vara betydligt högre än den som beräknats i tabell 11.5.

Som tidigare nämnts, beräknas de faktiska kostnaderna ligga 35 procent över de här redovisade på grund av tillkommande overhead enligt uppgift från länsstyrelsen. Det betyder att en styckkostnad för en miljöprövning hos miljöprövningsdelegationerna hamnar på cirka 145 000 kronor.

Kostnad för länsstyrelsen som samrådspart

Att uppskatta den tid som läggs på samråd är svårare, men om den tid som rapporterats för samråd gällande B- och C-verksamheter enbart fördelas på B-verksamheter och på tillståndsprövningar för perioden 2018–2020 (se tabell 11.4) blir den genomsnittliga kostnaden för samråd nära 16 000 kronor respektive 40 timmar per ärende. Den beräknade kostnaden blir dock lägre om resurserna fördelas på fler ärenden (C-ärenden och villkorsprövningar), men eventuellt finns mer tid för samråd rapporterad under andra koder inklusive Övergripande inom prövning. Slutsatsen blir ändå att relativt lite resurser läggs på samråd i relation till prövningarna. Görs motsvarande beräkning för samråd gällande A-verksamheter blir den genomsnittliga kostnaden den samma, dvs. cirka 16 000 kronor respektive 40 timmar per ärende. Med overheadkostnad inräknad innebär detta knappt 22 000 kronor per samråd.

Kostnad för länsstyrelsens partsroll i prövningen

Länsstyrelsen medverkar också som part under prövning. Posten länsstyrelsens yttrande till miljöprövningsdelegationen motsvarar kostnaden för partsmedverkan i prövning av B-verksamheter- och omräknat till genomsnittlig kostnad per ärende blir detta cirka 9 000 kronor respektive 22 timmar per partsmedverkan. Med overhead inräknad blir den genomsnittliga kostnaden drygt 12 000 kronor.

Posten länsstyrelsens förstainstansprövning i Mark- och miljödomstolen motsvarar på samma sätt kostnaden för partsmedverkan i prövningen av A-verksamheter. En genomsnittlig kostnad för detta blir 130 000 kronor respektive 300 timmar per partsmedverkan. Med overhead inräknad blir den genomsnittliga kostnaden drygt 175 000 kronor.

Den betydande skillnaden i styckkostnad mellan prövningarna i mark- och miljödomstolar respektive miljöprövningsdelegationer har i vår informationsinhämtning förklarats av att möjligheten för länsstyrelsen att yttra sig till miljöprövningsdelegationerna infördes i samband med att prövningen koncentrerades till vissa län, och var från början en lösning för att de län som inte har någon miljöprövningsdelegation ska ges möjlighet att yttra sig. Detta hanteras olika mellan länen men generellt nyttjar de län som har miljöprövningsdelegationer den möjligheten sparsamt. När det gäller förstainstansprövning i mark- och miljödomstolarna yttrar sig länsstyrelserna alltid och lägger ned betydligt mer tid.

Vidare kan noteras att den genomsnittliga kostnaden för länsstyrelsens medverkan vid förstainstansprövning i mark- och miljödomstolarna på 175 000 kronor är högre än den genomsnittliga kostnaden för prövning hos miljöprövningsdelegationen på 145 000 kronor. Vår informationsinhämtning pekar på att detta kan ha sin förklaring dels i att länsstyrelsen lägger stor prioritet på prövningarna i domstolarna och att det ofta är flera medarbetare som medverkar. I prövningarna hos miljöprövningsdelegationerna görs huvuddelen av arbetet av en person. Därutöver tar själva förhandlingen av prövningar av A-verksamheter betydligt mer tid och innehåller ofta mer omfattande handlingar. Partsrollen gentemot prövning i domstolarna innebär också att inläsning av ärendet kan ske i flera omgångar medan partsrollen i en prövning på miljöprövningsdelegationen innebär att länsstyrelsen har tillgång till ärendena mer direkt och kan följa ärendet mer kontinuerligt.

Resursåtgång vid domstolarna

Utredningen har inte tillgång till liknande underlag för kostnader hos mark- och miljödomstolarna, men vi har av fått uppskattningar från Domstolsverket på att miljömål i första instans i genomsnitt kostar 107 000 kronor att avgöra och att överklaganden i genomsnitt kostar omkring 30 000 kronor att avgöra. En genomsnittlig kostnad för ett mål i Mark- och miljööverdomstolen uppges till 59 000 kronor. Dessa kostnader inkluderar overheadkostnader.

Resursåtgång för Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten

Även den genomsnittliga kostnaden för samråd hos partsmyndigheterna Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten är av intresse för resurssättning av våra förslag i avsnitt 11.5.1. Nedan följer en uträkning.

Enligt Naturvårdsverkets rapport om redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken hade Naturvårdsverket kostnader på 1,5 miljoner kronor per år för att medverka i samråd för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet.[25] Naturvårdsverket har meddelat att de har medverkat i 35 samråd vilket innebär en genomsnittlig kostnad på 43 000 kronor.

För Havs- och vattenmyndigheten uppgår kostnad för att medverka i samråd för vattenverksamhet till totalt 190 000 kronor.[26] Havs- och vattenmyndigheten gjorde 34 samrådsyttranden enligt årsredovisningen för 2021.[27] Detta leder till en genomsnittlig kostnad på 6 000 kronor per samråd.

Vi har inte bekräftat om uträkningen är rimlig hos myndigheterna. Vi bedömer dock att den genomsnittliga kostnaden hos Naturvårdsverket är rimlig och att anledning till att den är högre än Havs- och vattenmyndighetens kan bero på att när verket går in i ett samråd ofta går den in i en större omfattning. Vad gäller Havs- och vattenmyndigheten verkar den genomsnittliga kostnaden låg men det kan bero på att deras partsroll är fokuserad på vattenfrågan.

Företagens resursåtgång enligt intervjuer

Utredningen har hämtat in uppgifter om resursåtgång för miljöprövningar från olika branscher genom intervjuer. De uppgifter som vi fått oss tillhanda är dock generella uppskattningar snarare än statistik.

För bergtäkter anges att prövningarna tar mellan 1 och 5 år och kostar 1–5 miljoner kronor. Denna kostnad motsvarar i normalfallet uppskattningsvis 1–2 procent av omsättningen. Räknas tillsyn in i kostnaden blir den ändå högst 2 procent av omsättningen. För mindre

[25] Naturvårdsverket (2022b), s. 8.
[26] Naturvårdsverket (2022b), s. 8.
[27] Havs- och vattenmyndigheten (2022a).

verksamheter ökar kostnaden relativt omsättningen och innebär exempelvis att täkter med en produktion på mindre än 100 000 ton inte är lönsam. Kostnaderna varierar dock mycket från fall till fall och kan exempelvis bero på hur komplicerade frågor om artskydd är.

En branschorganisation med en jämförelsevis stor bredd av verksamhet anger att prövningen tar mellan 1 och 5 år. Bland dess medlemsföretag framkom bl.a. följande. Ett företag exemplifierade med att det tog 1 års heltidsarbete internt med alla kompetenser samt 1 miljon kronor i konsultkostnader. Ett annat företag, med en omsättning på 220 miljoner kronor menade att man lade 2,8 miljoner kronor i interna kostnader och 1,5 miljoner kronor i konsultkostnader på en prövning som tog 5 år i första instans och 1 år i överklagande. Ytterligare en uppskattning landade i minst 500 timmar internt arbete och omkring 100 timmar extern hjälp.

Kostnaden för omprövning av större industrier, exempelvis stålverk, kan uppgå till mer än 10 miljoner kronor, och kostnaden för ett ändringstillstånd kan uppgå till 3–4 miljoner kronor; för större gruvtillstånd kan kostnaden vara betydligt större och i slutändan kosta flera tiotals miljoner kronor.

Flera kommenterade att kompletteringsrundorna var tids- och resurskrävande, och ett företag menade att kompletteringarna tog mer tid än själva ansökan. Ett företag uppskattade att de lade 1,5 miljoner kronor i externa konsultkostnader, från samråd till och med huvudförhandling, och då räknades inte prövotidsutredningarna med.

Det företagen generellt lägger mest pengar på är konsulter och olika typer av utredningar.

En viktig faktor som påverkar resursåtgången är hur omfattande underlag som behöver tas fram i ansökan före och efter kompletteringar. Ändringstillstånd anses i princip vara mindre resurskrävande än grundtillstånd, men det är svårt att uppskatta eftersom en del ändringstillstånd kan vara tämligen omfattande.

Kostnaderna påverkas delvis av hur lång kalendertid prövningarna tar men det beror till stor del på att långa ledtider hänger samman med komplicerade utredningar. Det finns dock andra faktorer, t.ex. konjunktur- och konkurrensfrågor, som mer indirekt kan påverka kostnader vid långa prövningar, exempelvis i form av uteblivna intäkter eller att alternativa investeringar sker i andra länder om prövningar drar ut på tiden.

11.10.3 Tidsåtgång

Statistik över handläggningstider

Naturvårdsverket fick 2018 ett regeringsuppdrag att ansvara för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen. Detta resulterade i att Domstolsverket och länsstyrelserna från och med 2020 bidrar med statistik över handläggningstider för miljöprövning i olika ärendetyper och i olika instanser. Denna statistik redovisades första gången av Naturvårdsverket 2020[28] och vi har i denna utredning fått tillgång till motsvarande statistik för 2021[29]. Medianvärdet för tidsåtgången från ansökan till beslut för förstainstansprövningar är omkring 230 dagar i miljöprövningsdelegationerna och cirka 450 dagar i mark- och miljödomstolarna.

I tabell 11.6 redovisas statistik över handläggningstider för förstainstansprövningar inom miljöfarlig verksamhet hos miljöprövningsdelegationerna. Vi redovisar den totala handläggningstiden såväl från ansökan till beslut som uppdelat från ansökan till kungörelse och från kungörelse till beslut. Medianvärdet för tidsåtgången från ansökan till kungörelse är jämförbart med tidsåtgången från kungörelse till beslut. Det bör noteras att Naturvårdsverket i sin rapport[30] endast redovisade den totala handläggningstiden och valde att inte redogöra för handläggningstidens faser eftersom underlaget ansågs begränsat och osäkert.[31]

Vi väljer trots osäkerheterna att redovisa underlaget som bakgrund till analysen av hur utredningens förslag kan väntas påverka tidsåtgången i olika faser av tillståndsprövningen.

[28] Naturvårdsverket (2021a).
[29] Naturvårdsverket (2022e) publicerades efter vår egen statistikbearbetning vilket förklarar en del mindre avvikelser i redovisningen. Bl.a. redovisar Naturvårdsverket (2022e) primärt tidsåtgången för helprövningar medan vi, liksom Naturvårdsverket (2021a), redovisar tidsåtgången för alla prövningar samlat. Siffrorna ger dock i huvudsak en samstämmig bild.
[30] Naturvårdsverket (2021a).
[31] Det redovisas däremot för 2021 i Naturvårdsverket (2022e), se deras figur 12–14.

Tabell 11.6 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar av miljöfarlig verksamhet i miljöprövningsdelegationerna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	520	317	237	2 515	3	407	643
2021	447	290	221	2 307	5	365	575
Ansökan till kungörelse							
2020	298	224	156	1 562	9	268	500
2021	226	216	155	1 083	1	282	446
Kungörelse till beslut							
2020	315	138	121	1 184	-251	162	240
2021	251	132	120	820	-15	156	232

Källa: Länsstyrelserna.

I tabell 11.7 och tabell 11.8 visas motsvarande statistik för miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet hos mark- och miljödomstolarna. Liksom för miljöprövningsdelegationerna är medianvärdet från ansökan till kungörelse i samma storleksordning som tiden från kungörelse till beslut, men med en tydligare tendens till längre tidsåtgång från kungörelse till beslut gällande vattenverksamheter.

Tabell 11.7 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar av miljöfarlig verksamhet i mark- och miljödomstolarna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	46	425	420	1 122	31	566	738
2021	46	530	489	1 201	89	694	907
Ansökan till kungörelse							
2020	46	184	170	611	6	246	349
2021	46	153	125	462	12	215	298
Kungörelse till beslut							
2020	46	241	211	710	25	299	392
2021	46	345	322	765	84	416	570

Källa: Domstolsverket.

Tabell 11.8 Antal ärenden och handläggningstid för förstainstansprövningar av vattenverksamhet i mark- och miljödomstolarna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	184	436	379	3 756	3	571	781
2021	173	503	329	23 857	4	461	735
Ansökan till kungörelse							
2020	184	147	111	793	19	180	286
2021	173	112	89	435	9	157	198
Kungörelse till beslut							
2020	184	308	261	1 115	49	391	614
2021	173	242	209	632	31	327	491

Källa: Domstolsverket.

I statistiken kan även hela tillståndsprövningar separeras från ändringstillstånd vilket redovisas för miljöprövningsdelegationerna i tabell 11.9. Handläggningstiden för ändringsprövningar är enligt denna statistik omkring två tredjedelar av handläggningstiden för hela tillståndsprövningar.

Vi avstår från att redovisa motsvarande statistik för ändringstillstånd i mark- och miljödomstolarna eftersom den är antalsmässigt begränsad och endast omfattar tre mål 2020 och inga mål 2021. Statistikredovisningen gällande uppdelning mellan kategorier (hel tillståndsprövning, ändringsprövning, villkorsändring m.m.) har av Naturvårdsverket lyfts som en osäkerhet och ett utvecklingsområde i rapporteringen.[32]

[32] Naturvårdsverket (2021a).

Tabell 11.9 Antal ärenden och handläggningstid för hela tillståndsprövningar av miljöfarlig verksamhet jämfört med ändringstillstånd i miljöprövningsdelegationerna

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt hel tillståndsprövning							
2020	252	383	295	2 515	8	480	683
2021	223	362	296	2 307	40	440	638
Totalt ändringstillstånd							
2020	38	221	207	576	9	303	432
2021	35	225	184	995	35	284	394

Källa: Länsstyrelserna.

I tabell 11.10 redovisar vi rapporterad handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet. Medianvärdet för total handläggningstid är i detta fall lägre än motsvarande handläggningstid i första instans både i miljöprövningsdelegationerna och i synnerhet i mark- och miljödomstolarna.

Tabell 11.10 Antal ärenden och handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet från inkommen överklagan till beslut

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	145	221	207	840	1	307	428
2021	156	212	170	1 093	6	291	467

Källa: Domstolsverket.

Naturvårdsverket redovisar även statistik för den totala handläggningstiden från inkommen ansökan i första instans till beslut i överinstans och i tabell 11.11 redovisar vi detta för ärenden gällande miljöfarlig verksamhet med miljöprövningsdelegation som första instans och i tabell 11.12 motsvarande för mål med mark- och miljödomstol som första instans.

Tabell 11.11 Antal ärenden och handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet från ansökan till miljöprövningsdelegation till beslut i överinstans

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	71	643	581	2 165	99	726	1 177
2021	93	853	730	3 270	169	1 036	1 618

Källa: Länsstyrelserna.

Tabell 11.12 Antal ärenden och handläggningstid för överklagade tillståndsbeslut rörande miljöfarlig verksamhet från ansökan i mark- och miljödomstol till beslut i överinstans

	Antal ärenden	Handläggningstid (dagar)					
		Medel	Median	Max	Min	75-percentil	90-percentil
Totalt							
2020	15	853	883	1 545	306	960	1 116
2021	22	923	916	1 412	367	1 105	1 252

Källa: Domstolsverket.

Handläggningsmål finns hos prövningsmyndigheterna

Ett handläggningsmål för miljöprövningsdelegationerna är 180 dagar från att ansökan är komplett, dvs. klar att kungöras, tills att miljöprövningsdelegationen fattar beslut. Detta mål härrör ursprungligen från länsstyrelsernas regleringsbrev 2014.

Hos mark- och miljödomstolarna finns i stället ett verksamhetsmål att 75 procent av målen ska ha fått ett första avgörande inom 1 år från att ansökan kom in. För överklagade mål, bl.a. överklagade beslut från miljöprövningsdelegationerna, finns ett handläggningsmål om att 75 procent av målen ska ha fått ett avgörande 6 månader från det att överklagandet kom in till domstolen.

Hur miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna uppfyller handläggningsmålen

Länsstyrelsen i Västra Götalands län redovisade nyligen sitt uppfyllande av handläggningsmålen mellan 2017 och 2021 och konstaterade att detta mål för första gången uppnåddes i 90 procent av prövningarna 2021.[33]

Rapporten redovisar även mer kortfattat motsvarande statistik för samtliga miljöprövningsdelegationer 2021. Av redovisningen framgår att 180-dagarsmålet uppfylldes i mellan 41 procent och 100 procent av målen, där flertalet miljöprövningsdelegationer låg över 75 procent.[34]

Bland mark- och miljödomstolarna uppnås inte handläggningsmålet under de två år som data redovisats i tabellerna ovan. 75-percentilen varierar mellan 404 dagar (Växjö, vattenverksamhet, 2021) och 826 dagar (Östersund, vattenverksamhet, 2021). Mediantiden under 2020 och 2021 är 420 respektive 489 dagar för miljöfarlig verksamhet (se tabell 11.7) och 379 respektive 329 dagar för vattenverksamhet (se tabell 11.8). Ett medianvärde lägre än 365 dagar, vilket innebär att handläggningsmålet klarades i mer än hälften av fallen, nåddes för vattenverksamhet i Nacka och Östersund både 2020 och 2021, och under 2021 i Vänersborg och Växjö. I inget fall var medianen lägre än 365 dagar för miljöfarlig verksamhet, och det lägsta medianvärdet var Vänersborg 2020 (375 dagar) och det högsta var Umeå 2020 (571 dagar). Naturvårdsverket redovisar en del av denna statistik mer utförligt och nedbrutet per domstol i diagram.[35]

Inte heller för överklagade mål gällande beslut om miljöfarlig verksamhet, dvs. beslut av miljöprövningsdelegationerna avseende B-verksamheter, är handläggningsmålet nära att uppnås för mark- och miljödomstolarna (se tabell 11.10). Medianvärdet under 2021 var dock kortare än 180 dagar för överklagade mål i tre mark- och miljödomstolar (Nacka, Vänersborg och Östersund) medan 75-percentilen var som minst 247 dagar (i Vänersborg).

[33] Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2022).
[34] Vid länsstyrelsen i Västra Götalands län finns även ett internt mål om att förelägga om komplettering inom 8 veckor från att ansökan kommit in. Även uppfyllandet av detta mål har förbättrats över tid – från 44 procent 2017 till 78 procent 2021.
[35] Naturvårdsverket (2021a) och (2022e).

Företagens tidsåtgång

Vi har i intervjuer med företrädare för näringslivet ställt frågor om hur utredningens förslag kan väntas påverka tidsåtgången i prövningsprocesserna. Utifrån detta har vi en relativt entydig bild att såväl förslag om ökade möjligheter till anmälan och ändringstillstånd som myndigheters samordning och effektivare processledning enligt näringslivet skulle gynna effektiviteten i tillståndsprocesserna och minska ledtiderna.

Ändringstillstånd anses generellt kunna hanteras enklare och snabbare än helprövningar till följd av dels att mindre underlag behöver tas fram, dels att ändringsprövningar i allmänhet fokuserar på mer avgränsade frågeställningar. Att fastställa hur mycket fortare en ändringsprövning för en verksamhet skulle hanteras jämfört med motsvarande tidsåtgång för en helprövning är svårt men från enstaka branscher finns antydningar om halverad tid. Det råder viss osäkerhet om när ändringstillstånd kan sökas och ofta väljer företagen därför att ta med hela verksamheten för att inte riskera att hamna i en situation där man inte får ändra.

En indikation kan även fås genom att jämföra med Finland som i högre grad tillämpar ändringstillstånd; även en sådan jämförelse indikerar tidsbesparingar i samma härad. Statistiken i föregående avsnitt indikerar att ändringstillstånd i genomsnitt har kortare handläggningstid än helprövningar vilket är förväntat, men detta beror till stor del på att olika typer av ärenden prövas som helprövning respektive ändringstillstånd.

Flertalet respondenter ser även positivt på en förstärkt samordning mellan myndigheter och mer effektiv processledning från prövningsmyndigheterna. Att hantera saker tidigt i samrådet bedöms av de flesta kunna bidra till att effektivisera processerna, samtidigt som det konstateras att det inte alltid är möjligt eller att länsstyrelsen inte alltid vill lämna synpunkter på ett ofullständigt underlag. Att mer generellt fokusera processen på viktiga frågor och att tidigt avgöra vilka dessa är ses likväl som en viktig möjlighet att vinna tid. Krav på tidplaner i processen är ett förslag som lyfts från flera håll och som även förekommer i exempelvis färdplaner inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige.

Många respondenter ser kompletteringsrundan som mest tidskrävande och minst förutsägbar och anser att denna tidsåtgång i viss

mån är onödig. Att kompletteringsrundor är en tidstjuv bekräftas även av representanter för länsstyrelserna. Processerna blir särskilt tidskrävande om det blir flera kompletteringsrundor som sedan ska ut på nya remissrundor. Företagen lägger ofta mycket tid på kompletteringar och yttranden och man vill ha tidigare och tydligare besked om vad som krävs inför en ansökan. Detta blir särskilt tydligt när det gäller exempelvis provfisken, artinventeringar och naturvärdesinventeringar som av naturliga skäl bara kan genomföras en viss tid på året, och som därför behöver planeras med god framförhållning.

Det kan också ta lång tid för länsstyrelsen att samla in och sammanställa en stor mängd yttranden. Två likartade exempel som kommit till vår kännedom gäller ansökningar som var på remiss och där remissinstanserna svarade med synpunkter inom fyra veckor. Sammanställning av remissvaren och viss bedömning utfördes därefter av miljöprövningsdelegationen, vilket tog omkring fyra månader. En bättre samordning mellan myndigheter och färre remissinstanser skulle i detta perspektiv kunna ge betydande tidsvinster.

Näringslivet är generellt emot att vissa verksamheter ska få förtur om de kvalar in som klimatprojekt. Däremot finns en generellt positiv inställning till att kunskapsförstärkning skulle kunna effektivisera processerna. Flera menar att kunskap ofta är en brist hos både parts- och prövningsmyndigheter, och att det är vanligt med okunnigt formulerade remissyttranden som är tidskrävande att hantera.

Övrig information

Svenskt Näringsliv anger i en rapport att många företag som svarat på en utskickad enkät uppger att de drabbats av långa förseningar.[36] Bland de företag som drabbats av förseningar rör det sig oftast om mer än tre månader; nästan vartannat företag uppger en försening på minst ett år, och vart fjärde uppger en försening på minst två år. Rapporten har ingen absolut definition av vad som menas med försening utan gör tolkningen att de företag som svarat är vana att hantera tillståndsprocesser och kan bedöma vad en normal handläggningstid är.

I fråga om tidsåtgång för kompletteringsrundan skriver Svenskt Näringsliv följande:

[36] Svenskt Näringsliv (2021b).

> Om man drar ifrån domstolens eget arbete med målet, för förhandling och domskrivning, utgör kompletteringsrundan nästan hälften av handläggningstiden.[37]

11.10.4 Investeringsvilja

Uppgifter i litteratur och andra utredningar

Det förekommer en del uppgifter i den allmänna debatten om företagsklimatet i Sverige och hur Sveriges attraktivitet för investeringar påverkas av olika faktorer. I detta avsnitt redovisar vi några axplock.

I det internationella managementkonsultföretaget Kearneys investeringsindex 2021 svarar företagsledare från företag runtom i världen med en omsättning över 500 miljoner US-dollar på frågor kopplade till investeringsklimatet. Där hamnade Sverige på plats 14 i hela världen, med en positiv trend de senaste två åren.[38]

I samma ämne skriver Klimaträttsutredningen bl.a. följande:

> Vid kontakter med utredningen har företrädare för stora svenska industriföretag uttryckt att en viktig faktor för deras lokalisering är det företagsklimat som finns i Sverige med väl fungerande samverkan med myndigheter, enkel administration, avsaknad av korruption m.m.[39]

Sveriges attraktivitet som gruvnation har uppmärksammats i flera sammanhang och bl.a. kartlagts i en rapport från Tillväxtanalys.[40] Där hamnar Sverige i den absoluta toppen av ett antal analyserade länder, bl.a. beroende på god infrastruktur och ett jämförelsevis bra samhällspolitiskt ramverk, särskilt vad gäller skatter. Men när tidningen *Mining Journal* rankade världens gruvländer hamnade Sverige näst längst ned på listan i kategorin tillstånd även om placeringen var betydligt högre i flera andra kategorier.[41]

Utredningen *Anpassad miljöprövning för en grön omställning* skriver följande, där man hänvisar till en rapport från Tillväxtverket:

> I delrapporten 2017 (dnr 5.2.3-Ä 2015–87) för Tillväxtverket en diskussion kring frågan om tydliga tidsgränser för handläggningstider och anför bl.a. följande. Handläggningstiden, inklusive tidsaspekten, är en

[37] Svenskt Näringsliv (2021a).
[38] Kearny (2021).
[39] SOU 2021:21.
[40] Tillväxtanalys (2016a).
[41] Mining Journal Intelligence (2021).

> viktig fråga för företagen. Den kan påverka viljan att starta nya företag samt att investera i och utveckla befintliga verksamheter.[42]

Utredaren skriver vidare:

> Prövningsprocessen är oförutsägbar och tar så lång tid att företagen hämmas i sin vilja att investera. Av tids- och resursskäl drar sig verksamhetsutövaren för att göra för stora förändringar om prövningen utvidgas och hela tillståndet öppnas. Om det blir för stora osäkerheter om prövningens omfattning backar de hellre ur än fortsätter.[43]

Branschorganisationen Innovations- och kemiindustrierna i Sverige (IKEM) redovisar i sina konjunkturbrev enkätsvar från sina medlemsföretag vad gäller bl.a. Sveriges attraktivitet för sina företag. I rapporten från första kvartalet 2019 anger IKEM att Sveriges främsta styrkor är rättssäkerhet, välutbildad arbetskraft och politisk stabilitet.[44] Till Sveriges svagheter räknas höga arbetskraftskostnader, det geografiska läget samt tillståndsprocesserna. I enkäten anges också vilka faktorer som bedöms som viktigast. Där hamnar tillståndsprocesser på fjärde plats, efter välutbildad arbetskraft, fungerande arbetsmarknad och energipriser.

Ett liknande resultat framkom vid en motsvarande mätning 2021.[45] Där uppges också att betydelsen av tillståndsprocesserna kan öka för företagen, ”särskilt när den svenska industrin nu planerar för en omfattande grön omställning”. Totalt 27 procent fler företag angav att de svenska tillståndsprocesserna var till nackdel jämfört med hur många som ansåg att de utgjorde en fördel.

I stålindustrins färdplan för fossilfri konkurrenskraft inom ramen för initiativet Fossilfritt Sverige anges att ledtider för miljötillstånd är en viktig förutsättning för investeringsbeslut:

> Sverige har idag en nackdel av att ledtider är långa och processen är resurskrävande.
>
> Osäkerheten om hur lång tid tillståndsprocessen kan ta och vilka villkor som ska uppfyllas kan alltså vara en begränsande faktor vid beslut om investeringar när tidsplaneringen för åtgärden är kritisk.[46]

Svenskt Näringsliv har 2021 redovisat två rapporter med anknytning till tillståndsprocessernas påverkan på företagens investeringsvilja;

[42] Ds 2018:38.
[43] Ds 2018:38.
[44] IKEM (2019).
[45] IKEM (2021a).
[46] Jernkontoret (2018).

organisationen konstaterar att detta är första gången sådana undersökningar görs. I rapporten *50 miljarder och företag som försvann*[47] som baseras på enkätsvar från 985 företag är några av slutsatserna följande:

- Vart tredje tillståndspliktigt företag rapporterar att dagens miljöregelverk haft negativa konsekvenser för verksamheten.
- I de flesta fall har konsekvenserna för de påverkade företagen inneburit ökade kostnader och förseningar – resurser och tid som i stället hade kunnat läggas på att förbättra verksamheten.
- Vartannat påverkat företag rapporterar att miljöregelverket har lett till att tilltänkta investeringar antingen inte blev av eller förlagts utomlands.
- De företag som påverkats negativt av dagens regelverk uppger en kostnad motsvarande 10 procent av sin omsättning till följd av förseningar eller kostnadsökningar.
- Den totala samhällsekonomiska effekten av dagens ineffektiva miljöregelverk uppgå till 50 miljarder kronor om enkätsvaren är representativa för all tillståndspliktig verksamhet uppskattas.

Siffran 50 miljarder kronor betyder i klartext att förseningarna i tillståndsprocesserna enligt företagen själva lett till kostnadsökningar i den storleken. Givet att de årliga investeringarna i dessa företagssektorer motsvarar cirka 30 miljarder kronor och de 50 miljarder kronorna antas vara utspridda på fem år drar Svenskt Näringsliv följande slutsats:

> Det innebär i sin tur att de drabbade företagens investeringar utan dessa kostnader skulle ha kunnat öka sina årliga investeringar men omkring en tredjedel – allt annat lika.[48]

Svenskt Näringsliv framhåller vidare följande:

> Tidsaspekten är en central konkurrensfaktor när ett företag beslutar i vilket land en investering ska läggas. Under senare år har det blivit allt mindre självklart att en investering i ett företag baserat i Sverige ska ske här i landet. Detta har att göra med ett allt större utländskt och institutionellt ägande och att man i många länder, i synnerhet inom EU, av-

[47] Svenskt Näringsliv (2021b).
[48] Svenskt Näringsliv (2021b).

> vecklat etableringshinder i snabb takt samtidigt som kapitalets rörlighet ökar.[49]

Apropå tidsbegränsningar av tillstånd skriver Svenskt Näringsliv följande:

> Den som gör en omfattande investering måste kunna förlita sig på att verksamheten får fortsätta att bedrivas. De tankar som funnits i Sverige om att göra miljötillstånden tidsbegränsade skulle alltså kunna få förödande konsekvenser för investeringsklimatet.[50]

Apropå svårigheten att veta om det är möjligt att kunna pröva en ansökan som ett ändringstillstånd konstaterar Svenskt Näringsliv följande:

> För att få reda på om ansökan kan prövas som ett ändringstillstånd måste man lämna in en ansökan om ändringstillstånd, inklusive en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamheten måste alltså antingen chansa på att man får ett ändringstillstånd eller ta det säkra före det osäkra och söka tillstånd till hela verksamheten. Att behöva backa tillbaka och göra om hela proceduren tar i allmänhet för lång tid. Skulle man välja att överklaga ett beslut som innebär att man nekas ett ändringstillstånd riskerar man att processen tar ännu längre tid. Resultatet blir att vissa verksamhetsutövare avstår från att försöka göra en investering till dess att man ändå skulle behöva söka en fullständig omprövning.[51]

Svenskt Näringslivs expert i Klimaträttsutredningen har lämnat ett särskilt yttrande till delbetänkandet[52] och i yttrandet adresseras investeringsviljan enligt följande:

> Fossilfritt Sverige har i sitt arbete identifierat att en av de avgörande utmaningarna för omställningen är möjligheterna att erhålla tillstånd, oavsett om det är ändringstillstånd eller tillstånd till nya anläggningar. Det handlar ytterst om investeringsviljan och hur den påverkas av regelsystemet. Där är tiden en mycket viktig faktor, men även transparensen, rättstrygghet och förutsebarheten är av stor betydelse.

Svenskt Näringsliv ger också exempel på när ineffektiva tillståndsprocesser lett till förseningar och fördyringar, bl.a. vad gäller ett återvinningsprojekt för vanadin som förlorades till Finland och en fiskodling som omlokaliserats till Danmark.[53]

---

[49] Svenskt Näringsliv (2021a).
[50] Svenskt Näringsliv (2021a).
[51] Svenskt Näringsliv (2021a).
[52] SOU 2021:21.
[53] Svenskt Näringsliv (2021a).

Inhämtad information och statistik

Vi har i intervjuer med Svenskt Näringsliv och olika branschorganisationer ställt frågor om hur dagens prövningssystem påverkar investeringsviljan hos företagen och hur utredningens förslag kan förväntas påverka denna. Det ligger i sakens natur att frågor om investeringsvilja är svåra att besvara konkret och svaren är svåra att belägga. Det går exempelvis knappast att kvantifiera vilka investeringar som inte blir av.

Konkurrenssituationen ser olika ut och olika branscher är olika känsliga. För exempelvis täktverksamhet är efterfrågan på bergmaterial den avgörande faktorn och den påverkas i mycket liten grad av tillståndsprövningarna. I andra branscher med multinationella bolag, exempelvis inom stålindustrin eller plast, kemi och läkemedel, kan företagen välja mellan att investera i olika länder och då blir effektiviteten i tillståndsprövningarna en faktor. Stora investeringsbeslut kräver ofta ett samarbete mellan företagets huvudkontor och internationella finansiärer. Det gör att processen för miljötillstånd behöver förklaras både för ägare och för de kreditinstitut som är intresserade av att bidra till investeringen.

Långa genomsnittliga handläggningstider är en negativ faktor enligt många, tillsammans med osäkerheten i prövningen, oförutsägbarhet gällande vilket underlag som behövs och utdragna kompletteringsrundor. En tillståndsprocess på omkring ett år ses av flera företrädare som en rimlig tid för prövningen.

Näringslivets syn på omprövning och tidsbegränsning

Utredningens uppdrag att undersöka möjligheten till tidsbegränsade tillstånd och omprövning har visat sig kontroversiellt bland näringslivets företrädare. Den övergripande synpunkten har varit att tidsbegränsade tillstånd är något mycket problematiskt och i princip oacceptabelt ur företagens perspektiv. I ett konjunkturbrev från Innovations- och kemiindustrierna för tredje kvartalet 2021 svarar hela 83 procent av företagen att tidsbegränsade tillstånd skulle vara negativt för verksamheten, varav 35 procentenheter anger att det skulle vara mycket negativt.[54]

[54] IKEM (2021b).

En tidsbegränsning skulle enligt företagen minska investeringsviljan och i många fall innebära produktionsflytt till länder med en högre grad av förutsägbarhet.

Flera företrädare uppger att faktiska investeringar skulle utebli från Sverige om tidsbegränsade tillstånd infördes och att det finns verkliga exempel på detta. Eftersom prövningssystemet i Sverige dessutom generellt anses vara ineffektivt och svårförutsägbart är toleransen för ytterligare försämringar liten, och tidsbegränsade tillstånd skulle innebära en ytterligare försämring menar man.

Även om långa tillstånd på åtskilliga decennier skulle ges menar företagen att nyetableringar inte görs för en begränsad tid, utan att avsikten är att etablera sig på obegränsad tid. Det handlar inte enbart om de fysiska investeringarna i fabriker och infrastruktur utan även om att attrahera arbetskraft, servicefunktioner och underleverantörer. Många framhåller också att investeringar i underhåll sker löpande även om en enskild investering kan ha en begränsad teknisk livslängd, vilket innebär att en begränsad tidshorisont är negativ för verksamheten. Det förefaller vara typiskt för processindustrier att det sker mer eller mindre ständiga investeringar med en ”sågtandsprofil” på avskrivningarna. Detta kan dock se helt annorlunda ut för exempelvis vattenkraftverk där de stora investeringarna sker vid byggtillfället och där underhållsinvesteringarna är små.

Det finns exempel på sådant som ugnar i stålindustrin och pappersmaskiner vid massabruk som byggdes i mitten av 1900-talet och som fortfarande är i drift, vilket visar att den tekniska livslängden kan vara mycket lång om det finns ett fungerande underhåll och en verksamhet.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

6 kap.

20 §

I *andra stycket* görs ett tillägg i uppräkningen av de prövningar där det inte krävs en specifik miljöbedömning. Ändringen innebär att det inte krävs en specifik miljöbedömning vid prövning av en giltighetsförlängning enligt 24 kap. 13 a §.

Avsikten med ändringen är att det för en verksamhet som blivit miljöbedömd i samband med att ett tillstånd meddelats inte ska behöva hållas samråd eller tas fram en miljökonsekvensbeskrivning för att förlänga samma tillstånd.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.8.

32 §

Ändringarna i paragrafen förtydligar länsstyrelsens roll som aktiv samrådspart och nav i samrådsprocessen. Utfallet av avgränsningssamrådet förtydligas och formaliseras, så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla.

Ändringarna i *första stycket* innebär ett tydligare krav på att avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och omfattning ska ske i dialog mellan länsstyrelsen och verksamhetsutövaren. Med uttrycket ”dialog” avses här att länsstyrelsen ska vara en aktiv samrådspart. Formerna för och omfattningen av dessa kontakter måste dock anpassas till förhållandena i varje enskilt fall. I kravet ligget att en aktiv dialog ska föras i de avgränsningsfrågor som

kan vara av någon betydelse för den kommande tillståndsprövningen.

Första stycket ändras också så att det förtydligas att länsstyrelsen ska bistå vid urvalet av samrådskretsen genom att identifiera berörda myndigheter, bl.a. enligt sitt samordningsansvar enligt 3 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden men i förekommande fall även andra myndigheter. Bestämmelsen innebär att länsstyrelsen i ett tidigt skede av avgränsningssamrådet i det enskilda fallet ska identifiera vilka myndigheter som är berörda av verksamheten. För att kunna fullgöra uppgiften att samordna statens intressen är det troligen så att länsstyrelsen i många fall behöver inhämta synpunkter från myndigheterna.

Ändringarna i *andra stycket* ställer krav på vad länsstyrelsen alltid ska identifiera och redogöra för under avgränsningssamrådet.

Enligt *första punkten* ska länsstyrelsen identifiera de väsentliga miljöeffekterna. Med uttrycket menas att länsstyrelsen ska identifiera och klarlägga de upplysningar och underlag som behövs för att bedöma de väsentliga miljöeffekter som verksamheten kan förväntas ge.

Av *andra punkten* framgår att länsstyrelsen ska redogöra för olika uppfattningar vad gäller de väsentliga miljöeffekterna och hur dessa uppfattningar har hanterats. Länsstyrelsen ska alltså identifiera huruvida parter, remissinstanser och andra berörda är oense om underlaget, vilka upplysningar som behövs samt andra materiella eller rättsliga frågor i förhållande till de väsentliga miljöeffekterna. Det kan också handla om att länsstyrelsen identifierar vilka riksintresseanspråk som berör området för den sökta verksamheten och om det finns oförenliga riksintressen som kräver en avvägning enligt 3 kap. 10 §. För att kunna göra en sådan bedömning kan det krävas att länsstyrelsen går in mer i detalj i vissa frågeställningar.

I *tredje punkten* finns ett krav på att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Här ska länsstyrelsen alltså göra en sammantagen bedömning av om underlaget enligt länsstyrelsens uppfattning är tillräckligt mot bakgrund av vad som framkommit i dialogen med verksamhetsutövaren enligt första stycket och bedömningarna enligt första och andra punkten i andra stycket.

Av *tredje stycket* framgår att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning enligt punkt 1–3 till den som avser att bedriva verksamheten.

I ett tillägg till 35 § punkt 8 anges att det samrådsunderlag som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning också ska innehålla länsstyrelsens bedömning enligt 32 § punkt 1–3.

I tredje stycket anges också att länsstyrelsens bedömning enligt punkt 1–3 inte är bindande. Länsstyrelsens bedömning är inte heller bindande för prövningsmyndighetens ställningstagande till om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen enligt 6 kap. 39 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.2.

32 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär ett krav på att de myndigheter med partsroll enligt 22 kap. 6 § och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska bidra med de underlag och yttranden som länsstyrelsen behöver för att kunna göra de bedömningar och avvägningar som krävs enligt 32 §. Det kan t.ex. handla om att det i ett ärende råder olika uppfattningar om vilken påverkan en verksamhet har på en miljökvalitetsnorm eller att det finns oförenliga riksintresseanspråk. Länsstyrelsen har då enligt bestämmelsen möjlighet att förelägga den myndighet som har kunskaper inom området att yttra sig i frågan.

Med uttrycket ”underlag” avses här att myndigheten utöver att bidra med rena faktauppgifter och sakkunskap inom sitt område även förväntas bidra med bedömningar i de frågor som aktualiseras.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.3.

35 §

Paragrafen anger vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för ansökans innehåll. Bestämmelsen riktar sig alltså till verksamhetsutövaren. I paragrafen görs ett tillägg i *åttonde punkten* där det anges att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en samrådsredogörelse. Ändringen innebär att samrådsredogörelsen också ska innehålla länsstyrelsens bedömning enligt 32 § andra stycket och hur denna bedömning har bemötts av verksamhetsutövaren. Av 6 kap. 32 § andra stycket fram-

går att redovisningen är koncentrerad till de väsentliga miljöeffekterna.

Ändringen innebär en uppstramning av kraven på skriftlig redovisning av det som framkommit under samrådet. De minnesanteckningar som i dag redovisas till prövningsmyndigheten är ofta otydliga och översiktliga. Dessa anteckningar ersätts nu med en mer formaliserad skriftlig redogörelse.

Verksamhetsutövarens redovisning har betydelse för möjligheten för prövningsmyndigheten att avvisa en ansökan enligt 22 kap. 2 §. Genom föreslagna ändringar i 22 kap. 2 § andra och tredje stycket framgår att domstolen dels ska förelägga sökanden att avhjälpa en brist i ansökan när synpunkter från samrådet avseende väsentliga miljöeffekter enligt länsstyrelsens redovisning enligt 6 kap. 32 § inte har bemötts, dels får avvisa en ansökan om ett sådant föreläggande inte följs.

Avsikten med ändringen och kopplingen till bestämmelsen om avvisning är att väsentliga miljöeffekter ska identifieras redan under samrådet, dvs. innan ansökan skickas in till prövningsmyndigheten. Kravet på att länsstyrelsen ska identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i dessa frågor innebär att det i ett tidigt skede blir tydligt både för övriga samrådsparter och verksamhetsutövaren vilka de huvudsakliga frågeställningarna kommer att vara.

Syftet är också att prövningsmyndigheten i ett tidigt skede av processen ska kunna identifiera om det saknas underlag i en väsentlig miljöfråga och då kunna avvisa en sådan ansökan i ett tidigt skede av processen och därmed undvika långdragna kompletteringsrundor.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.2.

47 §

Första stycket i paragrafen ändras så att utrymmet för en så kallad liten MKB (miljökonsekvensbeskrivning) förtydligas. Begreppet MKB ska endast användas i samband med verksamheter eller åtgärder som har betydande påverkan och ska genomgå en specifik miljöbedömning. I övriga fall ska endast ett förenklat underlag lämnas in. Tanken är att beslutsunderlaget ska kunna hållas begränsat, särskilt

om det är uppenbart från början att det inte är fråga om betydande miljöpåverkan.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.6.

9 kap.

6 a §

Paragrafen ändras på så sätt att tillståndsplikt till följd av föreläggande från tillsynsmyndighet ska avgränsas med samma uttryck som används när tillståndsplikt följer av ändring av tillståndspliktig verksamhet på grund av omgivningspåverkan. Uttrycket ”risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön” ändras därför till ”kan antas medföra betydande miljöpåverkan”. Avsikten med ändringen är alltså att avgränsningen ska göras enligt samma kriterier.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.2 och 4.1.3.

16 §

Paragrafen är ny och innebär krav på att tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska ha moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller endast miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 § och som prövas av länsstyrelse eller mark- och miljödomstol som första instans.

I praktiken innebär detta att de verksamheter som omfattas av bestämmelsen är sådana som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) samt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i den mån de tillståndsprövas av länsstyrelse som första instans. Ytterligare en förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att verksamheten bedrivs enligt ett tillstånd som är obegränsat i tiden.

Kravet på att tillståndet inte ska vara tidsbegränsat innebär att verksamheter som bedrivs enligt tidsbegränsade tillstånd inte omfattas av bestämmelsen. För tidsbegränsade verksamheter finns redan en tidpunkt där tillståndet upphör, och verksamhetsutövaren måste söka ett nytt tillstånd om verksamheten ska drivas vidare. Det

finns därmed inte något behov av en obligatorisk omprövning för tidsbegränsade tillstånd.

Omprövningen initieras av verksamhetsutövaren och det ankommer på verksamhetsutövaren att ta fram utredning och ansökan inför omprövningen för moderna miljövillkor. Med moderna miljövillkor menas att det tillstånd som gäller för den miljöfarliga verksamheten ska ha villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön som bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet även innefattar tillstånd till vattenverksamhet eller Natura 2000-tillstånd ska omprövningen enligt 24 kap. 10 § även gälla dessa. På så sätt upprätthålls den integrerade miljöbalksprövningen även vid en omprövning för moderna miljövillkor.

Vid den första obligatoriska omprövningen bestämmer tillståndsmyndigheten den tidsperiod inom vilken tillståndet ska omprövas för att miljövillkoren ska hållas moderna. Tillståndsmyndigheten kan då bestämma en kortare tid för nästa omprövning än den övre gränsen på 40 år som gäller enligt bestämmelsen. Däremot kan tillståndsmyndigheten inte sätta en längre tid än 40 år.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2, 5.1.3 och 5.1.4.

16 kap.

2 a §

Paragrafen ändras på så sätt att en ändring som bedömts som tillståndspliktig ska prövas som ett ändringstillstånd. Det är en tvingande bestämmelse. Prövningsmyndigheten ska alltså inte längre bedöma lämpligheten av att pröva ändringen som ett ändringstillstånd enligt de komplexa och ofta tidsödande avvägningar som görs i dag. Det är alltså fråga om en mer generös tillämpning än i dag. Detta medför även en följdändring i 22 kap. 1 d § andra stycket. Prövningens och underlagets omfattning bör alltid bestämmas utifrån vad som från miljösynpunkt är nödvändigt med anledning av den avsedda ändringen. Utgångspunkten är alltså att det endast är den miljöpåverkan ändringen medför som ska bedömas.

Det är verksamhetsutövaren som styr hur prövningen ska ske. Om verksamhetsutövaren vill ansöka om tillstånd för hela verksamheten ska det anges i ansökan. Prövningsmyndigheten ska liksom

enligt nuvarande bestämmelser pröva avgränsningen av beslutsunderlaget och vilka villkor som har ett miljömässigt samband med ändringen. I dessa avseenden görs alltså ingen ändring.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.1.

17 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om regeringens möjligheter att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av vissa verksamheter.

Tredje stycket ändras på så sätt att det införs ett krav på att regeringen ska besluta om sådant förbehåll innan första instans har meddelat dom eller beslut om tillåtlighet.

Ändringen innebär att regeringen inte kan förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av en verksamhet t.ex. i en överinstans när tillåtligheten av verksamheten redan har avgjorts i första instans.

Överväganden finns i avsnitt 9.1.1.

5 §

Paragrafen ändras genom att ett nytt *andra stycke* läggs till som en följd av den ändring som görs i 17 kap. 3 §. Nuvarande andra stycke flyttas till ett nytt *tredje* stycke utan ändringar i sak. Genom ändringen i 17 kap. 3 § tydliggörs att regeringen innan första instans avgjort tillåtligheten i målet eller ärendet ska lämna besked till prövningsmyndigheten om huruvida regeringen avser att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten. För att detta tydliggörande helt ska fylla sin funktion måste även en myndighet eller kommun som får kännedom om en sådan verksamhet underrätta regeringen innan första instans har avgjort tillåtligheten.

Ändringen innebär att underrättelseskyldigheten för en myndighet eller en kommun upphör när första instans har avgjort tillåtligheten i målet eller ärendet.

Överväganden finns i avsnitt 9.1.1.

19 kap.

5 §

Paragrafen ändras genom att två nya punkter, *punkt 4 och punkt 15*, läggs till i första stycket. Nuvarande punkt 4 och efterföljande punkter får ny numrering till följd av att den nya punkten 4 läggs till.

Den nya punkten 4 innebär att den nya bestämmelsen om tidsplaner i 22 kap. 2 d § gäller även ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd. Exempelvis ska en miljöprövningsdelegation upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte är obehövligt. När en tidsplan upprättas ska parter och remissinstanser genast anmäla till länsstyrelsen eller den kommunala nämnden om de bedömer att tidsplanen inte kan hållas. Om länsstyrelsen eller den kommunala nämnden bedömer att tidsplanen inte kan hållas ska parter och remissinstanser underrättas om detta.

Den nya punkten 15 innebär att den nya bestämmelsen om giltighetsförlängning i 24 kap. 13 a § även gäller för ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd.

Paragrafen ändras också genom att *punkt 3* och *punkt 10* får nytt innehåll.

I punkt 3 läggs 24 kap. 10 § till i uppräkningen av de prövningar som 22 kap. 2 a § ska tillämpas på. Det innebär att 24 kap. 10 § i de delar bestämmelsen avser omprövning av moderna miljövillkor för sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 § ska tillämpas även om prövningsmyndigheten är en länsstyrelse eller en kommunal nämnd. Eftersom vattenverksamhet för sådana miljövillkor som avses i 11 kap. 27 § alltid prövas av mark- och miljödomstol blir bestämmelsen i dessa delar inte tillämplig för en länsstyrelse eller kommunal nämnd.

I punkt 10 läggs 22 kap. 29 a § till i uppräkningen av de bestämmelser om tillståndsdoms innehåll som ska tillämpas även av en länsstyrelse eller kommunal nämnd.

Genom att det har lagts till ett nytt stycke i 22 kap. 2 a § får även punkten 3 ett nytt innehåll som dock inte manifesteras i någon ändrad lydelse i författningstexten, eftersom punkten redan enligt nuvarande lydelse avser hela paragrafen. Ändringen innebär att även länsstyrelsen eller en kommunal nämnd får en möjlighet att besluta att en brist i utredningen ska avhjälpas på bekostnad av den som har tillstånd, dispens eller godkännande.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2, 5.1.8, 7.1.1

22 kap.

1 d §

Paragrafen ändras på så sätt att *andra stycket* tas bort. Av andra stycket framgår att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla de uppgifter som behövs för att bedöma om ett ändringstillstånd är lämpligt. Ändringen är föranledd av den ändring som görs i 16 kap. 2 a § som innebär att en ändring av en miljöfarlig verksamhet alltid ska prövas som ett ändringstillstånd; det ska alltså inte längre göras någon lämplighetsavägning i frågan. Det saknas därmed skäl att ha kvar en bestämmelse som anger att en ansökan om ändringstillstånd ska innehålla de uppgifter som behövs för att kunna göra en lämplighetsbedömning.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.1.

2 §

Första stycket ändras och formuleras på ett mer teknikneutralt sätt för att möjliggöra ökad digital handläggning.

Andra stycket ändras så att det förtydligas att det ska vara lättare än i dag att avvisa en ofullständig ansökan tidigt om ansökan innehåller formella brister (*punkten 1*), när synpunkter från samrådet inte har bemötts (*punkten 2*) eller ansökan på annat sätt är ofullständig (*punkten 3*). Om punkterna 1–3 inte har följts när ansökan lämnades in ska huvudregeln vara att sökanden får *en* möjlighet att komplettera. Om ansökan därefter inte uppfyller punkterna 1–3 ska ansökan som huvudregel enligt det nya *tredje stycket* avvisas med ett tydligt beslut som redovisar bristerna. Sökanden kan sedan återkomma med en ny ansökan.

Bestämmelsen är fakultativ; prövningsmyndigheten kan i vissa fall bedöma att det är lämpligare med ytterligare kompletteringsföreläggande, t.ex. om det endast är en mindre brist som kvarstår eller om prövningsmyndigheten av någon annan anledning anser att det är lämpligt av exempelvis processekonomiska skäl.

Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan enligt det nya *fjärde stycket* för att öka överskådligheten, underlätta förståelsen och förbättra

möjligheten för övriga aktörer att ta till sig ansökan vid det kommande remiss- och kungörelseskedet.

Möjligheten att avhjälpa bristen på sökandens bekostnad i nuvarande andra stycke saknar funktion i den praktiska tillämpningen och tas därför bort. Motsvarande möjlighet införs i stället i ett nytt andra stycke i 2 a §.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.2.

2 a §

Första stycket ändras på så sätt att 24 kap. 13 a § läggs till i uppräkningen över frågor där den som har tillstånd, dispens eller godkännande är skyldig att tillhandahålla utredning. En tillståndshavare som ansöker om giltighetsförlängning måste alltså tillhandahålla den utredning som krävs för att en sådan ansökan ska kunna prövas.

Bestämmelsen får också ett nytt *andra stycke* som ger tillståndsmyndigheten möjlighet att besluta att en bristande utredning ska avhjälpas på sökandens bekostnad. Bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln om att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för sin ansökan och den utredning som tas fram. Avsikten är att den huvudregeln fortsatt ska gälla. Det kan dock finnas situationer där en verksamhetsutövare efter påpekanden från remissmyndigheter och parter och föreläggande från domstol ändå inte inkommer med det underlag som krävs för att kunna avgöra ett mål eller ärende. Prövningsmyndigheten behöver då ett påtryckningsmedel för att undvika att handläggningen drar ut på tiden.

Av 19 kap. 5 § 3 framgår att bestämmelsen gäller även för ärenden som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd. Det innebär att även t.ex. en miljöprövningsdelegation får möjlighet att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad i t.ex. ett ärende om giltighetsförlängning.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2 och 5.1.8.

2 b §

Bestämmelsen är ny och syftar till att muntlig förberedelse ska användas i fler mål än i dag för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera eventuellt kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av

kompletteringsförelägganden minska och processen effektiviseras. Sådan handläggning bör övervägas bl.a. när frågornas karaktär innebär risk för en långdragen skriftlig handläggning om de inte reds ut i ett tidigt skede av handläggningen. Syftet med den muntliga förberedelsen ska särskilt vara att klarlägga de väsentliga miljöeffekterna, där länsstyrelsens bedömning enligt 6 kap. 32 § och sökandens bemötande av den enligt 6 kap. 35 § 8. är ett viktigt underlag.

Bestämmelsen ersätter delar av innehållet i den upphävda 22 kap. 11 § med en tydligare bestämmelse med placering i en mer logisk ordning före bestämmelsen om kungörelse av ansökan i 22 kap. 3 §, dvs. det tydliggörs att muntlig förberedelse kan hållas före kungörelse i målet, vilket oftast är den tidpunkt då det finns ett sådant behov.

Första stycket motsvarar 22 kap. 11 § första stycket utan ändring i sak.

I *andra stycket* har tillägg gjorts jämfört med 22 kap. 11 § andra stycket. Avsikten med tilläggen är att tydliggöra syftet med den muntliga förberedelsen, bl.a. vikten av att vid den muntliga förberedelsen fokusera på utredningskraven i förhållande verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning samt väsentliga miljöeffekter.

För den handläggning som sker hos länsstyrelser och kommunala nämnden finns möjligheter att hålla sammanträde med stöd av 19 kap. 4 § 3.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.1.

2 c §

Bestämmelsen är ny och ersätter delvis innehållet i nuvarande 22 kap. 11 §. Bestämmelsen har moderniserats språkligt. Ingen förändring i sak är avsedd förutom i två avseenden. Det första är att kravet på att kallelsen ska delges parter har tagits bort. Nu anges endast att kallelse ska delges. Avsikten är att det i vissa fall kan finnas anledning att kalla någon annan än en part till en muntlig förberedelse. Det tydliggörs alltså att rätten bestämmer vilka som ska kallas till förberedelsen.

Det andra är att innehållet i paragrafen har ändrats i förhållande till den upphävda 22 kap. 11 § genom att uttrycket ”skrifter” har ersatts med uttrycket ”handlingar. Avsikten är att använda ett mer tek-

nikneutralt begrepp som tillåter att även t.ex. digitala filer åberopas eller redogörs för.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.1. och 7.1.4.

2 d §

Bestämmelsen är ny och förtydligar huvudregeln om att en tidsplan ska tas fram om det inte är obehövligt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat skäl. Tidsplanen ska normalt tas fram efter kungörelse, eftersom prövningsmyndigheten då har en tydligare bild av ansökningsmålet bl.a. när det gäller hur omfattande skriftväxlingen kan tänkas bli. Både parter och remissinstanser ska meddela domstolen om planen inte kan hållas, och domstolen ska inom ramen för sitt drivansvar löpande revidera tidsplanen och meddela parter och remissinstanser om den inte kan hållas. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna genom en hänvisning i 19 kap. 5 §. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att öka förutsebarhet och transparens och minska behovet av anstånd.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.1.

3 §

Fjärde och *femte* punkten formuleras på ett mer teknikneutralt sätt för att möjliggöra ökad digital handläggning och på sikt en utfasning av behovet av en fysisk akt hos en aktförvarare. Syftet är att införa ett lagstöd för att publicera ansökningshandlingarna på lämplig webbplats. Uttrycket lämplig webbplats används i 6 kap. 41 § med följddefinition i 20 § miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Bestämmelsen i nuvarande 22 kap. 16 § andra stycket om att uppgift om målet kan komma att avgöras på handlingarna görs obligatorisk för att undvika att målet onödigt fördröjs med en tydligare placering i bestämmelsen om vad en kungörelse ska innehålla.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.4.

4 §

I *första stycket* tas Kammarkollegiet bort i uppräkningen av de myndigheter som mark- och miljödomstolen ska skicka kungörelsen till. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 6 §. Som en konsekvens pekas inte det allmänna fiskeintresset ut särskilt i bestämmelsen.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

6 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiets partsroll tas bort. Genom att minska antalet centrala myndigheter som har en partsroll minimeras risken för att flera myndigheter med överlappande ansvarsområden intar partsroll.

Ändringen innebär att Kammarkollegiet inte längre intar en partsställning i fråga om miljöintressen och allmänna intressen och därmed inte har rätt att föra talan i målet och framställa yrkanden eller överklaga domar och beslut i denna egenskap. Däremot kan Kammarkollegiet precis som andra myndigheter vara remissinstans i målet om mark- och miljödomstolen enligt 22 kap. 4 § bedömer att en ansökan berör Kammarkollegiet.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

10 §

Bestämmelsen justeras för att bli mer teknikneutral. På motsvarande sätt som för ansökan i 2 § kan domstolen begära att synpunkter från parter eller remissmyndigheter ska ges in i konsoliderad form om det bedöms underlätta målets fortsatta handläggning och minska merarbete.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.2 och 7.1.4.

16 §

Bestämmelsen justeras så att utrymmet ökar att avgöra mål på handlingarna genom att kravet att huvudförhandling ska vara uppenbart onödig tas bort. Det ska alltså vara lättare att avgöra mål utan huvud-

förhandling om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Det kan normalt handla om mindre ansökningsmål med få motstående intressen, där det inte finns något faktiskt behov att reda ut frågor muntligt. I vissa fall kan det vara ett alternativ att hålla en muntlig förberedelse för att reda ut någon specifik fråga, för att sedan avgöra målet på handlingarna.

Vad gäller övriga undantag med hänvisning till rättegångsbalken avses ingen ändring. Om det är uppenbart obehövligt att förhandling hålls behöver den inte hållas, även om part begärt det. Ledning för när det kan anses uppenbart obehövligt med förhandling kan bl.a. hämtas från 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) som innehåller samma formulering. Se även propositionen Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna (prop. 2017/18:279 s. 55), där bl.a. exemplet anges att förhandling begärs i rent obstruktionssyfte eller för att förhala målets handläggning. I bedömningen måste också artikel 6.1 i Europakonventionen beaktas, vilken innehåller den grundläggande bestämmelsen om rätten till muntlig förhandling.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.3.

16 a §

Bestämmelsen är ny och tillkommer av redaktionella skäl. Den motsvarar innehållet i nuvarande 16 § tredje till femte stycket. Någon förändring i sak är inte avsedd.

29 a §

Bestämmelsen är ny och innebär att det i en dom om miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § ska anges när omprövning för moderna miljövillkor ska ske. Tiden får enligt lydelsen i 9 kap. 16 § inte sättas för en längre tid än 40 år.

Av 19 kap. 5 § punkten 10 framgår att bestämmelsen även ska tillämpas av en länsstyrelse eller en kommunal nämnd.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2.

24 kap.

5 §

Paragrafen ändras så att även Natura 2000-tillstånd som inte är en del av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får omprövas av tillståndsmyndigheten. Bestämmelsen innebär att även omprövning, dvs. inte endast återkallelse kan användas för att komma till rätta med tillstånd som innebär en otillåten påverkan på ett Natura 2000-område.

Paragrafen ändras också genom att en ny *punkt 13* införs i första stycket. Ändringen innebär att tillståndsmyndigheten får ompröva tillstånd om det behövs för att uppfylla förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Sådana förpliktelser kan t.ex. följa av art- och habitatdirektivet som är genomfört i artskyddsförordningen (2007:845) och 7 kap.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.6.

9 §

Paragrafen ändras genom att ett *andra stycke* läggs till. Bestämmelser och villkor som innebär att verksamheten avsevärt försvåras får enligt det nya andra stycket endast beslutas om det behövs för att följa en miljökvalitetsnorm eller någon annan bestämmelse som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Exempel på en sådan annan bestämmelse kan vara krav på begränsning av verksamhet eller vidtagande av försiktighetsmått för att leva upp till förpliktelser som följer av det svenska genomförandet av art- och habitatdirektivet.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.7.

10 §

Paragrafen ändras på så sätt att en miljöfarlig verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § läggs till i *första stycket*. Omprövningen initieras enligt huvudregeln efter ansökan av verksamhetsutövaren, se 12 §. Paragrafen är en instruktion till prövningsmyndigheten om vilka ändringar och begränsningar av tidigare meddelade tillstånd och villkor som ska beslutas vid omprövningen.

Tredje stycket justeras så att det fortsatt endast är vattenverksamhet som omfattas eftersom bestämmelsen avser utrivning av vattenanläggning enligt 24 kap. 4 § miljöbalken.

Av 6 kap. 20 § andra stycket framgår att det inte krävs en specifik miljöbedömning vid omprövning av en sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 §.

Bestämmelsen tillämpas även av en länsstyrelse eller en kommunal nämnd i de delar den avser omprövning av moderna miljövillkor för sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 16 §, vilket följer av 19 kap. 5 § 3.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2.

11 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *första stycket* av de myndigheter som får ansöka om prövning enligt uppräknade bestämmelser i kapitlet. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

12 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *andra punkten* av de myndigheter som får ansöka om prövning enligt 10 §. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Paragrafen ändras även genom att en ny *tredje punkt* införs där det anges vem som får ansöka om omprövning för moderna miljövillkor enligt 9 kap. 16 § i 24 kap. 10 §. Som huvudregel får en ansökan om en sådan omprövning endast göras av tillståndshavaren. Om tillståndshavaren inte ansökt om omprövning så att domen eller beslutet som verksamheten bedrivs med blir äldre än 40 år har tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga tillståndshavaren att ansöka om omprövning. Först när ett sådant föreläggande inte har följts får tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning enligt 10 §. Även om en myndighet med stöd av denna bestämmelse ansöker om omprövning följer det av bestämmelserna i 22 kap. 2 a § om vem som ska svara

för utredningen i målet och 25 kap. 8 § om domstolens kostnader att det är tillståndshavaren som svarar för utredningen och kostnaderna.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.2 och 6.1.4.

13 §

Kravet på anmälan i samband med att ansökan om upphävande av tillstånd ges in till tillståndsmyndigheten tas bort i *första stycket*. Frågorna som anmälan ska hantera ska i stället fångas upp vid remissen av ansökan om upphävande till tillsynsmyndigheten och länsstyrelsen. På så sätt undviks det dubbelarbete som anmälan och kommuniceringen av ansökan om upphävande innebär i dag.

Första punkten ändras på så sätt att tillståndsmyndigheten ges möjlighet att besluta om att helt eller delvis upphäva ett tillstånd efter en ansökan av tillståndshavaren.

Uppenbarhetsrekvisitet i *andra punkten* tas bort, och det ska vara möjligt att ändra ett villkor om ändringen är påkallad av ändrade omständigheter, oavsett om dessa förutsågs när tillståndet gavs eller inte. Syftet med ändringen är att det ska bli enklare att ändra ett villkor. Bestämmelsen är fakultativ och det är upp till prövningsmyndigheten att bedöma lämpligheten av att endast pröva villkorsändringen.

Överväganden finns i avsnitt 4.1.5.

13 a §

Paragrafen är ny och innebär att tidsbegränsade tillstånd kan få förlängd giltighetstid under högst tre år. Bestämmelsen kan åberopas under en pågående tillståndsprövning men även utan att en sådan prövning pågår.

Det krävs inte någon miljökonsekvensbeskrivning för en ansökan om giltighetsförlängning men för att giltighetsförlängning ska kunna beviljas ska verksamheten under förlängningen bedrivas i huvudsak enligt det tillstånd som förlängs och i enlighet med de villkor som gäller för tillståndet vars giltighet förlängs. Syftet är att under en övergångstid på högst tre år kunna driva vidare en befintlig verksamhet; om övergången ska vara till ett nytt tillstånd eller till att verksamheten avslutas är inte avgörande för tillämpningen.

Det ska vidare vara lämpligt med en förlängning. Vid lämplighetsbedömningen ska prövningsmyndigheten bl.a. beakta skälen för att det befintliga tillståndet fick just den tidsbegränsning det fick vid den ursprungliga prövningen samt om väsentliga förändringar av förhållandena i den omgivning som påverkas av verksamheten har skett.

Giltighetsförlängning får inte gälla en verksamhet vars giltighet redan har förlängts med stöd av bestämmelsen.

Överväganden finns i avsnitt 5.1.8.

18 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *andra stycket* av de myndigheter som för talan i mål om ersättning enligt 31 kap. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

25 kap.

3 §

Paragrafen ändras genom att Kammarkollegiet tas bort i uppräkningen i *första stycket* av de myndigheter som ska svara för sina kostnader i mål om återkallelse, förbud mot fortsatt verksamhet eller omprövning. Ändringen är en följd av att Kammarkollegiets partsroll tas bort i 22 kap. 6 §.

Överväganden finns i avsnitt 6.1.4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska äldre föreskrifter tillämpas i mål och ärenden där handläggningen har påbörjats innan ikraftträdandet. Det innebär t.ex. att en länsstyrelse som handlägger ett ärende under avgränsningssamrådet ska tillämpa äldre bestämmelser om ärendet kom in till länsstyrelsen innan ikraftträdandet.

Av *tredje punkten* följer att mål och ärenden som vid ikraftträdandet är så långt framskridna att prövningen har inletts genom att an-

sökan om tillstånd, tillåtlighet eller dispens lämnats in till en prövningsmyndighet eller att ett föreläggande i ett tillsynsärende redan beslutats ska fortsätta handläggas enligt tidigare bestämmelser.

Fjärde punkten innebär att en verksamhetsutövare som bedriver en sådan verksamhet som omfattas av 9 kap. 16 § senast den 1 januari 2026 ska ansöka om omprövning. Om en sådan ansökan inte ges in i rätt tid följer av 22 kap. 2 a § och 24 kap. 12 § 3 att tillsynsmyndigheten då får förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om omprövning och om så inte sker får tillsynsmyndigheten ansöka om omprövning på verksamhetsutövarens bekostnad.

12.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

3 kap.

7 §

Andra stycket är nytt. I den mån det finns behov av att förvara en fysisk akt ska det vara möjligt att tillhandahålla handlingarna på exempelvis ett medborgarkontor i stället för hos en fysisk person. Statliga myndigheter och kommuner åläggs därför att bistå mark- och miljödomstolarna med den uppgiften.

Överväganden finns i avsnitt 7.1.4.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från Ulrik Johansson

Miljöprövningsutredningen emanerar ur Januariöverenskommelsen. Huvudsyftet var att lägga förslag som kan korta handläggningstiderna för den svenska miljöprövningen samt därigenom underlätta en grön omställning av samhället.

Sett till de förslag som nu föreligger är utfallet magert. Merparten av de förslag som delgivits utredningen från Svenskt Näringsliv och som skulle ha kunnat leda till påtaglig effektivisering har ratats, t.ex. att utreda skärningen mellan tillståndsprövning och tillsyn, tydliggörande av vad en tillståndsansökan måste innehålla, att förmå staten att tala med en röst i tillståndsärenden och slopandet av det inhemska BMT-begreppet.

Generellt har utredningen varit mycket lyhörd för berörda myndigheters synpunkter och avstått från att föreslå några verkligt betydande förändringar i positiv riktning, undantaget förslaget om att göra ändringstillstånd till huvudregel. Det är ett bra förslag.

Någon riktig fart på tangenterna blev det dock inte förrän utredningen fick tilläggsdirektiv om att utreda hur det skulle kunna införas obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd eller dito omprövning av tillstånd. Då blev det aktivitet och det sammantagna resultatet av utredningens vedermödor slutar därmed med en inte oväsentlig ökning av företagens administrativa börda och en ökad osäkerhet med att bedriva verksamhet i Sverige.

Nedan kommenterar jag utredningens viktigaste förslag ur ett verksamhetsutövarperspektiv.

Ändringstillstånd

Förslaget är bra och kommer att ha förutsättningar att öka användandet av ändringstillstånd. Det hade dock varit önskvärt om utredningen hade varit tydlig med att det är just ändringen, dvs. den tillkommande verksamheten och dess miljöpåverkan, som ska bedömas. Nu har man i stället resonerat om svårigheter med avgränsningen och att det är viktigt att den görs på rätt sätt. Risken är därmed stor att den positiva effekten av en ökad möjlighet till ändringstillstånd ändå kan begränsas påtagligt.

Ändring av villkor

Även detta förslag är bra och välkommet. Det kommer dock inte att i någon större omfattning påverka handläggningstiderna i stort.

Anmälan

Avsikten är god, men det är mycket osäkert om det kommer att leda till någon förenkling. Rent systematiskt är det tilltalande att använda begreppet ”betydande miljöpåverkan” men kopplingen till MKB-reglerna och de bedömningar som där ska göras om betydande miljöpåverkan kan antas kunna uppkomma inger betänkligheter avseende utfallet av förslaget. För det första finns det en påtaglig risk att anmälan blir avsevärt mycket mera omfattande och mer byråkratisk genom kopplingen till MKB-reglerna. För det andra är det en påtaglig risk att utrymmet för anmälan faktisk kommer att minska. Det är många faktorer som ska bedömas och det blir väldigt mycket upp till handläggande tjänsteman att värdera åt vilket håll det ska gå. Särskilt när det gäller införande av ny teknik kan det bli problem om man ska följa Naturvårdsverkets riktlinjer om att skyddsåtgärder som är oprövade inte ska beaktas. I sådant fall blir det svårt att få till anmälningar och därmed har man effektivt höjt tröskeln för teknikutveckling i Sverige.

Ökad betoning av samrådets roll

Det äger säkert sin riktighet att tiden för själva tillståndsprövningen kan minska genom ett samråd som släcker ut eventuella meningsskiljaktigheter avseende MKB:ns innehåll och omfattning. En förutsättning för att det ska ske är emellertid att sökanden är beredd att gå med på alla krav som ställs och det kan möjligen vara fallet vid en ren nyanläggning med en stor budget. I många fall vid ändring av befintliga verksamheter, vilket trots allt är det vanligaste, är detta inte möjligt och inte heller rimligt. Det gör att samrådet, i stället för att effektivisera prövningen, blir en propp i systemet. Så är det till del redan i dag med omfattande kompletteringskrav om detaljredovisningar av i princip allt. Man flyttar endast kompletteringsrundan till ett förfarande som styrs av partsintresse i form av Länsstyrelsen m.fl. myndigheter. Sätter man ner foten som verksamhetsutövare följer kompletteringskraven med in i prövningen. Det blir således ett nollsummespel i bästa fall.

För att kompletteringsträsket ska kunna dräneras krävs det en ökad tydlighet från lagstiftaren om vad som faktiskt krävs av en ansökan. En ansökan bör begränsas till mer betydande miljöpåverkan och inte detaljer, vilket Svenskt Näringsliv efterlyst ökad tydlighet kring. De ansatser som gjorts i utredningen är därvid otillräckliga och förhoppningarna avseende samrådets effektiviseringspotential på prövningen är orealistiska, i vart fall från ett verksamhetsutövarperspektiv. Den potentiella nyttan ligger främst hos prövningsmyndigheten, men till ett högt pris för verksamhetsutövarna.

Samordning av riksintressen

Riksintressen är en besvärlig fråga. I grunden handlar det om samhällsplanering och att i en politisk process väga olika beaktansvärda intressen mot varandra. Den avvägningen bör inte göras av vare sig förvaltningsmyndigheter eller domstolar och hör då inte hemma i tillståndsprövningen. Det skulle vara möjligt att hantera detta inom ramen för planprocesserna i PBL, men det förutsätter att den aktuella verksamheten eller åtgärden omfattas av sådana planmässiga överväganden. Frågan borde förtjäna en egen utredning. Systemet med riksintressen fungerar helt enkelt inte i dag.

Samordnad partsroll

Det hade varit väldigt bra om utredningen hade kommit fram till att det var rätt och rimligt att staten talade med en stämma i tillståndsärendena/-målen. Till det var dock de enskilda myndigheternas motstånd för starkt. Det är också ett mönster i denna utredning och även tidigare utredningar, som haft att utreda effektiviseringar. Det berörda myndigheter motsätter sig avstår man från och det som faller myndigheterna på läppen tar man till sig.

I detta fall blev resultatet att Kammarkollegiet föll bort, vilket i sig är bra men ett alltför magert utfall.

Processledning m.m.

I denna del är förslagen i allt väsentligt bra. Utfallet kommer dock i hög grad vara beroende av hur enskilda domare och ordförande i MPD väljer att använda verktygen med tidsplaner och muntliga förberedelser/sammanträden. Det hade varit önskvärt om dessa förändringar hade parats med förtydliganden om att tillståndsprövningen ska koncentreras till de väsentliga frågorna och att frågor som bättre kan hanteras i tillsynen sorteras bort. En press på domare att ett mål ska vara avgjort inom 18 månader för att det inte ska bli omlottat hade också varit effektivt. Utan sådan press är det svårt att se hur man ska komma till rätta med de mål som kör fast i kompletteringsträsket.

Obligatorisk omprövning m.m.

Det är bra att utredningen inte föreslår obligatorisk tidsbegränsning av tillstånd. Utredningens grundinställning kvarstår dock genom att den anger att tillstånd eller i vart fall villkoren inte bör vara äldre än 40 år. Detta i ljuset av utredningens omfattande referat från förarbetena till MB i denna del sänder alltfort en stark signal om att tidsbegränsning ska användas om än inte obligatoriskt. De skador detta kan ha på investeringsklimat och företagande har tydligen inte någon större betydelse. Det pågår redan ansträngningar från berörda myndigheter att öka användandet av tidsbegränsade tillstånd, dvs. att åstadkomma en praxisändring. Naturvårdsverket har varit tydligt

med att man kommer att driva denna fråga. Med hänsyn till utredningens förslag om obligatorisk omprövning av tillstånd hade det varit önskvärt om utredningen funnit skäl att begränsa användandet av tidsbegränsning av tillstånd till fall där det finns särskilda skäl för tidsbegränsning.

Obligatorisk omprövning av tillstånd ska det bli och detta ska även kompletteras med rullande 10-åriga utvärderingar om omprövning av villkor krävs. Detta är förvisso inte fullt lika ingripande som att helt riskera att förlora sitt företag och anställda förlora sina jobb, men det är ingripande nog och innebär en påtaglig ökning av den administrativa bördan för företagen. Att det ska vara möjligt att vid sådan omprövning även ställa orimliga krav i anledning av EU-lagstiftning är direkt olämpligt. Det skulle vara mycket ingripande och det är inte särskilt tydligt vad som avses. Hur man t.ex. tillämpar en miljökvalitetsnorm för vatten är i hög grad en bedömningsfråga. Ändringen behövs inte heller eftersom det i sådana fall redan i dag kan krävas att tillståndet upphävs. Det är bättre eftersom det upprätthåller en befogat hög tröskel för att genomdriva något sådant.

Maxgränsen för hur gammalt ett tillstånd får bli innan omprövning ska ske är satt till 40 år, men det är ingen garanti för att denna gräns kommer att gälla i verkligheten. Kortare tid får bestämmas, vilket säkerligen också kommer att ske. Den konsekvensbedömning som utredningen gjort är därför tendensiös. I stället för att utgå från ett knappt 30-tal omprövningar per år är det mer korrekt att ange att antalet ärenden kan ligga mellan 30 och 600 per år. Siffran 600 fås genom att räkna på det maximala antal omprövning som skulle kunna ske utifrån att det finns 6 000 tillståndspliktiga verksamheter som maximalt kan omprövas vart tionde år. Det är inte sannolikt att siffran blir så hög men det är också osannolikt att siffran blir så låg som utredningen angett. I sådant fall är ju förändringen meningslös och hade kunnat undvaras. Till nämnda omprövningar kommer också de uppdateringar som sker till följd av BAT-slutsatser för IED-verksamheter, dvs. de verksamheter som har någon egentlig miljöpåverkan. I viss mån kan detta må hända samordnas men knappast i alla fall. Därutöver kommer sedan de prövningar som kan orsakas av tidsbegränsade tillstånd som utredningen inte funnit skäl att begränsa.

Med utredningens förslag och intentioner kommer vi således att få ett nytt parallellt prövningssystem vid sidan av den redan alltför långsamma tillståndsprövningen. Det kommer att skapa en bety-

dande ökning av den administrativa bördan, framför allt för företagen, och leda till ökad osäkerhet om verksamhetens framtida drift och förutsättningar. Detta kommer att suga musten ur många företagare, särskilt vid mindre och medelstora företag, med sannolikt färre tillståndsansökningar som följd. Dessa omprövningar kommer inte heller att falla ut vid tidpunkter som stämmer med företagens investeringsplaner utan blir en verksamhetsrisk som det måste tas höjd för vid bedömningen av verksamhetens långsiktiga lönsamhet och därmed inkräkta på utrymmet för nyinvesteringar. Med utgångspunkt i en anslagsfinansierad verksamhet kanske detta inte framstår som något problem, men för ett företag vars fortlevnad är beroende av den vinst som kan genereras är detta ett betydande problem.

Allt kokar ner till hur mycket administration och hur stor osäkerhet lagstiftaren anser är önskvärd att lägga på landets företagare och hur mycket man vill begränsa deras förekomst. Utredningens förslag är härvid att se som ett tydligt paradigmskifte där ett nytt system för omprövning ska sjösättas för att ytterligare försämra förutsättningarna för en effektiv tillståndsprövning. Det blir oundvikligt att betydande resurser kommer att få allokeras för omprövning i stället för nyprövning hos företag och myndigheter.

Dagens system är rationellt och rimligt med löpande BAT-uppdateringar för de mest miljöpåverkande verksamheterna parat med en möjlighet till omprövning av villkor på myndighetsinitiativ. Att myndigheterna tycker detta är lite arbetsamt är i sig inget problem. Det är motiverat att det är lite arbetsamt med hänsyn till vilka konsekvenser det kan få. Det behövs dock, även med bibehållet system, en ändring som höjer tröskeln för meddelande av tidsbegränsade tillstånd om vi inte helt vill rasera tillståndssystemet. Det måste finnas en rimlig balans.

Förslagen kommer inte att ha någon effekt på klimatarbetet. Till det är omprövningssystemet för omfattande och tidsödande. De punktinsatser i form av klimatstyrka och kunskapscentrum är mest att se som myndighetsgodis utan någon påtaglig effekt. Ett alternativ till allt detta skulle kunna vara att man använder en del av de medel som skulle brännas på dessa förändringar till att i stället finansiera en grupp kompetenta och erfarna jurister och tekniker för att välja ut lämpliga omprövningsfall där stor nytta finns att få och låta denna grupp driva dessa fall. Det skulle påtagligt avlasta myndigheterna från uppdraget att driva omprövning och det skulle kunna ge en god

effektivitet till en låg kostnad. Även om det finns en hel del gamla tillstånd är det svårt att se att det finns någon stor miljö- eller klimatmässig potential i flertalet av dessa. De mer miljöpåverkande verksamheterna omfattas av BAT-slutsatser, vilka löpande uppdateras, och är bindande föreskrifter i Sverige. Även för mindre verksamheter med begränsad miljöpåverkan torde nyttan vara låg med de föreslagna förändringarna. Förslagen kommer i stället att etablera den svenska miljöbyråkratin på en ny nivå med mer byråkrati, högre kostnader och längre handläggningstider. Ett dåligt facit för en utredning som ursprungligen var satt att effektivisera prövningen.

Särskilt yttrande från Petter Larsson-Garcia

Inledningsvis vill jag framhålla att utredningen på ett förtjänstfullt sätt redogjort för miljöprövningssystemet som helhet med de utmaningar och möjligheter som finns i det, särskilt kring hur lång tid en miljöprövning brukar ta och vilka moment som är nödvändiga. Flera av de förslag som utredningen lägger bedömer jag är ändamålsenliga. Samtidigt finns ett antal förslag som tillsammans medför att det uppstår en obalans mellan verksamhetsutövare och övriga aktörer när det gäller hur stark rättskraften av ett tillstånd är. Det gäller ökad möjlighet till villkorsändring och ny möjlighet till giltighetsförlängning samtidigt som tiden för obligatorisk omprövning är för lång.

Rättskraften i ett miljöbalkstillstånd ger verksamhetsutövaren trygghet mot att få andra krav än de som följer av tillståndet riktade mot sig. Det ger även bl.a. närboende en trygghet i att verksamheten endast får bedrivas om de krav som följer av tillståndet uppfylls. En tillståndsändring kan endast ske enligt bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken. Vissa utpekade myndigheter kan initiera en omprövning av villkor men ändring får endast göras om det förflutit tio år från det att tillståndet vann laga kraft eller att vissa andra kriterier är uppfyllda, t.ex. att det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts eller att förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt (24 kap. 5 § miljöbalken). Kriterierna medför att det krävs en relativt hög tröskel för att en omprövning ska komma i fråga med mindre än att tio år förflutit från laga kraft. Jag anser att det är motiverat med trösklar för omprövning, inte bara ur rättskraftsynpunkt för alla inblandande, utan också för att det tydliggör vikten av att frågor hanteras korrekt i den ordinarie prövningsprocessen, som även innefattar möjlighet till överprövning.

Min bedömning är att trösklarna för ändring av villkor i 24 kap. 5 § miljöbalken i huvudsak bör korrespondera med trösklarna för ändring av villkor efter ansökan av verksamhetsutövare (24 kap. 13 § miljöbalken). Utredningens förslag att ett villkor ska få ändras eller upphävas med anledning av ändrade omständigheter, i stället för nuvarande krav på omständigheter som inte förutsågs när tillståndet gavs, bedömer jag leder till att skillnaderna i detta avseende blir omotiverat stora. Det finns en uppenbar risk att begreppet ändrade

omständigheter kommer leda till att ett stort antal omständigheter kan utlösa krav på ändring, vilket försvagar rättskraften och riskerar att belasta prövningssystemet utan att det för den skull gynnar omställningen. Om tröskeln för när en omprövning blir för låg finns risk att frågor inte behandlas i den utsträckning som krävs i den ursprungliga miljöprövningen. För egen del har jag svårt att se att nuvarande ordning leder till att systemet i någon större utsträckning belastas med helprövningar i syfte att ändra enskilda villkor. Det är svårt att motivera varför det skulle krävas att omständigheter inte ska ha gått att förutse för villkorsändring enligt 24 kap. 5 § men inte enligt 24 kap. 13 miljöbalken. Att villkor som blir resultatet av en villkorsändring behöver uppfylla de allmänna hänsynsreglerna är inget skäl att sänka tröskeln och motsvarande argument kan i sådant fall användas för att motivera sänkta trösklar för myndighetsinitierad omprövning. Det är rättskraften i ett tillstånd som gör tillståndet beständigt på ett annat sätt än förelägganden där försiktighetsmått alltid kan ändras för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna. Min bedömning är att resterande delar av förslaget, dvs. att uppenbarhetskravet tas bort i 24 kap. 13 § miljöbalken som i praktiken innebär att tillståndets rättskraft i denna del försvagas till nackdel för t.ex. närboende, utgör en stor förändring inte minst ur rättskraftssynvinkel som kommer göra det betydligt lättare för verksamhetsutövare att få till stånd en villkorsändring.

Utredningen föreslår även att det ska vara möjligt att förlänga ett tidsbegränsat tillstånd med upp till tre år (giltighetsförlängning). Jag har invändningar mot förslaget mot bakgrund av rättskraften och eftersom tillstånd tidsbegränsas till viss tid när det är motiverat. Min bedömning är att förslaget innebär att en stor del av verksamheter med tidsbegränsade tillstånd kommer kunna räkna med att få bedriva verksamhet i ytterligare tre år vilket urholkar tidsbegränsningens betydelse. En förlängning av detta slag skulle undantagsvis kunna vara motiverad men kraven för en sådan behöver då vara betydligt skarpare. När det gäller möjligheten till förlängning av igångsättningstid finns krav på giltigt skäl eller synnerliga olägenheter och vid förlängning kan strängare villkor föreskrivas. En giltighetsförlängning borde åtminstone innehålla dessa krav och möjligheter.

När det gäller förslaget att miljöfarliga verksamheter ska omprövas efter 40 år har jag invändningar eftersom 40 år är en mycket lång tid. I utredning anges bl.a. att företrädare för olika delar av näringslivet

anser att tidsbegränsningar, som enligt min bedömning är mer ingripande för verksamhetsutövare än en obligatorisk omprövning, inte bör vara mindre än 30 år. Detta kunde åtminstone ha varit den övre gränsen för omprövning, även om en omprövning efter 30 år också är för lång tid. Det kan t.ex. jämföras med strävan att s.k. BAT-slutsatser ska uppdateras vart åttonde år. Att förslaget innebär att det skulle vara samma intervall för omprövning som för viss vattenverksamhet bedömer jag inte är tillräckligt för att väga upp den långa tid som föreslås. Det förekommer att vattenverksamheter bedrivs med rättigheter som är flera hundra år gamla vilket gör att 40 år i det perspektivet kanske inte framstår som lång tid. För miljöfarlighet verksamheter har jag svårt att se att miljövillkor som är 40 år gamla kan ses som moderna. Jag är inte heller övertygad om att utredningen i tillräcklig utsträckning hittat lösningar på att incitamenten för verksamhetsutövare att aktivt bidra till utredningen vid en ofrivillig omprövning är begränsade, trots möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att inkomma med utredning vid hot om vite. En möjlig lösning hade varit att det infördes en möjlighet för tillsynsmyndigheten att, som yttersta åtgärd, tillfälligt förbjuda en verksamhet som inte bedrivs med moderna miljövillkor. Det skulle kunna bli aktuellt för en verksamhet som inte ansöker om omprövning och förslagsvis regleras i 26 kap. 9 § fjärde stycket miljöbalken där det i vissa andra kvalificerade fall är möjligt att meddela förelägganden och förbud som bryter rättskraften i ett tillstånd.

Avslutningsvis vill jag framhålla att synpunkterna på förslagen ska ses ljuset av utredningens förslag när det gäller förändringarna i möjligheter till ändringstillstånd, anmälan m.m., som enligt min bedömning kommer underlätta prövningsprocesserna för verksamhetsutövare.

Referenser

Propositioner

Prop. 1969:28: *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till miljöskyddslag m.m.*

Prop. 1980/81:92: *om ändring i miljöskyddslagen (1969:387).*

Prop. 1981/82:130: *med förslag till ny vattenlag m.m.*

Prop. 1988/89:95: *om ändringar i rättegångsbalken m.m.*

Prop. 1991/92:137: *om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) m.m.*

Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk*.

Prop. 1999/00:26: *Effektivisering av förfarandet i allmän domstol*.

Prop. 2001/02:65: *Ändrad ordning för utdömande av vite enligt miljöbalken m.m.*

Prop. 2004/05:129: *En effektivare miljöprövning*.

Prop. 2004/05:170: *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*.

Prop. 2009/10:215: *Mark- och miljödomstolar*.

Prop. 2010/11:86: *Havs- och vattenmyndigheten.*

Prop. 2012/13:35: *Nya regler för industriutsläpp*.

Prop. 2016/17:146: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.

Prop. 2016/17:180: *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2016/17:200: *Miljöbedömningar*.

Prop. 2017/18:243: *Vattenmiljö och vattenkraft*.

Prop. 2017/18:279: *Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna*

Prop. 2020/21:104: *Mer ändamålsenliga sammansättningsregler för mark- och miljödomstolarna*.

Prop. 2020/21:188: *Moderna tillståndsprocesser för elnät*.

SOU och skrivelser

SOU 1993:27: *Miljöbalk*. Huvudbetänkande av Miljöskyddskommittén.

SOU 1996:103: *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*. Huvudbetänkande av Miljöbalksutredningen.

SOU 2008:62: *Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket*. Betänkande av Utredningen om Naturvårdsverket.

SOU 2008:86: *Prövning av vindkraft.* Betänkande av Miljöprocessutredningen.

SOU 2009:42: *Vattenverksamhet*. Delbetänkande av Miljöprocessutredningen.

SOU 2010:8: *En myndighet för havs- och vattenmiljö.* Betänkande av Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

SOU 2010:44: *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*. Betänkande av Målutredningen.

SOU 2011:86: *Bättre miljö – minskade utsläpp*. Betänkande av Industriutsläppsutredningen.

SOU 2012:81: *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.* Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen.

SOU 2013:69: *Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Delbetänkande av Vattenverksamhets-utredningen.

SOU 2014:35: *I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler*. Slutbetänkande av Vattenverksamhetsutredningen.

SOU 2015:10: *Gränser i havet*. Betänkande av Havsgräns-utredningen

SOU 2015:43: *Vägar till ett effektivare miljöarbete*. Slutbetänkande av Miljömyndighetsutredningen.

SOU 2021:21: *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden.* Delbetänkande av Klimaträttsutredningen.

SOU 2022:21: *Rätt för klimatet.* Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen.

Ds 2007:28: *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*

Ds 2016:25: *Miljöbedömningar*.

Ds 2018:38: *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*.

Artiklar och publikationer

Alskog Johanna (2021): *Det måste inte vara dåligt när ett storbolag får bakläxa*. Altinget. 14 oktober 2021.

Balanskommissionen (2021): *Balanskommissionens lösningsrappor – 6 förslag för grön omställning*.

Bengtsson, Anders (2021): *Rabalder i täkten – Några rader om MÖD:s beslut om Cementas tillstånd till brytning av kalksten och om vad som hände sen – analys*. JP Miljönet. 1 oktober 2021.

Chalmers och Profu (2022): *Delrapport B1. Nyckelverksamheter i omställningen*. Delleverans för uppdrag med dnr Komm2021/00110/M. Rapport till Klimaträttsutredningen M2019:05. 26 januari 2022.

Domstolsverket (2021): *Utvärdering av Domstolsverkets möjligheter att utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken*. Dnr 2021/959. 1 december 2021.

Domstolsverket (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Energimarknadsinspektionen (2022): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2021*.

Energimyndigheten (2021a): *Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. ER 2021:2. Rapport framtagen i samarbete med Naturvårdsverket. Januari 2021.

Energimyndigheten (2021b): *Scenarier över Sveriges energisystem 2020*. ER 2021:6. Mars 2021.

Energimyndigheten (2021c): *Industrin – nuläge och förutsättningar för omställning. En nulägesanalys inom Industriklivet.* ER 2021:27. Oktober 2021.

Energimyndigheten (2021d): *Framtidens elektrifierade samhälle – Analys för en hållbar elektrifiering*. ER 2021:28. Oktober 2021.

Energimyndigheten (2021e): *Första, andra, tredje… Förslag på utformning av ett stödsystem för bio-CCS*. ER 2021:31. November 2021.

Energimyndigheten (2021f): *Förslag till Sveriges nationella strategi för vätgas, elektrobränslen och ammoniak*. ER 2021:34. November 2021.

Engzell-Larsson, Lotta (2021). *Miljöbalken ett sänke för svenska* bolag. Dagens Industri. 14 oktober 2021.

Fossilfritt Sverige (2020): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: En hållbar batterivärdekedja*. 2 december 2020.

Fossilfritt Sverige (2021a): *Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft: Uppföljning 2021.* 27 oktober 2021.

Fossilfritt Sverige (2021b): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Vätgas*. 21 januari 2021.

Fossilfritt Sverige (2021c): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Bioenergi och bioråvara i industrins omställning*. September 2021.

Fossilfritt Sverige (2022): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft: Finansieringsstrategi*. 24 mars 2022.

Havs- och vattenmyndigheten (2021): *Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2020.*

Havs- och vattenmyndigheten (2022a): *Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning 2021*.

Havs- och vattenmyndigheten (2022b): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket (2019): *Promemoria om gränsdragning och samverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket.* December 2019.

Havs- och vattenmyndigheten, Energimyndigheten och Svenska kraftnät (2019): *Förslag till nationell plan för omprövning av vattenkraft*. 1 oktober 2019.

IKEM (2019): Konjunkturbrev. Maj 2019.

IKEM (2021a): Konjunkturbrev. Maj 2021.

IKEM (2021b): Konjunkturbrev. November 2021.

IPCC (2022): *Sixth Assessment Report, Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change.* 4 april 2022.

Jernkontoret (2018): *Klimatfördplan – För en fossilfri och konkurrenskraftig stålindustri i Sverige*. Jernkontorets forskning. Rapport D 689.

Kammarkollegiet (2021): *Kammarkollegiets årsredovisning 2020*.

Kammarkollegiet (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Kearny (2021): *On shaky ground, The 2021 FDI Confidence Index*. Kearney Global Business Council.

Klimatpolitiska rådet (2021): *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*. Årsrapport 2021 Rapport nr 4. 25 mars 2021.

Klimatpolitiska rådet (2022): *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*. Årsrapport 2022 Rapport nr 5. 16 mars 2022.

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (2021): *Länsstyrelsen Västerbotten får i uppdrag att samordna arbetet med att förbättra miljöprövningen i Sverige*. Pressmeddelande. 7 september 2021.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022a): *Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan*. Delrapport 2022-02-15. Redovisning av regeringsuppdrag N2021/02286.

Länsstyrelsen i Västerbottens län (2022b): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2022): *Handläggningstider för prövning av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap miljöbalken 2021*. Rapport: 2022:09. ISSN: 1403-168X.

Länsstyrelsen i Örebros län (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Länsstyrelserna (2021): *Uppdrag att utvärdera möjligheterna att införa e-tjänster för tillståndsprövning enligt miljöbalken*. Dnr 500-31378-21. 30 november 2021.

Miljösamverkan Sverige (2020): *Samråd enligt 6 kap. miljöbalken – Handläggarstöd med fokus på undersöknings- och avgränsningssamråd*. 17 juni 2020.

Mining Journal Intelligence (2021): *World Risk Report 2021*. December 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Naturvårdsverket (2019): *Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan.* Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Naturvårdsverket Rapport 6879. Mars 2019.

Naturvårdsverket (2020a): *Förteckning över utsläpp och tilldelning 2019.* https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/utslappshandel/statistik-och-uppfoljning/listor-over-utslapp-och-tilldelning/ Hämtad 4 maj 2022.

Naturvårdsverket (2020b): *Utsläppsregistret: Utsläpp i siffror.* https://utslappisiffror.naturvardsverket.se. Hämtad 4 maj 2022.

Naturvårdsverket (2021a): *Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen*. NV-09228-18. Redovisning av regeringsuppdrag M2018/02949/Me. 12 maj 2021.

Naturvårdsverket (2021b): *Miljöbedömningar i miljöbalken*. NV-00202-21. Redovisning av regeringsuppdrag. 10 juni 2021.

Naturvårdsverket (2021c): *Naturvårdsverkets årsredovisning 2020*.

Naturvårdsverket (2021d): *Lägesbilderna – ett underlag till nationella strategin för miljöbalkstillsynen 2022–2024 Vattenverksamhet*.

Naturvårdsverket (2021e): *Lägesbilderna – ett underlag till nationella strategin för miljöbalkstillsynen 2022–2024 Miljöfarlig verksamhet*.

Naturvårdsverket (2021f): *Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning – Utmaningar och möjligheter.* Rapport 6966. Februari 2021.

Naturvårdsverket (2022a): *Uppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*. NV-04185-20. Redovisning av regeringsuppdrag. 28 mars 2022.

Naturvårdsverket (2022b): *Redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2021 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*. Dnr NV-00168-22. April 2022.

Naturvårdsverket (2022c): *Budgetunderlag 2023–2025*.

Naturvårdsverket (2022d): *Naturvårdsverkets underlag till klimatredovisning enligt klimatlagen*. NV-08742-21. Mars 2022.

Naturvårdsverket (2022e): *Uppdrag att samla in och analysera statistik för miljötillståndsprövningen för år 2021*. NV-06961-21. Redovisning av regeringsuppdrag M2022/00161. 13 maj 2022.

Naturvårdsverket (2022f): *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken Fokusområden Vattenverksamhet* https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomrade-vattenverksamhet/ Hämtad 18 maj 2022.

Naturvårdsverket (2022g): *Nationell strategi för tillsyn enligt miljöbalken Fokusområden Miljöfarlig verksamhet* https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/nationell-strategi-for-miljobalkstillsynen/fokusomraden-miljofarlig-verksamhet/ Hämtad 18 maj 2022.

Riksrevisionen (2018): *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RIR 2018:8. 12 mars 2018.

Statskontoret (2020): *Översyn av avgiftssystemet för prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*. 2020:23.

Svensk Vindenergi (2022): *Över 117 miljarder i vindkraftsinvesteringar 2017–2024.* Exceldokument med sammanställning över ny vindkraft mellan 2017 och 2024. Nyhetsartikel på svenskvindenergi.org. 8 mars 2022.

Svenska kraftnät (2021): *Långsiktig marknadsanalys 2021 – Scenarier för elsystemets utveckling fram till 2050*. Ärendenr Svk 2019/3305.

Svenskt Näringsliv (2021a): *En miljöprövning för omställning och nya möjligheter – Förslag till regler för en mer effektiv och rättssäker miljöprövning*. November 2021.

Svenskt Näringsliv (2021b): *50 miljarder och företag som försvann – Resultatet av krångliga och oförutsägbara miljötillståndsprocesser.* November 2021.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011): *Hanteringen av riksintressen*. December 2011.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Avgiftsfinansiering av prövning och tillsyn*. Artikel publicerad 18 mars 2021.

Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Stärkt nationell samordning och dialog genom förändringar i riksintressesystemet*. Skrivelse till Finansdepartementet och Miljödepartementet. Ärendenr 21/01513. 28 januari 2022.

Tillväxtanalys (2016a): *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse.* Rapport 2016:06. Juni 2016.

Tillväxtanalys (2016b): *Mark- och miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer – Ledtider efter reformerna*. Rapport 2016:13. Oktober 2016.

Tillväxtanalys (2019): *Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar*. PM 2019:15. Dnr 2018/141. December 2019.

Tillväxtverket (2022): *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet*. Delrapport 2022. Dnr Ä 2021-761. 24 februari 2022. Redovisning av regeringsuppdrag N2021/00171.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2022): *Möjligheter till samexistens mellan Försvarsmaktens verksamhet och utbyggd vindkraft*. Rapport FOI-R--5293--SE. 12 april 2022.

Världsbanken (2020): *Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition*. 11 maj 2020.

Wennblad, Peter (2021): *Skicka miljöbalken till rymden*. Svenska Dagbladet. 14 oktober 2021.

Kommittédirektiv

Dir. 2016:66: *Initiativet Fossilfritt Sverige*. Direktiv till Fossilfritt Sverige (M 2016:05).

Dir. 2020:50: *Tilläggsdirektiv till Initiativet Fossilfritt Sverige* (M 2016:05).

Dir. 2021:16: *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller.* Direktiv till Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01).

Dir. 2021:50: *Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen* (M 2019:05).

Dir. 2022:26: *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning.* (M 2022:02).

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

Europeiska kommissionen (2020): *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*. COM(2020) 474 final av den 3 september 2020.

Europeiska kommissionen (2021a): *Uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning.* COM(2021) 350 final av den 5 maj 2021.

Europeiska kommissionen (2021b): *Kommissionens Tillkännagivande om tillämpningen av direktivet om miljökonsekvensbedömning (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2014/52/EU) på ändringar och utvidgningar av projekt enligt punkt 24 i bilaga I och punkt 13 a i bilaga II, inbegripet huvudbegrepp och huvudprinciper anknutna till dessa*. 2021/C 486/01. 3 december 2021.

Europeiska kommissionen (2022a): *Proposal for directive of the European parliament and of the council amending directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emission (integrated pollution prevention and control) and council Directive 199/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste.* COM(2022) 156 final av den 5 april 2022.

Europeiska kommissionen (2022b): *REPowerEU Plan*. COM(2022) 230 final av den 18 maj 2022.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (IED-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens området (ramdirektivet för vatten).

Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II-direktivet).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

Rådets direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (avloppsdirektivet).

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

EU-domstolens dom den 7 september 2004. Dom Waddenvereniging och Vogelsbeschermingvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482.

EU-domstolens dom den 17 mars 2011. Dom Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, ECLI:EU:C:2011:154.

EU-domstolens dom den 19 april 2012. Dom Pro-Braine m.fl., C-121/11, ECLI:EU:C:2012:225.

EU-domstolens dom den 14 januari 2016. Dom kommissionen mot Bulgarien, C-141/14, EU:C:2016:8.

EU-domstolens dom den 10 november 2016. Dom kommissionen mot Grekland/Kyparissias dyner, C-504/14, EU.C:2016:847.

EU-domstolens dom den 4 mars 2021. Dom Föreningen Skydda skogen, C-473/19, EU:C:2021:166.

Övrigt material

Miljödepartementet (2021): *Promemorian Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*. dnr M2021/00586. Mars 2021.

Regeringsbeslut den 22 juli 2021, dnr M2021/01424. *Uppdrag till Domstolsverket att utvärdera möjligheterna att utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken*.

Regeringsbeslut den 22 juli 2021, dnr M2021/01425. *Uppdrag till länsstyrelserna att utvärdera möjligheterna att utveckla e-tjänster för tillståndsansökningar enligt miljöbalken*.

Regeringsbeslut den 2 september 2021, dnr N2021/02286. *Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan*.

Regeringsbeslut den 9 september 2021, dnr I2021/02334. *Uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare ledtider för elnätsutbyggnad*.

Regeringsbeslut den 22 mars 2022, dnr N2017/04553. *Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län.*

Regeringsbeslut den 3 februari 2022, dnr I 2022/00299. *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning*.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket.

Kommittédirektiv 2020:86

En modern och effektiv miljöprövning

Beslut vid regeringssammanträde den 20 augusti 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Utredaren ska bland annat

- bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva ändringar och anmäla ändringar som bidrar till minskad miljöpåverkan för befintliga verksamheter kan utvidgas och, om det bedöms möjligt och lämpligt, föreslå de ändringar som krävs för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”,
- bedöma om ett anmälningsförfarande under vissa förutsättningar kan ersätta tillståndsförfarandet då en verksamhet eller ändring i verksamhet inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
- utvärdera vissa aspekter av miljöprövningsdelegationernas roll och organisation, till exempel frågor om processledning och om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer.

Utredaren får även föreslå andra förändringar i nuvarande miljöprövningssystem som bidrar till en grön omställning genom mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser, som kortar den samlade prövningstiden och minskar administrationen samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Sådana förslag ska dock inte avse mark- och miljödomstolarnas organisation eller handläggning av mål eller ärenden i dessa domstolar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

Behovet av en utredning

Sveriges klimatpolitiska ramverk

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp.

En snabb omställning förutsätter en effektiv miljöprövning

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Åtgärder som lyfts fram i färdplanerna kommer i många fall att kräva omfattande investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering. Naturvårdsverket har vidare i sin fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 även lyft fram utarmningen av den biologiska mångfalden som ett område där det behövs snabba och kraftfulla insatser för att vända den negativa utvecklingen.

Under de kommande åren kommer omfattande insatser krävas inom näringslivet för att Sverige ska kunna nå flera miljömål. Den omställning som krävs för att möta dessa utmaningar innebär att många verksamheter kommer att behöva söka nya eller ändrade miljötillstånd. Prövningen behöver i vissa fall hantera målkonflikter mellan exempelvis minskad klimatpåverkan och ökad miljöpåverkan i verksamhetens närområde.

Om ledtiderna för miljöprövning av miljö- och klimatförbättrande investeringar är långa i Sverige kan nödvändiga investeringar fördröjas. Samtidigt kan också kostnaderna och osäkerheten för både verksamhetsutövare och för samhället i stort öka. Detta kan i förlängningen leda till att investeringar i Sverige uteblir eller hamnar i länder med svagare miljölagstiftning. Därmed kan strukturomvandlingen hämmas och miljönyttan riskera att utebli. Effektivare och mer förutsägbara prövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar i Sverige, i kombination med fortsatt höga miljökrav, skulle däremot kunna leda till en snabbare grön omställning.

Riksdagen har i tre tillkännagivanden angett att ytterligare steg behöver tas för att förenkla och förkorta tillståndsprocesserna (bet. 2016/17:MJU22 punkt 2, rskr. 2016/17:289, bet. 2017/18:MJU19 punkt 5, rskr. 2017/18:217, och bet. 2018/19:MJU18 punkt 4, rskr. 2018/19:275).

Handläggningstider påverkas av många faktorer

Tidsåtgången för en tillståndsprövning är beroende av en rad olika faktorer:

- tillgängliga resurser för de miljöprövningsdelegationer eller mark- och miljödomstolar som prövar frågan om tillstånd,
- verksamhetens lokalisering,
- ansökans omfattning och avgränsning,
- om ansökan är fullständig från början eller behöver kompletteras,
- sökandens kunskap,
- hur effektiva miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna är i sin beredning av ärendet,
- hur många aktörer som är berörda av ärendet och som engagerar sig i prövningen, och
- hur många instanser som ansökan kan överklagas till.

Även kompetensförsörjning och organisationens utformning inom berörda myndigheter är faktorer som påverkar handläggningstiderna.

I dagsläget saknas en strukturerad och heltäckande statistik över handläggningstider, vilket försvårar utvärdering av de insatser som gjorts för att effektivisera miljöprövningen. Domstolsverket och länsstyrelserna har därför fått i uppdrag att från och med 2020 ta fram statistik över handläggningstiderna och sedan rapportera till Naturvårdsverket som sammanställer den. Regeringsuppdragen ska redovisas i april 2021.

Även om det saknas en mer heltäckande bild av handläggningstiderna finns det förutsättningar att redan nu inleda en översyn av relevanta delar av dagens prövningssystem.

Uppdraget att modernisera och effektivisera miljöprövningen

Generella utgångspunkter

Ett modernt miljöprövningssystem bör vara utformat så att det främjar investeringar som innebär att teknik, metoder och arbetssätt som påverkar miljön negativt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer och tekniker. Ofta behövs också helt nya investeringar i exempelvis stödjande infrastruktur, för att kunna ställa om samhället. En modern miljöprövning bör bidra till att nå miljökvalitetsmålen och samtidigt sänka kostnaderna och korta handläggningstiderna för de verksamhetsutövare som behöver få en ny eller ändrad verksamhet prövad. Ett miljöprövningssystem som genomgående präglas av effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet innebär även en effektiv prövning av miljö- och klimatförbättrande åtgärder.

Det huvudsakliga syftet med utredningen är att finna åtgärder som innebär snabbare och enklare tillståndsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Generella effektiviseringar av miljöprövningssystemet kommer även att främja en grön omställning. Ändringar och åtgärder som bör övervägas kan vara rättsliga, organisatoriska, ekonomiska eller av annat slag. Förslagen ska vara förenliga med EU-rätt och eventuell tillämplig internationell rätt.

Frågan om en skyndsammare handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder, en s.k. grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Slutsatsen i promemorian var att syftet med ett sådant förtursförfarande kan förfelas

av flera skäl och det riskerar att bli orättvist i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering av resurser. Utredaren menade att ett sådant förtursförfarande därför inte är önskvärt.

Utredaren ska i sitt arbete beakta tidigare utförda utredningar och arbeten med effektivisering av miljöprövningen, däribland relevanta delar av promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38), samt relevanta delar i bakgrunds- och problembeskrivningen i betänkandet Vägar till ett effektivare miljöarbete (SOU 2015:43). Utredaren ska även följa det pågående arbetet med författningsändringar, däribland översynen av miljöprövningsförordningen (2013:251) med anledning av en formell underrättelsen om bristande genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Det ska bli enklare att fasa ut miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt till förmån för mer resurseffektiva och miljövänligare processer

Eftersom en tidigare utredning har visat att syftet med ett förtursförfarande kan förfelas bör denna utredning sträva efter att förändra miljöprövningen mer horisontellt, d.v.s. genom bredare åtgärder för att åstadkomma en modern och mer effektiv miljöprövning som även underlättar för miljö- och klimatförbättrande investeringar. En avgörande del i en grön omställning är att mer miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer. Ändringar som bidrar till en sådan grön omställning bör därför kunna genomföras enkelt, samtidigt som det är viktigt att säkerställa att verksamhetens grundtillstånd inte blir svåröverskådligt eller omodernt, eller att det tillåter användning av förlegad teknik och processer med sämre miljöprestanda.

Nu gällande reglering i 16 kap. 2 a § miljöbalken infördes 2005 och ger en möjlighet att vid ändring av en miljöfarlig verksamhet begränsa ett tillstånd till att enbart avse ändringen (ändringstillstånd). Som skäl angavs bland annat att en tillståndsprövning som avser en verksamhet i dess helhet riskerar att dra ut på tiden, vilket kan medföra att verksamhetsutövare avstår från angelägna förändringar av verksamheten. För att en angelägen och brådskande ändring av en miljöfarlig verksamhet inte ska försvåras bedömdes tillståndspröv-

ningen kunna förenklas genom en möjlighet att begränsa tillståndsprövningen till att enbart avse ändringen och de tidigare meddelade villkor för verksamheten som har ett samband med ändringen. Syftet var att prövningen inte skulle behöva belastas med frågor som avser delar av verksamheten som från miljösynpunkt inte har något samband med ändringen. I promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) utvärderades den nya bestämmelsen och utredaren konstaterade att möjligheten att meddela ändringstillstånd bidragit till kortare handläggningstider.

För vattenverksamheter gäller sedan den 1 januari 2019 enligt 16 kap. 2 b § 2 miljöbalken att en sådan avgränsad prövning som ett ändringstillstånd innebär får göras om det är lämpligt. Vid bedömningen av vad som kan anses lämpligt för ett ändringstillstånd bör, enligt förarbeten till bestämmelsen, ledning hämtas från den bedömning som görs vid prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 16 kap. 2 a § (prop. 2017/18:243 s. 206). Ledning i detta avseende finns i förarbeten och i rättspraxis.

Det är dock önskvärt att förutsättningarna för när en ändring kan hanteras genom ett ändringstillstånd tydliggörs och, om möjligt, utökas även i andra fall än vad som i dag är möjligt enligt 16 kap. 2 a och 2 b §§ miljöbalken och rådande rättspraxis, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Detsamma gäller möjligheterna att anmäla en ändring av en miljöfarlig verksamhet enligt 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

Utredaren ska därför

- bedöma om tillämpningsområdet för att tillståndspröva och anmäla ändringar av befintliga verksamheter bör tydliggöras och utökas för att främja sådana investeringar som bidrar till att miljöbelastande teknik, metoder och arbetssätt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer om så är möjligt med bibehållet miljöskydd, och
- om det bedöms ändamålsenligt utifrån slutsatserna i föregående punkt, lämna nödvändiga författningsförslag för att åstadkomma ett sådant ”grönt spår”.

En miljötillståndsprövning ska vara miljömässigt motiverad

I miljöprövningsförordningen regleras vilka verksamheter som är anmälningspliktiga och vilka som är tillståndspliktiga. Förordningens indelning av de olika miljöfarliga verksamheterna utgår till största del från olika verksamheters typiska omfattning och miljöpåverkan. Utgångspunkten är att verksamheter som typiskt sett innebär större miljöbelastning ska tillståndsprövas, medan verksamheter som typiskt sett innebär mindre miljöbelastning endast ska prövas genom ett anmälningsförfarande. Den faktiska miljöpåverkan av en viss typ av verksamhet kan dock variera betydligt, vilket kan göra denna sorteringsmekanism trubbig.

För verksamhetsutövaren innebär tillståndsprövning ett mer långtgående skydd mot senare ingripanden från tillsynsmyndigheten, men medför samtidigt generellt sett högre och mer formaliserade krav på underlaget och prövningsprocessen, vilket kan innebära en mer tidskrävande prövning.

Av miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar framgår det att för verksamheter som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken, och som inte alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan, ska en undersökning genomföras av om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen ska därefter fatta beslut om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen bedömer att verksamheten inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir kraven på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken inte tillämpliga. I stället ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Skälen för detta förfarande är just att verksamheten endast bedömts kunna medföra begränsad miljöpåverkan. En förenkling vore att fler verksamheter förprövas genom ett anmälningsförfarande, inom de ramar som ges av EU-rätten (särskilt de krav som finns i MKB-direktivet, direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (omarbetning) samt direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv).

Med hänsyn till att det pågår en översyn av miljöprövningsförordningen med anledning av en formell underrättelse om bristande genomförande av MKB-direktivet saknas det anledning att i denna utredning föreslå vilka koder i miljöprövningsförordningen som kan

bli aktuella för ett eventuellt anmälningsförfarande i de fall verksamheten inte bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Utredaren ska därför

- bedöma möjligheterna att med bibehållet miljöskydd förpröva miljöfarliga verksamheter eller ändringar av sådana i ett anmälningsförfarande i stället för i ett tillståndsprövningsförfarande, då länsstyrelsen har beslutat att verksamheten eller ändringen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och
- om det bedöms ändamålsenligt, lämna nödvändiga författningsförslag.

De statliga förvaltningsmyndigheternas roll i miljötillståndsprocessen ska vara tydlig

En effektiv, förutsägbar och rättssäker process, där lika fall behandlas lika, ger en snabbare prövning. Detta förutsätter att det är enkelt för den som önskar bedriva en verksamhet att få kunskap om vilka krav som ställs på en verksamhet och att den sökande tidigt i processen ges förutsättningar att utforma sin ansökan på ett ändamålsenligt sätt. Myndigheter är skyldiga att lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. En dialoginriktad och effektiv samrådsprocess och målgruppsanpassad vägledning från berörda myndigheter är båda viktiga faktorer för att uppnå detta.

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen ska enligt 22 kap. 6 § miljöbalken vid behov föra talan för att tillvarata allmänna intressen vid tillståndsprövning enligt miljöbalken. Länsstyrelsen har i egenskap av samordnare av statens olika intressen en särskilt viktig roll när det gäller att hantera de målkonflikter som kan uppstå vid prövning av olika verksamheter. Myndigheterna har delvis olika uppdrag, men de frågor de har att bevaka i tillståndsprövningen överlappar till viss del varandra. Dessa myndigheter har även viktiga roller i samrådsskedet, där bland annat ansökans och miljöbedömningens avgränsning och fokus diskuteras. Även andra myndigheter ska bevaka allmänna intressen. Det gäller särskilt de myndig-

heter som har till uppgift att bevaka riksintressen. För att säkerställa en effektiv och förutsägbar process är det viktigt att myndigheternas synpunkter framförs så tidigt som möjligt, att förutsättningarna för prövningen inte i onödan ändras under prövningstiden och att talerätten används på sådant sätt att miljöbalkens syfte uppnås samtidigt som effektiva prövningsprocesser säkerställs.

Utredaren ska därför

- undersöka de statliga förvaltningsmyndigheternas roll i prövningen att bevaka allmänna intressen, i syfte att bättre hantera målkonflikter och tidigare tydliggöra vilka krav som ställs på ansökan, t.ex. genom att stärka länsstyrelsens ansvar för samordning mellan olika intressen,
- undersöka om det finns ett behov av att tydliggöra vilka faktorer som avgör om myndigheterna deltar som part i miljöprövningar och om dessa faktorer är ändamålsenliga,
- undersöka hur samrådsförfarandet kan förbättras, t.ex. i syfte att säkerställa att synpunkter och väsentlig information från berörda myndigheter framkommer så tidigt som möjligt i prövningsprocessen, och att formerna för dialog och målgruppsanpassad vägledning ytterligare utvecklas, och
- utifrån slutsatserna i föregående punkter lämna de författningsförslag som krävs.

Såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska ha goda förutsättningar att bidra till en effektiv tillståndsprövning

En effektiv och samtidigt rättssäker prövning ska vara utgångspunkten i ett modernt prövningssystem. Faktorer som påverkar effektiviteten i systemet är bland annat vilka resurser som finns i förhållande till inflödet av ärenden, vilka tidsramar parterna ges för yttranden och kompletteringar samt kompetens i övrigt.

Prövning av komplexa verksamheter, för vilka det kan gå lång tid mellan gångerna en ansökan ska hanteras, kan innebära särskilda utmaningar. En viss volym av ärenden bör därför underlätta möjligheten att bygga upp och bibehålla tillräcklig kompetens vid miljöprövningsdelegationerna. Det kan också påverka förutsättningarna

för en enhetlig rättstillämpning om en viss typ av ärenden prövas sällan.

För mål som inleds vid mark- och miljödomstolen anges i 42 kap. rättegångsbalken att målet förbereds genom till exempel en muntlig förberedelse och att en tidsplan som huvudregel ska tas fram. För miljöprövningsdelegationerna gäller inte samma uttryckliga krav i dessa avseenden. Att handläggningen av ärendena ska ske så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt finns det dock krav på.

Genom att en tidsplan upprättas för handläggningen blir det tydligare för parterna hur beredningen av ett ärende kommer läggas upp, vilket kan öka förutsägbarheten. Muntliga förberedelser kan ofta leda till att parternas ståndpunkter klarläggs bättre, vilket är av värde för alla parter.

Det har i tidigare utförda översyner och utredningar från flera håll framförts önskemål om att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska bedriva en tydligare och mer aktiv processledning, se t.ex. promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Det saknas dock en samlad bild av hur processledningen ser ut i miljöprövningsdelegationer respektive mark- och miljödomstolar, t.ex. i fråga om i vilken utsträckning tidsplaner tas fram. Det saknas också en tydlig bild av om skillnaderna i kraven på processledning för miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar påverkar förutsättningarna för en effektiv prövningsprocess.

En effektiv miljöprövning förutsätter att de ansökningar som lämnas in för prövning av tillstånd håller god kvalitet. Som tidigare angetts förutsätter det i sin tur att sökanden redan i samrådsskedet kan få en tydlig bild av hur en ansökan ska utformas för att kunna ligga till grund för prövningen.

Om en ansökan är ofullständig ska miljöprövningsdelegation eller mark- och miljödomstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom en viss tid. Följer sökanden inte ett sådant föreläggande, får domstolen eller miljöprövningsdelegationen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet eller ärendet, avvisa ansökan (22 kap. 2 § och 19 kap. 5 § 2 miljöbalken).

Att bristfälliga ansökningar kan avvisas ger verksamhetsutövaren incitament att säkerställa att en ansökan som lämnas in håller godtagbar kvalitet vad gäller omfattning och avgränsning.

Flera av de aktörer som lämnat inspel i arbetet med promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38) lyfter fram att fler ansökningar borde kunna avvisas i ett tidigare skede på grund av ofullständiga uppgifter och att det bör tydliggöras i lagstiftningen när en ansökan ska avvisas. Det saknas dock i dagsläget en tydlig bild av hur bestämmelserna om avvisning tillämpas och hur detta påverkar förutsättningarna för en effektiv prövning.

Utredaren ska därför

- undersöka och redovisa hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelser i rättegångsbalken om processledning som gäller i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning,
- undersöka om det finns anledning att införa särskilda krav om processledning för miljöprövningsdelegationer och i så fall lämna författningsförslag på hur dessa bör utformas,
- undersöka hur möjligheten att avvisa ofullständiga tillståndsansökningar tillämpas av miljöprövningsdelegationer och mark- och miljödomstolar och lämna förslag till förtydliganden eller ändringar av regelverket i det avseendet om det bedöms ändamålsenligt, och
- bedöma om det är ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till ett mindre antal miljöprövningsdelegationer och i så fall lämna förslag till en sådan organisationsförändring.

Andra förslag

Alla förslag som kan bidra till ett mer effektivt miljöprövningssystem som främjar miljö- och klimatförbättrande investeringar samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs är värdefulla. Mot bakgrund av detta får utredaren, med undantag av mark- och miljödomstolarnas organisation och handläggning av mål eller ärenden, även

- föreslå andra förändringar i nuvarande miljöprövningssystem som bidrar till en grön omställning genom mer förutsägbara och effektivare prövningsprocesser, som kortar den samlade prövningstiden och minskar administrationen samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag och beslutsunderlag som beredningen redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kostnader och nyttor ska även bedömas för staten, kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och andra berörda aktörer. Vidare ska en bedömning av förslagens konsekvenser för miljön göras. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt. Utredaren ska också i övrigt utföra konsekvensbeskrivningen i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Försvarsmakten, länsstyrelser och andra berörda myndigheter, samt inhämta synpunkter från kommuner, näringslivet, miljöorganisationer och andra aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bland annat med anledning av den formella underrättelsen rörande Sveriges genomförande av MKB-direktivet. Utredaren ska även förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för det uppdrag som lämnats till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2021.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2021:57

Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen (M 2020:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juli 2021

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 augusti 2020 kommittédirektiv om en modern och effektiv miljöprövning (dir. 2020:86). Uppdraget ska enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 15 december 2021.

Utredaren får nu dessutom i uppdrag att göra följande:

- Utreda om det behövs ändringar i miljöbalken avseende regleringen av domstolarnas handläggning.
- Föreslå de förändringar i regleringen om domstolarnas handläggning som behövs för en effektivare prövning vid mark- och miljödomstolarna.
- Utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en miljöfarlig verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser.
- Föreslå hur ett sådant förtursförfarande skulle kunna vara utformat samt vilka författningsändringar och andra åtgärder som behövs, om det bedöms lämpligt med hänsyn till rättssäkerhet, effektivitet och handläggningstider för instansens övriga ärende- eller måltyper.

- Utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.
- Föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor ska kunna användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.

Förslagen ska vara förenliga med ambitionen om en snabb, enkel och förutsägbar prövningsprocess.

Utredningstiden förlängs och uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

Precisering av tilläggsuppdraget

Uppdraget att utreda regleringen om domstolarnas handläggning

Faktorer som påverkar effektiviteten i enskilda prövningar är bl.a. hur processen planeras och vilken processledning som sker samt vilka tidsramar parterna ges för yttranden och kompletteringar. Önskemål om att såväl miljöprövningsdelegationer som mark- och miljödomstolar ska bedriva en tydligare och mer aktiv processledning har framförts från flera håll, se t.ex. promemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38).

Det har hittills inte funnits en samlad bild av hur processledningen ser ut i miljöprövningsdelegationer respektive mark- och miljödomstolar, t.ex. i fråga om i vilken utsträckning tidsplaner tas fram och om huruvida skillnaderna i processledning påverkar handläggningstiderna. Utredaren uppdrogs därför i direktiven att bl.a. undersöka och redovisa hur mark- och miljödomstolarna tillämpar bestämmelserna i rättegångsbalken om processledning som gäller i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning.

Utredaren har kommit in med en skrivelse till regeringen och föreslagit att direktiven bör förtydligas på så vis att det i tilläggsdirektiv till utredningen anges att reglering om processledning i miljöbalken

också ska omfattas av utredningen, och inte enbart rättegångsbalken (M2021/01265). Utredaren har också föreslagit att utredaren ska få i uppgift att lämna förslag till förtydliganden eller ändringar av regelverket om mark- och miljödomstolarnas handläggning av mål som inleds vid domstol, i den mån det bedöms ändamålsenligt. Även branschorganisationen Svemin har kommit in med en skrivelse till regeringen (M2021/00521) och hemställt att direktiven ska förtydligas i nämnda avseenden.

Regeringen bedömer att ett tillägg bör göras till utredarens uppdrag för att frågan om tillämpning av reglerna om processledning i mark- och miljödomstol ska bli utredd på ett tillfredsställande sätt och att förslag ska kunna lämnas i syfte att uppnå målet för utredningen att effektivisera processen för miljöprövningar.

Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, göra följande:

- Undersöka hur mark- och miljödomstolarna tillämpar gällande bestämmelser om processledning enligt miljöbalken i mål som inleds vid domstol och vilka överväganden som ligger bakom domstolarnas tillämpning. Utredaren bör särskilt undersöka i vilken utsträckning muntliga förberedelser hålls och tidplaner används.
- I den mån det anses nödvändigt för att åstadkomma en tydligare och mer aktiv processledning samt en effektivare process lämna förslag på ändringar i miljöbalken och annan relevant miljölagstiftning. Utredaren ska beakta behovet av ett enhetligt och lättöverskådligt processuellt regelverk för handläggningen av mål och ärenden i domstolarna.

Uppdraget att utreda möjligheten att införa ett begränsat förtursförfarande och eventuellt föreslå regler om ett förtursförfarande

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp.

Inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige har en lång rad sektorer tagit fram färdplaner för en grön omställning med det övergripande målet att bidra till att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Omfattande insatser och investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering planeras. Denna omställning kan medföra ett stort antal ansökningar om nya tillstånd för miljöfarlig verksamhet i både miljöprövningsdelegationerna och mark- och miljödomstolarna.

Klimatpolitiska rådet, som årligen utvärderar regeringens klimatpolitik, har rekommenderat regeringen att införa en snabbare och mer transparent tillståndsprövning av investeringar som bidrar till klimatomställningen.

Eftersom tidsfristen för klimatomställningen är knapp krävs att omställningen underlättas på bred front med alla möjliga verktyg. Ett sådant verktyg skulle kunna vara ett begränsat förtursförfarande i tillståndsprocessen för sådana verksamheter som innebär en väsentlig skillnad i möjligheterna att nå de klimatpolitiska målen.

En mer skyndsam handläggning av mål och ärenden som gäller miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder, en s.k. grön gräddfil, har tidigare utretts i departementspromemorian Anpassad miljöprövning för en grön omställning (Ds 2018:38). Inriktningen var då verksamheter och åtgärder som anses vara miljöförbättrande. Slutsatsen i promemorian var att syftet med ett sådant förtursförfarande kan förfelas av flera skäl och att det riskerar att bli orättvist i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering av resurser. Ett sådant förtursförfarande förespråkades därför inte, men det poängterades att ett politiskt ställningstagande krävs för att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som ska anses vara miljöförbättrande och därmed kunna ges förtur.

Regeringen är medveten om komplexiteten i frågan om ett förtursförfarande. Ett sådant förfarande kan – förutom svårigheten att formulera en ändamålsenlig avgränsning och de övriga aspekter som lyfts i departementspromemorian – även vara problematiskt på grund av att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna utöver tillståndsgivning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet handlägger ett stort antal andra ärende- och måltyper som också är samhällsviktiga, exempelvis mål och ärenden enligt plan- och bygglagen om detaljplaner eller bygglov som rör ett stort antal bostäder eller nödvändig infrastruktur, och fastighetsmål enligt fastighetsbildningslagen.

Regeringen anser trots det att ett begränsat förtursförfarande bör övervägas i syfte att i möjligaste mån förkorta handläggningstiderna för tillståndsprocessen och underlätta för stora omställningsprojekt som på ett väsentligt sätt kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Det finns ett behov av tydliga kriterier som anger vilka verksamheter som ska omfattas av ett förtursförfarande så att handläggningen inte blir mindre effektiv på grund av svåra avvägningar som tillståndsmyndigheten måste göra. En tydlig avgränsning är också viktig för att minimera konsekvenserna för övriga mål och ärenden som handläggs av tillståndsmyndigheterna.

Utredaren ska, i enlighet med vad som redovisas ovan, överväga om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser.

Detta innebär att utredaren ska göra följande:

- Utreda om det finns ett behov av ett begränsat förtursförfarande för sådana ärenden.
- Utreda om det är lämpligt att införa ett begränsat förtursförfarande med hänsyn till instansens övriga ärende- och måltyper, handläggningstider och effektivitet i verksamheten i övrigt, samt möjligheterna till bibehållet miljöskydd och rättssäkerhet. Slutsatserna i Målutredningens betänkande Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol (SOU 2010:44) ska beaktas, i lämplighetsbedömningen ska synpunkter inhämtas från länsstyrelserna, mark- och miljödomstolarna, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Boverket och Lantmäteriet.
- Om ett begränsat förtursförfarande behövs och bedöms lämpligt föreslå nödvändiga författningsändringar. Förslagen ska innehålla konkreta kriterier för vilka verksamheter och måltyper som ska kunna omfattas. Konsekvenserna för övriga mål- och ärendetyper ska särskilt beaktas. Vid utformningen av kriterier, om sådana föreslås, ska synpunkter inhämtas från relevanta aktörer och myndigheter, däribland Statens energimyndighet.

Uppdraget att utreda systemet för tidsbegränsning och omprövning av tillstånd

I miljöbalken regleras möjligheten att tidsbegränsa tillstånd och att ompröva tillstånd och villkor för befintliga tillstånd. Tidsbegränsning av tillstånd sker i dag i huvudsak endast för vissa typer av verksamheter. Under vissa förutsättningar som finns närmare angivna i 24 kap. 5 § miljöbalken får tillstånd omprövas eller villkor ändras eller upphävas eller nya villkor meddelas. En sådan omprövning av tillstånd eller ändring av villkor får t.ex. ske om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt.

Klimaträttsutredningen (M 2019:05) har undersökt olika möjligheter att uppdatera tillstånd för att minska en verksamhets utsläpp av växthusgaser, genom t.ex. en särskild omprövningsmöjlighet eller genom att villkor som rör utsläpp av växthusgaser som huvudregel ska tidsbegränsas. Klimaträttsutredningen anger i sitt delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21) att det är befintliga verksamheter som kommer att stå för merparten av Sveriges utsläpp av växthusgaser från tillståndsgivna verksamheter även 2045, som är det år då Sverige senast inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990. För att utredningens övriga förslag ska få tillräckligt stor effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål och det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag, behöver även befintliga verksamheter med utsläpp av växthusgaser omfattas. Dessa verksamheter har i dag tillstånd som är obegränsade i tid.

Klimaträttsutredningen anser att det finns många anledningar, andra än bara att genomföra utredningens förslag, som talar för att tillstånd och villkor behöver omprövas och tidsbegränsas i mycket större utsträckning än vad som sker i dag. Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att en särskild utredning ska tillsättas omgående för att göra en bred översyn av systemet för omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor och ge förslag till förändringar så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken. Regeringen delar utredningens syn i fråga om behovet av att utreda frågan. Behovet av förutsägbarhet och investeringsvilja för företag bör särskilt beaktas.

Utredaren ska därför göra följande:

- Utreda hur tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningsfulla medel för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen.
- Föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att tidsbegränsning och omprövning av tillstånd och villkor kan användas för att säkerställa att verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Eventuella förslag ska vara förenliga med ambitionen om en snabb, enkel och förutsägbar prövningsprocess.

Konsekvensbeskrivningar

Det som sägs om konsekvensbeskrivning i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också dessa tilläggsdirektiv. Därutöver ska en särskild redovisning ske av hur handläggningstiderna påverkas för de ärende- respektive måltyper som inte ges förtur i respektive instans.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

(Miljödepartementet)

Utkast till författningsförslag – Förtur för klimatet

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 23 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 5 a § och 22 kap. 11 a §, och närmast före 9 kap. 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 kap.
	Förtursverksamheter
	5 a §
	Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förtursförfarande för vissa verksamheter.
	22 kap.
	11 a §
	I mål om tillstånd till verksamhet som omfattas av förtur enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 a § ska mark- och miljödomstolen fastställa en tidsplan för målets handläggning.

23 kap.

7 §[1]

I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.	I fråga om rättegången i Mark- och miljööverdomstolen gäller i ansökningsmål i övrigt lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar, 21 kap. 7 §, 22 kap. *11 a*, 12, 21, 23–28 §§ denna balk samt 7 kap. 5 och 7 §§ lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Mark- och miljööverdomstolen får förordna att tillståndet till en verksamhet som meddelats av mark- och miljödomstolen får tas i anspråk trots att domen inte vunnit laga kraft. För sådant förordnande gäller 22 kap. 28 § första stycket.

Denna lag träder i kraft [datum].

[1] Senaste lydelse 2010:923.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar ska införas en ny paragraf, 3 kap. 8 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 kap.
	8 §
	Mål om verksamhet som omfattas av förtur enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 5 a § miljöbalken ska handläggas med förtur i mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Denna lag träder i kraft [datum].

1.3 Förslag till förordning (2022:000) om förtur för klimatet

Härigenom föreskrivs följande

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om förtursförfarande för verksamheter och åtgärder som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen.

Förordningen är meddelad med stöd av
- 9 kap. 5 a § miljöbalken i fråga om 3–6 och 9–10 §§,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 7 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

2 § Med förtursverksamhet avses i denna förordning en verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig eller omfattas av ett tillstånd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) med en verksamhetskod som slutar med -f.

Förutsättningar för förtur

3 § En förtursverksamhet ska handläggas enligt förtursförfarande om den sökta verksamheten eller åtgärden är en del av en av verksamhetsutövaren upprättad plan för att verksamheten ska ha nära noll eller negativa utsläpp, och

1. utsläppsminskningen av den sökta verksamheten eller åtgärden uppgår till minst 100 000 ton koldioxidekvivalenter per år, eller
2. verksamheten eller åtgärden åstadkommer permanenta negativa utsläpp om minst 100 000 ton koldioxid per år, eller
3. den sökta verksamheten eller åtgärden bidrar till en indirekt utsläppsminskning och är minst av en viss storlek som anges i föreskrifter meddelade av Statens energimyndighet.

4 § En verksamhet får handläggas enligt förtursförfarande trots att den inte är en förtursverksamhet eller uppfyller kriterierna i 3 § om det finns särskilda skäl.

5 § Statens energimyndighet får meddela ytterligare föreskrifter om vilka verksamheter som ska handläggas med förtursförfarande enligt 3 § 3.

6 § Länsstyrelsen ska efter skriftlig ansökan från verksamhetsutövaren besluta om verksamheten ska handläggas enligt förtursförfarande.

Beslut om förtursförfarande ska fattas så tidigt som möjligt under länsstyrelsens handläggning av ärendet, dock senast i samband med länsstyrelsen redovisning under avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken. Beslutet är inte bindande för mark- och miljödomstol och Mark- och miljööverdomstolen.

Beslut om förtursförfarande får inte överklagas.

7 § Statens energimyndighet får meddela föreskrifter om de uppgifter som ska lämnas i en ansökan om förtursförfarande.

Förtursstyrkan

8 § Av 19 a § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår att det inom länsstyrelsen ska finnas en förtursstyrka.

9 § Förtursstyrkan är ett rådgivande och stödjande organ för länsstyrelsernas handläggning av verksamheter och åtgärder som ska hanteras med förtur och verksamhetsutövarens planering och upprättande av ansökan för sådana verksamheter och åtgärder.

10 § Förtursstyrkan ska bland annat stödja länsstyrelsen och verksamhetsutövaren

1. i undersökningssamrådet enligt 6 kap. 24 § miljöbalken,
2. i beslut i fråga om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken,
3. i avgränsningssamrådet enligt 6 kap. 29–32 §§ miljöbalken, och
4. vid målets handläggning och prövning hos prövningsmyndigheten när länsstyrelsen för talan i målet enligt 22 kap. 6 § eller deltar i prövningen som remissinstans.

Förtursförfarandet

11 § Länsstyrelsen ska använda sig av förtursstyrkan vid handläggning och prövning av en förtursverksamhet.

12 § Ytterligare bestämmelser om handläggningen av förtursverksamheter finns i

– 22 kap. 11 a § och 23 kap. 7 § miljöbalken, och

– 3 kap. 8 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Denna förordning träder i kraft [datum].

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer ska införas två nya paragrafer, 25 a och 25 b §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	25 a § *Miljöprövningsdelegationen ska handlägga ärenden om förtursverksamhet enligt förordningen (2022:000) om förtur för klimatet med förtur.*
	25 b § *I ärenden om förtursverksamhet enligt förordningen (2022:000) om förtur för klimatet ska miljöprövningsdelegationen fastställa en tidsplan för ärendets handläggning.*

Denna förordning träder i kraft [datum].

1.5 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:251)

dels att 29 kap. 60–63 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 16 §, och närmast före 1 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Kommentar: För detta förkastade förslag har utredningen tagit fram en lista över verksamheter som kan vara aktuella för förtur men inte identifierat de enskilda verksamhetskoder som berörs. Nedan ges författningsförslag för avskiljning och geologisk lagring av koldioxid som exempel på hur regleringen är tänkt att se ut för de verksamhetskoder som ska omfattas.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	Förtursverksamhet
	16 §
	En verksamhet vars verksamhetskod är markerad med -f är enligt 2 § förordningen (2022:000) om förtur för klimatet en förtursverksamhet som kan omfattas av förtursförfarande enligt den förordningens bestämmelser
	29 kap.
	60 §[2]
Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.480 gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är mer än 100 000 ton.	Tillståndsplikt A och verksamhetskod 90.480-*f* gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är mer än 100 000 ton.

[2] Senaste lydelse 2016:1188.

61 §[3]

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.485 gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är högst 100 000 ton.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.485-*f* gäller för anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är högst 100 000 ton.

62 §[4]

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.500-i gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från industriutsläppsverksamheter som beskrivs i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250).	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.500-*if* gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från industriutsläppsverksamheter som beskrivs i 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250).

63 §[5]

Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.510 gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från anläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 62 §.	Tillståndsplikt B och verksamhetskod 90.510-*f* gäller för att avskilja koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid från anläggningar som inte är tillståndspliktiga enligt 62 §.

Denna förordning träder i kraft [datum].

[3] Senaste lydelse 2016:1188.
[4] Senaste lydelse 2016:1188.
[5] Senaste lydelse 2016:1188.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[6]

Statens energimyndighet ska

1. ha ett samlat ansvar för information och för att ta fram underlag i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och göra de beräkningar som medlemsstaterna är skyldiga att göra enligt artiklarna 7 och 23–27 och enligt bilagorna till samma direktiv,

2. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010,

3. till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap vartannat år redovisa ett identifieringsarbete av potentiella europeiska kritiska infrastrukturer inom undersektorerna olja och gas enligt rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna,

4. vidta åtgärder för att förstärka, utveckla och följa upp insatserna inom ramen för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU och inom ramen för genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter,

5. fullgöra Sveriges uppgiftsskyldighet enligt kapitel V i avtalet om ett internationellt energiprogram (IEP) som undertecknades i Paris den 18 november 1974 (SÖ 1975:50) och de uppgifter för krisåtgärder som följer av avtalet,

[6] Senaste lydelse 2021:740.

6. fullgöra de uppgifter som följer av rådets direktiv 2009/119/EG av den 14 september 2009 om skyldighet för medlemsstaterna att inneha minimilager av råolja och/eller petroleumprodukter,

7. bevaka att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 av den 15 januari 2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning följs,

8. ansvara för genomförandeåtgärder enligt artikel 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG,

9. främja och bevaka utvecklingen på marknaderna för energitjänster och energieffektiva produkter samt uppmärksamma behov av åtgärder för att undanröja hinder som hämmar utvecklingen på dessa marknader i enlighet med vad som anges i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG,

10. ansvara för årlig uppföljning av kumulativ energibesparing i enlighet med riktlinjer i regeringens plan för genomförande av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

11. se till att informationen om tillgängliga energieffektivitetsmekanismer och de finansiella och rättsliga ramarna tydligt redovisas och sprids till alla berörda marknadsaktörer i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

12. uppmuntra tillhandahållandet av information till banker och andra finansinstitut om möjligheter att delta i finansieringen av åtgärder för att förbättra energieffektiviteten i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU,

13. i enlighet med vad som anges i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU, tillsammans med berörda aktörer, däribland lokala och regionala myndigheter, främja initiativ för att informera, medvetandegöra och utbilda medborgarna om fördelarna med och de praktiska detaljerna kring åtgärder för att förbättra energieffektiviteten,

14. som tillsynsmyndighet för ursprungsgarantier för el vara medlem i Association of Issuing Bodies (AIB) för Sveriges räkning,

15. vara marknadskontrollmyndighet enligt lagen (2018:550) med kompletterande bestämmelser till EU:s energimärkningsför-

ordning och lagen (2018:551) med kompletterande bestämmelser till EU:s däckmärkningsförordning,

16. vara behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG,

17. vid tillämpningen av förordning (EU) 2019/941

a) särskilt samverka med Affärsverket svenska kraftnät i syfte att säkerställa att riskberedskapsplaner utarbetas effektivt och genomförs korrekt samt att underlätta förebyggande och utvärdering av elkriser och informationsutbyte om sådana, och

b) beakta de underlag som Affärsverket svenska kraftnät tar fram enligt förordningen,

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle, *och*

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid.

18. vara marknadskontrollmyndighet enligt rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle,

19. vara nationellt centrum för frågor om infångning och lagring av koldioxid, *och*

20. vara ett kunskapscentrum för industrins klimatomställning. Kunskapscentrumet ska, i samverkan med Naturvårdsverket,

a) bistå länsstyrelsen och förtursstyrkan i deras arbete med nya eller ändrade miljötillstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att nå klimatmålen,

b) följa den tekniska och ekonomiska utvecklingen samt policyutvecklingen för verksamheter och åtgärder inom industrin i syfte att uppfylla a), och

c) inför varje klimatpolitisk handlingsplan som tas fram enligt

klimatlagen (2017:720) till regeringen ge en nulägesbeskrivning av förtursverksamheter och lämna underlag för översyn av kriterierna.

Denna förordning träder i kraft [datum].

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 a § *Inom länsstyrelsen ska det finnas en förtursstyrka.* *Bestämmelser om förtursstyrkan finns i förordningen (2022:000) om förtur för klimatet.*

Denna förordning träder i kraft [datum].

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. [30]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]

Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. [32]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

Fastighetsverksamheten genom Locum AB

YTTRANDE
2022-08-18

FSN 2022-0242

Tjänstemannayttrande över remiss – Slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Ärendebeskrivning

Fastighets- och servicenämnden har beretts möjlighet att yttra sig över remiss Slutbetänkande Rätt för klimatet (SOU 2022:21).

Bakgrund

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över Remiss - Slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21). Regionstyrelsen rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings – och skärgårdsroteln samt rotel VI – Miljö- och kollektivtrafikroteln har givit fastighets- och servicenämnden möjlighet att yttra sig över remissen.

Klimaträttsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Överväganden

Utredningen och slutbetänkandet riktar sig framför allt mot andra branscher än fastighetsbranschen, i synnerhet transportsektorn samt konstruktion av elnät. Viktiga och avgörande sektorer med betydande påverkan på infrastruktur som säkrar essentiella och samhällsviktiga funktioner i samhället såsom vårdfastigheter.

På uppdrag av Region Stockholm förvaltar Locum i dagsläget cirka två miljoner kvadratmeter vårdbyggnader i länet. Vårdfastigheterna finns från Norrtälje i norr till Södertälje och Handen i söder. Fastighetsbeståndet består av två universitetssjukhus, fem akutsjukhus och ett stort antal mindre sjukhus och vårdbyggnader. Samhällsviktiga verksamheter och viktiga pusselbitar i dagens och framtidens vård.

Fastighetsverksamheten genom Locum AB ser positivt på förslagen som möjliggör en snabbare elnätsbyggnation, leder till ett stärkt systemperspektiv och till att större hänsyn kan tas till funktion, driftsäkerhet och god kvalitet på överföring av el.

Sjukhusens verksamheter och dess fastigheter är beroende av en driftsäker och god kvalitet på överföring av el, en viktig beståndsdel i robusta sjukhus.

Anette Henriksson
Förvaltningschef

Region Stockholm

REMISS

2022-07-04 RS 2022-0557

Rotel IV – Tillväxt-, samhällsplanerings- och skärgårdsroteln
Rotel VI – Miljö- och kollektivtrafikroteln

Fastighets- och servicenämnden
Klimat- och hållbarhetsnämnden
Tillväxt- och regionplanenämnden
Trafiknämnden

Ärende:

Remiss – Slutbetänkandet Rätt för klimatet (SOU 2022:21)

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2022-08-31**

Handläggare: **Lars Nordgren/Joachim Höggren**

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.rlk@regionstockholm.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 30215
104 25 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Lindhagensgatan 98 plan 5

Regeringskansliet

Remiss

2022-06-27
M2022/01364

Miljödepartementet

Remiss av Slutbetänkande SOU 2022:21 – Rätt för klimatet

Remissinstanser

1 Avfall Sverige
2 Borås kommun
3 Botkyrka kommun
4 Boverket
5 Boxholms kommun
6 Byggföretagen
7 Byggherrarna i Sverige AB
8 Byggmaterialindustrierna
9 Chalmers tekniska högskola AB
10 De Recirkulerande Vattenbrukarna Sverige
11 Domstolsverket
12 Drivkraft Sverige
13 Energiföretagen Sverige
14 Energigas Sverige
15 Energimarknadsinspektionen
16 Eskilstuna kommun
17 Falköpings kommun
18 Fastighetsägarna
19 Finspångs kommun
20 Fiskebranschens Riksförbund

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 6
E-post: m.registrator@regeringskansliet.se

21 FMV

22 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)

23 Forshaga kommun

24 Fortum

25 FORTV

26 FRA

27 Föreningen för Samhällsplanering

28 Försvarsmakten

29 Gotlands kommun

30 Greenpeace

31 Göteborgs kommun

32 Göteborgs universitet

33 Havs- och kustfiskarnas PO

34 Havs- och vattenmyndigheten

35 Hagainitiativet

36 Helsingborgs kommun

37 HSB

38 Hässleholms kommun

39 IF Metall

40 Innovations och kemiindustrierna i Sverige, IKEM

41 IVL Svenska Miljöinstitutet

42 Jernkontoret

43 Jönköpings kommun

44 Karlstads kommun

45 Kemikalieinspektionen

46 Klimatkommunerna

47 Konjunkturinstitutet

48 Konkurrensverket

49 Kristianstads kommun

50 Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien
51 Kungl. Tekniska högskolan
52 Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien
53 Kungliga vetenskapsakademin
54 Landsorganisationen i Sverige, LO
55 Lidköpings kommun
56 Linköpings kommun
57 Lomma kommun
58 LRF
59 LSU – Sveriges ungdomsorganisationer
60 Luleå tekniska universitet
61 Lunds kommun
62 Länsstyrelsen i Blekinge län
63 Länsstyrelsen i Dalarnas län
64 Länsstyrelsen i Gotlands län
65 Länsstyrelsen i Gävleborgs län
66 Länsstyrelsen i Hallands län
67 Länsstyrelsen i Jämtlands län
68 Länsstyrelsen i Jönköpings län
69 Länsstyrelsen i Kalmar län
70 Länsstyrelsen i Kronobergs län
71 Länsstyrelsen i Norrbottens län
72 Länsstyrelsen i Skåne län
73 Länsstyrelsen i Stockholms län
74 Länsstyrelsen i Södermanlands län
75 Länsstyrelsen i Uppsala län
76 Länsstyrelsen i Värmlands län
77 Länsstyrelsen i Västerbottens län
78 Länsstyrelsen i Västernorrlands län
79 Länsstyrelsen i Västmanlands län

80 Länsstyrelsen i Västra Götalands län
81 Länsstyrelsen i Örebro län
82 Länsstyrelsen i Östergötlands län
83 Malmö kommun
84 Matfiskodlarna Sverige AB
85 Mobility Sweden
86 Mölndals kommun
87 Naturvårdsverket
88 Norrbottens Kustfiskares PO, NKPO
89 Nynäshamns kommun
90 Näringslivets transportråd
91 Olofströms kommun
92 PO Kustfiskarna Bottenhavet
93 Power Circle
94 Region Jönköpings län
95 Region Skåne
96 Region Stockholm
97 Region Värmland
98 Region Västerbotten
99 Region Östergötland
100 Renägarförbundet
101 RISE
102 Sametinget
103 Sandvikens kommun
104 Sjöfartsverket
105 Skellefteå kommun
106 SMHI
107 SmåKom
108 Skogsindustrierna
109 Skogsstyrelsen

110 Sollentuna kommun

111 Statens energimyndighet

112 Statens jordbruksverk

113 Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)

114 Stenungssunds kommun

115 Stockholm stad

116 Stockholms lokaltrafik

117 Stockholms universitet

118 Svebio

119 SveMin

120 Svensk Skaldjursodling Producentorganisation ek. för., SSPO

121 Svensk Torv

122 Svensk Vindenergi

123 Svenska bioenergiföreningen, Svebio

124 Svenska insjöfiskarnas centralförbund

125 Svensk kollektivtrafik

126 Svenska Kraftnät

127 Svenska Naturskyddsföreningen

128 Svenska Samernas Riksförbund

129 Svenskt Näringsliv

130 Sveriges Advokatsamfund

131 Sveriges allmännytta

132 Sveriges Fiskares PO, SFPO

133 Sveriges Hamnar

134 Sveriges Kommuner och Regioner

135 Sveriges lantbruksuniversitet SLU

136 Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund

137 Sweco Sverige AB

138 Swedavia

139 Swedish Pelagic Federation PO, SPFPO

140 Säffle kommun

141 Södertälje kommun

142 Tillväxtanalys

143 Trafikanalys

144 Trafikverket

145 Transportföretagen

146 Transportstyrelsen

147 Tågföretagen

148 Uniper

149 Upplands Väsby kommun

150 Uppsala kommun

151 Uppsala universitet

152 Vattenfall

153 Vellinge kommun

154 Verket för innovationssystem

155 VTI

156 Världsnaturfonden WWF

157 Värmdö kommun

158 Västerås kommun

159 Västtrafik

160 Växjö kommun

161 Växjö tingsrätt, mark och miljödomstolen

162 Åmåls kommun

163 Återvinningsindustrierna

164 Älvräddarna

165 Örebro kommun

166 Östersunds kommun

167 Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen

Remissvaren ska ha kommit in till Miljödepartementet **senast den 7 november 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till m.remissvar@regeringskansliet.se, i.remissvar@regeringskansliet och med kopia till sebastian.axelsson@regeringskansliet.se. Ange diarienummer M2022/01364 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Katja Awiti
Departementsråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Rätt för klimatet

Slutbetänkande av
Klimaträttsutredningen

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:21

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0370-6(tryck)
ISBN 978-91-525-0371-3 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att en särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag (dir. 2019:101). Delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) lämnades den 31 mars 2021. Regeringen beslutade därefter den 23 juni 2021 att ge utredaren i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2021:05). Uppdragen ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Dåvarande landshövdingen Anders Danielsson förordnades som särskild utredare den 17 december 2019.

Som experter att biträda utredaren med detta betänkande förordnades enhetschefen Karin Dunér, rättssakkunnige Jenny Forslund, kanslirådet Annika Holmberg, departementssekreteraren Sofie Mååg, chefsrådmannen och docenten Christina Olsen Lundh, kanslirådet Johan Pettersson och departementssekreteraren Mattias Schriever-Abeln från och med den 19 mars 2020. Ämnesrådet Jessica Andersson förordnades som expert från och med den 15 september 2020 och departementssekreteraren Andreas Kannesten från och med den 15 oktober 2020. Miljörättsjuristen Li Axrup, miljöexperten Kerstin Blom Bokliden, docenten Karolina Isaksson, enhetschefen Magnus Jacobsson, chefsjuristen Rikard Janson, konsulten Håkan Johansson, professorn Tomas Kåberger, utredaren Marie Malmenius, avdelningschefen Daniel Norstedt och verksamhetsledaren Erik Särnholm förordnades som experter från och med den 15 april 2021.

Annika Holmberg entledigades den 3 maj 2021 och i stället förordnades utredningssekreteraren Susanne Adlercreutz från och med

samma datum. Andreas Kannesten entledigades den 3 maj 2021 och i stället förordnades departementssekreteraren Simon Engelhardt från och med samma datum. Jessica Andersson entledigades den 30 juni 2021 och i stället förordnades departementssekreteraren Sebastian Carbonari från och med samma datum till och med den 18 mars 2022. Li Axrup entledigades den 16 augusti 2021 och i stället förordnades kraftsystemanalytikern Oskar Engblom från och med den 1 september 2021. Jenny Forslund entledigades den 10 september 2021 och i stället förordnades kanslirådet Katarina Welin från och med samma datum. Sofie Mååg entledigades den 18 oktober 2021 och i stället förordnades kanslirådet Kajsa Lindström från och med samma datum. Magnus Jacobsson entledigades den 23 februari 2022 och i stället förordnades landskapsarkitekten Jon Resmark från och med samma datum. Katarina Welin entledigades den 14 februari 2022 och i stället förordnades kanslirådet Joel Björk-Werner från och med den 23 februari 2022.

Som huvudsekreterare anställdes rådmannen Monica Daoson från och med den 1 februari 2020. Som utredningssekreterare anställdes ämnesrådet David Mjureke från och med den 10 februari 2020 till och med den 30 april 2022, departementssekreteraren Ina Müller Engelbrektson från och med den 10 februari 2020, utredaren Fredrik Holstein från och med den 12 oktober 2020, beredningsjuristen Alexandra Venander från och med den 12 april 2021, verksjuristen Li Axrup från och med den 16 augusti 2021 och mobilitetsexperten Anders Roth från och med den 1 september 2021.

Klimaträttsutredningen överlämnar härmed betänkandet *Rätt för klimatet* (SOU 2022:21). Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2022

Anders Danielsson

/Monica Daoson
Li Axrup
Fredrik Holstein
David Mjureke
Ina Müller Engelbrektson
Anders Roth
Alexandra Venander

Innehåll

Förord **17**

Sammanfattning **19**

Summary **41**

Begrepp **65**

1 Författningsförslag **69**

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken 69

1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857) 74

1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 80

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur 84

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 87

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur 88

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. 90

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket 93

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer 97

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion 99

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:808) om nätkoncession 101

2 Uppdraget och dess genomförande 105

2.1 Utredningens uppdrag 105

2.2 Utredningens arbete 106

2.3 Samråd 106

DEL I – Främja bidrag till klimatomställningen

3 Rättsligt utrymme att väga in klimat i miljöbalken 111

3.1 Internationell rätt 114

3.2 EU-rätt 115
3.2.1 Naturvårdsdirektiven 116
3.2.2 Miljökvalitetsnormer 121
3.2.3 Rättslig och politisk utveckling inom EU 122

3.3 Nationell rätt 124
3.3.1 Allmänna hänsynsregler enligt 2 kap. miljöbalken 124
3.3.2 Planer och bestämmelser enligt PBL 125
3.3.3 Hushållningsbestämmelser enligt 3 och 4 kap. miljöbalken 126
3.3.4 Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken .. 132
3.3.5 Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken 133
3.3.6 Kommunens tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken 133

3.4 Tre olika verksamhetstyper 134
3.4.1 Vindkraft 134
3.4.2 Elnät 136
3.4.3 Utvinning av metaller och mineral 139

4 Förslag och bedömningar om att främja bidrag till klimatomställningen 141

4.1 En klimatanpassad platsvalsregel 142

4.2 En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken 151
4.2.1 Avgränsningar av en avvägningsregel 155
4.2.2 Systematiken i 2 kap. miljöbalken 165
4.2.3 Förslag om reglering 168

4.3 Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen 168

4.4 Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken 176

4.5 Bedömning av miljökvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald enligt 5, 7 och 8 kap. miljöbalken ... 178

4.6 Regeringens tillåtlighetsprövning 180

4.7 Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen 185

DEL II – Underlätta byggande av elnät

5 Bakgrund – elnät 193

5.1 Mål för energisektorn av särskild relevans för utredningen 193
5.1.1 De energipolitiska målen 193
5.1.2 Mål inom miljömålssystemet 195

5.2 Sveriges energiförsörjning och elektrifieringen 195
5.2.1 Energianvändningen i Sverige 195
5.2.2 Elektrifieringen leder till ökat el- och effektbehov 196
5.2.3 Elektrifieringsstrategin lägger grunden för att kunna genomföra elektrifieringen 198

5.3 Elsystemet och elmarknaden behöver utvecklas 199
5.3.1 Några av elsystemets viktigaste egenskaper 200
5.3.2 Elmarknaden 204
5.3.3 Ansvar och roller i elsystemet 205

5.3.4 Omställningen innebär utmaningar för elsystemet ... 207
5.3.5 Elnätet behöver anpassas och förstärkas ... 212

5.4 Planering och prövning av elnät ... 217
5.4.1 Utredningens fokus på att underlätta byggande av elnät ... 217
5.4.2 Nätutveckling och samhällsplanering ... 219
5.4.3 Utbyggnadsprocessen och rättslig prövning av elnät ... 225

6 Utredningens förslag – elnät ... 235

6.1 Inledning ... 235

6.2 Elnät i planering ... 236
6.2.1 Energi- och klimatplanering ska ses över ... 239
6.2.2 Stärkt vägledning för fysisk planering ... 248
6.2.3 Uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution ... 253

6.3 Tydligare prövning av linjekoncessioner ... 256
6.3.1 Lämplighetsbedömningens omfattning klargörs ... 261
6.3.2 Miljöprövningens omfattning förtydligas ... 275
6.3.3 Krav på innehållet i en ansökan om linjekoncession uppdateras ... 280
6.3.4 Miljöprövningen underlättas genom ökad vägledning ... 281
6.3.5 Bestämmelsen om villkor enligt ellagen ... 290
6.3.6 Ersättningsbestämmelserna ska ses över ... 292
6.3.7 Stärkta samråd, kompetensförsörjning och uppföljning av handläggningstider ... 293

6.4 Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession ... 297
6.4.1 Tydligare ram för teknikval kan ge kortare ledtider ... 299
6.4.2 Utblick mot grannländerna ... 303
6.4.3 Föreslagna föreskrifter och kriterier ... 308

6.5 Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet 312
6.5.1 Förhandsbeskedets omfattning 314
6.5.2 Förhandsbeskedets verkan vid koncessionsprövningen 317
6.5.3 Överklagande och sakägarkrets 319

6.6 Undantag från vissa förbud 321
6.6.1 Undantag från generella biotopskydd för elnät med koncession för linje 325
6.6.2 Begränsat undantag från särskilda biotopskydd för elnät med koncession för linje 329
6.6.3 Undantag från strandskyddet för elnät med koncession för linje 333

DEL III – Transporteffektivt samhälle

7 Bakgrund – transporteffektivt samhälle 339

7.1 Mål för transportsektorn av särskild relevans för utredningen 339
7.1.1 De transportpolitiska målen 339
7.1.2 Mål inom miljömålssystemet 340
7.1.3 Kommunala mål för trafikutveckling 342

7.2 Utsläpp från transportsektorn och trafikarbetets utveckling 343
7.2.1 Transportarbetet samt historisk utveckling av växthusgasutsläpp och trafikarbete 344
7.2.2 Scenarier för utveckling av växthusgasutsläpp och vägtransportarbete med nuvarande styrning 349

7.3 Styrning mot transporteffektivitet samt begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle 351
7.3.1 Styrning mot ökad transporteffektivitet 351
7.3.2 Entydig innebörd saknas av begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle 360

7.4 Planering av nationell och regional transportinfrastruktur i dag 362
7.4.1 Processen för den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen 362
7.4.2 Trafikverkets prognoser för transportsektorns utveckling 365
7.4.3 Åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen 367
7.4.4 Dagens stadsmiljöavtal..... 370
7.4.5 Jämförelse med och erfarenheter från Norge och Finland 373

8 Utredningens förslag – transporteffektivt samhälle 379

8.1 Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle..... 379

8.2 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle 399
8.2.1 Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle..... 403
8.2.2 Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen..... 408
8.2.3 Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas 424
8.2.4 Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering 425
8.2.5 Effekter på åtgärdsfördelning inom transportplaneringen 434
8.2.6 Tidsvärderingar och kalkylränta..... 435

8.3 Transportvillkor bör regleras i miljöbalken 439

8.4 Utvecklade stadsmiljöavtal 447
8.4.1 Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal..... 449
8.4.2 Undersök förutsättningarna för ett nytt styrmedel – förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal .. 452

8.5 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden 462

8.6 Länsstyrelsens roll i fysisk planering..... 469

DEL IV – Konsekvenser och författningskommentar

9 Konsekvensanalys för en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel 481

9.1 Problem och syfte 482
9.1.1 Det rättsliga utrymmet 482
9.1.2 Rättsligt utrymme i platsvalsregeln 483
9.1.3 Rättsligt utrymme för en ny avvägningsregel 483
9.1.4 Förhållandet mellan klimat- och miljöintresset 484
9.1.5 Förhållandet till utredningens förslag i delbetänkandet 485

9.2 Nollalternativ och alternativa lösningar 487
9.2.1 Platsvalsregeln 487
9.2.2 En ny avvägningsregel 487
9.2.3 Alternativa lösningar 487

9.3 Berörda av förslagen 488

9.4 Bemyndiganden 488

9.5 Överensstämmelse med EU-rätt och internationell rätt 488

9.6 Effekt på utsläppen av växthusgaser 488

9.7 Konsekvenser 489
9.7.1 Konsekvenser för företag 489
9.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner 490
9.7.3 Konsekvenser för staten 491
9.7.4 Konsekvenser för enskilda 491
9.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser 491
9.7.6 Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljökvalitetsmål 492
9.7.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 492
9.7.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen 492
9.7.9 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov 493

9.8 Förslagens genomförbarhet 493

10 Konsekvensanalys för området elnät 495

10.1 Problem och syfte 495
10.1.1 Elnät i planering 495
10.1.2 Tydligare prövning av linjekoncessioner 497
10.1.3 Teknikval – bedömning av kabel kontra luftledning 503
10.1.4 Förhandsbesked för elledning 507
10.1.5 Undantag från vissa förbud – biotopskydd och strandskydd 510
10.1.6 Gemensamma syften för förslagen 511

10.2 Nollalternativ och alternativa lösningar 515
10.2.1 Nollalternativ – elnät i planeringen 515
10.2.2 Nollalternativ – tydligare prövning av linjekoncessioner 516
10.2.3 Nollalternativ – teknikval 517
10.2.4 Nollalternativ – förhandsbesked 520
10.2.5 Nollalternativ – undantag från vissa förbud biotop- och strandskydd 520
10.2.6 Nollalternativ – på en förslagsövergripande nivå 521
10.2.7 Alternativ som övervägts till utredningens förslag 524

10.3 Berörda av förslagen 531

10.4 Bemyndiganden 531

10.5 Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt 532
10.5.1 Förenlighet med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU 532
10.5.2 Förenlighet med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt 533

10.6 Effekt på utsläpp av växthusgaser 534

10.7 Konsekvenser 534
10.7.1 Konsekvenser för företag 535
10.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner 541
10.7.3 Konsekvenser för staten 543
10.7.4 Konsekvenser för enskilda 546

10.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser 547
10.7.6 Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljömål 549
10.7.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 550
10.7.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen 551
10.7.9 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov 551

10.8 Förslagens genomförbarhet 552

11 Konsekvensanalys för området transporteffektivt samhälle 553

11.1 Problem och syfte 553
11.1.1 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle 554
11.1.2 Transportvillkor i miljöbalken 561
11.1.3 Utvecklade stadsmiljöavtal 562
11.1.4 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden 564
11.1.5 Länsstyrelsens roll i fysisk planering 564

11.2 Nollalternativ och alternativa lösningar 565
11.2.1 Nollalternativ till utredningens förslag 565
11.2.2 Alternativa lösningar för att uppnå motsvarande effekt 566

11.3 Berörda av förslagen 567
11.3.1 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle 567
11.3.2 Transportvillkor i miljöbalken 567
11.3.3 Utvecklade stadsmiljöavtal 567
11.3.4 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden 568
11.3.5 Länsstyrelsens roll i fysisk planering 568

11.4 Bemyndiganden 568

11.5 Överensstämmelse med skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt 568

11.6 Effekt på utsläppen av växthusgaser 568
11.6.1 Transportplanering och fysisk planering för ett transporteffektivt samhälle 570
11.6.2 Transportvillkor i miljöbalken 572
11.6.3 Det transporteffektiva samhällets potential till utsläppsminskningar och bidrag till klimatomställningen i stort 574

11.7 Konsekvenser av förslagen 584
11.7.1 Konsekvenser för företag 584
11.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner 591
11.7.3 Konsekvenser för staten 595
11.7.4 Konsekvenser för enskilda 599
11.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser 599
11.7.6 Konsekvenser för andra miljökvalitetsmål än målet om begränsad klimatpåverkan 604
11.7.7 Konsekvenser för transportplaneringen 605
11.7.8 Konsekvenser för trafiksäkerheten 608
11.7.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 609
11.7.10 Konsekvenser för jämställdhet, jämlikhet och integration 611
11.7.11 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete 612
11.7.12 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov 613

11.8 Förslagens genomförbarhet 614
11.8.1 Genomslag för utredningens förslag 614
11.8.2 Acceptans för transportsektorns klimatomställning 615

12 Alternativa förslag som utredningen inte lägger 617

12.1 Elnät 617
12.1.1 En förenklad process för förstärkningar i befintlig sträckning 617
12.1.2 Förnyad bedömning om behov av prövning i sak av vissa äldre förlängningsärenden 618

12.2 Transporteffektivt samhälle 620
12.2.1 Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar 620
12.2.2 Ny ingripandegrund för länsstyrelsen 624
12.2.3 Ny lagstiftning för parkering 625
12.2.4 Sänkta hastighetsgränser 627
12.2.5 Markåtkomst för cykelvägar 629
12.2.6 Laddinfrastruktur i samfälligheter 629
12.2.7 Cykelväg som allmän väg 630

13 Författningskommentar 631

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken 631

13.2 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857) 634

13.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 646

Särskilt yttrande 651

Referenser ..... Fel! Bokmärket är inte definierat.

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:101 ..... **Fel! Bokmärket är inte definierat.**

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:87 ..... **Fel! Bokmärket är inte definierat.**

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2021:50 691

Förord

Över hundra länder har antagit mål om nettonollutsläpp av växthusgaser. Enligt det klimatpolitiska ramverket ska Sverige ha nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 och negativa nettoutsläpp därefter. Sverige har i ett globalt perspektiv exceptionellt goda förutsättningar både för att nå mycket låga utsläppsnivåer och för att åstadkomma betydande upptag av koldioxid. De goda förutsättningarna behöver tas tillvara och omställningstakten öka för att klimatmålen ska nås.

Ungefär två tredjedelar av Sveriges utsläpp av växthusgaser kommer från industrin och inrikes transporter. Utredningens förslag stödjer dessa sektorers klimatomställning och skapar utöver det förutsättningar för utsläppsminskningar även inom andra sektorer och utanför Sveriges gränser.

Genom att underlätta och påskynda en modernisering och utbyggnad av elnätet bidrar utredningen till den snabbare elektrifiering av bl.a. industrin och transportsektorn som är central för att möjliggöra ett samhälle utan nettoutsläpp inom den tidsram som klimatmålen innebär. Förslagen som syftar till att åstadkomma ett transporteffektivt samhälle och ett minskande trafikarbete på våra vägar leder till mindre utsläpp av växthusgaser och reducerad sårbarhet för samhället mot höjda drivmedelspriser och drivmedelsbrist.

En snabb elektrifiering av industrin och transportsektorn i kombination med en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle innebär att biobränslen inte behöver användas i lika hög utsträckning inom industrin och transportsektorn för att klara uppställda klimatmål. Hållbart producerade biobränslen är en efterfrågad men starkt begränsad resurs ur ett globalt perspektiv. Biobränslen som inte används inom industrin eller till vägtransporter kan ersätta fossila bränslen inom andra sektorer som för närvarande är svåra att elektrifiera, exempel-

vis luft- och sjöfart. Ett effektivt resursutnyttjande är en hörnsten i en klimatomställning som också ska vara miljömässigt hållbar.

Förslagen i utredningens delbetänkande från mars 2021 innebär att krav kan ställas på minskad klimatpåverkan från verksamheter och åtgärder och ger en bred möjlighet att beakta positiva bidrag till klimatomställningen i prövningen enligt miljöbalken. Den största utmaningen för verksamheter som kan bidra till klimatomställningen är inte att få tillstånd utan att processerna tar för lång tid i dag. Genom detta betänkande kompletteras delbetänkandet med förslag som ger ytterligare möjlighet att beakta klimatperspektivet men som också bidrar till en snabbare omställning.

Utsläppen från befintliga verksamheter behöver minska i linje med Sverige mål om nettonollutsläpp av växthusgaser. För att klara omställningen till ett samhälle med nettonollutsläpp behöver dock också nya verksamheter och helt nya typer av aktiviteter komma till stånd som har låg klimatpåverkan eller bidrar till klimatomställningen genom nettoupptag av koldioxid. Det behövs också verksamheter som t.ex. elnät som möjliggör att andra verksamheter kan bedrivas med lägre eller utan utsläpp av växthusgaser. Utredningens förslag bidrar sammantaget till att förbättra förutsättningarna för sådana verksamheter och aktiviteter.

Anders Danielsson

Sammanfattning

Klimaträttsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Främja bidrag till klimatomställningen

Rättsligt utrymme för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningen enligt miljöbalken

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken. Analysen visar att det sannolikt finns ett visst rättsligt utrymme men att det är mycket begränsat.

Med miljöbalkens systematik skulle en ny bestämmelse i 2 kap. inte möjliggöra avvägningar mot intressen som regleras i andra delar av balken och det är oftast sådana intressen som utgör hinder i prövningarna. Avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs enligt 3 kap. miljöbalken där också totalförsvaret ges ställning som särskilt intresse, miljökvalitetsnormer regleras i 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald i 7 och 8 kap. miljöbalken samt på förordningsnivå.

En del av skyddsintressena följer av EU-rätten, som t.ex. art- och områdesskydd samt miljökvalitetsnormer. På EU-nivå finns det ett visst rättsligt utrymme att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar men det är relativt litet.

En klimatanpassad platsvalsregel

Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken klimatanpassas så att det även ska beaktas att ändamålet med verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas.

Avsikten med att klimatanpassa platsvalsregeln är att utnyttja det begränsade rättsliga utrymme som finns för att avväga till förmån för klimatet, vilket i vissa fall kan leda till att en plats anses lämplig av hänsyn till klimatet som annars inte hade ansetts lämplig. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet avgör vilket intresse som väger tyngst.

Tillsammans med förslagen från utredningens delbetänkande kommer ändringen i platsvalsregeln att leda till att klimatperspektivet införs på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken. Ett förtydligande av platsvalsregeln bidrar även till att stärka utredningens förslag om att föreskriva villkor för transporter.

En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel som skulle ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen i tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Avslag i prövningar beror oftast på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning, som artskydd och totalförsvarsverksamhet, och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle knappast göra någon skillnad i relation till sådana skyddsintressen. Eftersom det rör starka intressen skulle det inte heller ge den önskade effekten att skapa avvägningsregler om klimat i andra delar av miljöbalken.

Ett ökat bidrag till klimatomställningen kan skapas på främst två sätt i prövningen. Det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det största hindret att de inte får tillstånd utan att det tar för lång tid att få det. Utredningen förordar inte en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken eftersom en sådan bedöms få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få

tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen. Tvärtom skulle en sådan regel sannolikt förlänga tidsåtgången i många fall. De positiva effekterna bedöms därmed bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen

Verksamhetsutövare behöver tidigt få vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets intressen och hur en eventuell konflikt skulle kunna lösas. Med sådan vägledning skulle en verksamhetsutövare kunna göra de justeringar av ansökan som behövs för att inte försvaret ska motsätta sig verksamheten.

Utredningen ser positivt på att olika steg redan har tagits för att främja samexistens men det återstår flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs. Försvarsmakten ska därför få ett fristående uppdrag om att ta fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Vidare behöver det utredas om det går att sätta tidsgränser för när besked ska lämnas i syfte att undvika osäkra och långdragna processer. Dessutom behöver dialogen mellan Försvarsmakten och sökanden tydliggöras ytterligare.

Att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken

Flera av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen anses vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan redan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det skulle därför inte göra någon skillnad om tillägg som omfattar sådana verksamheter görs i 3 kap. 8 § miljöbalken.

Klimatintresset har en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verk-

samheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av. Det är därför inte heller lämpligt att ge klimatintresset samma typ av företräde som totalförsvaret enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än vissa andra intressen enligt 3 kap. miljöbalken eftersom en sådan regel t.ex. skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

Att väga klimat mot skyddsintressen i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken

Utredningen bedömer att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att driva ändringar i EU-rätten som försvagar skyddsintressen i form av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv. Sådana skyddsintressen utgör förbud och det rättsliga utrymmet för att ändra svensk lagstiftning så att klimatet ges större vikt är därmed litet. Utvecklingen inom EU kan dock göra att åtminstone möjligheten för vissa verksamhetstyper att få dispens kan öka.

Det finns inte något etablerat instrument för att skapa undantag från skyddsintressen i EU-rätten utan en dispensprövning krävs i de fall förbuden aktualiseras. Det vore önskvärt att Sverige ser över sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv och följer upp praxis för att tydliggöra i vilka fall det krävs dispenser.

Utredningen föreslår undantag för vissa starkströmsledningar från biotopskyddet och strandskyddet, vilket utgör exempel på hur lagstiftningen för skyddsintressen som är inrättade på nationell nivå kan ses över för att underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag.

Tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning

Genom utredningens förslag i delbetänkandet om ändring av miljöbalkens mål förtydligas att regeringen kan förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till målet att minimera klimatförändringar. Ett tillägg skulle kunna göras till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller

efter förbehåll kan, förbehålla sig prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg eftersom de positiva effekterna i form av fler tillstånd, om några, är små i förhållande till de negativa konsekvenserna i form av längre handläggningstider och behov av ytterligare resurser till Regeringskansliet.

Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen

Enligt förarbetena omfattar miljöbalken redan klimat men det beaktas inte regelmässigt i prövningar. De förtydliganden som utredningen föreslår i delbetänkandet om hur klimatperspektivet ska beaktas är nödvändiga eftersom praxis inte kommer att ändras om inte lagstiftningen ändras först. Med de förslagen kan hänsyn tas både till olika typer av åtgärder för att minska utsläpp och till bidrag till klimatomställningen. Dessutom möjliggör förslagen att sådan hänsyn tas både vid tillståndsprövning och tillsyn.

För verksamheter som prövas enligt sektorslagstiftning finns det möjlighet att se över regelverket för att förbättra möjligheterna att få tillstånd men framför allt för att det ska ske snabbare än i dag. Utredningen lägger en rad förslag om elnät som exemplifierar hur en sådan översyn kan främja verksamhetstyper som bidrar till klimatomställningen.

Det pågår för närvarande ett flertal initiativ för att korta prövningsprocesser och göra dem mer effektiva. Eftersom snabbare tillståndsprocesser är viktigast för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen bör det arbetet fortsätta både för prövningsprocessen enligt miljöbalken och enligt sektorslagstiftning.

Elnät

Syftet med förslagen

Den förväntade omställningen av energiproduktionen, kraftigt ökad elanvändning framöver och åldrat elnät innebär stora behov av anpassning och utbyggnad av elnätet. Utredningen har sett över lagstiftningen i syfte att förbättra förutsättningarna för att planering och prövningar som berör elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifier-

ingens betydelse för klimatomställningen och i syfte att bidra till en snabbare process för att förnya, förstärka och bygga ut elnätet. Förslagen exemplifierar också hur sektorslagstiftning kan ses över för att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Vissa förslag syftar även till att främja att system- och beredskapsperspektiv kan beaktas vid koncessionsprövningen.

Utredningen har fokuserat på ändringar i lagstiftningen kring starkströmsledningar som kräver linjekoncession bl.a. eftersom sådana ledningar har längre ledtider än övrigt elnät. För att de totala ledtiderna för elnätsbyggnation ska kortas krävs också förändrade arbetssätt hos både sökande och myndigheter t.ex. med nätutredningar, upphandling och entreprenader samt mer parallella processer. Det finns också en rad andra aspekter som påverkar möjligheterna att nå energi- och klimatmålen och som utredningen inte lägger förslag om, t.ex. tariffsystemet och flexibilitetslösningar.

Elnät i planering

Det finns ett antal olika planeringsinstrument som rör elnätet och många olika aktörer med delvis oklara roller. Utredningen föreslår en översyn av hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Förslaget syftar till att långsiktigt skapa förutsättningar för att upprätthålla och utveckla elnätet.

Enligt förslaget ska regeringen tillsätta en utredning som särskilt ska analysera hur energi- och klimatplanering kan struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. En sådan utredning ska se över hur länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier kan stärkas bl.a. genom framtagande av planeringsunderlag och handlingsplaner inom områdena energi- och klimat på regional nivå som ska uppdateras med lämplig regelbundenhet.

En sådan utredning ska också förtydliga kommunernas och regionernas roll i planeringen av energi- och klimatomställningen. Utredningen föreslår att lagen (1977:439) om kommunal energiplanering ska ändras för att i stället gälla kommunal energi- och klimatplanering. Även de kommunala energi- och klimatplanernas syfte, innehåll, och användning ska ses över.

Hur samordningen bör ske mellan länsstyrelserna, med kommunerna och med andra typer av planering enligt t.ex. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska också utredas.

När det gäller den fysiska planeringen enligt PBL anser utredningen att lagstiftningen är funktionell men att det behövs stärkt vägledning både avseende hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet och hur hänsyn ska tas till elnät i den fysiska planeringen. Regionala planeringsunderlag för energi- och klimat som tas fram av länsstyrelsen skulle kunna vara ett verktyg för att sammanställa vilket behov av mark som transmissions- och regionnätens utvecklingsplaner innebär i respektive län. Genom att ge länsstyrelsen en stärkt roll och resurser att förmedla dessa markbehov skulle elektrifieringen kunna underlättas.

Utredningen föreslår också att Boverket ska ges ett uppdrag att se över vägledningen kring PBL och elnät i syfte att identifiera vad som kan försvåra användandet av elnät och hur hänsyn till elnät kan underlättas i den fysiska planeringen.

Utredningen bedömer att utpekande av de mark- eller vattenområden som är av riksintresse för energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten.

Tydligare prövning av linjekoncessioner

I syfte att bidra till mer förutsebara, effektiva och snabba processer lämnar utredningen förslag som klargör prövningen av en lednings lämplighet inom ramen för en linjekoncession. Enligt förslaget ska en ledning anses lämplig om den behövs för att uppfylla skyldigheter i ellagen (1997:857) eller EU-rätt. En ledning ska också anses lämplig om den behövs för att tillgodose en säker och tillräcklig elförsörjning, vilket inkluderar framtida förväntade behov och kan baseras på en prognos eller ett scenario, eller om stärkt nätkapacitet bedöms lönsam för samhället, t.ex. för att bygga bort begränsningar i överföring mellan elområden. Även andra ledningar kan anses lämpliga förutsatt att de behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse. Dessutom ska prövningen av lämplighet omfatta en bedömning av ändamålsenlighet av ledningens placering i nätet och dess tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning. Utredningen föreslår att en ny bestämmelse uttömmande ska reglera vilka

aspekter av ledningens utförande som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Övriga frågor om ledningens lokalisering och utformning ska enligt förslaget inte bedömas inom ramen för lämpligheten. Dessa frågor bedöms inom ramen för prövningen av ledningens förenlighet med miljöbalken samt den föreslagna regleringen av valet mellan luftledning och kabel.

Miljöprövningen ska avse ledningens byggande och användning i en i huvudsak bestämd sträckning. Det förtydligas också att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i ett ärende om linjekoncession i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och om beslutet innebär ändrad markanvändning. Samtidigt ska ökad vägledning ges i syfte att förtydliga och underlätta miljöbalkens tillämpning, genom att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att ta fram vägledning om magnetfält och Naturvårdsverket om fåglar. Länsstyrelserna ska få i uppdrag att se över sin roll så att den blir tydligare och mer enhetlig i samråd respektive prövning av linjekoncession.

Utredningen föreslår att eventuella villkor ska vara förenliga med ledningens ändamål, föreskrifter om god kvalitet på överföringen av el, mål för driftsäkerhet i transmissionsnätet eller föreskrifter om elsäkerhet.

Dessutom ska en särskild utredning ges i uppdrag att genomföra en översyn av ersättningsbestämmelserna i syfte att bidra till ökad acceptans, snabbare tillståndsprocesser och bättre förutsättningar att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

Valet mellan luftledning och mark- eller sjökabel tar ofta mycket tid i prövningar och leder till omfattande krav på utredning i växelströmsnätet på spänningsnivåer från 130 kV och uppåt. Det är också på dessa spänningsnivåer som det har framförts att det finns överföringstekniska utmaningar med att använda alltför stor andel kabel.

Utredningen föreslår att det införs en övergripande bestämmelse om vilka aspekter som särskilt ska beaktas vid valet mellan luftledning och kabel i ellagen. Det ska också skapas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter med kriterier för val av teknik

mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Sådana kriterier bedöms avgörande för att förslaget ska uppnå syftet att bidra till kortare ledtider.

Utredningen föreslår att föreskrifterna ska ange att växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som utgångspunkt ska byggas som luftledning. Det föreslås även kriterier för när kabel får användas. Är något av kriterierna till skydd för bebyggelse eller människors hälsa och miljön uppfyllda ska kabel användas om och i den utsträckning det är förenligt med de aspekter som ska beaktas särskilt vid valet mellan luftledning och kabel och fördelarna som kan uppnås med kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning. Kriterierna förtydligar även när skälen för detta teknikval ska beskrivas i en ansökan om linjekoncession.

Förhandsbesked

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att begära förhandsbesked om en ledning uppfyller kraven för att anses lämplig enligt ellagen. Genom ett sådant förhandsbesked kan ett nätföretag på ett tidigt stadium få besked om Energimarknadsinspektionen bedömer att en viss ledning är en lämplig investering. Förslaget sparar resurser och ökar förutsebarheten samt underlättar samråd och planering genom att ange vissa ramar inför ansökan om linjekoncession.

Förslaget gäller endast starkströmsledningar som kräver linjekoncession och som prövas av Energimarknadsinspektionen och kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ett förhandsbesked ska få begäras samlat för flera planerade ledningar eller förstärkningar om nätföretaget bedömer att dessa är av sammanhängande betydelse, vilket ökar möjligheten att ta hänsyn till systemperspektivet.

Frågan om ledningen ska anses lämplig avser endast de aspekter som ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen, dvs. dels om en ledning behövs eller om den är att anse som lönsam, dels om den har en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning. Ett positivt förhandsbesked innebär att Energimarknadsinspektionen beslutar att en ledning ska anses lämplig. Ett sådant ska, med viss möjlighet till omprövning, vara bindande i koncessionsprövningen förutsatt att ansökan sker inom viss tid.

I en begäran om förhandsbesked kan nätföretaget även begära att Energimarknadsinspektionen ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). En begäran om förhandsbesked innebär alltså ett tillfälle att få alternativ som kan påverka möjligheterna att uppfylla dessa föreskrifter eller mål bedömda inom ramen för samma begäran om förhandsbesked. I denna del kan begäran endast avse alternativ som kan få en avgörande påverkan på dessa föreskrifter eller mål. Det kan t.ex. vara frågan om det är förenligt med kraven på driftsäkerhet att sambygga en ledning med en annan ledning eller i vilken utsträckning kabel kan användas utan risk för påverkan på god kvalitet på överföringen av el.

Energimarknadsinspektionens bedömning av en eller flera alternativa utformningar kan vara att en av dem inte skulle vara förenlig med de krav som ställs, vilket får till följd att det alternativet inte behöver utredas i den efterföljande specifika miljöbedömningen. En sådan bedömning av att ett alternativ inte är förenligt med kraven är inte bindande men vägledande för den efterföljande koncessionsprövningen.

Undantag från vissa förbud

Utredningen föreslår att byggande och underhåll av starkströmsledningar med linjekoncession ska undantas från förbuden i miljöbalken mot påverkan på områden som omfattas av biotopskydd eller strandskydd. Det innebär samtidigt undantag från krav på dispens.

För områden som omfattas av generella biotopskydd eller strandskydd beviljas normalt dispens. Med hänsyn till det och till de övriga prövningar som krävs för att bygga elnät bedömer utredningen att införandet av undantag gör mycket liten skillnad för skyddsintressena men sparar väsentligt med tid och resurser för både de som ansöker och de som har att handlägga ansökningarna. Undantagen kan också underlätta strävan efter mer parallella processer eftersom projekt inte skulle behöva vänta på beslut om dispens.

För de särskilda biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen beviljas inte alltid dispens. Utredningen föreslår ett undantag som

säkerställer att nödvändigt underhåll av ledningar som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens. Undantaget är dock begränsat till fall där en linjekoncession för en ledning beviljades innan biotopskyddsområdet beslutades.

Förslagen gäller bara starkströmsledningar som kräver linjekoncession. Miljöprövningen inom ramen för koncessionsprövningen och de övriga miljöprövningar som krävs för att bygga elnät kommer fortsatt att säkerställa ett tillräckligt miljöskydd. Utredningen föreslår också att länsstyrelserna får i uppdrag att se över hur de kan bevaka syftet med biotop- och strandskydd i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession.

Sammantagna effekter och konsekvenser av förslagen

Förslagen möjliggör en snabbare elnätsbyggnation, leder till ett stärkt systemperspektiv och till att större hänsyn kan tas till funktion, driftsäkerhet och god kvalitet på överföringen av el. Det skapar förutsättningar för ett elnät som ger tillräckligt skydd för miljö och egendom samt betryggande säkerhet mot person- eller sakskada på grund av el samtidigt som en snabbare kapacitetsökning möjliggörs.

Utredningen bedömer att det faktiska utfallet för var och hur ledningar på spänningsnivåer om 130 kV eller högre byggs inte kommer att ändras på ett påtagligt sätt genom utredningens förslag men att det kommer att gå snabbare att avgöra i prövningen. Om förutsättningarna för användning av kabel på aktuella spänningsnivåer förändras påtagligt i framtiden är det dock av vikt att kriterierna då ses över för att undvika negativa konsekvenser.

Effekt på växthusgasutsläppen

Elektrifiering innebär att de territoriella utsläppen från stora svenska utsläppskällor inom t.ex. industriproduktion och transport kan minska. Elproducenter och elanvändare kan tidigare anslutas till elnätet och verksamheter kan minska sina utsläpp av växthusgaser tidigare vilket ökar möjligheten att nå de svenska klimatmålen.

Konsekvenser för företag

Genom förenklade processer och kortare ledtider kommer tid och resurser att sparas både hos myndigheter och nätföretag. För energiproducerande och användande företag innebär en tidigare möjlighet till anslutning till elnät förbättrade möjligheter till stärkt konkurrenskraft. Det skapas också förbättrade möjligheter till sysselsättning och lokal utveckling där sådana företag finns eller etableras.

Konsekvenser för kommuner och staten

Förslagen bidrar sammantaget till kortare ledtider. De skapar förutsättningar att korta vissa samråd med några månader, t.ex. för att frågor om ledningen behövs eller ska byggas som luftledning eller kabel kan undvikas. Även handläggningen hos Energimarknadsinspektionen kan kortas med några månader genom att tydligare lagstiftning och vägledning underlättar prövningen och bör bidra till bättre underlag samt minskat behov av kompletteringar. Någon månad kan sparas vid genomförande och byggande i de projekt ledningsrätt och koncessionsprövning sker mer parallellt eftersom dispenser från biotopskydd och strandskydd inte behöver inväntas. Riskerna för förseningar som i vissa fall kan uppgå till flera år, minskar bl.a. genom förenklat teknikval och mindre risk för olika bedömningar från nätföretag och Energimarknadsinspektionen.

För de särskilda uppdragen till Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna krävs resurser. Även vid Energimyndigheten kommer resurser krävas för utpekande av områden av riksintresse. Kommuner påverkas av ändrade krav på planering, av att fler områden av riksintresse kan tillkomma och genom att de blir av med vissa prövningar.

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Andra konsekvenser av förslagen

Konsekvenserna av utredningens förslag för enskilda är i huvudsak indirekta och följer av övriga beskrivna konsekvenser. Tidigarelagd utbyggnad påverkar hastigheten i strukturomvandlingen och en över-

flyttning av arbetstillfällen till elektrifierade verksamheter kan ske tidigare. Utredningens förslag förväntas inte öka intrången men kan bidra till att intrång och ianspråktagande av mark kan ske något tidigare.

Den huvudsakliga effekten av utredningens förslag, att utbyggnad och förstärkning av elnät som behövs eller är lönsamma kan tidigareläggas, förväntas vara samhällsekonomiskt positiv.

Föreslagna uppdrag om vägledning för fåglar och magnetfält kan bidra positivt till övriga miljömål.

Transporteffektivt samhälle

För att vara i linje med Sveriges långsiktiga klimatmål om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 behöver transportsystemets klimatomställning stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering samt energieffektiva fordon och fartyg. Enligt utredningen krävs en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Enligt utredningen innebär nuvarande lagstiftning en otydlig reglering av hur den nationella planen för transportinfrastruktur, länsplanerna för regional transportinfrastruktur och Trafikverket ska förhålla sig till behovet av ett transporteffektivt samhälle. Utredningen föreslår därför att begreppet transporteffektivt samhälle införs i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet transporteffektivt samhälle för att konkretisera dess innebörd. Utredningens förslag innebär att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid.

Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna är begränsat, men förväntas kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till, även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att infrastrukturobjekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar.

Utredningen förslår också att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Fyrstegsprincipen innebär att problem i transportsystemet ska lösas med åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som gör det möjligt att nyttja befintlig transportinfrastruktur mer effektivt framför åtgärder som nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer. Utredningen menar att fyrstegsprincipen inte tillämpas som avsett. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister i stället för från ett systemperspektiv som ofta är nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Trafikverket anser sig också ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Resultatet blir i många fall en bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar.

Utredningen föreslår att inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna ska bestämmas med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering

till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. föreslås få ett tillägg som innebär att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnationer eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Tillägg görs också för att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder.

Dessutom föreslås Trafikverkets instruktion ändras så att det tydliggörs att myndighetens uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Trafikverkets mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller ge effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Avslutningsvis föreslås Trafikverket få i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

För att på ett adekvat sätt påverka transportsystemets utveckling är det inte tillräckligt att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Utredningen föreslår därför att den som upprättar den nationella planen respektive en länsplan ska fastställa om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Den som upprättar sådana planer förutsätts se till att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bl.a. minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar och samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Ett huvudproblem med dagens infrastrukturplanering är den prognosbaserade planeringsansatsen. Den gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas bli lönsamma och vara rationella eftersom en generell fortsatt trafikökning med personbil och lastbil prognosticeras. Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som inte passar in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Det uppstår också konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling.

Utredningen anser att transportplaneringen inte längre kan baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande. Utredningen föreslår därför att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ och ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Vidare ska Trafikverket bistå andra planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen. Trafikverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken ska utformas.

Tidsvärderingar och kalkylränta

Utredningen menar att det finns skäl att se över hur samhällsekonomiska analyser genomförs inom ramen för dagens transportplanering. Utredningen anser därför att regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att göra en sådan översyn med utgångspunkt i nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ska ingå att, utifrån erfarenheterna, granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten.

Transportvillkor i miljöbalken

Utredningen föreslår att miljöbalken ändras så att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor. På så vis måste prövningsmyndigheten ta ställning till behovet av sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor om det inte är aktuellt eller befogat i det enskilda fallet. En verksamhetsutövare ska dessutom redan enligt 6 kap. 35 § miljöbalken identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter inklusive på klimat som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt ange uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljö- och klimateffekterna. Detta gäller även de miljöeffekter som uppkommer från verksamhetens följdföretag i form av transporter. Det finns därför redan ett tillräckligt underlag för prövningsmyndigheten att bedöma om tillståndet ska förenas med transportvillkor.

Utvecklade stadsmiljöavtal

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Satsningar på utvecklade stadsmiljöavtal har sannolikt också betydelse för möjligheten att få till stånd en socialt hållbar klimatomställning av transportsektorn i hela landet.

Ökad möjlighet till gångtrafik spelar en viktig roll för att möjliggöra ett stärkt fokus på tillgänglighet när kommuner trafik- och stadsplanerar. Det finns också behov av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att minska biltrafiken. Åtgärdspaket bör innehålla både piska och morot och där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot.

Utredningen föreslår därför att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Utredningen föreslår också att godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken.

Avslutningsvis föreslås att regeringen tillsätter två utredningar, en som ska undersöka om statligt stöd får och bör kunna ges till drift

av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal och en som ska utreda förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för det sistnämnda uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Den fysiska planeringen på kommunal nivå har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Det finns därför ett behov av att låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner som ger upphov till betydande trafikflöden.

I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som föregår översiktsplaner och detaljplaner. Utredningen föreslår därför en ändring i PBL som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden.

De föreslagna ändringarna innebär att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen ska beakta förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner. Det minskar behovet av transporter och möjliggör ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik. Krav på miljöbedömningar med utgångspunkt i fyrstegsprincipen innebär att kommunerna ska beakta trafikflöden i planeringen och de kan därför också förväntas vidta steg 1- och steg 2-åtgärder i större utsträckning.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningen föreslår att länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen ska stärkas i syfte att ge de övergripande transportpolitiska målen ett större genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå. De föreslagna ändringarna i PBL och i länsstyrelseinstruktionen ger stöd för att länsstyrelsen i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska verka för åtgärder som styr samhälls-

planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. Utredningens förslag ger alltså stöd för att de transportpolitiska målen ska ges ett ökat genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå.

Sammantagna effekter och konsekvenser av förslagen

Sammantaget främjar utredningens förslag åtgärder som minskar transportefterfrågan, påverkar val av färdmedel i riktning mot gång, cykel och kollektivtrafik samt leder till en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Förslagen förväntas leda till minskade investeringar i utökad vägkapacitet. Utredningens förslag garanterar dock inte att vissa specifika åtgärder kommer att vidtas respektive inte vidtas och utredningen kan därmed inte förutsäga med precision vilka effekterna och konsekvenserna blir.

Effekt på växthusgasutsläppen

Utredningen bedömer att förslagen kommer att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser betydligt jämfört med om de inte genomförs (nollalternativet). Utsläppsminskningar förväntas inom vägtransportsektorn till följd av minskad användning av fossila drivmedel. Förslagen bedöms även leda till utsläppsminskningar inom andra sektorer, framför allt till följd av att biodrivmedel som inte längre behövs för vägtransporter när trafikarbetet dämpas kan ersätta fossila bränslen inom t.ex. luft- och sjöfart.

Konsekvenser för företag

Förslagen kommer att påverka företag i olika grad beroende på bransch och på hur pass påverkad branschen är av åtgärder som syftar till att minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Förutsättningarna för transportköpande och transportberoende företag kommer att förändras. Ett ökat fokus på transporteffektivitet och tillgänglighet i transportplaneringen kan t.ex. få till följd att bilberoende större handelsplatser och arbetsplatser blir mindre attraktiva i förhållande till konkurrerande verksamheter med större möjligheter till ett hållbart resande.

Åtgärder som ökar kostnaderna för godstransporter kan påverka den svenska industrins konkurrenskraft negativt. Det finns dock flera åtgärder som kan minska trafikarbetet med lastbil utan att nödvändigtvis öka kostnaderna för godstransporter, t.ex. att göra det möjligt att använda längre och tyngre lastbilar och åtgärder för att stärka godstransporter på järnväg.

Pandemin har visat på sårbarheten i globala värdekedjor baserade på *just-in-time*-leveranser och Rysslands invasion av Ukraina med efterföljande sanktioner har lett till ökat pris på världsmarknaden för råolja och kraftigt höjda drivmedelspriser. Ett ökat fokus på transporteffektivitet kan möjliggöra att svenska företag står bättre rustade för att möta framtida osäkerheter och stora prisökningar på energi och drivmedel till följd av omvärldshändelser.

Konsekvenser för kommuner och staten

Förslagen inom områdena transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på kommunerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa. Ett stort antal kommuner kommer dock sannolikt att välja att utnyttja de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för att vidta fler eller större åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och minskat trafikarbete med bil jämfört med i dag. Detta ökar berörda kommuners kostnader för sådana åtgärder även om åtgärderna medfinansieras via länsplan. Vidtagna åtgärder kan dock, i enlighet med åtgärdernas syfte, förväntas minska berörda kommuners kostnader relaterade till ökad biltrafik och bidra till andra positiva budgetära effekter på kort och lång sikt.

Utredningens förslag om att använda fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer för att beakta trafikflöden specificerar ett arbetssätt vilket inte nödvändigtvis behöver innebära en ökad arbetsbörda i jämförelse med hur kommuner arbetar i dag.

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Trafikverket är den statliga aktör som är mest berörd av utredningens förslag. Trafikverket har i dag personal som arbetar med lik-

artade frågor eller innehar motsvarande kompetens. Den tydliga kursändringen gör dock att utredningen bedömer att Trafikverket behöver förstärka sina personella resurser både regionalt och nationellt.

Utredningen föreslår att finansieringen av förslagen om förändrad transportplanering i sin helhet ska vara budgetmässigt neutral och verkställas genom omprioritering inom och mellan anslagen för transportplanering inom *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*.

Andra konsekvenser av förslagen

Genom att förutsättningarna för att gå, cykla och resa kollektivt förbättras ökar tillgången till mobilitet för grupper som inte kör bil eller kör bil i mindre utsträckning, exempelvis kvinnor, barn, äldre och ekonomiskt svaga. Utredningens förslag kan antas leda till såväl ökad jämställdhet som jämlikhet. Förslagen kan vidare förväntas få en positiv påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Åtgärder för att minska biltrafiken kan däremot förväntas leda till sämre tillgänglighet med bil, exempelvis genom att sänkta hastighetsgränser ökar restiderna, vilket särskilt drabbar grupper som av olika anledningar saknar alternativ till bilen.

Att i linje med utredningens förslag förbättra förutsättningarna för gång, cykel och kollektivtrafik, inklusive genom omfördelning av vägytor, samtidigt som hastigheter sänks för bilar har en positiv inverkan på trafiksäkerheten.

Genom att främja åtgärder för minskat vägtrafikarbete och sänkta hastigheter förväntas utredningens förslag resultera i minskade luftföroreningar av t.ex. partiklar och kväveoxider. Förslagen bidrar därigenom till att uppfylla bl.a. miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*.

Summary

The Climate Law Inquiry's final report presents proposals for amendments to the legislation in three areas: promoting contributions to the climate transition, facilitating construction of electricity grids and a transport-efficient society.

Promoting contributions to the climate transition

Legal scope for giving the climate greater weight in the permit procedure under the Environmental Code

The Inquiry has had the task of investigating the possibility of weighing climate benefits against negative impacts on human health and the environment through a special balancing rule in the Environmental Code or in some other way. This report contains an analysis of the size of the legal scope for giving the climate greater weight in relation to other protection interests under the Swedish Environmental Code. This analysis shows that there is some legal scope but that it is very limited.

With the systematic approach of the Environmental Code, a new provision in Chapter 2 would not make balancing possible against interests regulated in other parts of the Environmental Code, and it is generally interests of this kind that are impediments in the permit procedure. Elsewhere in the Code, balancing concerning land, water and the physical environment in general is carried out under Chapter 3 of the Code, where total defence is also given standing as a special interest; environmental quality standards are regulated in Chapter 5 of the Code and protection of certain areas and of biodiversity is regulated in Chapters 7 and 8 of the Code and at ordinance (i.e. Government regulation) level.

Some of the protection interests follow from EU law, such as the Birds Directive and Habitats Directive and environmental quality standards. At EU level there is some legal scope to give the climate greater weight in the permit procedure, but it is relatively small.

A climate-adapted appropriate location principle

The Inquiry proposes climate-adapting the appropriate location principle in Chapter 2, Section 6 of the Environmental Code so that it also requires that the location chosen enables the purpose of the activity or the measure to be achieved with the least climate impact or the greatest contribution to minimising climate.

The intention of climate-adapting the appropriate location principle is to make use of the limited legal scope available for balancing in favour of the climate, which can, in some cases, lead to a location that would not otherwise have been considered suitable. The overall assessment in the case determines which interest carries most weight.

Along with the proposals in the Inquiry's interim report, the amendment of the appropriate location principle will lead to the climate perspective being implemented in a thoroughgoing way in Chapter 2 of the Environmental Code. A clarification of the appropriate location principle also contributes to strengthening the Inquiry's proposal to prescribe conditions for transport.

A new balancing rule in Chapter 2 of the Environmental Code

The Inquiry has considered several ways of designing a balancing rule that would give the climate greater weight in relation to human health and other environmental interests in the permit procedure under the Environmental Code. The reason for rejections of permit applications is generally that the permit authority has made the assessment that the activity would have too much of a negative impact on protection interests with a strong standing, such as biodiversity and total defence activities, that are regulated in Chapter 2. A balancing rule in Chapter 2 of the Environmental Code would hardly make any difference in relation to these protection interests. Since strong interests are involved, nor would the desired effect be achieved by creating balancing rules in other parts of the Environmental Code.

An increased contribution to the climate transition can mainly be realised in two ways in the permit procedure. One is that more activities that contribute to the climate transition are given permits and the other is that the examination is faster. For many types of activities the biggest obstacle is not that they do not get a permit but that it takes too long to get one. The Inquiry does not recommend a balancing rule in Chapter 2 of the Environmental Code since such a rule is judged to have a very limited effect both on the possibilities of getting a permit and in shortening the length of the permit procedure. On the contrary, a rule of that kind would probably extend the length of the procedure in many cases. The positive effects are therefore judged to be very small and not to outweigh the negative consequences.

Guidance on coexistence with total defence interests

Operators need to be given early guidance about when and how a planned activity can cause substantial harm to total defence interests and how a potential conflict can be solved. With such guidance an operator would be able to make the adjustments needed to their application so that the defence authorities will not oppose the activity.

Several steps have already been taken to foster coexistence, and the Inquiry takes a positive view of this; but there are still several areas where early responses and greater clarity are required. The Swedish Armed Forces should therefore be given a separate commission to produce guidance about how activities that contribute to the climate transition can coexist with defence activities without substantially counteracting total defence interests or causing substantial harm to areas that are of national interest because they are needed for total defence installations under Chapter 3, Section 9 of the Environmental Code.

An investigation should also be made of whether it is possible to set time limits for giving responses so as to avoid uncertain and protracted processes. In addition, further clarification is needed regarding the dialogue between the Swedish Armed Forces and applicants.

Inserting the climate in Chapter 3 of the Environmental Code

Several of the types of activities identified by the Inquiry as key activities for the climate transition are considered to be essential for other reasons, and land or water areas that they need to use may already be identified as areas of national interest under Chapter 3 of the Environmental Code. Amending Chapter 3, Section 8 of the Environmental Code to include these activities would therefore not make any difference.

The climate interest is of a different character from total defence interests since it is not possible to identify in advance which areas will be needed by activities that contribute to the climate transition. This means that giving the climate interest the same type of priority as total defence under Chapter 3, Section 10 of the Environmental Code is not appropriate either. Moreover, the Inquiry makes the assessment that it can be inappropriate to allow the climate interest to carry greater weight than other interests under Chapter 3 of the Environmental Code since a rule of that kind could, for example, put the survival of reindeer husbandry at risk.

Weighing the climate against protection interests under Chapters 5, 7 and 8 of the Environmental Code

The Inquiry makes the assessment that it is neither appropriate nor possible for Sweden to press for amendments to EU law that weaken certain protection interests, e.g. in the form of protection for birds or other species in the EU's nature directives. These protection interests constitute prohibitions and the scope for amending Swedish legislation to give the climate more weight is therefore small. However, developments in the EU may mean that, at least, the possibility for certain types of activities to be given exemptions may increase.

There is no established instrument for creating exceptions from protection interests in EU law and an exemption review is required in the cases covered by the prohibitions. It would be desirable for Sweden to review its implementation of the EU Birds Directive and Habitats Directive and to follow up case-law so as to clarify which cases require exemptions.

The Inquiry proposes exemptions for certain electric power lines from biotope protection areas and shore protection areas; this is an

example of how legislation for protection interests put in place at national level can be reviewed to ease the way for types of activities central to the climate transition. Apart from this, the Inquiry has not been able to investigate further reasons for exemptions or exceptions.

Supplement to the Government's consideration of permissibility

The Inquiry's proposal in its interim report to amend the objectives of the Environmental Code makes clear that the Government can reserve the right to consider the permissibility of an activity under Chapter 17, Section 3 of the Environmental Code if the scope of the activity is or is likely to be substantial or intrusive in relation to the objective of minimising climate change. An addition could be made to the Government's consideration of permissibility so that the Government always has to, or after a reservation, can reserve for itself the right to consider the permissibility of an activity that is of great importance for the climate transition.

However, the Inquiry does not recommend an addition of that kind since its positive effects in the form of more permits, if any, are small in relation to the negative consequences in the form of longer processing times and the need for additional resources in the Government Offices.

Other ways of promoting contributions to the climate transition

According to its legislative history, the Environmental Code already includes the climate – but it is regularly not taken into account in permit procedures. The clarifications that the Inquiry proposes in its interim report about how consideration is to be given to the climate perspective are essential since case-law will not change unless the legislation is changed first. With those proposals, account can be taken both of different types of measures to reduce emissions and of contributions to the climate transition. Moreover, the proposals make it possible to take these measures and contributions into account both in the permit procedure and in supervision.

As regards activities examined under sectoral legislation, it is possible to review the regulations in order to improve the possibilities

of getting a permit, but especially so as to make the process faster than at present. The Inquiry presents a number of proposals about the electricity grid that exemplify how this kind of review can promote types of activities that contribute to the climate transition.

A number of initiatives are currently under way to shorten permit procedures and make them more effective. Since faster permit procedures are most important in order to enable more activities to transition and contribute to the climate transition, this work should continue for the permit procedures under both the Environmental Code and sectoral legislation.

The electricity grid

Purpose of the proposals

The expected transition in energy production, greatly increased electricity use in the future and an aged electricity grid entail major needs to adapt and expand the electricity grid. The Inquiry has reviewed the legislation in order both to enable planning and permit procedures regarding electricity grid construction that take the importance of electrification for the climate transition into account and to contribute to a faster process for renewing, reinforcing and expanding the electricity grid. The proposals also exemplify how sectoral legislation can be reviewed so as to promote activities that contribute to the climate transition. Some proposals are also intended to facilitate consideration of system and preparedness perspectives in concession procedures.

The Inquiry has focused on amendments to the legislation on power lines where a concession is required for the particular power line, partly because these lines have longer lead times than the rest of the electricity grid. Reducing the total lead times for electricity grid construction also requires changes to ways of working among both applicants and authorities, including grid investigations, procurement and construction contracts, as well as more of parallel processes. There are also a number of other aspects that affect the possibilities of achieving the energy and climate objectives where the Inquiry does not present any proposals, e.g. tariff systems and flexibility solutions.

The electricity grid in planning

There are a number of different planning instruments that concern the electricity grid, as well as many different actors with partly unclear roles. The Inquiry proposes a review of how stronger planning and collaboration can make an effective climate transition more possible. This proposal is intended to create conditions in the long term to ensure the continued functioning and development of the electricity grid.

According to the proposal, the Government should appoint an inquiry to make an analysis of how energy and climate planning can be structured and coordinated in a clearer way than at present. An inquiry of that kind would review how the work of the county administrative boards on energy and climate strategies can be strengthened, including by the production of relevant planning material and action plans in the areas of energy and climate at regional level that will be regularly updated as appropriate.

Such an inquiry would also clarify the role of the municipalities and regions in planning the energy and climate transition. The Inquiry also proposes that the Municipal Energy Planning Act (1977:439) be amended so that it instead applies to municipal energy and climate planning. The purpose, content and use of municipal energy and climate planning should also be reviewed.

An investigation should also be carried out of how coordination should take place between county administrative boards and municipalities and with other types of planning under the Planning and Building Act (2010:900), for example.

As regards physical planning under the Planning and Building Act, the Inquiry considers that the legislation is functional but that stronger guidance is needed concerning how physical planning affects the need for grid capacity and how physical planning should take account of the electricity grid. Relevant regional planning material for energy and climate planning produced by the county administrative board could be a tool for compiling land needs resulting from the development plans of the transmission and distribution system operators in each county. Giving the county administrative board a stronger role and resources to communicate these land needs could facilitate electrification.

The Inquiry proposes that the National Board of Housing, Building and Planning be given a commission to review guidance around the Planning and Building Act and electricity grids in order to identify what can obstruct the use of electricity grids and how consideration of electricity grids can be facilitated in physical planning.

The Inquiry makes the assessment that the designation of the land and water areas that are of national interest for energy distribution should be given priority by the Swedish Energy Agency.

Clearer concession procedures for particular power lines

In order to contribute to more predictable, effective and rapid procedures, the Inquiry presents a proposal that clarifies the examination of the suitability of a power line as part of the concession procedure for a particular power line. According to this proposal, a power line will be considered suitable if it is needed to fulfil obligations under the Electricity Act (1997:857) or EU law. A power line will also be considered suitable if it is needed to ensure a secure and sufficient supply of electricity, which includes future expected needs and can be based on a forecast or a scenario, or if increased grid capacity is assessed to be profitable for society, e.g. through construction to remove limitations on transfers between electricity areas. Other power lines can also be considered suitable provided that they are needed to satisfy another important public interest. Moreover, the examination of suitability proposed will include an assessment of the placing of the power line in the grid and its technical design regarding direct or alternating current and voltage. The Inquiry proposes that a new provision should regulate exhaustively which aspects of the execution of the power line should be assessed as part of the examination of suitability.

According to the proposal, other questions concerning the location and design of the power line should not be assessed as part of the examination of suitability. These matters are assessed as part of the examination of the power line's compatibility with the Environmental Code and the proposed regulation of the choice between overhead lines and cables.

The environmental examination should cover the construction and use of the power line on an outlined location. The proposal also

clarifies that the provisions on management of land and water areas in Chapters 3 and 4 of the Environmental Code will only be applied in concession procedures for a particular power line in respect of the outlined location and if the decision means a change of land use. At the same time, more guidance should be given in order to clarify and facilitate the application of the Environmental Code by commissioning the Public Health Agency of Sweden to produce guidance on magnetic fields and the Swedish Environmental Protection Agency on birds. The county administrative boards should be commissioned with reviewing their role so that it is clearer and more uniform in consultations and in the concession procedures.

The Inquiry proposes that any conditions set should be compatible with the purpose of the power line, regulations about power quality, objectives for operational reliability in the transmission grid or regulations on electrical safety.

In addition, an inquiry should be tasked with conducting a review of the compensation provisions in order to contribute to greater acceptance, faster permit processes and better conditions for expanding the electricity grid in an effective way.

Assessment of overhead lines or cables in concession procedures for a particular power line

The choice between overhead lines and underground or submarine cables often takes a great deal of time in procedures and leads to extensive requirements for investigations in the AC grid at voltage levels of 130 kV and higher. It is also at these voltage levels that it has been pointed out that there are transmission and distribution technology challenges in using too much cabling.

The Inquiry therefore proposes that a general provision be added to the Electricity Act concerning which aspects have to be given particular consideration in the choice between overhead lines and cables. An authorisation should also be provided for the Government to issue regulations setting out criteria for the choice of technology between overhead lines and cables for power lines when a concession is required for a particular power line. These criteria are judged to be of crucial importance if the proposal is to achieve the purpose of contributing to shorter lead times.

The Inquiry proposes that the regulations state that, in principle, AC power lines intended for a voltage of 130 kV or higher should be built as overhead lines. Criteria are also proposed for when cables may be used. If one of the criteria regarding protection of buildings or human health and the environment, is met, a cable has to be used if and to the extent it is compatible with the aspects that should be given particular consideration in the choice between an overhead line and cable and the advantages that can be gained from cabling outweigh the disadvantages of an overhead line. The criteria also clarify when the reasons for this choice of technology have to be described in a concession application for a particular power line.

Advance ruling

The Inquiry proposes that a possibility should be introduced of requesting an advance ruling that a power line meets the criteria to be considered suitable under the Electricity Act. An advance ruling of this kind will enable a grid company to get a response at an early stage as to whether the Swedish Energy Markets Inspectorate makes the assessment that a particular power line is a suitable investment. This proposal saves resources and increases predictability, as well as facilitating consultations and planning by setting out certain limits ahead of a concession application for a particular power line.

The proposal only applies to power lines that require a concession for a particular power line by the Swedish Energy Markets Inspectorate and that are likely to have significant effects on the environment. It should be possible to apply for a single advance ruling for several planned lines or reinforcements if the network company makes the assessment that they are interdependent, which increases the possibilities of considering the system perspective.

The question of whether the power line is to be considered suitable relates only to the aspects to be assessed as part of the examination of suitability, i.e. *both* whether the power line is needed or whether it is to be considered profitable *and* whether it has a suitable placing in the grid and a suitable technical design regarding direct or alternating current and voltage. A positive advance ruling means that the Swedish Energy Markets Inspectorate decides that a power line is to be considered suitable. This should, with some possibility of a

review, be binding on the concession procedure provided that the application is submitted within a certain period of time.

In a request for an advance ruling a grid company will also be able to request that the Swedish Energy Markets Inspectorate set out its assessment of the question of whether one or more alternative designs of the power line are compatible with the purpose of the power line, regulations under Chapter 3, Section 9 of the Electricity Act, the objectives for operational reliability under Chapter 8, Section 3 b of the Electricity Act and regulations issued under the Electrical Safety Act. A request for an advanced ruling therefore means an opportunity to have alternatives that can influence the possibilities of fulfilling these regulations or objectives assessed as part of the same request for an advanced ruling. Here, the request can only relate to alternatives that can have a decisive influence on these regulations or objectives. This can, for instance, involve whether combining one power line with another power line in the same structure is compatible with requirements concerning operational reliability or to what extent cable can be used without any impact on power quality.

The Swedish Energy Markets Inspectorate assessment of one or more alternative designs can be that one of them would not be compatible with the applicable requirements, with the consequence that that alternative does not need to be investigated in the subsequent specific environmental assessment. An assessment that one alternative is not compatible with the requirements is not binding on, but provides guidance for, the subsequent concession procedure.

Exceptions from certain prohibitions

The Inquiry proposes that the construction and maintenance of power lines with a concession for a particular power line should be excepted from the prohibitions in the Environmental Code on impacts in biotope protection areas or shore protection areas. This also means exceptions from requirements for exemptions.

For areas covered by general biotope protection or shore protection, exemptions are normally granted. In view of this and the other permit procedures required to build electricity grids, the Inquiry makes the assessment that the introduction of exceptions makes very little difference for the protection interests but saves significant

amounts of time and resources for both applicants and those processing their applications. The exceptions can also facilitate efforts to have more of parallel processes since projects will not need to wait for exemption decisions.

Exemptions are not always granted from the biotope protection decided specially by the Swedish Forest Agency. The Inquiry proposes an exception to ensure that essential maintenance of power lines covered by its proposal can be carried out without an exemption being required. However, this proposed exception is limited to cases where a concession for a particular power line was granted before the biotope protection area was decided.

These proposals apply only to power lines requiring concession for a particular power line. The environmental examination as part of the concession procedure and the other permit procedures and consultations required to build a power line will still ensure sufficient environmental protection. The Inquiry also proposes that the county administrative boards be tasked with reviewing how they can monitor the purpose of biotope and shore protection in consultations and in supervision regarding power lines requiring concession for a particular power line.

Overall effects and impacts of the proposals

The proposals make faster electricity grid construction possible and lead to a stronger system perspective and to it being possible to give greater consideration to function, operational reliability and power quality. This puts conditions in place for an electricity grid that provides sufficient protection of environment and property, as well as satisfactory safety from personal injury and damage to property, on account of electricity at the same time as making a faster increase in capacity possible.

The Inquiry makes the assessment that the actual outcome for where and how power lines with voltage levels of 130 kV or higher will be built will not be substantially altered through the Inquiry's proposals but that quicker decisions will be made in permit procedures. However, if the conditions for using cabling at the voltage levels concerned are altered substantially in the future, it is impor-

tant to review the criteria at that time so as to avoid negative consequences.

Effect on greenhouse gas emissions

Electrification means that territorial emissions from large Swedish emission sources, in e.g. industrial production and transport, will decrease. Electricity producers and users can be connected earlier to the electricity grid, and activities can reduce their greenhouse gas emissions earlier, which increases the possibility of reaching Sweden's climate objectives.

Impacts on companies

Simplified procedures and shorter lead times will save time and resources in both government agencies and network companies. For companies producing or using energy, an earlier possibility of connecting to the electricity grid means better possibilities of improving their competitiveness. Better possibilities are also created for employment and local development where these companies are in place or are established.

Impacts on municipalities and central government

Overall, the proposals contribute to shorter lead times. They make it possible to shorten certain consultations by some months, e.g. because questions concerning whether the power line is needed or is to be built as an overhead line or cable can be avoided. Processing at the Swedish Energy Markets Inspectorate can also be shortened by some months because clearer legislation and guidance facilitate the procedures and can be expected to contribute to better applications and less need to require supplemental information from the applicant. About a month can be saved in the implementation and construction in the projects in which utility easement and the concession procedure run in parallel since there is no need to wait for exemptions from biotope protection and shore protection. The risks of delays, which can total several years in certain cases, decrease partly

due to a simplified choice of technology and less risk of different assessments by network companies and the Swedish Energy Markets Inspectorate.

Resources are required for the special commissions to the National Board of Housing, Building and Planning, the Public Health Agency of Sweden, the Swedish Environmental Protection Agency and the county administrative boards. Resources will also be required at the Swedish Energy Agency for the designation of areas of national interest. Municipalities are affected because of changes in planning requirements, because additional areas of national interest may be designated and because they will not have to carry out some exemption procedures.

The Inquiry's proposals do not restrict municipalities' decision-making rights in any area and therefore have no impact on local self-government.

Other impacts of the proposals

The impacts of the Inquiry's proposals for private individuals and entities are mainly indirect and follow from the other impacts described. Earlier expansion affects the pace of the structural change, and an earlier transfer can take place of jobs to electrified activities. The Inquiry's proposals are not expected to increase encroachments, but can contribute to encroachment and the use of land taking place slightly earlier.

The main effect of the Inquiry's proposals, that expansion and reinforcement of the electricity grid that is necessary or profitable can be brought forward, is expected to be socially positive.

The proposed commissions for birds and magnetic fields can make positive contributions to the other environmental objectives.

Transport-efficient society

To be in line with Sweden's long-term climate target of net zero emissions of greenhouse gases by 2045, the climate transition of the transport system needs to stand on three legs: a transport-efficient society; sustainable renewable vehicle fuels, including electrification; and energy efficient vehicles and ships. In the view of the Inquiry, a shift

is needed towards a transport-efficient society in which traffic work by cars, trucks and domestic aviation decreases so that the climate transition in the transport sector can take place in an environmentally and socially sustainable way and so that it will be robust in the face of external change.

Stronger steering towards a transport-efficient society

In the view of the Inquiry, current legislation is unclear in its regulation of how the national plan for transport infrastructure, the county plans for regional transport infrastructure and the Swedish Transport Administration are to address the need for a transport-efficient society. The Inquiry therefore proposes that the term *transport-efficient society* should be inserted in the ordinances regulating the national plan for transport infrastructure and the county plans for regional transport infrastructure and that a measurable parameter, traffic work, should be linked to the term transport-efficient society so as to be specific about what it means. The Inquiry's proposals mean that the national plan and the county plans will have to contribute to traffic work in each of the energy and resource-intensive types of vehicles – cars, trucks and domestic aviation – following a decreasing trend over time.

The contribution to a decrease in traffic work from the national plans and the county plans is limited, but is expected to be supplemented by contributions to less traffic work from, for example, policy instruments and municipal physical planning in a Sweden that is developing in line with the climate objectives adopted. The plans need to fit in with a society in which traffic work is decreasing as a result of actions taken by several actors. The Inquiry therefore proposes that the national plan and county plans should also fit in with a transport-efficient society, in addition to contributing to it. What is meant here is that infrastructure projects included in the national plan and the county plans should also be socially profitable in a development towards a transport-efficient society in which the traffic work done by cars, trucks and domestic aviation does not increase.

The Inquiry also proposes that the Ordinance containing instructions for the Swedish Transport Administration be amended to give the Administration the task of working for a transport-efficient

society in which traffic work by car, truck and domestic aviation decreases. The proposals made concerning stronger steering towards a transport-efficient society reinforce the effect of the Inquiry's other proposals intended to increase the impact of the four-step principle in transport planning.

The four-step principle in transport planning

The four-step principle means that problems in transport planning should be solved by measures that influence transport demand or choices of modes of transport or that enable more efficient use to be made of existing transport infrastructure in preference to measures that require extensive new construction or major upgrading of infrastructure. The Inquiry takes the view that the four-step principle is not being implemented as intended. Current planning using choice of measures studies is based on identified local deficiencies instead of a system perspective, which is often necessary to identify deficiencies related to climate and environmental objectives. The Swedish Transport Administration also considers that is has a severely restricted mandate to work with the first two steps of the four-step principle. In many cases the result is a reversed application of the four-step principle, where identified deficiencies in the transport system are addressed with infrastructure measures in the first place.

The Inquiry proposes that the direction of the national plan and the county plans should be determined on the basis of a cross-modal overall perspective on the transport system and the four-step principle. The Inquiry proposes adding a provision to the Ordinance on state cofinancing of certain regional public transport facilities etc. (2009:237) to the effect that state cofinancing may be granted for measures that can reduce the need for new construction or major upgrading of transport infrastructure by influencing demand or modal choice or through more efficient use of existing transport infrastructure. An additional provision is also proposed to specifically make it clear that municipalities and regions will be able to receive cofinancing for these measures.

The Inquiry also proposes that the Ordinance containing instructions for the Swedish Transport Administration be amended to make it clear that the Administration's remit is broader than infras-

tructure planning. The mandate of the Swedish Transport Administration should also include planning, proposing, financing and implementing measures that can influence transport demand or modal choice or result in more efficient use of existing transport infrastructure.

Finally, the Inquiry propose that the Swedish Transport Administration be tasked with supporting other actors, small municipalities for instance, in their work on measures that can influence transport demand or modal choice or result in more efficient use of existing transport infrastructure.

Infrastructure projects previously approved

In order to influence the development of the transport system in an adequate way, it is not sufficient for new projects entering infrastructure planning to be in line with the climate and environmental objectives. If projects already approved are still included even though they counter or are not in line with transport policy objectives, including the climate objective, this will make it more difficult to achieve these objectives.

The Inquiry therefore proposes that the drafter of the national plan or a regional plan should determine whether previously approved infrastructure projects whose construction has not started follow the direction that is assessed as having the greatest effect in achieving the objectives of transport policy. The drafter of these plans is expected to ensure that only infrastructure projects that follow that direction are included in the plan proposal concerned, unless there are special reasons for exceptions.

This proposal is, for example, expected to reduce the inherent inertia regarding changes of direction and very much work together with the proposal for a change of starting point for the direction of the plans.

A scenario-based working method for transport planning

One main problem with current infrastructure planning is its forecast-based approach to planning. This means that investments in greater road capacity are estimated to be profitable and to be rational

since a continued general increase in car and truck traffic is forecast. Transport planning using a baseline forecast of a continued increase in car traffic, truck traffic and air travel risks leading to measures that do not fit in with a future sustainable and transport-efficient society. Conflicts also arise between the Swedish Transport Administration's forecast-based planning based on increasing traffic flows, on the one hand, and locally adopted objectives for traffic restrictions and planned urban development, on the other hand.

The Inquiry considers that transport planning can no longer be based on a forecast that is built on historical correlations and that leads to an unsustainable increase in car and truck traffic and air travel. The Inquiry therefore proposes that the Ordinance containing instructions for the Swedish Transport Administration be amended so that the Administration has to produce and supply scenarios for the development of traffic instead of a traffic forecast. The scenarios should be produced in collaboration with other government agencies and bodies and form the basis for the choice and dimensioning of measures in transport planning and for strategic environmental assessments as part of that planning. The Swedish Transport Administration should also assist other agencies and bodies responsible for planning in producing adapted regional scenarios for the development of traffic. The Inquiry therefore propose that the Swedish Transport Administration be given a commission to specify how to design the scenario-based method of working along with the relevant agencies.

Valuation of time and discount rate

In the view of the Inquiry, there is reason to review how cost-benefit analyses are performed as part of present day transport planning. The Inquiry therefore considers that the Government should give the Swedish Transport Administration a commission to conduct such a review on the basis of nationally and internationally used methods and models that describe benefits and costs of policy instruments and measures for a transport-efficient society. The commission should include examining the use of analytical methods and input values for calculations in the "ASEK report".

Transport conditions in the Environmental Code

The Inquiry proposes that the Environmental Code be amended so that, where relevant, a permit will have to contain transport conditions. This means that the permit authority will have to consider the need for such conditions and only refrain from prescribing transport conditions if this is not relevant or justified in the particular case. Moreover, an operator is already required, under Chapter 6, Section 35 of the Environmental Code, to identify, describe and assess the environmental effects, including effects on the climate, that the activity is likely to have by itself or as a result of external events and provide details of the measures planned to prevent, counter or remedy the negative environmental and climate effects. This also applies to the environmental effects that arise from the undertakings resulting from the activity in the form of transports. So there is already a sufficient basis for the permit authority to assess whether the permit has to be combined with transport conditions.

Extended urban environment agreements

Extended urban environment agreements will be an important part of work towards a transport-efficient society. Initiatives for extended urban environment agreements will probably also be of importance for the possibility of bringing about a socially sustainable climate transition of the transport sector throughout the country.

Greater opportunities for pedestrian traffic play an important role in enabling a stronger focus to be placed on accessibility in municipal traffic and urban planning. There is also a need to be able to implement integrated packages of measures to reduce car traffic. The packages of measures should contain both carrots and sticks, and here greater opportunities for pedestrian traffic can play an important role as a carrot.

The Inquiry therefore proposes that financial support should be available for pedestrian infrastructure as part of urban environment agreements. Better opportunities for pedestrians play an important role for the possibilities of creating an attractive overall solution and the prioritisation of space between pedestrians, cycles, public transport and car traffic. The Inquiry also proposes that approved municipal commitments in return for support as part of urban environment

agreements should include measures that can contribute to limiting car traffic.

Finally, the Inquiry propose that the Government appoint two inquiries: one to investigate whether state support may be given and should be available for the operation of local or regional public transport as part of an urban environment agreements and one to investigate the possibilities of regulating how the State can enter into negotiation-based urban environment agreements with municipalities and regions concerning sustainable development of transport in urban areas, focusing on large municipalities and urban regions. One condition for the latter remit should be that car traffic in the area covered by the agreement must not increase and that it must decrease in the long term.

The four-step principle in environmental assessments of plans with substantial traffic flows

Physical planning at municipal level is of great importance for transport- and energy-efficient urban development. This means that there is a need to allow the four-step principle to be part of the environmental assessments of comprehensive plans and detailed development plans that give rise to substantial traffic flows.

At present there is no explicit support for taking account of the four-step principle in the strategic environmental assessments that precede comprehensive plans and detailed development plans. The Inquiry therefore proposes an amendment to the Planning and Building Act stating that a strategic environmental assessment has to be carried out for a plan resulting in substantial traffic flows.

The proposed amendments mean that, at an early stage of physical planning, municipalities have to take account of the possibilities for accessibility and closeness to various public and service functions. This reduces the need for transport and makes more travel on foot and by cycle and public transport possible. Requiring environmental assessments based on the four-step principle means that municipalities have to take account of traffic flows in planning, and they can therefore also be expected to take step 1 and step 2 measures to a greater extent.

Role of the county administrative boards in physical planning

The Inquiry proposes strengthening the role of the county administrative boards in physical planning in order to give the overall objectives of transport policy more impact in physical planning at municipal and regional level. The proposed amendments to the Planning and Building Act and the Ordinance containing instructions for the county administrative boards provide support for county administrative boards working in the consultation and review procedure in the various planning processes for measures that steer urban and regional planning towards a transport-efficient society. The Inquiry's proposals also provide support for giving the objectives of transport policy more impact in physical planning at municipal and regional level.

Overall effects and impacts of the proposals

Overall, the Inquiry's proposals promote measures that reduce transport demand, influence modal choice in the direction of travel on foot and by cycle and public transport and lead to more efficient use of existing transport infrastructure. The proposals are expected to lead to less investment in expanding road capacity. However, the Inquiry's proposals do not guarantee that certain specific measures will or will not be taken, and the Inquiry is therefore unable to be precise about what the effects and impacts will be.

Effect on greenhouse gas emissions

The Inquiry makes the assessment that its proposals will considerably reduce Sweden's greenhouse gas emissions compared with if they are not taken (baseline alternative). Emission reductions are expected in the road transport sector due to less use of fossil fuels. The proposals are also assessed as leading to emission reductions in other sectors, especially because biofuels no longer needed for road transport when traffic work there decreases can replace fossil fuels in, for example, aviation and shipping.

Impacts on companies

The Inquiry's proposals will affect companies to a different extent, depending on their industry and how much their industry is affected by measures intended to reduce traffic work by cars, trucks and domestic aviation. The conditions for transport-purchasing and transport-dependent companies will change. An increased focus on transport efficiency and accessibility in transport planning may, for instance, result in large car-dependent commercial centres and workplaces becoming less attractive than competing activities with better possibilities for sustainable travel.

Measures that increase the costs of goods transports can have a negative impact on the competitiveness of Swedish industry. There are, however, several measures that can reduce traffic work by trucks without necessarily increasing the costs of goods transports, e.g. making it possible to use longer and heavier trucks and measures to strengthen goods transports by rail.

The pandemic has demonstrated the vulnerability of global value chains based on *just-in-time* deliveries and Russia's invasion of Ukraine with the subsequent sanctions has led to higher prices in world markets for crude oil and strong increases in transport fuel prices. A greater focus on transport efficiency can enable Swedish companies to be better equipped to meet future uncertainties and major price increases for energy and transport fuel on account of external events.

Impacts for municipalities and central government

The proposals in the areas of transport planning for a transport-efficient society and extended urban environment agreements do not involve any requirements for municipalities and therefore do not lead to any compulsory cost increases for them. However, a large number of municipalities will probably choose to make use of the better financial possibilities and improved powers resulting from these proposals to take one or more major measures contributing to a transport-efficient society and reducing transport work compared with today. This increases the costs of the municipalities affected for these measures even if the measures are cofinanced via a county plan. However, the measures taken can, in accordance with their purpose,

be expected to reduce the costs of the municipalities affected related to increased motor traffic and contribute to other positive budgetary effects in the short and long term.

The Inquiry's proposals on using the four step principle in environmental assessments of plans to take account of traffic flows specifies a way of working that does not necessarily need to involve a greater workload compared with current municipal working practices.

The Inquiry's proposals do not restrict municipalities' decision-making rights in any area and therefore have no impact on local self-government.

The Swedish Transport Administration is the central government actor most affected by the Inquiry's proposals. At present the Swedish Transport Administration has staff who work on similar issues or have corresponding expertise. However, given the clear change of course, the Inquiry's assessment is that the Swedish Transport Administration needs to reinforce its staff resources at both national and regional level.

The Inquiry proposes that the financing of its proposals to change transport planning should, as a whole, be neutral in budget terms and be implemented through reprioritisation within and between the appropriations for transport planning in expenditure area 22 Communications.

Other impacts of the proposals

Improving the conditions for travel on foot and by cycle and public transport increases access to mobility for groups that do not drive or drive to a smaller extent such as women, children, older people and financially weak individuals. The Inquiry's proposals can be assumed to lead both to greater gender equality and to greater equality for all. The proposals can also be expected to have a positive impact on the possibility of reaching the objectives of integration policy. However, measures to reduce car traffic can be expected to lead to poorer accessibility by car because, for instance, lower speed limits increase travelling times, which will have a particular impact on groups that have no alternative to the car.

Taking action, in line with the Inquiry's proposals, to improve the conditions for pedestrians, cyclists and public transport, including

by reallocating road space, while reducing speeds for motor traffic has a positive impact on traffic safety.

By promoting measures for reduced road traffic work and lower speeds, the Inquiry's proposals are expected to result in less air pollution from e.g. particles and nitrogen oxides. By doing so, the proposals contribute to fulfilling the environmental quality objectives of *Clean air* and *A good built environment*.

Begrepp

Främja bidrag till klimatomställningen

Bidrag till klimatomställningen	Att en verksamhet minskar sina egna utsläpp, sänker halten av växthusgaser i atmosfären eller möjliggör för andra verksamheter att minska sina utsläpp.
Klimatförändringar	Liksom *klimatpåverkan* (se nedan) är utgångspunkten att *klimatförändringar* är negativa.
Klimatnytta	Skapas när verksamheter och åtgärder bidrar positivt till klimatomställningen genom att sänka halten av växthusgaser i atmosfären.
Klimatpåverkan/ påverkan på klimatet	Utgångspunkten är att all påverkan på klimatet är negativ. Begreppet *klimatpåverkan/påverkan på klimatet* avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Det kan jämföras med att begreppet *miljöpåverkan* används i negativ betydelse i miljöbalken.
Minimera	Begreppet innebär att *människans påverkan på klimatet* och *klimatförändringar* ska begränsas till den nivå som krävs för att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatet inte blir farlig. För verksamheter och åtgärder innebär *minimera utsläpp av växthusgaser* att utsläppen ska minskas så mycket som

	är rimligt att kräva i det enskilda fallet. Verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen bidrar även till att *minimera klimatförändringarna*.
Nyckelverksamheter för klimatomställningen	Verksamheter som behövs för att möjliggöra den omställning av samhället som krävs för att Sveriges mål om nettonollutsläpp senast 2045 med nettonegativa utsläpp därefter ska kunna nås.
Platsspecifika behov/förutsättningar	När verksamheter har särskilda behov av exempelvis geografisk, fysikalisk, geologisk eller meteorologisk art.
Platsvalsregeln	Bestämmelsen i 2 kap. 6 § miljöbalken som anger att vid val av plats för en verksamhet eller åtgärd ska hänsyn tas till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.
Skyddsintressen	Intressen för att skydda människors hälsa eller miljö som omfattas av miljöbalken eller förordningar som meddelats med stöd av den.

Elnät

Effektbehov	Hur mycket el som efterfrågas vid ett givet tillfälle.
Elbehov	Hur mycket el som används över en viss tidsperiod, ofta ett år.
Elnät	Transmissionsnät, regionnät och lokalnät inklusive ledningar och ställverk, dvs. stationer, samt tillbehör till sådana anläggningar.
Förnyelse	En befintlig ledning byggs om med bibehållen spänningsnivå.
Förstärkning	En befintlig ledning byggs om med högre spänning eller ökat antal ledningar.

Kapacitetsbrist	När elnätet inte kan föra över den el som efterfrågas.
Ledning	I betänkandet avses elektriska starkströmsledningar för överföring av el. Kan vara likström eller växelström respektive luftledning eller mark- och sjökabel.
Lämplighetsprövning	I betänkandet avses prövningen av anläggningens lämplighet ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 12 § ellagen och inte prövningen av om nätkoncessionshavaren från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet enligt 2 kap. 16 § ellagen.
Nybyggnad	En ny ledning byggs, dvs. en ledning som driftmässigt inte ersätter en befintlig lednings funktion i elnätet.
Prövningsprocess	I betänkandet avses processen för att få koncession och andra nödvändiga tillstånd, inklusive tiden för avgränsningssamråd och framtagande av miljökonsekvensbeskrivning.
Utbyggnadsprocess	Processen från identifierat behov till färdigbyggd ledning.
Negativt förhandsbesked	När nätmyndigheten beslutar att inget av alternativen som ingår i en begäran om förhandsbesked uppfyller kraven för allmän lämplighet.
Positivt förhandsbesked	När nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i en begäran om förhandsbesked uppfyller kraven för allmän lämplighet.

Transporteffektivt samhälle

Basprognos	Se avsnitt 7.4.2.
Funktionsmål	Se avsnitt 7.1.1.
Fyrstegsprincipen	Se avsnitt 7.4.3.
Följdföretag	Verksamheter eller särskilda anläggningar enligt 16 kap. 7 § miljöbalken som kan behövas för att en verksamhet ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.
Hänsynsmål	Se avsnitt 7.1.1.
Nollväxtmål	Se avsnitt 7.4.5.
Steg X-åtgärd	Se avsnitt 7.4.3.
Trafikarbete	Antal fordon multiplicerat med förflyttad sträcka för varje fordon. Uttrycks i enheten fordonskilometer.
Trafikslag	De fyra trafikslagen är vägtrafik, bantrafik, sjöfart och luftfart.
Transportarbete	Den nyttoskapande delen av trafikarbetet, dvs. själva transporten av personer eller gods. Uttrycks i person- eller tonkilometer.
Transportpolitiska mål	Se avsnitt 7.1.1.
Transportpolitiskt klimatmål	Se avsnitt 7.1.1.
Åtgärdsvalsstudie	Se avsnitt 7.4.3.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken att 2 kap. 6 §, 7 kap. 11 a och 16 §§, 19 kap. 5 § och 22 kap. 25 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	6 §
För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.	För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås *1.* med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, *och* *2. med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar.*

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

7 kap.

11 a §

Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd väg-plan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.	Inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte *1.* byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd väg-plan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *eller* *2. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).*

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, *eller*	2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,
3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd väg-plan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.	3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd väg-plan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *eller* *4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).*

19 kap.

5 §

I ett ärende som prövas av länsstyrelsen eller en kommunal nämnd ska styrelsen eller nämnden tillämpa bestämmelserna

1. i 22 kap. 1, 1 d och 1 e §§ om ansökans form och innehåll,
2. i 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,
3. i 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5, 8, 9 och 13 §§,
4. i 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,
5. i 22 kap. 6 § om talerätt,
6. i 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,
7. i 22 kap. 12 och 13 §§ om sakkunniga och om att inhämta yttrande,
8. i 3 kap. 4 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar om undersökning på platsen,

9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3 *och* 5–11, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,	9. i 22 kap. 25 § första stycket 1–3, 5–11 *och 13*, andra stycket sista meningen och tredje stycket samt 25 a–25 c, 25 f och 25 g §§ om tillståndsdoms innehåll,

10. i 22 kap. 26 § om särskild dom,
11. i 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,
12. i 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och
13. i 23 kap. 3 § när det gäller särskilt överklagande i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

22 kap.

25 §

En dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet ska i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet ska gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,

4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen ska ske,

5. skyldighet att betala avgifter,

6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som

a) behövs för att anpassa tillämpningen av sådana föreskrifter om försiktighetsmått som har meddelats med stöd av denna balk, om föreskrifterna medger eller förutsätter en sådan anpassning, eller

b) annars behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar,

7. de villkor som behövs avseende hantering av kemiska produkter i verksamheten, om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

8. de villkor som behövs om avfallshantering, återvinning och återanvändning, om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,

9. de villkor som behövs för att verksamheten inte ska medföra någon sådan försämring eller något sådant äventyr som avses i 5 kap. 4 § första stycket,

10. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,

11. de villkor som behövs med avseende på avhjälpande av miljöskada och ställande av säkerhet,

12. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

13. de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör följdföretag enligt 16 kap. 7 §,

13. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

14. de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen,

14. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

15. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

15. den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och	*16.* den förlust av vatten eller annat som en tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och
16. rättegångskostnader.	*17.* rättegångskostnader.

Om tillståndet avser arbeten för vattenverksamhet, ska den tid inom vilken arbetena ska vara utförda anges i domen. Denna tid får vara högst tio år. I fråga om miljöfarlig verksamhet ska det i domen anges den tid inom vilken verksamheten ska ha satts igång.

Mark- och miljödomstolen får överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i ett mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar ska innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

---

1. Denna lag träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i ellagen (1997:857)

Härigenom föreskrivs i fråga om ellagen (1997:857)

dels att 2 kap. 17 och 18 §§ och 13 kap. 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 kap. 12 a–e och 17 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	12 a §
	För nätkoncession för linje ska en starkströmsledning anses vara lämplig från allmän synpunkt om
	1. en ledning behövs för att uppfylla skyldigheter enligt denna lag eller krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
	2. en ledning behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning,
	3. ökad nätkapacitet bedöms samhällsekonomiskt lönsamt eller,
	4. en ledning behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse.
	En ledning som ska anses vara lämplig från allmän synpunkt enligt första stycket ska också ha en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning.
	12 b §
	För nätkoncession för linje som prövas av nätmyndigheten får den som avser att ansöka om en sådan koncession för en starkströmsledning

som kan antas medföra betydande miljöpåverkan begära förhandsbesked i fråga om ledningen uppfyller kraven i 12 a §.

En begäran om förhandsbesked får också avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732).

Förhandsbesked får begäras samlat för flera starkströmsledningar om de är av sammanhängande betydelse.

12 c §

En begäran om förhandsbesked ska ges in till nätmyndigheten innan avgränsningssamråd inleds om en starkströmsledning enligt 17 § tredje stycket 2, eller någon av starkströmsledningarna vid en samlad begäran.

Nätmyndigheten ska besluta om förhandsbesked senast sex månader efter att en fullständig begäran kommit in till nätmyndigheten.

12 d §

Ett positivt förhandsbesked enligt 12 b § är bindande för nätmyndighetens bedömning av om en starkströmsledning är lämplig från allmän synpunkt enligt 12 a § i koncessionsprövningen.

Ett förhandsbesked upphör att gälla om ansökan om nätkoncession för linje inte kommit in till nätmyndigheten inom tre år från att förhandsbeskedet beslutats.

Nätmyndigheten kan förlänga giltigheten av förhandsbeskedet med sammanlagt högst två år om det finns särskilda skäl.

12 e §

Nätmyndigheten får ompröva ett positivt förhandsbesked om nätkoncession för linje om det är sannolikt att kraven enligt 12 a § inte längre är uppfyllda.

17 §

Vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje *ska* 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *tillämpas*.

En nätkoncession för linje *får endast beviljas om det är förenligt med* 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken *att bygga och använda ledningen.*

Vid bedömningen om ledningen är förenlig med bestämmelserna i 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska 3–4 kap. miljöbalken endast tillämpas i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och vid ändrad användning av mark- eller vattenområden.

För en starkströmsledning som ska prövas för en nätkoncession för linje ska

1. frågan om huruvida byggandet eller användandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan avgöras genom ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter det att en undersökning enligt 6 kap. 23–26 §§ har gjorts, om något annat inte följer av 6 kap. 23 § andra stycket,

2. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

3. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Trots första, andra och tredje styckena behöver frågor som har prövats i ett mål eller ärende om tillstånd enligt miljöbalken inte prövas på nytt i ärendet om nätkoncession. Om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra, behöver det inte finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet.

17 a §

Vid val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje ska särskild hänsyn tas till

1. ändamålet med ledningen enligt 12 a §,

2. kraven på drift och underhåll, god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt 8 kap., och

3. förmågan att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället enligt elberedskapslagen (1997:288).

Regeringen får meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje.

18 §

En nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs *av säkerhetsskäl eller* för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra *resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt*.	En nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra *naturresurser enligt miljöbalken*.
	Villkoren ska vara förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732).

13 kap.

5 §

Följande beslut av nätmyndigheten får överklagas till regeringen:

1. beslut enligt 2 kap. 1, 6-9, 22, 25–29, 31, 39, 41, 43, 44 och 48 §§, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät,

2. beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 32 §, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät eller avser en utlandsförbindelse, *och*	2. beslut att inte inleda en omprövning efter en ansökan som avses i 2 kap. 32 §, om ärendet avser en ledning som ingår i ett transmissionsnät eller avser en utlandsförbindelse,
3. beslut i frågor om tillträde till mark enligt 2 kap. 57 och 62 §§.	3. beslut i frågor om tillträde till mark enligt 2 kap. 57 och 62 §§, *och*
	4. ett negativt förhandsbesked enligt 2 kap. 12 b § om det avser en starkströmsledning som ingår i ett transmissionsnät.

Ett positivt förhandsbesked enligt 2 kap. 12 b § som avser en starkströmsledning som ingår i ett transmissionsnät får överklagas endast i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

6 §

Andra beslut av nätmyndigheten enligt 2 kap. än de som anges i 5 § får överklagas till mark- och miljödomstol.

Beslut enligt 2 kap. 32 § att inleda en omprövning får dock inte överklagas.

Andra positiva förhandsbesked som ges enligt 2 kap. 12 b § än de som anges i 5 § får överklagas endast i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

---

1. Denna lag träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 3 kap. 6 b, 10 och 16 §§ och 5 kap. 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 34 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3 kap.

6 b §

Om en betydande miljöpåverkan kan antas enligt det beslut som avses i 9 § andra stycket eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, ska kommunen redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på ett sätt som uppfyller kraven i 6 kap. 11, 12 och 16 §§ miljöbalken.

Om en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen i sådana fall även redogöra för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Om en betydande miljöpåverkan inte kan antas enligt det beslut som avses i 9 § andra stycket, ska kommunen i planen redovisa skälen för sin bedömning.

10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att bebyggelse och byggnadsverk inte blir olämpliga med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*

6. verka för att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

16 §

Länsstyrelsen ska under granskningstiden lämna ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska i yttrandet enbart ange om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutvecklingen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, *och*

4. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt

3. redovisningen av områden för landsbygdsutvecklingen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

4. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt

med hänsyn till att människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.	med hänsyn till att människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*
	5. förslaget kan motverka en dämpad transportefterfrågan, effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främjandet av resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

4 kap.

34 a §

Om en strategisk miljöbedömning ska göras enligt 4 kap. 34 § för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen i sådana fall även redogöra för hur olika handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

5 kap.

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*	3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,
4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett bygg-	4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett bygg-

nadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.	nadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*
	5. verka för en dämpad transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

---

1. Denna lag träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

Härigenom föreskrivs att 1, 4 och 7 §§ i förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Inom varje län ska det upprättas en länsplan till ledning när medel för investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Om det bedöms ändamålsenligt får en gemensam plan för två eller flera län upprättas.	Inom varje län ska det upprättas en länsplan till ledning när medel för investeringar och förbättringsåtgärder ska fördelas. Länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till att de transportpolitiska målen uppnås *och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.* Om det bedöms ändamålsenligt får en gemensam plan för två eller flera län upprättas.
Regionerna upprättar planen. Vad som sägs i denna förordning om regioner gäller också Gotlands kommun.	
4 §	
Länsplanen ska ange	
1. standard på anläggningarna,	
2. den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen,	2. den inriktning på åtgärder enligt 3 och 3 a §§ som *med utgångspunkt i 1 §, ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen* bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen,

3. redovisning av de objekt som beräknas kosta minst 25 miljoner kronor och som bedöms bli utförda under planens giltighetstid,

4. redovisning av åtgärdernas beräknade kostnader,

5. redovisning av överenskommelser om icke-statlig medfinansiering,

6. redovisning av beräknade årliga medel i statlig medfinansiering för olika ändamål, *och*

7. en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

6. redovisning av beräknade årliga medel i statlig medfinansiering för olika ändamål,

7. en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen, *och*

8. en bedömning av om regionala infrastrukturobjekt som omfattas av planen och har beslutats i tidigare länsplaner men inte byggstartats, följer planens inriktning enligt 2.

7 §

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader.

Regionen ska också begära in förslag om vilka objekt som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.

Trafikverket ska lämna underlag till länsplanen. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt *och åtgärder* som bör genomföras och lämna en redovisning av objektens *och åtgärdernas* beräknade kostnader.

Regionen ska också begära in förslag om vilka objekt *och åtgärder* som bör utföras i länet från regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner, länsstyrelsen och andra berörda myndigheter.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas första gången på de länsplaner för regional transportinfrastruktur som upprättas och fastställs för åren 2026–2037.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs att 8 a § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a §
Även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivas och åtgärder vidtas som behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades.	Även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivas och åtgärder vidtas som *1.* behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades, *eller* *2. behövs för att en starkströmsledning med nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857) ska uppfylla kraven för elsäkerhet enligt elsäkerhetslagen (2016:732) samt kraven på god kvalitet på överföring av el och de mål för driftsäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt ellagen (1997:857), om nätkoncessionen beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades.*

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur

Härigenom föreskrivs att 1 och 4 §§ förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Till ledning för fördelning av statliga medel ska Trafikverket upprätta en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen ska vara trafikslagsövergripande.	Till ledning för fördelning av statliga medel ska Trafikverket upprätta en nationell plan för transportinfrastruktur. Planen ska vara trafikslagsövergripande, *bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.*
4 §	
Planen ska ange	
1. den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen,	
2. inriktningen på drift och underhåll inklusive åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion,	
3. inriktningen på åtgärder för förbättrad miljö i anslutning till de statliga väg- och järnvägsnäten,	
4. inriktningen på sektorsåtgärder,	
5. inriktningen på investeringar i sådana anläggningar och rullande materiel som avses i 2 § 2, 3 och 9 förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar,	
6. en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen,	6. en redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen, *och*

7. en bedömning av om nationella infrastrukturobjekt som omfattas av planen och har beslutats i tidigare nationella planer för transportinfrastruktur men inte byggstartats, följer planens inriktning enligt 1.

Inriktningen enligt första stycket 1–4 ska bestämmas med utgångspunkt i 1 §, ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen.

Planen ska innehålla en tydlig beskrivning av de förväntade effekterna för transportsystemet som helhet samt en redogörelse för strategiska överväganden när det gäller vad som anges i första stycket 1–4.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024 och tillämpas första gången på den nationella plan för transportinfrastruktur som upprättas och fastställs för åren 2026–2037.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig medfinansiering till	
1. regionala kollektivtrafikmyndigheter enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik för investeringar i	
a. regionala kollektivtrafikanläggningar,	
b. rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg med de begränsningar som framgår av 2 § 9, samt	
c. fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods,	
2. regionala kollektivtrafikmyndigheter för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer utöver vad som följer av de föreskrifter om handikappanpassning som Trafikverket har meddelat med stöd av 4 § förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik eller de krav i fråga om tillgänglighet som kan ställas med stöd av plan- och bygglagen (2010:900),	
3. kommuner eller andra organ för byggande av flygplatsanläggningar med annan huvudman än staten,	
4. kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden.	4. kommuner för åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator i den mån dessa åtgärder går utöver vad som omfattas av gällande kommunalt ansvar i dessa hänseenden,
	5. kommuner och regioner för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur.

2 §

Statlig medfinansiering får beviljas för

1. byggande av väg- och gatuanläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

2. byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

3. byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för trafikanternas behov vid regionalt kollektivt resande,

4. byggande av flygplatsanläggningar som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

5. transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator,

6. åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer i fråga om kollektivtrafikfordon, terminaler, hållplatser eller andra anläggningar i anslutning till dessa samt investeringar i reseinformationsanläggningar som underlättar funktionshindrades resor,

7. byggande av kajanläggningar för fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

8. investeringar i fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov, *samt*

9. investeringar i sådan rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg som utpekats i den banhållningsplan som fastställts för 2004–2015 så länge det finns kvar anslagna medel för ändamålet.

8. investeringar i fartyg som i regional kollektivtrafik transporterar personer och gods och som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,

9. investeringar i sådan rullande materiel för regional kollektivtrafik på järnväg, tunnelbana eller spårväg som utpekats i den banhållningsplan som fastställts för 2004–2015 så länge det finns kvar anslagna medel för ändamålet, *samt*

10. åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller

genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Medfinansiering enligt första stycket 6 får beviljas under förutsättning att nödvändig samordning skett mellan ett trafikförsörjningsprogram för den regionala kollektivtrafiken och ett trafikförsörjningsprogram för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Medfinansiering enligt första stycket 9 får beviljas för investeringar, miljöförbättrande åtgärder i fråga om emission och buller samt hyreskostnader.

Medfinansiering till anläggningar, kollektivtrafikfordon och fartyg får beviljas för investeringar, förbättringsåtgärder och hyreskostnader.

---

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 3 och 8 §§ förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler.	Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga *transportplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket får även, efter överenskommelse med Sjöfartsverket, ansvara för genomförandet av infrastrukturprojekt i farleder, slussar och kanaler. *Trafikverket ska också planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Sådana åtgärder kan vara fristående eller utgöra delar av objekt.*

Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.	Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås *och, i samma syfte, för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar*.

2 §

Trafikverket ska

1. svara för frågor om väganordningars tekniska utförande,
2. inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare och tjänsteleverantörer för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet,
3. inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde,
4. utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering,

5. ta fram och tillhandahålla aktuella *trafikprognoser*,	5. *i samverkan med andra aktörer* ta fram och tillhandahålla aktuella *scenarier för trafikutvecklingen till grund för transportplaneringen och strategiska miljöbedömningar inom transportplaneringen*,

6. genomföra djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit,
7. svara för forskning och innovation som motiveras av myndighetens uppgifter,
8. följa, dokumentera och på regeringens uppdrag finansiera forskning och innovation inom transportområdet,
9. vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats,
10. i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar,
11. ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande,

12. verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

13. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet,

14. genom ett särskilt beslutsorgan inom Trafikverket pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart,

15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras, och

16. i den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga

16. i den långsiktiga *transportplaneringen* för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga

a) åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt,

b) åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

c) begränsade ombyggnationer, och

d) nyinvesteringar eller större ombyggnationer.

3 §

Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.

Trafikverket ska stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första *stycket*, samt deras kostnader och effekter.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första *och andra styckena*, samt deras kostnader och effekter.

8 §

Trafikverket ska

1. bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur,	1. bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur *och bistå dem när de utarbetar regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen*,

2. särskilt samverka med Sjöfartsverket vid framtagande och genomförande av den nationella planen för transportinfrastruktur och i arbetet med ansökningar om TEN-T-bidrag, och

3. vid fullgörandet av de uppgifter som anges i 2 § 8 samverka med Luftfartsverket och Sjöfartsverket i frågor som rör respektive myndighets område.

---

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer

Härigenom föreskrivs att 1, 2 och 7 §§ förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
För att främja hållbara stadsmiljöer får Trafikverket, om det finns medel för ändamålet, ge stöd enligt denna förordning till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till	
1. ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik, *eller*	1. ökad andel persontransporter med kollektivtrafik, *gångtrafik* eller cykeltrafik,
2. hållbara godstransportlösningar.	2. hållbara godstransportlösningar*, eller*
	3. minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.
Åtgärderna ska leda till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser och bidra till att miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö nås.	
Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik, cykeltrafik eller godstransporter.	Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik, *gångtrafik*, cykeltrafik eller godstransporter.
2 §	
Stöd får ges till investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov och som avser	
1. en väg, gata, spåranläggning, kaj för lokala eller regionala persontransporter, perrong, hållplats, vänthall eller annan anläggning eller del av anläggning för lokal	1. en väg, gata, spåranläggning, kaj för lokala eller regionala persontransporter, perrong, hållplats, vänthall eller annan anläggning eller del av anläggning för lokal

eller regional kollektivtrafik,	eller regional kollektivtrafik *inklusive anslutande gångvägar*,
2. ett cykelvägnät, en cykelparkering eller annan anläggning eller del av anläggning för cykeltrafik, *eller*	2. ett cykelvägnät, en cykelparkering eller annan anläggning eller del av anläggning för cykeltrafik,
3. en väg, gata, spåranläggning, lastplats, samlastningsplats eller annan anläggning eller del av anläggning för samlastning av godstransporter, samordnad citylogistik eller gods på cykel för lokal eller regional distribution.	3. en väg, gata, spåranläggning, lastplats, samlastningsplats eller annan anläggning eller del av anläggning för samlastning av godstransporter, samordnad citylogistik eller gods på cykel för lokal eller regional distribution, *eller*
	4. en väg, gata, allmän plats eller annan anläggning för gångtrafik.

Stöd får dock inte ges till anläggningar med uthyrning av lokaler.

7 §

Som villkor för stöd ska kommunen eller regionen genomföra motprestationer i form av andra åtgärder än de som stödet avser och som bidrar till en ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande.	Som villkor för stöd ska kommunen eller regionen genomföra motprestationer i form av andra åtgärder än de som stödet avser och som bidrar till en ökad andel hållbara transporter, *en begränsning av biltrafiken* eller ökat bostadsbyggande.

---

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Länsstyrelsen ska vidare	
1. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta kvinnors och mäns samt flickors och pojkars villkor,	
2. genomgående analysera och presentera individbaserad statistik med kön som övergripande indelningsgrund, om det inte finns särskilda skäl om detta,	
3. vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa,	
4. vid samråd, beslut och andra åtgärder verka för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning,	
5. integrera de mänskliga rättigheterna i sin verksamhet genom att belysa, analysera och beakta rättigheterna i den egna verksamheten, särskilt skyddet mot diskriminering,	
6. verka för att det av riksdagen fastställda nationella folkhälsomålet uppnås genom att folkhälsan beaktas inom länsstyrelsernas arbete med bl.a. regional tillväxt, samhällsplanering, krishantering samt alkohol och tobak,	
7. i sin verksamhet verka för att förenkla för företag,	
8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat, *och*	8. samordna arbetet på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat,
9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses.	9. i sin verksamhet verka för att behovet av bostäder tillgodoses, *och*

10. verka för att de transportpolitiska målen nås, och i samma syfte, verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

---

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen och prövningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:808) om nätkoncession

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:808) om nätkoncession

dels att 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Ord och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i ellagen (1997:857).	
	Begreppet bebyggelse har samma betydelse som i plan- och bygglagen (2010:900).
5 §	
En ansökan om nätkoncession för linje ska innehålla	
1. uppgifter om vilket överföringsbehov som ledningen avser att tillgodose,	
2. en uppgift om ledningens spänning,	2. en uppgift om ledningens spänning *och utformning i fråga om lik- eller växelström*,
3. de särskilda skäl som åberopas, om ledningens spänning inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen,	3. de särskilda skäl som åberopas, om ledningens spänning inte överstiger högsta tillåtna spänning för de områden med nätkoncession som berörs av ledningen, *och*
4. en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kommer att iakttas, *och*	4. en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kommer att iakttas.
5. en uppgift om vilka alternativa ledningssträckningar som sökanden har undersökt.	

Om ledningen syftar till att förstärka befintliga ledningar, ska detta anges. Av ansökan ska det då även framgå vilken belastning som befintliga ledningar tål och om det finns behov av ytterligare ledningsutbyggnad med anledning av den ledning som ansökan avser.

6 a §

En ansökan om nätkoncession för linje som avser en växelströmsledning med en spänning om 130 kilovolt eller högre ska innehålla en beskrivning av skälen för den valda tekniska utformningen som luftledning eller kabel, i de fall och i de delar av ledningens sträckning, som något av följande kriterier är uppfyllt

1. nätbolaget ansöker om kabel,

2. luftledning är tekniskt svår eller omöjlig,

3. luftledning inte går att bygga utan att den kommer närmare bebyggelse än vad som är tillåtet enligt bestämmelser i andra författningar eller att nätkoncessionen skulle strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900) och inte innebär små avvikelser,

4. luftledning inte går att bygga utan att den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken,

5. markförläggning av en ledning med en spänning som understiger 220 kilovolt innebär att ut-

rymme frigörs som kan användas för att väsentligt förbättra sträckningen för en eller flera ledningar avsedda för högre spänningsnivåer eller väsentligt minska dess negativa effekter.

6 b §

Växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kilovolt eller högre ska som utgångspunkt byggas som luftledning. Sådana ledningar får dock förläggas som kabel om något av kriterierna i 6 a § är uppfyllt.

Är något av kriterierna i 6 a § 3 eller 4 uppfyllt ska växelströmsledningar med en spänning om 130 kilovolt eller högre förläggas som kabel om och i den eller de delar av ledningens sträckning

1. förutsättningarna för kabel enligt 2 kap. 17 a § ellagen (1997:857) är uppfyllda och

2. fördelarna som kan uppnås med en kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den X.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för handläggningen av ärenden som har inletts före ikraftträdandet.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 17 december 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över all relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet med utredningen är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom att klimatfrågan integreras i lagstiftningen.

Utredningen överlämnade delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) den 31 mars 2021 med förslag på hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. I delbetänkandet redovisade utredningen även att den under sin andra fas skulle prioritera en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdena underlättad utbyggnad av elnätet samt planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle. Utredningen föreslog också att den skulle få ett tilläggsdirektiv om att se över möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt. Regeringen beslutade om ett sådant tilläggsdirektiv den 23 juni 2021.

I detta slutbetänkande lämnas författningsförslag och förslag om ytterligare utredningsbehov inom de två prioriterade områdena och enligt tilläggsdirektivet.

Kommittédirektiven återfinns i bilaga 1. Regeringens beslut om förlängning av utredningstiden för delbetänkandet finns i bilaga 2 och tilläggsdirektivet i bilaga 3.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit arbetet med slutbetänkandet i ett projektupplägg med en inledningsfas, en analysfas, en genomförandefas och en avslutningsfas. Inledningsfasen startade i april 2021 och avslutades genom det första expertgruppsmötet den 8 juni 2021. Under inledningsfasen bemannades sekretariatet och expertgruppen. Utredningen utformade administrativa rutiner och genomförde bilaterala möten. Vidare tog utredningen fram en tidplan och utformade betänkandets disposition. Under analysfasen avgränsades uppdraget efter budget och tidsramar. Utredningen genomförde dialogmöten om avgränsningen och tog fram underlag för de tre områdena främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

Analysfasen avslutades den 21 september 2021 genom det andra expertgruppsmötet och övergick i genomförandefasen. Utredningen tog fram författningsförslag med tillhörande motivtexter för de tre områdena och utvecklade konsekvensanalysen. Genomförandefasen avslutades i mars 2022 och övergick i avslutningsfasen. I avslutningsfasen utvecklade och kvalitetssäkrade utredningen resultatet samt färdigställde konsekvensanalysen.

Expertgruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen. Med hänsyn till de restriktioner som rått under utredningstiden på grund av pandemin har alla möten utom slutjusteringsmötet skett digitalt.

2.3 Samråd

Utredningen har samrått med Boverket, Ellevio AB, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Energinet i Danmark, E.ON Sverige AB, Fingrid Abp i Finland, Folkhälsomyndigheten, Gröna Mobilister (vid tidpunkten för samrådet Gröna Bilister), Hitachi Energy (vid tidpunkten för samrådet Hitachi ABB Power Grids), initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05), IVL Svenska miljöinstitutet, Jämtkraft AB, Klimatkommunerna, Klimatpolitiska rådets kansli, Kommittén för teknologisk innovation och etik (KOMET) (N 2018:04), Lantbrukarnas Riksförbund, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning, Miljömålsberedningen (M 2010:04), Miljöprövningsutredningen (M 2020:06), Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Norges

vassdrags- og energidirektorat (NVE), Skellefteå Kraft, SKGS (Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet) genom Skogsindustrierna, Jernkontoret, IKEM (Innovations- och kemiindustrierna i Sverige) samt SveMin, SSAB, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Statnett i Norge, Svensk Torv, Svensk Vindenergi, Svenska Cykelstäder, Svenska kraftnät, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Trafikanalys, Trafikverket, Tågföretagen, Utfasningsutredningen (M 2019:04), Utredningen för fossiloberoende jordbruk (N 2020:01), Utredningen om prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01), Utredningen om vattenfrågor vid planläggning och byggande (Fi 2021:06) och Vattenfall Eldistribution AB.

Utredningen har uppdragit åt IVL att ta fram en bruttolista på områden och tillhörande lagstiftning som är väsentliga för ökad transporteffektivitet. IVL har även fått i uppdrag att ge input, skriftlig analys och om möjligt lämna författningsförslag till regelutformning för utvidgade stadsmiljöavtal. Vidare har utredningen uppdragit åt VTI att se över länsstyrelsernas roll inom infrastrukturplaneringen, inklusive lagstiftningen som reglerar denna roll, i syfte att identifiera förändringar som kan bidra till ökad transporteffektivitet. VTI har även fått i uppdrag att studera möjligheter, utmaningar och ge rekommendationer till förändrade skrivningar och instruktioner till utökad scenarioplanering gällande planeringen av infrastrukturen. Luleå tekniska universitet har fått i uppdrag att göra en juridisk analys som underlag till förslag om en ny avvägningsregel i miljöbalken som syftar till att hänsyn tas i miljöprövningen till verksamheters eller åtgärders bidrag till att nå klimatmålen. Trivector har haft i uppdrag att studera möjligheter med utvecklade stadsmiljöavtal utifrån erfarenheter med fokus på de finska intentionsavtalen. Trivector har vidare haft i uppdrag att ta fram en analys av effekter av ett antal möjliga författningsändringar inom områdena transportplanering, fyrstegsprincipen i den fysiska planeringen och stadsmiljöavtal. Advokatfirman Åberg & Co AB har haft i uppdrag att beskriva möjligheten att ansöka om ändring av en linjekoncession enligt ellagen och analysera det EU-rättsliga utrymmet att förenkla prövningsprocessen för förstärkningar av elnät. Chalmers Tekniska Högskola har tillsammans med Profu haft i uppdrag att leverera en rapport innehållandes kriterier för att identifiera nyckelverksamheter för klimatomställningen samt

analyser av betydelsen av en ökad elektrifiering respektive potentiella åtgärder för att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle. Slutligen har WSP Sverige AB haft i uppdrag att leverera en analys av effekter och konsekvenser av författningsändringar inom områdena teknikval mellan luftledning och markkabel på högre spänningsnivåer i växelströmsnätet respektive undantag från vissa förbud samt bistå utredningen med framtagande av konsekvensanalys av andra förslag om elnät enligt löpande överenskommelse.

Utredningen har deltagit i SSAB:s, LKAB:s och Vattenfalls rundabordssamtal om HYBRIT-projektet och industrins omställning, Domstolsakademins Mark- och miljörättsdagar samt SNS webbinarium och rundabordssamtal inom ramen för forskningsprojektet Framtidens energisystem.

DEL I

Främja bidrag till klimatomställningen

3 Rättsligt utrymme att väga in klimat i miljöbalken

Utredningens bedömning: Det finns ett begränsat utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i 2 kap. miljöbalken.

När det gäller avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, skulle det krävas att klimat införs som särskilt intresse och att klimat fick en liknande reglering som gäller för totalförsvaret för att få större tyngd i 3 kap. miljöbalken.

För miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald enligt 7 och 8 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen (2007:845), krävs det ändringar i EU-rätten för att kunna införa undantag eller utvidga möjligheterna till dispens för att kunna ge klimat större tyngd i prövningar. För övriga nationella områdesskydd skulle ytterligare dispensskäl eller undantag kunna införas.

Skäl för utredningens bedömning

Förutsättningar för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 juni 2021 om ett tilläggsdirektiv (dir. 2021:50) till Klimaträttsutredningen att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt och att lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas i slutbetänkandet senast den 15 maj 2022.

Av utredningsdirektiven (dir. 2019:101) framgår att prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimat-

målen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen bör ses över och att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära att underlätta för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. I utredningens delbetänkande bedömdes att det behövs en uttrycklig bestämmelse som anger att det i vissa fall ska gå att väga en åtgärds eller verksamhets klimatnytta mot dess påverkan på människors hälsa och miljön. Utredningen bedömde vidare att det fanns ett utrymme i miljöbalken att införa en bestämmelse för att väga in klimatnyttan och att det vore lämpligt att t.ex. placera en ny avvägningsregel för klimatnyttan i 2 kap. miljöbalken. Flera frågor, inklusive effekterna av en avvägningsregel, krävde dock ytterligare fördjupning och utredningen begärde därför det tilläggsdirektiv som regeringen sedan beslutade.

I detta kapitel analyserar utredningen vilket rättsligt utrymme som finns i lagstiftningen i dag och var det skulle kunna utökas för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar utifrån de hinder som ofta möter de tre verksamhetstyperna vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral.

I kapitel 4 redovisar utredningen sina slutsatser i form av förslag och bedömningar om hur utrymmet skulle kunna utökas i syfte att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen.

Nationell rätt

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet är skyldiga att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Hänsynsreglerna anger den grad av hänsyn som ska iakttas tillsammans med rimlighetavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken om att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara bl.a. ekonomiskt orimliga.

Klimat kan ges en större tyngd i 2 kap. miljöbalken med den begränsningen att det inte får bli orimligt. Dessutom kan ytterligare begränsningar behövas om det rör totalförsvaret och miljökvalitetsnormer. Stoppregeln i 2 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken sätter även en högsta gräns för hur stora störningar som kan accepteras, även från verksamheter som bidrar till klimatomställningen.

I 3 kap. miljöbalken finns markpolitiska avvägningsregler. I kapitlet anges vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. Intressen som har särskild betydelse är t.ex. rennäring, värdefulla ämnen eller material, energiproduktion och energidistribution samt totalförsvaret. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska dock försvarsintresset ges företräde. Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken gäller dock inget intresse framför Natura 2000-områden som har sin grund i EU-rätten, se avsnitt 3.2.1.

Klimat kan anges som ett intresse av särskild betydelse i 3 kap. miljöbalken men för att det ska väga tyngre än andra intressen behöver det få företräde på samma sätt som gäller försvarsintresset.

För områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som är inrättade på nationell nivå kan ytterligare dispensskäl till förmån för klimatet läggas in om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

Vindkraftsanläggningar är enligt 16 kap. 4 § miljöbalken beroende av kommunens tillstyrkan. Regeringen beslutade den 24 februari 2022 om en lagrådsremiss[1] med förslag till regeländringar om kommunal tillstyrkan till vindkraft i syfte att göra tillståndsprövningen för vindkraft mer effektiv och förutsägbar.

EU-rätt

Det finns sannolikt ett visst rättsligt utrymme för att väga in klimat mot skydd som är inrättade på EU-nivå. Utredningen bedömer att det i dag är relativt litet men det kan komma att öka för vissa verksamhetstyper framöver. EU-rätten påverkas inte om Sverige skulle införa nya regler i form av t.ex. en avvägningsregel i miljöbalken för att främja klimatomställningen. Det kommer inte heller att skapas ett generellt undantag från kraven på dispens från de skydd som regleras i EU-rätten för t.ex. vissa verksamhetstyper. Det finns inte något etablerat instrument för att skapa sådana generella undantag utan det Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) har gjort hittills är att ta fram allmänna och sektorsspecifika vägledningar för

[1] Lagrådsremiss, *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft*, 24 februari 2022.

bedömningar av planer och projekt i förhållande till t.ex. Natura 2000-områden.[2]

Alla verksamheter och åtgärder som kan påverka skyddsintressen som regleras i EU:s miljölagstiftning, t.ex. arter och miljökvalitetsnormer, kommer att bedömas individuellt i den enskilda tillståndsprövningen även om nationella regler för att främja klimatomställningen införs. För de flesta sådana skyddsintressen krävs att den sökande kan visa att det inte finns alternativa lösningar för var och hur verksamheten eller åtgärden kan bedrivas eller vidtas för att dispens eller undantag ska ges. Dessutom krävs i vissa fall ett yttrande från EU-kommissionen innan dispens eller undantag kan ges. Detta ökar ytterligare risken för att nationella regler som ger ökad tyngd för klimatet skulle göra en prövningsprocess längre och mer oförutsägbar än i dag.

Det skulle krävas ändringar av EU-rätten i form av försvagningar av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i naturvårdsdirektiven[3], eller ett större utrymme för att ge dispens, om det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd skulle ökas. Sådana ändringar har hittills framstått som politiskt svåra att driva men den utveckling som beskrivs i avsnitt 3.2.3 skulle kunna visa på en utveckling mot att åtminstone ge större utrymme för att ge dispens från förbuden mot påverkan på andra intressen till vissa verksamhetstyper som är viktiga för energi- och klimatomställningen framöver. Om lagstiftning i form av direktiv på EU-nivå skulle ändras tar det dock relativt lång tid innan sådana ändringar kommer att vara genomförda i nationell rätt.

3.1 Internationell rätt

Sverige har anslutit sig till ett stort antal internationella och regionala överenskommelser på miljöområdet som kan påverka det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra intressen, t.ex. Ramsarkonventionen[4] om våtmarker av internationell bety-

[2] Se t.ex. Europeiska kommissionens tillkännagivande *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, C(2021) 6913 final, 28 september 2021.
[3] Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).
[4] SÖ 1975:76.

delse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, Bernkonventionen[5] om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö och Konventionen om biologisk mångfald[6]. Även konventioner som är inriktade på information och processer kan påverka, t.ex. Esbokonventionen[7] om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang och Århuskonventionen[8] om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Som beskrivs i avsnitt 3.3.3 finns det också konventioner och deklarationer av betydelse för renskötseln.

3.2 EU-rätt

EU-lagstiftningen innehåller krav som påverkar det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra intressen. De viktigaste rättsakterna på EU-nivå ur det perspektivet är:

- EU:s naturvårdsdirektiv som utgörs av livsmiljödirektivet (även kallat art- och habitatdirektivet) och fågeldirektivet. Livsmiljödirektivet med dess bilagor ligger till grund för bl.a. Natura 2000-områden och föreskrifter om skydd för arter, vilka i princip utgörs av fridlysningsregler. Fågeldirektivet syftar till att skydda alla de vilda fågelarter som naturligt förekommer i EU. Direktiven har genomförts i svensk rätt i 7 kap. miljöbalken om skydd av områden, 8 kap. miljöbalken om bestämmelser om skydd för biologisk mångfald och artskyddsförordningen.
- EU:s ramdirektiv[9] om vatten samt särskilda direktiv om bl.a. grundvatten[10] och dricksvatten[11].
- Ett övergripande avfallsdirektiv samt särskilda direktiv om bl.a. deponering av avfall.

[5] SÖ 1983:30.
[6] SÖ 1993:77.
[7] SÖ 1992:1.
[8] SÖ 2005:28.
[9] Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten).
[10] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet).
[11] Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184/EU av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).

Direktiven är antagna med artikel 192 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa strängare regler men inte en lägre nivå av miljöskydd än vad EU-rätten kräver. Bedömningarna enligt de olika direktiven överlappar till viss del varandra men har delvis olika täckningsområden som kräver olika bedömningar. Det finns också annan EU-lagstiftning som styr vilken information som krävs i prövningsprocessen som det s.k. MKB-direktivet[12] om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder och SMB-direktivet[13] om specifika miljöbedömningar för planer och program.

3.2.1 Naturvårdsdirektiven

I Sverige har fågeldirektivet och livsmiljödirektivet delvis genomförts samlat vilket innebär att kraven inte helt följer direktivens systematik.[14]

Här följer en beskrivning av de bedömningar som ska göras enligt naturvårdsdirektiven med det svenska genomförandet som påverkar det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra intressen.

Reglering i naturvårdsdirektiven

Enligt artikel 3 fågeldirektivet ska medlemsstaterna avsätta områden för att skydda, bevara och återställa biotoper och livsmiljöer för alla fågelarter som förekommer naturligt inom EU. I direktivets artikel 4 och bilaga I anges för vilka arter särskilda skyddsområden ska utses. Enligt artikel 5 fågeldirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för alla fågelarter som naturligt förekommer i Europa att särskilt förbjuda bl.a. att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar och att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg.

[12] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
[13] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).
[14] Se mer i Artsskyddsutredningens betänkande, *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*, SOU 2021:51.

Enligt artikel 3 livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna också utse ett sammanhängande ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden i form av Natura 2000-områden för livsmiljöer och arter som är förtecknade i bilaga 1 och 2 till direktivet. Syftet är att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos berörda livsmiljötyper och arter i deras naturliga utbredningsområde.

Enligt artikel 12.1 livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna också införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, avsiktligt störa dem, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder, avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen och att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

Enligt artikel 13 livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna införa ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i direktivets bilaga 4 b, med förbud mot att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra sådana växter i deras naturliga utbredningsområde. Det är också förbjudet att förvara, transportera och sälja eller byta exemplar av sådana arter om de insamlats i naturen samt att bjuda ut dem för försäljning eller byte.

Genomförandet i svensk rätt

I 7 kap. 27 § miljöbalken anges som särskilt skyddade områden naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet, som särskilda bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet (Natura 2000-områden) eller enligt internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.[15]

Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska alla planer eller projekt som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt bedömas enligt kriterierna i direktivet innan tillstånd får ges. Det genomförs i 7 kap. 28 a § miljöbalken som anger att det krävs ett s.k. Natura 2000-tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats som Natura 2000-område enligt 7 kap. 27 § miljöbalken.

[15] I första hand är det skyddsformerna nationalpark, naturreservat samt djur- och växtskyddsområde som avses med nationella mål om skydd för naturområden, se prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 99.

Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en verksamhet som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område bara komma till stånd om ett Natura 2000-tillstånd har lämnats. Påverkan på ett sådant område prövas särskilt.

Enligt 7 kap. 28 b § får ett Natura 2000-tillstånd endast ges om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller medför störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arter i området. Bestämmelsen genomför, tillsammans med 7 kap. 28 a § miljöbalken, artikel 6.3 punkt 3 livsmiljödirektivet som lyder:

> Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarande av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

EU-domstolen har i flera domar, vilka har bekräftats av svenska domstolar,[16] förtydligat att en prövning av påverkan på ett Natura 2000-område ska omfatta alla aspekter av den aktuella planen eller projektet och de konsekvenser den kan få, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt. Utredningen ska också vara tillräckligt grundlig för att ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning.

Enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken prövas en ansökan om Natura 2000-tillstånd av länsstyrelsen eller av tillståndsmyndigheten om det rör en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning enligt 9 kap. eller 11–15 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen eller tillståndsmyndigheten har därmed att avgöra om rekvisiten i 7 kap. 28 b § miljöbalken är uppfyllda.

[16] Se dom av den 7 september 2004, *Waddenzee*, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 53 och 54, dom av den 24 november 2011, *Alto Sil*, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 100, dom av den 11 april 2013, *Sweetman*, C-258/11, EU:C:2013:220 punkt 40 och 44, Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 november 2015 i mål nr 4158 14 och 4159 14 samt NJA 2013 s. 613.

Reglering i naturvårdsdirektiven – Natura 2000-områden

Om en verksamhet eller åtgärd är så viktig att det finns intresse av att den genomförs trots att den kan antas skada eller störa ett Natura 2000-område på ett betydande sätt måste följande krav för undantag enligt artikel 6.4 livsmiljödirektivet vara uppfyllda för att tillstånd ska kunna ges.

> Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.
>
> Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Genomförandet i svensk rätt – Natura 2000-områden

Ett Natura 2000-tillstånd får enligt 7 kap. 29 § miljöbalken ändå ges efter regeringens tillåtelse om det saknas alternativa lösningar, verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och kompensationsåtgärder vidtas som gör att syftet med skyddet ändå kan tillgodoses. Alla rekvisit i 7 kap. 29 § miljöbalken bedöms stegvis och alla måste vara uppfyllda för att undantag ska kunna ges.

Enligt 20 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. får vid en tillåtlighetsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken som rör en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp hänsyn endast tas till omständigheter som rör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller väsentliga miljöskyddsintressen. Hänsyn får dock även tas till andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse men då ska EU-kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Sådana yttranden är inte bindande men om kommissionen anser att en medlemsstats agerande strider mot unionsrätten kan ett förfarande om fördragsbrott inledas.

Reglering i naturvårdsdirektiven – undantag från fågeldirektivet och livsmiljödirektivet

Artikel 9 fågeldirektivet anger att för undantag från skyddet i artikel 5–8 för de fågelarter som omfattas, krävs att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det ges på grund av t.ex. människors hälsa och säkerhet. I livsmiljödirektivet anges i artikel 16 att för undantag från reglerna om skydd för arter krävs att det t.ex. är av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. En förutsättning för ett sådant undantag är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det inte får försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus.

Genomförandet i svensk rätt – undantag från fågeldirektivet och livsmiljödirektivet

I 14 § artskyddsförordningen finns regler för dispens från skyddet för fåglar, andra djur och arter som inrättats som en följd av EU-lagstiftning. Dispens får endast ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar en gynnsam bevarandestatus för artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Det krävs också att dispensen behövs t.ex. av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Praxis från EU-domstolen

I mars 2021 kom EU-domstolens avgörande i det s.k. *Skydda skogen*-målet[17] som gällde en planerad skogsavverkning. De kriterier som utvecklats i svensk praxis innebar att förbuden mot påverkan i princip endast gällde arter som var hotade och vars bevarandestatus riskerade att påverkas negativt av skogsavverkningen. EU-domstolen fann att förbuden enligt fågeldirektivet gäller för samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom EU och även träffar fågelarter som inte

[17] Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen m.fl. mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län m.fl., förenade målen C 473/19 och C 474/19, EU:C:2021:166.

är hotade samt arter vars bevarandestatus inte riskerar att påverkas negativt. Skyddet upphör inte heller att gälla för arter som har uppnått en gynnsam bevarandestatus. Förbuden mot påverkan på arter i livsmiljödirektivet avser också varje individ av en art så att det inte behöver finnas risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt för att förbuden ska vara tillämpliga. Det går inte heller att aktualisera förbuden först när artens bevarandestatus riskerar att försämras, om åtgärden orsakar att områdets kontinuerliga ekologiska funktionalitet går förlorad.

I en dom[18] från oktober 2021, som gällde ett byggprojekts påverkan på rast- och parningsplatser för europeisk hamster, fann EU-domstolen att även områdena kring en parningsplats ska skyddas om de är nödvändiga för att den aktuella djurarten ska kunna fortplanta sig. Dessutom ska sådana platser skyddas även när de inte används om det finns en tillräckligt stor sannolikhet för att djuren ska återvända. Domstolen uttryckte också att begreppen skada och förstörelse i artikel 12.1 d livsmiljödirektivet avser en gradvis minskning av den ekologiska funktionaliteten hos en skyddad djurarts parningsplats eller rastplats respektive en total förlust av denna funktionalitet, oberoende av om sådan skadlig inverkan är avsiktlig eller inte. Även det avgörandet innebär en långtgående tolkning av skyddets omfattning.

Det finns olika uppfattningar kring innebörden av EU-domstolens avgörande i *Skydda Skogen*-målet för det svenska genomförandet i lagstiftning och praxis. Det har utretts av Artskyddsutredningen (M 2020:03) som har lämnat författningsförslag i ett betänkande[19] men resultatet skulle kunna bli att det krävs dispens i fler fall. Tolkningen av vilken typ av påverkan som kan accepteras har breddats även genom avgörandet från oktober 2021 och den samlade tendensen ser ut att vara att det ska göras en relativt vid tolkning av artskyddet enligt både fågeldirektivet och livsmiljödirektivet.

3.2.2 Miljökvalitetsnormer

Ett annat exempel på när en avvägning i själva verket fordrar en dispens eller undantag från krav i EU-rätten är i förhållande till miljökvalitetsnormer som sätts enligt 5 kap. miljöbalken och kan gälla mark,

[18] Dom den 28 oktober 2021, IE mot Magistrat der Stadt Wien, C 357/20, EU:C:2021:881.
[19] SOU 2021:51.

vatten, luft, miljön i övrigt eller människors hälsa. Miljökvalitetsnormerna kan ange förorenings- eller störningsnivåer och kan utformas som gräns- eller riktvärden. De grundar sig till stor del på krav i EU-rätten genom t.ex. ramdirektivet för vatten och undantag kan endast ges om vissa kriterier är uppfyllda.

Enligt 5 kap 4 § miljöbalken får en myndighet eller en kommun som huvudregel inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om det innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller om det äventyrar möjligheten att uppnå en beslutad miljökvalitetsnorm.[20] Trots detta förbud får enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen (2004:660) undantag göras i det enskilda fallet, bl.a. för en verksamhet eller åtgärd som ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, förutsatt att ett antal villkor är uppfyllda. Villkoren, vilka samtliga måste vara uppfyllda för att få medge undantag, anges i 4 kap. 12 § samma förordning och innebär t.ex. att verksamheten eller åtgärden behövs för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt och att alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.

3.2.3 Rättslig och politisk utveckling inom EU

Darpö m.fl.[21] bedömer det som ett rimligt antagande att om klimatnyttan ska få genomslag i prövningar av vindkraft kommer det att ske med tillämpning av det befintliga regelverket, t.ex. genom en mer generös användning av dispensregeln om tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse i artikel 16.1(c) i livsmiljödirektivet. Författarna konstaterar att en sådan utveckling redan syns i t.ex. Nederländerna och Tyskland, men att det är osäkert om den skulle hålla i en prövning vid EU-domstolen. Författarna bedömer att en sådan tillämpning bara skulle kunna göras i undantagsfall och för mycket stora vindparker.

I mars 2022 presenterade kommissionen ett meddelande[22] om minskat beroende av fossil energi från Ryssland och åtgärder som

[20] I den s.k. *Weser-domen* den 1 juli 2015, C-461/13, EU:C:2015:433, slog domstolen fast att tillstånd endast får ges om kriterierna i artikel 4 i EU:s ramdirektiv för vatten är uppfyllda.
[21] Darpö, Jan m.fl. (2021). Se även Backes, Chris m.fl. (2018) för en genomgång av Nederländernas och Tysklands praxis.
[22] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

svar på höga energipriser. En del i det arbetet är en kraftig utbyggnad av förnybar energi och kommissionen skriver att en förutsättning för det är att tillståndsgivningen blir enklare och snabbare. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att se till att planering, uppförande och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, anläggningarnas anslutning till nätet och nätet i sig anses ligga i det överordnade allmänintresset och omfattas av det mest fördelaktiga förfarande som deras planerings- och tillståndsförfaranden ger utrymme för.

I meddelandet[23] anges att medlemsstaterna snabbt bör kartlägga, bedöma och säkerställa lämplig tillgång till mark- och havsområden för projekt som omfattar hållbar energi, i proportion till sina nationella energi- och klimatplaner, sina bidrag till det reviderade målet för förnybara energikällor för 2030 samt andra faktorer såsom deras tillgång till resurser och nätinfrastruktur samt målen i EU:s strategi för biologisk mångfald. Kommissionen aviserar också att den i ett kommande lagförslag om återställande av naturen kommer föreslå att medlemsstaterna, när de utarbetar sina nationella planer för att uppnå återställandemålen, tar hänsyn till begränsade och klart definierade områden som särskilt lämpliga, samtidigt som de i så stor utsträckning som möjligt undviker miljömässigt värdefulla områden.

Kommissionen aviserar[24] också att den kommer att presentera en rekommendation om snabb tillståndsgivning för projekt för förnybar energi i maj 2022 och arbeta för att stödja användningen av all flexibilitet som EU-lagstiftningen redan ger utrymme för och undanröja återstående hinder, oavsett ursprung. Senare under våren 2022 kommer kommissionen också att ge vägledning om när och hur det behöver möjliggöras att testa innovativa tekniker, produkter och tjänster som syftar till att stärka samexistensen mellan utbyggnaden av förnybar energi och miljöskyddet.

Fokuset för kommissionens förslag är energiomställningen snarare än klimat men både produktion av förnybar el och elnät för överföring av sådan energi bidrar även till att klimatmålen kan nås. Utredningen uppfattar kommissionens meddelande som att sådana verksamheter ska prioriteras i avvägningen mellan olika intressen för användning och mark- och vattenområden som görs enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

[23] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.
[24] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

(se avsnitt 3.3.3). Utredningen uppfattar också skrivningen om att sådana verksamheter ska anses ligga i det överordnade allmänintresset som att det motsvarar kraven i naturvårdsdirektiven på att utgöra ett väsentligt eller allt överskuggande intresse och därmed syftar till att öka möjligheterna att få dispens i förhållande till de intressen som följer av EU-rätten och regleras i kap. 5, 7 och 8 miljöbalken (se avsnitt 3.3.4 och 3.3.5).

Kommissionen aviserar dock bara lagändringar avseende återställande av naturen och i övrigt rekommendationer och vägledningar som inte är bindande. Utredningen uppfattar det därmed främst som att kommissionen riktar sig till medlemsstaternas tillämpning snarare än att EU-rätten ska ses över för att försvaga skyddsintressen. Kommissionen anger att tillståndsgivningen för sådana verksamheter behöver bli snabbare och enklare. Det återstår att se vad kommissionen presenterar i form av vägledningar och rekommendationer under våren 2022.

Om EU-rätten skulle anpassas för att förtydliga att vissa verksamhetstyper av vikt för energi- och klimatomställningen ska kunna få större tyngd i prövningar kommer det att behöva förhandlas mellan EU:s institutioner och det är ovisst hur utfallet skulle bli eftersom även t.ex. art- och områdesskydden har en stark ställning.

3.3 Nationell rätt

3.3.1 Allmänna hänsynsregler enligt 2 kap. miljöbalken

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet är enligt 2 kap. 1 § miljöbalken skyldiga att iaktta de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Enligt förarbetena[25] anger hänsynsreglerna den grad av hänsyn som ska iakttas tillsammans med rimlighetavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken om att kraven ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. Det kan dock inte undvikas att andra typer av avvägningar måste göras och att andra skyddsvärda intressen kan stå i konflikt med miljöhänsynen.[26]

[25] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 206.
[26] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 207.

I förarbetena[27] anges att vid tillämpningen av hänsynsreglerna måste alltid en avvägning göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende med hänsyn till andra intressen än rena miljöintressen. Bestämmelserna ska ligga till grund för prövning enligt miljöbalken och i de fall särskilda regler gäller för vissa verksamheter som preciserar vilka krav som ska ställas gäller dessa tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna. Enligt praxis är t.ex. artskyddsförordningen att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter.[28] För t.ex. buller finns i en del fall riktvärden som anger hur stora störningar som kan accepteras utan alltför stor negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Det finns ett undantag i 16 kap. 2 d § miljöbalken som ger möjlighet att under vissa förutsättningar tillåta högre värden för omgivningsbuller när beräknade bullervärden anges i detaljplaner och bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Andra typer av störningar som t.ex. magnetfält, lukt och ljus av olika slag saknar riktvärden och prövas i varje enskilt fall.

Den s.k. stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken anger en högsta acceptabel störningsnivå och verksamheter och åtgärder som orsakar störningar som ligger över den nivån får inte bedrivas. Enligt stoppregeln får en verksamhet eller åtgärd som befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön endast bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken. En verksamhet eller åtgärd får dock inte bedrivas eller vidtas om den medför risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller miljön försämras avsevärt. Regeringen får enligt 2 kap. 10 § miljöbalken ändå tillåta verksamheten förutom om den kan befaras försämra det allmänna hälsotillståndet.

3.3.2 Planer och bestämmelser enligt PBL

Det framgår av 2 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken att ett tillstånd eller dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Små avvikelser får göras om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

[27] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 207.
[28] Se t.ex. MÖD 2013:13 och MÖD 2014:47.

En översiktsplan kan också innebära ett hinder för en verksamhet. I t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 27 november 2015 i mål nr M 3352-15 ansåg domstolen att en väl underbyggd fördjupad kommunal översiktsplan i och för sig kan fungera styrande vid vindkraftsetableringar inom en kommun, men att den inte var bindande vid lokaliseringsprövningen. Domstolen fann dock att det har betydelse vad planen innehåller i form av konkurrerande anspråk på marken och andra vägledande uppgifter och att prövningen måste utgå från förhållandena i det enskilda fallet. Verksamheten förbjöds med hänvisning till att lokaliseringen bedömdes vara olämplig.[29]

3.3.3 Hushållningsbestämmelser enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

Den grundläggande bestämmelsen till stöd för avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt finns i 3 kap. 1 § miljöbalken. Bestämmelsen anger att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

En avvägning ska enligt förarbetena[30] göras mellan å ena sidan intresset av att bevara mark- och vattenområden för framtiden och å andra sidan värdet av att ta dem i anspråk för olika ändamål. Beslut om ianspråktagande av områden innebär ofta att den tillämpande myndigheten måste göra avvägningar mellan olika, ofta motstående intressen. Vid bedömningen av den lämpligaste användningen av ett område bör alltid möjligheten att samtidigt utnyttja ett område för olika verksamheter undersökas och utgångspunkten för bedömningen bör vara miljöbalkens övergripande mål i 1 kap. 1 §.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken är i första hand avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska utgångspunkter och syftet med bestämmelserna är enligt förarbetena[31] att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges

[29] Se även MÖD 2005:66, MÖD 2008:41 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 november 2014 i mål nr M 2762-14.
[30] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 f.
[31] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29.

ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. I bestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas vid sådana avvägningar för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås.[32]

Begreppet riksintresse definieras inte i rättskällorna. Vissa centrala myndigheter har ansvaret för att inom respektive samhällssektor ange vilka områden som bedöms vara av riksintresse. Vilka myndigheter som ansvarar för att peka ut sådana områden framgår av förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. När riksintressemyndigheterna fattar beslut om att peka ut ett område som riksintresse är det den myndighetens bedömning men inget rättsverkande beslut eftersom ett sådant bemyndigande saknas i lagstiftningen. För att markera detta används ofta begreppet riksintresseanspråk. Frågan om ett område faktiskt är av riksintresse bedöms först i det enskilda ärendet, t.ex. vid tillståndsprövning. Tillståndsmyndigheten kan följa riksintressemyndigheternas bedömning men kan också underkänna ett tidigare beslut om riksintresse, eller besluta att ett visst område är av riksintresse trots att ingen central myndighet beslutat om detta tidigare.[33]

Enligt 3 kap. 5 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för bl.a. rennäringen så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande och områden som är av riksintresse för rennäringen ska skyddas mot sådana åtgärder.

Av 3 kap. 6 § miljöbalken framgår att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön och att områden som är av riksintresse för naturvården, kulturmiljövården eller friluftslivet ska skyddas mot sådana åtgärder.

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska enligt 3 kap. 7 § miljöbalken så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa och områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot sådana åtgärder.

Av 3 kap. 8 § miljöbalken framgår att mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för t.ex. industriell produk-

[32] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28 f.
[33] Bengtsson, Bertil m.fl. (2022).

tion, energiproduktion och energidistribution så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar och områden som är av riksintresse för dessa ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av dem.

Enligt 3 kap. 9 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intressen och områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.

I 4 kap. miljöbalken anges geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelserna är enligt förarbetena[34] att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden.

Av 4 kap. 1 § miljöbalken framgår att de områden som anges i 2–8 §§, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet är av riksintresse vilket innebär att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Det är de samlade natur- och kulturvärdena som finns i hela det geografiska området som ska beaktas. Vid tillämpning av stadgandet ska man således anlägga ett helhetsperspektiv på vad som är en lämplig utveckling i hela det geografiska området.[35] Vidare framgår av andra stycket att 4 kap. 1 § första stycket 2 samt 2–6 §§ miljöbalken inte utgör hinder för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Bestämmelsen i 4 kap. 1 § miljöbalken om undantag för totalförsvaret är dock inte tillämplig i fråga om Natura 2000-områden enligt 4 kap. 8 § miljöbalken.

Avvägningar enligt de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna ska endast tillämpas vid prövning av ärenden och

[34] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.
[35] Prop. 1985/86:3, *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 171.

mål i de fall verksamheten ska prövas av domstol eller annan myndighet.[36]

Områden av riksintresse för totalförsvaret

Totalförsvarets ställning i miljöbalken är stark vilket visar sig i rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken som anger att särskild hänsyn ska tas till en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret. Förutom totalförsvarets särskilda intresse i 3 kap. 9 § miljöbalken anges i 3 kap. 10 § miljöbalken att om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret har det intresset företräde framför andra intressen.

Utredningen lämnar förslag som rör behov av vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen i avsnitt 4.3.

Områden av riksintresse för rennäring

Det samiska folket har rättigheter till jakt och fiske men det är framför allt renskötseln som ofta påverkas av flera verksamhetstyper som t.ex. vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral. Som exempel anger en rapport[37] från *Stockholm Environment Institute* att gruvindustrin enligt samebyarna leder till bl.a. markförluster, störningar på renhjorden och blockering av flyttled, slitage på betesmarkerna, rubbningar av årscykeln, försämrad renhälsa och kondition och därav minskade slaktvikter och ekonomiska förluster. Det leder även till psykiska påfrestningar, hot och påtryckningar från andra i lokalsamhället, minskad generationsväxling och försämrad användning av traditionell kunskap. I rapporten konstateras att det finns effekter som inte kan ersättas ekonomiskt eller kompenseras på annat sätt. Utredningen bedömer att konsekvenserna för renskötseln av vindkraft och elnät kan antas likna dem som gruvindustrin kan ha även om omfattningen kan variera.[38]

Sedan 2011 erkänns samerna som ett folk i regeringsformen och 1 kap. 2 § 6 regeringsformen anger att det samiska folkets kultur- och samfundsliv ska främjas. Sverige röstade 2007 för FN:s urfolksdekla-

[36] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.
[37] Kløcker Larsen, Rasmus m.fl. (2021), s. 26.
[38] Se t.ex. Skarin, Anna m.fl. (2016). Se också Mark- och miljödomstolens bedömning av rapporten i dom den 3 juli 2017 i mål nr M 3051-15, s. 30.

ration[39] och har ratificerat flera bindande konventioner som säkerställer långtgående rättigheter för samerna till medbestämmande över sina traditionella marker. FN:s urfolksdeklaration är inte rättsligt bindande men den är vägledande och kan anses ge uttryck för en allt vanligare politisk och folkrättslig syn på urfolksfrågor. Det framgår av 1 § rennäringslagen (1971:437) att den samiska befolkningens rätt att använda mark och vatten till underhåll för sig och sina renar grundas på urminnes hävd. Högsta domstolen har också i NJA 2011 s. 109 uttryckt att renskötselrätten i vissa fall grundar sig på sedvana. Det innebär att renskötselrätten är en civil rättighet som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och bestämmelser om egendomsskydd i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sverige har upprepade gånger fått kritik från FN:s rasdiskrimineringskommitté för behandlingen av det samiska folket.[40] De senaste åren har det kommit domar som stärker samebyarnas ställning i prövningen.

I NJA 2020 s. 3, det s.k. *Girjasmålet*, fick en sameby rätt att självständigt upplåta rätt till småviltsjakt och fiske, vilket sedan länge hanterats av staten genom länsstyrelserna. Högsta domstolen fann bl.a. att samiska markrättigheter upparbetats genom urminnes hävd och hänvisade i den delen till FN:s urfolksdeklaration och till att bl.a. artikel 8.1 i ILOs konvention nr 169 om urfolks rättigheter, som anger att vederbörlig hänsyn till urfolks sedvanor och sedvanerätt ska tas vid tillämpningen av nationell lagstiftning, är bindande för Sverige även om den inte har ratificerats eftersom det utgör en folkrättslig princip. Domstolen ansåg också att 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen inte i sig ger upphov till några rättigheter för enskilda. Bestämmelsen kan ändå få viss materiell betydelse när olika faktorer ska vägas mot varandra i rättstillämpningen. Vid sådan avvägning ska samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur, däribland renskötseln, tillmätas särskilt vikt. I domen anges också att det är nödvändigt med en bevislättnad för samebyarna i den typen av mål för att de ska ha en rimlig chans att försvara sina intressen. I stället fick staten en tydlig bevisbörda för att en rättighet enligt urminnes hävd upphört.

[39] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 61/295, 13 september 2007.
[40] Se t.ex. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013, 18 november 2020.

I en dom[41] från Högsta domstolen i Norge, Høyesteretten, från oktober 2021 gav domstolen samerna rätt mot ett bolag som ville bygga två vindkraftsparker på Fosen som är ett renbetesområde. Domstolen hänvisade till artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter[42] och fann att vindkraftsparkerna hade en väsentlig negativ påverkan på samernas rätt att utöva sin kultur. Dessutom skulle ingreppet bedömas samlat med tidigare och planerade verksamheter. Domstolen menade att konventionen inte öppnade för en avvägning mellan minoritetens intresse och andra samhällsintressen. Däremot kunde en avvägning göras mot vissa grundläggande rättigheter och rätten till miljö var en sådan. Domstolen instämde med bolaget om vikten av en grön omställning och produktion av förnybar energi och menade att ett alternativt uppförande och tillräckliga skyddsåtgärder hade kunnat göra verksamheten tillåtlig. Den aktuella utformningen var dock inte tillåtlig och skyddsåtgärderna var behäftade med för stora osäkerheter. Domen ger vägledning kring tolkningen av hur artikel 27 i konventionen kan komma att påverka internationell praxis.

Praxis är dock inte entydig. De mål som samebyar vunnit har varit när rättigheter och kulturella aspekter har vägts in och framför allt där domstolarna har gjort en internationell utblick och fördragskonform tolkning. I miljöbalken vägs riksintresset för rennäringen mot andra näringar. Det har gjort att endast rennäring för en eller några samebyar har vägts mot stora näringar utan att samebyarnas enskilda intressen och rättigheter eller de kulturella aspekterna vägts in.

En annan aspekt är att samebyar i dag inte får ekonomisk hjälp att driva processer, vilket gör att de ofta ingår sekretessbelagda civilrättsliga avtal med t.ex. gruv- eller vindkraftsbolag. Det har kritiserats av bl.a. Mark- och miljödomstolen i Umeå som i t.ex. dom den 21 december 2020 i mål nr M 2241-18 fann att ett sådant avtal försvårade för domstolen att se till rennäringen som ett allmänt intresse.

Det sker nu en övergång från begreppet rennäring till renskötsel och samebyarnas rättigheter och kulturella aspekter har bekräftats. År 2021 tillsattes en parlamentarisk kommitté (dir. 2021:35) som bl.a. ska bedöma när och inom vilka delar av statligt ägd mark som samebyar genom urminnes hävd har ensamrätt att upplåta småviltsjakt

[41] Høyesteretts dom 11 oktober 2021, HR-2021-1975-S.
[42] SÖ 1971:42.

och fiske. Kommittén ska också lämna förslag till en ny renskötsellag som ska ersätta den nuvarande rennäringslagen.

Eftersom praxis är tvetydig och de samiska intressena i en del fall fått stå tillbaka för t.ex. gruvor och vindkraft bedömer utredningen att det kan finnas ett visst rättsligt utrymme att ge klimat en större tyngd gentemot renskötsel i prövningsprocesser trots de senaste årens utveckling mot ett bredare synsätt på samebyarnas rättigheter. Hur stort det utrymmet kommer att vara beror på den framtida utvecklingen i både lagstiftning och praxis. Renskötseln blir dock alltmer kringskuren och möjligheten att kompensera genom t.ex. annan mark blir allt mindre. Även om klimatförändringarna i sig är ett hot mot de samiska intressena skulle en ökad tyngd för klimatet inte minst genom kumulativa effekter, också kunna riskera den samiska kulturens och renskötselns fortlevnad.

3.3.4 Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken

Miljökvalitetsnormer kompletterar de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken[43] och genomför EU-direktiv på området, se avsnitt 3.2.2.

Miljökvalitetsnormer ska enligt 5 kap. 2 § 1 miljöbalken ange föroreningsnivåer eller störningsnivåer som människor kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse eller som miljön eller naturen kan belastas med utan fara för påtagliga olägenheter och som inte får överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (s.k. gränsvärdesnormer). Enligt punkt 2 i samma bestämmelse ska normerna avse föroreningsnivåer eller störningsnivåer som ska eftersträvas eller som inte bör överskridas eller underskridas efter en viss angiven tidpunkt eller under en eller flera angivna tidsperioder (s.k. målsättningsnormer). Enligt punkt 3 i samma bestämmelse ska normerna avse högsta eller lägsta förekomst i yt- och grundvatten av organismer som kan tjäna till ledning för bedömning av tillståndet i miljön (s.k. indikativa normer). Slutligen, enligt punkt 4 ska miljökvalitetsnormer ange de krav i övrigt

[43] I 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken anges att trots första stycket ska de krav ställas som behövs för att följa 5 kap. 4 och 5 §§.

på kvaliteten på miljön som följer av Sveriges medlemskap i EU (andra normer).[44]

3.3.5 Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken

Förutom de skydd av områden som i någon form styrs av EU-rätten, finns områdesskydd som är inrättade på nationell nivå, t.ex. nationalparker, naturreservat, kulturreservat, biotopskyddsområde och strandskyddsområde som alla regleras i 7 kap. miljöbalken. Det finns även förordnanden om landskapsbildskydd enligt 19 § i den genom miljöbalken upphävda naturvårdslagen (1964:822). Sådana förordnanden gäller även efter miljöbalkens ikraftträdande enligt 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Enligt 19 § tredje stycket naturvårdslagen gällde bestämmelserna inte företag vars tillåtlighet skulle prövas enligt vattenlagen eller miljöskyddslagen.

Liksom för områden som skyddas enligt EU-rätten krävs normalt dispens för tillstånd vid påverkan över en viss nivå men kraven är olika formulerade för olika skydd. Vissa typer av verksamheter och åtgärder har undantag inskrivna i lagstiftningen, t.ex. har allmän väg och järnväg undantag från biotopskyddet och strandskyddet enligt 7 kap. 11 a § och 16 § 3 miljöbalken.

Som huvudregel krävs att särskilda skäl föreligger för dispens och enligt 7 kap. 26 § miljöbalken får dispens bara ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte. Utredningen bedömer att det skulle gå att lägga in ytterligare dispensskäl till förmån för klimatet om det är förenligt med syftet.

3.3.6 Kommunens tillstyrkan enligt 16 kap. 4 § miljöbalken

Tillstånd till en vindkraftsanläggning får enligt 16 kap. 4 § miljöbalken endast ges om den kommun där anläggningen avses att uppföras har tillstyrkt det. Bestämmelsen infördes 2009 för att säkerställa kommunernas fortsatta inflytande över planeringen av mark- och vatten när vindkraftsanläggningar blev tillståndspliktiga enligt miljöbalken och inte längre skulle prövas enligt PBL. Utformningen av den kommunala tillstyrkan har kritiserats.

[44] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 245 f. och del 2, s. 41 f. Prop. 2003/04:2, *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön*. Prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*. Prop. 2017/18:243, *Vattenmiljö och vattenkraft*.

Regeringen beslutade den 24 februari 2022 om lagrådsremissen *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft* med förslag till regeländringar om kommunal tillstyrkan till vindkraft. Förslaget innebär bl.a. att en projektör behöver ha kommunens medgivande för att en ansökan om tillstånd ska kunna prövas. Förslaget innebär även att kommunen blir skyldig att meddela och motivera sitt beslut inom viss tid. Efter fattat beslut kommer kommunen inte längre kunna ändra sig under en viss tid. Lagändringarna om kommunernas skyldighet att på begäran besluta om ett ställningstagande och vad en sådan begäran ska innehålla föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Ändringarna i fråga om det kommunala ställningstagandets betydelse i tillståndsprocessen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2023.

3.4 Tre olika verksamhetstyper

Utredningen har studerat verksamhetstyperna vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral för att belysa vilka hinder som kan finnas för verksamheterna som underlag för förslagen och bedömningarna i kapitel 4.

3.4.1 Vindkraft

Enligt 3 kap. PBL ska alla kommuner ta fram en översiktsplan. Den är inte juridiskt bindande men visar hur kommunen avser använda mark- och vattenresurser och tillgodose riksintressen. Översiktsplanerna utgör därmed ett viktigt underlag vid beslut om vindkraftsanläggningar.

I 21 kap. 13–14 §§ miljöprövningsförordningen (2013:251) anges trösklar för tillståndsplikt för vindkraft på land och till havs inom territorialgränsen.[45] Prövningen görs av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen eller av mark- och miljödomstol om det gäller verksamheter till havs inom territorialgränsen. Sådana vindkraftsanläggningar kräver också bygganmälan enligt 6 kap. 5 § 8 plan- och byggförordningen (2011:338) och de får inte uppföras i strid med kommunernas detaljplaner. Vindkraftverk som inte är tillståndspliktiga omfattas av anmälningsplikt enligt 21 kap. 15 § miljöprövningsförordningen och

[45] För vindkraft till havs finns särskilda regler, se t.ex. Darpö, Jan m.fl. (2021).

kräver bygglov enligt 6 kap. 2 § 2 plan- och byggförordningen om de inte är mycket små. Havsbaserad vindkraft inom Sveriges territorialgräns prövas enligt miljöbalken och utanför den gränsen sker prövningen enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Ledningarna från vindkraftsanläggningen kan också kräva nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

Exempel på intressen som i många fall påverkas av vindkraftsanläggningar är totalförsvaret, rennäringen, natur- och kulturmiljön m.fl. områden av riksintresse, Natura 2000-områden, landskapsbildskydd, risk för fragmentering av landskapet samt artskydd eftersom både uppförande och drift av vindkraftsanläggningar ofta påverkar fåglar och fladdermöss. Vindkraftsanläggningar ger också normalt upphov till buller, ljusfenomen inklusive skuggbildning samt sedimentspridning, grumling och påverkan på fiskeribestånd vid havsbaserad vindkraft.

Darpö m.fl.[46] bedömer att det inte skulle ha någon större effekt om man gav ökad tyngd för vindkraftens klimatnytta i miljöbalken eftersom vindkraften ändå regelmässigt går före andra riksintressen som friluftsliv, kulturmiljö, naturvård m.m. i tillståndsprövningen. I stället är det som leder till avslag det kommunala vetot och när vindkraften kommer i konflikt med t.ex. totalförsvarets stoppområden, artskyddet eller det folkrättsliga skyddet av renskötseln.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har bedömt[47] att det skulle kunna spela en viss roll i avvägningssituationer vid tillståndsprövning av vindkraft om klimatnytta lyftes fram i portalparagrafen 1 kap. 1 § miljöbalken. De har dock svårt att se hur en sådan förändring i portalparagrafen skulle få någon egentlig betydelse när det kommer till situationer då vindkraftsetableringar ska prövas mot andra intressen eller lagregler som innebär att rättsligt utrymme för att göra den typen av avvägningar saknas.

Intressenter[48] har framfört en annan bild till utredningen och menar att det är mycket svårt att förutse om tillstånd till en vindkraftsanläggning kommer att ges eftersom det i praktiken är olika tolkningar och bedömningar som avgör. Det tyder enligt intressenterna på att

[46] Darpö, Jan m.fl. (2021) s. 17.
[47] Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Analys av juridiska förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Underlag till Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*, 27 januari 2021, s. 29–30.
[48] Vindkraftens klimatnytta (2020), s. 6 f.

det finns ett tolkningsutrymme gentemot andra intressen och att en avvägningsregel, se avsnitt 4.2, skulle kunna göra skillnad.

Det meddelande[49] från kommissionen som beskrivs i avsnitt 3.2.3 anger att produktion av förnybar energi bör främjas i tillståndsprövningen och ska anses ligga i det överordnade allmänintresset, vilket utredningen tolkar som att det ska vägas in vid prövning av dispens. Det framstår inte som att kommissionens syfte är att ändra fågeldirektivet och livsmiljödirektivet och det återstår att se vad för vägledning och rekommendationer kommissionen återkommer med till följd av meddelandet.

I praxis har det bara i vissa fall uttryckts att vindkraftens fördelar ur klimat- och energisynpunkt vägts in. I t.ex. dom den 10 november 2009 i mål nr M 5960-08, fann Miljööverdomstolen att det var värdefullt att den havsbaserade vindkraftsparken skulle bidra till minskade utsläpp av koldioxid och gav tillstånd. Domstolen hänvisade även till att 2 kap. 5 § miljöbalken särskilt framhåller betydelsen av hushållning med råvaror och energi och förordade förnybara energikällor. Vindkraftsparken väntades främst ge upphov till grumling, buller och begränsad påverkan på fiskarter. Mark- och miljööverdomstolen har också nämnt vikten av förnybar energi[50], Sveriges klimatmål[51], EU:s klimatmål[52] samt vindkraftens bidrag till hållbar utveckling i enlighet med 1 kap. 1 § miljöbalken[53] i några andra domar.

3.4.2 Elnät

För att bygga eller förstärka elnät krävs koncession som beviljas av Energimarknadsinspektionen. Utöver det krävs även andra tillstånd, dispenser och anmälningar som rör olika miljöintressen och människors hälsa. Det kan också krävas tillstånd för att bygga stationer som behövs i anslutning till elnäten (se kapitel 5 för en mer utförlig beskrivning av tillståndsprocessen för elnät).

[49] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.
[50] I dom den 8 december 2015 i mål nr M 6960-14 angav domstolen att förnybar energi är av starkt allmänintresse.
[51] Se t.ex. dom den 4 september 2019 i mål nr M 6860-17.
[52] Se t.ex. dom den 23 november 2011 i mål nr M 824-11 och dom den 14 oktober 2009 i mål nr M 10316-09.
[53] Se t.ex. dom den 1 november 2005 i mål nr M 2966-04 och domar från den 23 november 2011 i mål nr 847-11, M 825-11 och M 824-11.

För elnät finns ofta alternativa lösningar och lokalisering och teknikval anpassas så att påverkan på omgivningen hålls på en nivå som gör att koncession kan ges. Det finns dock fall där det inte finns alternativ som undviker en mer omfattande påverkan.

Exempel på intressen som kan påverkas av elnät är användning av jordbruksmark och produktionsskog, upplevd hälsa och oro på grund av elektriska fält, magnetfält, renskötsel, påverkan på natur- och kulturmiljö och andra riksintressen, Natura 2000-områden, landskapsbildskydd, risk för fragmentering av landskapet samt artskydd.

Energimarknadsinspektionens prövning av nätkoncession omfattar val av teknik mellan lik- eller växelström och luftledning eller markkabel samt lokalisering. Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 1769-18 gällde nätkoncession för linje från en vindkraftspark till en anslutningspunkt. Vapstens sameby hävdade stor påverkan på rennäringen på grund av kumulativa effekter eftersom det skulle byggas tre vindkraftsparker med tillhörande ledningar. Området hade även den högsta tätheten av örnrevir i Västerbottens län, hade generellt höga ornitologiska värden och ingick i en skoglig värdetrakt. Domstolen fann att nätkoncession för en luftledning inte kunde beviljas eftersom den valda lokaliseringen inte var lämplig och att luftledning inte utgjorde bästa möjliga teknik i området, framför allt med hänsyn till påverkan på rennäringen och naturmiljön, och att markkabel hade varit att föredra.

Ett exempel på när koncession har beviljats av regeringen är beslut från den 16 september 2021, I2019/02517, om transmissionsnät på sträckan Nybro-Hemsjö. Energimarknadsinspektionen ansåg att det fanns risk för att ledningen skulle orsaka stora ingrepp i miljön och påverka bl.a. friluftsliv, områdets karaktär, natur- och kulturmiljön samt utgöra en risk för fåglar och att Svenska kraftnät inte hade visat att luftledning var bästa möjliga teknik eller att lokaliseringen var lämplig. Påverkan på omgivningen gällde bl.a. magnetfält där regeringen bedömde att kostnaden för delvis markförläggning av kabel i stället för luftledning inte motiverades av den minskning av omgivningspåverkan som det skulle ge. Luftledningen skulle också korsa fyra Natura 2000-områden. Regeringen fann att för tre av dem krävdes inget tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken men för det fjärde skulle påverkan bli så omfattande att det måste prövas enligt 7 kap. 29 § miljöbalken, vilket kräver regeringens tillåtelse. Regeringen bedömde i beslut M2018/02967 att verksamheten var förenlig med

reglerna för Natura 2000-områden och lämnade sådant tillstånd. Regeringens beslut att bevilja koncession är för närvarande föremål för rättsprövning av Högsta Förvaltningsdomstolen.[54]

För att klara klimatomställningen krävs inte bara nytt elnät utan även att befintligt nät kan förstärkas och underhållas. Det försvåras av att det kan uppkomma nya skyddsintressen som kan påverka möjligheterna att underhålla nät. Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 februari 2022 i mål nr M 11213-20 gällde utpekande av ett biotopskyddsområde som inkluderade ledningsgata för befintligt transmissionsnät. Svenska kraftnät yrkade att gränsen för biotopskyddsområdet skulle justeras så att hela ledningsgatan med sidoområde var belägen utanför biotopskyddsområdet eftersom det skulle bli förbjudet att vidta vissa nödvändiga underhållsåtgärder för nätet och det var osäkert om dispens för arbete inom området skulle ges. Domstolen ansåg att hela området hade sådana naturvärden som motiverar att ett biotopskyddsområde inrättas men att ett sådant skydd riskerar att försvåra användningen av en kraftledning i transmissionsnätet. Med hänsyn till de höga naturvärdena inom sidoområdet och att dessa bör kunna bevaras även efter att farliga träd har åtgärdats bedömde domstolen att dessa fall kunde prövas inom ramen för en framtida dispensprövning och att det därför inte var motiverat att sidoområdet skulle utgå ur biotopskyddsområdet.

Elnät berörs av det meddelande[55] från kommissionen som beskrivs i avsnitt 3.2.3. Kommissionen nämner bara att elnät som behövs för överföring av el från anläggningar för produktion av förnybar energi bör främjas i tillståndsprövningen men det skulle eventuellt kunna komma att vidgas till även annat elnät om utvecklingen inom EU går mot att ge energidistribution större tyngd i prövningar. Kommissionen anger att produktion av förnybar energi och elnät för överföring av sådan produktion ska anses ligga i det överordnade allmänintresset, vilket utredningen tolkar som att det ska vägas in vid prövning av dispens. I de fåtal ärenden avseende artskydd och elnät som prövats i svensk praxis framstår det dock som att det inte har varit frågan om en elledning är av allt överskuggande intresse som har varit avgörande för om koncession ska ges utan det har handlat om bevarandestatusen för olika arter. Kommissionens avsikt är dock troligen inte att ändra

[54] Målnummer 7130-21.
[55] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

fågeldirektivet och livsmiljödirektivet och det är oklart hur stor skillnad meddelandet kommer att göra för prövningen av elnät.

3.4.3 Utvinning av metaller och mineral

I Sverige utgör mer än 99 procent av berggrunden s.k. markägarmineral som tillhör markägaren, som t.ex. kalksten och kvarts. Vid utvinning av sådan mineral upplåts marken av markägaren genom avtal och utvinningen regleras genom miljöbalken. Mineral som är industriellt intressant kallas koncessionsmaterial och utvinningen regleras i minerallagen (1991:45).

Enligt minerallagen krävs både undersökningstillstånd för prospektering och koncession för bearbetning. De utfärdas av bergmästaren som leder Bergsstaten inom Sveriges geologiska undersökning. Dessutom krävs andra typer av tillstånd, framför allt enligt miljöbalken. Enligt 4 kap. 2 § 4 minerallagen ska vid ett ärende om koncession för en verksamhet som ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, 3 och 4 kap. miljöbalken bara tillämpas i den prövning som sker i koncessionsärendet. Enligt samma bestämmelse ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken i koncessionsärenden. Enligt 8 kap. 1 § minerallagen ska Bergsstaten samråda med berörd länsstyrelse om tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken.

Bergsstaten kan hänskjuta ett ärende till regeringen enligt 8 kap. 2 § 1 minerallagen om det bedöms vara av särskilt intresse ur allmän synpunkt, bl.a. om det gäller stora och kontroversiella ärenden.[56] Som exempel beslutade regeringen i mars 2022 att bevilja bearbetningskoncession för området Kallak 1 och det var andra gången ärendet behandlades av regeringen[57] eftersom det bl.a. rör världsarvet Laponia. Även om en bearbetningskoncession beviljas krävs tillstånd enligt miljöbalken och vid en sådan prövning kan det bli aktuellt att regeringen prövar tillåtlighetsfrågan.

Utvinning av metaller och mineral har ofta omfattande påverkan på andra intressen och människors hälsa. Intressen som påverkas är bl.a. renskötsel, natur- och kulturmiljön och olika typer av andra riksintressen, buller, artskydd, områdesskydd bl.a. Natura 2000-om-

[56] Prop. 1988/89:92, *Om ny minerallagstiftning m.m.*, s. 64.
[57] Regeringsbeslut, dnr N2017/04553, 22 mars 2022.

råde, landskapsbildskydd, risk för fragmentering av landskapet, grundvatten, dricksvatten, avfall, utsläpp till luft, transporter, buller, vibrationer, luftsstötsvågor, stoft och damning.

En faktor som skiljer utvinning av metaller och mineral från övriga verksamhetstyper är att den snabba tekniska utvecklingen gör att det snabbt kan förändras vilka metaller och mineral som kan anses vara kritiska för klimatomställningen och att utvinning anpassas efter lönsamhet. Det innebär att bidraget till klimatomställningen är svårt att bedöma i tid och omfattning medan den negativa påverkan på omgivningen av en gruva delvis är permanent, oavsett om den kommer att vara i aktiv drift eller inte.

Ett exempel på när tillstånd enligt miljöbalken har getts är dom den 29 april 2021 i mål nr M 2672-18 där mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt lämnade tillstånd till brytning av malm och gråberg i dagbrottet Liikavaara vid Aitikgruvan. Domstolen fann att nyttan för samhället av en relativt stor och stabil kopparproduktion i Sverige är stor och att det till viss del vägde upp de olägenheter och den negativa påverkan som verksamheten orsakade. Tillståndet omfattade bl.a. krav på försiktighetsåtgärder för rennäringen och dispenser meddelades för påverkan på flera arter. Villkoren angav att gränsvärden för buller, vibrationer och luftstötvågor inte fick överskridas.

I dom den 30 april 2019 i mål nr M 10717-17 avslog Mark- och miljööverdomstolen överklagan om ansökan om tillstånd till brytning av kaolin m.m. Fyndigheten var utpekad som riksintresse och regeringen hade meddelat bearbetningskoncession. Mark- och miljööverdomstolen fann att tillstånd enligt 7 kap. 28 b § miljöbalken inte kunde ges. Det ena skälet var osäkerheter kring påverkan på grundvattennivåerna inom ett Natura 2000-område. Det andra skälet var buller som verksamheten och transporter samt arbetet med att anlägga en bullervall mot Natura 2000-området skulle ge upphov till. Domstolen fann också att de artskyddsdispenser som bolaget ansökt om inte kunde ges samt att utsläpp av processavloppsvatten inte kunde tillåtas eftersom det bl.a. innehöll mer fosfor än vad miljökvalitetsnormen för vattenområdet tillät och halloysit som kunde orsaka alltför stora olägenheter för olika arter.

4 Förslag och bedömningar om att främja bidrag till klimatomställningen

I detta kapitel redovisar utredningen förslag och bedömningar om utrymmet i miljöbalken skulle kunna utökas för att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen i följande ordning:

1. förslag om en klimatanpassad platsvalsregel (avsnitt 4.1),
2. bedömning av en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken (avsnitt 4.2),
3. förslag om vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen (avsnitt 4.3),
4. bedömning av att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken (avsnitt 4.4),
5. Bedömning av möjligheten att väga klimat mot miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken samt skydd av områden och biologisk mångfald enligt 7 och 8 kap. miljöbalken (avsnitt 4.5),
6. bedömning av ett tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken (avsnitt 4.6), och
7. andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen (avsnitt 4.7).

4.1 En klimatanpassad platsvalsregel

Utredningens förslag: Platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken ska ändras så att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde.

De uppdrag till Naturvårdsverket om vägledningar utredningen föreslog i delbetänkandet ska kompletteras med en vägledning om en ändrad platsvalsregel.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen redogör i kapitel 3 för vilket rättsligt utrymme som finns att väga in klimat i miljöbalken. Ett sätt att använda sig av det begränsade utrymmet i 2 kap. miljöbalken är att förtydliga klimatperspektivet i platsvalsregeln. Genom att en verksamhets eller åtgärds ändamål även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar redan vid valet av plats, kan en viss avvägning göras mellan människors hälsa och miljön och verksamhetens eller åtgärdens klimatpåverkan eller bidrag till klimatomställningen.

Att klimatförändringarna begränsas kommer i många fall att vara en förutsättning för människors hälsa, att miljökvalitetsnormer ska kunna uppfyllas, arter och naturområden bevaras m.m. Sådana skyddsintressen är dock reglerade i lagstiftningen och tillämpningen av miljöbalken innebär en avvägning mot dem om klimat ska ges en större tyngd i prövningen. Utredningens utgångspunkt är att all påverkan på klimatet är negativ och att begreppet klimatpåverkan avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Med största bidrag till att minimera klimatförändringar avses att verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen kan genomföras där förutsättningarna är bäst, t.ex. att en vindkraftsanläggning får byggas där vindförhållandena är bättre än på en annan plats. Ändringen av platsvalsregeln bör genomföras samtidigt med de ändringar som utredningen föreslog i delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21), framför allt att miljöbalkens portalparagraf i

1 kap. 1 § ska omfatta klimat och förtydligandet av klimatperspektivet i beslutsunderlagen enligt 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken. Förslagen från delbetänkandet kommer enligt utredningens uppfattning att leda till att hänsyn tas till en verksamhets eller åtgärds klimatpåverkan vid valet av plats för verksamheten eller åtgärden, men klimatperspektivet behöver enligt utredningens uppfattning även förtydligas i platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Det bör uttryckligen framgå av bestämmelsen att platsen för en verksamhet eller åtgärd ska väljas så att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta möjliga klimatpåverkan eller största möjliga bidrag till att minimera klimatförändringar. Detta gäller inte minst för verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen. På så sätt införs klimatperspektivet på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken.

Ett förtydligande av platsvalsregeln bidrar även till att stärka förslaget om transportvillkor, se avsnitt 8.3.

Valet av plats är av central betydelse

Platsvalet har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer och därför har platsvalsregeln fått en central plats i 2 kap. 6 § miljöbalken.[1] Enligt första stycket ska det för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. I andra stycket finns ramar för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken och i tredje stycket regleras vad som gäller vid prövning av tillstånd eller dispens enligt miljöbalken när en detaljplan eller områdesbestämmelser har antagits enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Det finns även andra bestämmelser i miljöbalken som påverkar valet av plats, t.ex. krav i fråga om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 §,[2] vissa miljökvalitetsnormer enligt 5 kap., områdesskydd i 7 kap. som kan hindra att en plats får tas i anspråk, och vissa regler i artskyddsförordningen (2007:845)[3]. Enligt 16 kap. 4 §

[1] Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 218 f.
[2] Se t.ex. MÖD 2008:25.
[3] Se t.ex. MÖD 2014:47.

miljöbalken hindras även valet av viss plats för stora vindkraftsanläggningar om kommunen väljer att inte tillstyrka ett tillstånd.

Platsvalsregeln gäller för både nya och befintliga verksamheter och åtgärder men har mot bakgrund av den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken en mer framträdande roll vid prövning av nya verksamheter.[4] Den gäller även för verksamheter och åtgärder med begränsad varaktighet.[5]

En plats av flera ska väljas

Enligt 6 kap. 35 § andra punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla uppgifter om alternativa lösningar för verksamheten eller åtgärden.[6] För att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken ska vara uppfylld krävs uppgifter om alternativa platser med en motivering till den valda lokaliseringen. Platsvalsregeln har därför ett direkt samband med vad som ska redovisas i en specifik miljökonsekvensbeskrivning. Vidare får länsstyrelsen enligt 17 § fjärde punkten miljöbedömningsförordningen (2017:966) kräva en redovisning av alternativa sätt att nå samma syfte, under förutsättning att länsstyrelsen under samrådet har begärt att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en sådan redovisning. Med det avses andra möjliga alternativ till den planerade verksamheten, t.ex. andra möjligheter att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel.[7]

Av förarbetena[8] framgår att miljökonsekvensbeskrivningar spelar en avgörande roll i processen att avgöra om lokaliseringskraven är uppfyllda genom att de ska, om det är möjligt, innehålla en redovisning av alternativa platser samt en motivering till varför den önskade platsen har valts. Alternativen ska redovisas så att beslutsunderlaget medger att alternativet kan behandlas och prövas jämställt med sökandens huvudförslag, dvs. där det är praktiskt möjligt som förstaoch andrahandsyrkanden från sökanden.[9] Det är tillståndsmyndig-

[4] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 218 f.
[5] Prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 124.
[6] Enligt 6 kap. 11 § 2 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en strategisk miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. Alternativ som är sämre ur miljösynpunkt och inte har andra påtagliga fördelar bör sällan kunna anses vara rimliga, se Bengtsson, Bertil m.fl. (2022) om 6 kap. 11 §.
[7] Se Bengtsson, Bertil m.fl. (2022) om 6 kap. 35 §.
[8] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 220 och prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 205.
[9] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 292.

heten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ. Om sökanden vägrar att komplettera och redovisa alternativ trots att realistiska sådana sannolikt kan finnas bör konsekvensen bli att ansökan anses så bristfällig att den ska avvisas eller om det är möjligt att ta upp ansökan till prövning, att ansökan avslås därför att platsvalsregeln inte är uppfylld.[10]

Platsvalsregeln och verksamheter med platsspecifika förutsättningar

I den initiala analys[11] utredningen gjorde av en avvägningsregel i delbetänkandet konstaterades att en sådan regel framför allt kan förväntas få betydelse för verksamheter som kräver särskilda platsspecifika förutsättningar av exempelvis geografisk, fysikalisk, geologisk eller meteorologisk art och som medför omfattande lokala olägenheter.

Enligt 2 kap. 6 § miljöbalken ska alltså den plats väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Det finns enligt förarbetena till platsvalsregeln[12] inte skäl att göra undantag från den principen i och för sig trots att en verksamhet i praktiken inte kan lokaliseras till någon annan plats på grund av att en viss naturresurs ska utnyttjas, t.ex. en grustillgång, en skog eller en forssträcka. Möjligheten till alternativa lokaliseringar är dock naturligtvis av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas. Det framgår nämligen av förarbetena gällande innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar[13] att alternativa lokaliseringar inte behöver anges om det på grund av verksamhetens specifika karaktär inte finns annan lämplig plats, t.ex. om ansökan avser en speciell fyndighet på en viss plats. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativ, dock efter att sökanden förklarat varför alternativ inte kan redovisas, och det saknas författningsstöd för att generellt utesluta en bedömning av möjliga alternativa platser.

I t.ex. MÖD 2008:24 konstaterade Miljööverdomstolen att lokaliseringen av själva gruvan var given och att det var de olika delarna i

[10] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 63. Se t.ex. NJA 2009 s. 321 där det förelåg hinder mot att pröva en tillståndsansökan eftersom miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyllt kravet på en redovisning av alternativa utformningar.
[11] SOU 2021:21, s. 192.
[12] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.
[13] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 290.

anläggningen såsom processverk med industriområde, sandmagasin, processvattenmagasin och gråbergsupplag som kunde bli föremål för en jämförelse mellan olika lokaliseringsalternativ. Däremot fann Mark- och miljööverdomstolen i dom den 29 juli 2020 i mål nr M 12383-18 gällande en nyetablering av en bergtäkt att det inte var visat att den föreslagna lokaliseringen var lämplig och avslog ansökan. Domstolen bedömde i det målet att det fanns andra alternativa lokaliseringar som inte föreföll orealistiska och eftersom det saknades utredning i denna del ansågs det inte vara möjligt att göra en närmare avvägning mellan olika alternativ.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet avgör alltså tillståndsmyndigheten om redovisningen av alternativ och den valda platsen kan godtas.

Platsvalsregeln och transporter

Även transporter som är följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken omfattas av den bedömning som ska göras enligt platsvalsregeln, se avsnitt 4.1. I MÖD 2003:30 konstaterade Miljööverdomstolen att en allsidig bedömning ska göras av den föreslagna platsens lämplighet vid lokaliseringsprövningen varvid bl.a. transporternas inverkan på omgivningen ska beaktas. Domstolen fann att konsekvenserna av en olycka på en genomfartsled med intilliggande storstadsbebyggelse och nedgångar till tunnelbanan kunde bli mycket allvarliga. Antalet transporter som den utökade verksamheten skulle ge upphov till medförde att bolagets ansökan inte kunde godtas.

Miljööverdomstolen fann i MÖD 2007:30 att med hänsyn till omfattningen av en täktverksamhet och beroende på vilka vägar som skulle användas kunde transporterna till och från täkten komma att medföra betydande störningar för de boende inom närområdet i form av främst buller och avgaser. Enligt domstolen gick det inte att av den utredning som fanns i målet avgöra om täktverksamheten på grund av störningarna från transporterna var tillåtlig med hänsyn till platsvalsregeln. Prövningen av tillståndsansökan behövde utvidgas och fördjupas vad avsåg transporterna med sikte på frågor om lokaliseringen kunde godtas med hänsyn till transporternas inverkan på omgivningarna och om begränsningar av transporterna såvitt t.ex.

gäller vägar, veckodagar och tid på dygnet behövdes. Även andra transportfrågor kunde behöva regleras i villkor.

Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 januari 2022 i mål nr M 13523-19 där det i en ännu inte avslutad åtgärdsvalsstudie inte fanns tillräckligt konkreta förslag på genomförbara trafiksäkerhetshöjande åtgärder som gjorde det möjligt att överblicka dessa åtgärders betydelse för tillåtligheten. Domstolen fann att det vid prövningen av bolagets ansökan därför inte gick att avgöra om verksamhetens lokalisering var lämplig utifrån kraven i 2 kap. 6 § miljöbalken.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 19 april 2018 i mål nr M 10855-15 fann Mark- och miljööverdomstolen att en allmän väg inte var lämplig för de transporter som den ansökta verksamheten skulle komma att medföra. Enligt Trafikverket skulle trafiksäkerheten förbättras i jämförelse med dagens situation om de av Trafikverket föreslagna åtgärderna genomfördes. Under förutsättning att dessa åtgärder genomfördes av Trafikverket och att den tunga trafiken omdirigerades utgjorde de transporter som den ansökta verksamheten skulle ge upphov till inte hinder för att ge tillstånd.

Vid den bedömning som görs av platsvalsregeln när det gäller följdföretag i form av transporter är det transporternas lokala påverkan på omgivningen som beaktas. Utredningen har inte kunnat finna några avgöranden där verksamhetens negativa klimatpåverkan genom t.ex. långväga transporter har vägts in.

Förslagen i delbetänkandet stärker en ändrad platsvalsregel

Valet av plats kan ha stor betydelse för vilken klimatpåverkan en verksamhet ger upphov till i form av utsläpp av växthusgaser. Som exempel kan nämnas en täkt som ska frakta material och som placeras långt bort från den plats dit leverans ska ske för att minska lokal miljöpåverkan i form av t.ex. buller och utsläpp till luft vilket genererar längre transporter och mer växthusgasutsläpp. Platsvalet kan dock även vara avgörande för verksamheter som bidrar till klimatomställningen på olika sätt, t.ex. behöver anläggningar för koldioxidavskiljning placeras i anslutning till den verksamhet som ska avskilja koldioxid och vindkraftsanläggningar där det blåser.

Det saknas praxis[14] om platsens betydelse ur klimatsynpunkt. Som redovisas i avsnitt 3.4.1 finns det vissa avgöranden där vindkraftens fördelar ur klimat- och energisynpunkt uttryckligen vägts in men generellt har det inte gjorts i praxis.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande[15] att det ska framgå av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras och att balken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Enligt förarbetena[16] ska samtliga bestämmelser i miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syften bäst tillgodoses vilket enligt utredningens uppfattning innebär att det redan ska beaktas i valet av plats att ändamålet ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar om ändringen av miljöbalkens mål genomförs.

Det är dock inte tydligt om och hur hänsyn kommer att tas till en verksamhet eller åtgärd som bidrar till klimatomställningen. Verksamheter eller åtgärder som är viktiga för klimatomställningen bidrar ofta indirekt till att klimatförändringar minimeras och kan utgöra förutsättningar för att uppfylla miljöbalkens mål.

Utredningen anser att både verksamheters eller åtgärders klimatpåverkan och bidrag till klimatomställningen ska ingå i intresseavvägningen i platsvalsregeln. Tillsammans med den föreslagna ändringen av miljöbalkens mål tydliggör en ändrad platsvalsregel att även en verksamhets eller åtgärds bidrag till att minimera klimatförändringarna ska beaktas. En plats där ändamålet inte kan uppnås är inte lämplig enligt platsvalsregeln redan i dag och för verksamheter som indirekt bidrar till klimatomställningen kan ändamålet i vissa fall avgränsa vilka platser som är lämpliga.

Även när det gäller en verksamhets klimatpåverkan föreslog utredningen i delbetänkandet[17] att 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken skulle förtydligas så att verksamhetsutövaren ska redovisa de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser i en miljökonsekvensbeskrivning som sedan ska bedömas i bl.a. tillståndsprövningen enligt de nya föreslagna bestämmelserna i 22 kap. 1 f och 25 h §§ miljöbalken. De tidigare föreslagna bestämmelserna tillsammans med den nu föreslagna änd-

[14] Se dock Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 maj 2016 i mål nr M 6229-15.
[15] SOU 2021:21, s. 137 f.
[16] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 8.
[17] SOU 2021:21, s 174 f.

ringen av platsvalsregeln medför att tillståndsmyndigheten får ett underlag för att göra en sammanvägd bedömning av om ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö som även tar hänsyn till verksamhetens klimatpåverkan eller bidrag till att minimera klimatförändringarna.

Utredningens föreslagna ändringar av 1 kap. 1 §, 6 kap. 35 och 43 §§ samt de nya 22 kap. 1 f och 25 h §§ miljöbalken är förtydliganden av vad som redan gäller och sådant som krävs enligt EU-rätten men som inte har tillämpas i tillräcklig utsträckning.[18] En ändrad platsvalsregel kan ytterligare stärka och komplettera de tidigare förslagen och tillsammans tydliggör dessa förslag att en sammantagen bedömning ska göras av en verksamhets eller åtgärds intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö, klimatpåverkan eller bidrag till att minimera klimatförändringarna.

Förhållandet mellan människors hälsa och miljön och klimat

Eftersom platsvalsregeln gäller generellt för all verksamhet och alla åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, går det inte att peka ut särskilda åtgärds- eller verksamhetstyper utan det är endast inom det begränsade rättsliga utrymme som finns för avvägning till förmån för klimatet i 2 kap. miljöbalken som redovisas i avsnitt 3.3.1 som bedömningen kan göras.

Om det finns olika alternativ att uppnå ändamålet med en verksamhet eller åtgärd ska man enligt gällande lydelse av platsvalsregeln välja den lokalisering som medför minsta intrång och olägenhet från miljösynpunkt. Utredningen föreslår att ändamålet med en verksamhet eller åtgärd även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar. I många fall kommer den plats som medför minsta intrång och olägenhet från miljösynpunkt också att vara den plats som även ger minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar. I andra fall kan en plats vara den bästa ur klimatsynpunkt samtidigt som den är sämre ur miljösynpunkt, t.ex. när en täktverksamhet placeras närmare leverans för att undvika långa klimatpåverkande transporter och därmed orsakar större lokala miljöproblem.

[18] SOU 2021:21, s. 139 f. och s. 176–177.

Vid en tillståndsprövning ska prövningsmyndigheten göra en sammanvägd bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den motivering till varför den önskade platsen har valts som verksamhetsutövaren redovisar i sin miljökonsekvensbeskrivning har en viktig roll i processen att avgöra om lokaliseringskraven är uppfyllda.[19] När verksamhetsutövaren motiverar vilka skäl som gör att en plats har valts ur klimatsynpunkt, har prövningsmyndigheten att bedöma platsens lämplighet i sig samt i jämförelse med de alternativa platserna om det finns sådana.

Det ställs hårda krav på lokaliseringen redan i dag och det är inte meningen att nu aktuellt förslag ska innebära att det ställs ännu hårdare krav som gör att ingen plats är lämplig om det finns en konflikt mellan klimatintresset och lokala miljöintressen. Det är i stället det rättsliga utrymmet för att göra avvägningar till förmån för klimatet som ska utnyttjas, vilket i vissa fall skulle kunna medföra att en plats som annars inte hade ansetts lämplig skulle kunna anses lämplig av hänsyn till klimatet. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet med beaktande av aktuella bestämmelser avgör vilket intresse som väger tyngst. Dessutom ska en rimlighetsavvägning alltid göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Komplettering av uppdrag om vägledningar

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande[20] att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprövning och tillsyn. Det finns även behov av vägledning om de avvägningar som ska göras enligt en klimatanpassad platsvalsregel vilken enligt utredningen bör tas fram tillsammans med förslagen från delbetänkandet. Uppdraget om vägledningar i delbetänkandet behöver därför kompletteras med vägledning om ändringen i platsvalsregeln.

[19] Jfr prop. 1997/98:45, del 1, s. 220 och prop. 2016/17:200, s. 205.
[20] SOU 2021:21, s. 194 f.

4.2 En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: En avvägningsregel skulle kunna införas genom en ny bestämmelse i 2 kap. 7 a § miljöbalken som anger att särskild hänsyn ska tas till om en tillståndspliktig verksamhet eller åtgärd på ett väsentligt sätt bidrar till det långsiktiga tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) vid avvägning mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i tillståndsprövningen.

Om en avvägningsregel införs bör det anges i en förordning vilka verksamheter eller åtgärder som omfattas.

Utredningen förordar dock inte en avvägningsregel eftersom de positiva effekterna bedöms bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

Skäl för utredningens bedömning

Syftet med en avvägningsregel

En ny avvägningsregel skulle utformas för att vissa verksamheter som normalt inte skulle få tillstånd i en del fall ändå skulle kunna få det. Beroende på utformning skulle en sådan regel även kunna användas för att tillåta mer generösa villkor i tillstånd än vad som annars skulle ha varit fallet.

Det följer inte miljöbalkens huvudsakliga systematik att utgå från en verksamhets syfte, men utredningen bedömer att det inte heller strider mot systematiken eftersom den redan återfinns i bl.a. 2 kap. 9 § miljöbalken. Den bestämmelsen avser dock bara vissa verksamheter eller åtgärder av särskild vikt som kräver regeringens tillåtelse.

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel och beskriver i detta avsnitt den regel som framstår som mest genomförbar. Det finns dock olika hinder för, och möjliga negativa konsekvenser av, en sådan avvägningsregel. Det övergripande syftet med en avvägningsregel vore ett ökat bidrag till klimatomställningen. Ett sådant bidrag kan främst skapas på två sätt i prövningen där det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det främsta hindret att de inte får tillstånd utan att

det tar för lång tid att få det. Utredningens samlade bedömning är att en avvägningsregel skulle leda till få fall där verksamheter får tillstånd som annars inte skulle ha fått det. Samtidigt skulle en sådan regel sannolikt leda till att prövningen tar längre tid i de allra flesta fall där den tillämpas.

Utredningen ser inte att en avvägningsregel kan motiveras med att den t.ex. skulle minska verksamhetsutövarens kostnader för miljökrav och skyddsåtgärder mer än vad som blir resultatet av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken eftersom kostnadsminskningarna i sig inte bidrar till klimatomställningen.

Behov av en avvägningsregel för olika verksamhetstyper

I avsnitt 3.4 redogör utredningen för utvecklingen av praxis för verksamhetstyperna vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral eftersom sådana verksamheter skulle kunna vara aktuella för en avvägningsregel.

För vindkraft och utvinning av metaller och mineral vore det främst viktigt att öka möjligheterna att få tillstånd för att dessa verksamheter i högre grad ska bidra till klimatomställningen. Utredningens uppfattning är att en avvägningsregel inte skulle ge någon större effekt för dessa verksamhetstyper att få tillstånd så länge inte lagstiftningen kring andra skyddsintressen ändras. För vindkraften kan man också konstatera att det oftast finns alternativa lokaliseringar och att det även med en avvägningsregel skulle bli fråga om en bedömning av hur stor skillnad i produktion som skulle motivera större skada och intrång på en viss lokalisering. Den bedömningen skulle behöva göras i varje enskilt fall och en högre grad av skada eller intrång vore fortfarande bara möjligt att acceptera för de skyddsintressen som det går att avväga mot.

För elnät beviljas oftast koncession så för sådan verksamhet är det främst behovet av att tillståndsprocessen ska gå snabbare som står i förgrunden. Det är alltså kraven för utformningen av ledningar och hur snabbt de kan byggas som skulle kunna främjas av att klimatintresset gavs större tyngd. Tillståndsprocessen skulle eventuellt kunna snabbas på om bidraget till klimatomställningen inte bara vägs in i tillåtlighetsbedömningen utan också vid utformningen av villkor i miljötillstånd eller motsvarande enligt annan lagstiftning. Den tids-

vinst som det skulle kunna leda till för klimatomställningen bör dock vara mer än marginell för att motivera en avvägningsregel och en avvägningsregel bör främst bedömas ur det perspektivet.

Gemensamt för de tre verksamhetstyperna är att de ofta orsakar intrång, skada eller olägenhet på skyddsintressen som behandlas i andra kapitel i miljöbalken än i 2 kap. När det gäller 2 kap. och skydd för människors hälsa och miljön innebär redan utredningens förslag från delbetänkandet att prövningsmyndigheten kan väga in klimatintresset i den mån det finns ett rättsligt utrymme för avvägning. Det finns alltså inget behov av en särskild avvägningsregel i 2 kap. för sådana situationer, vilket utvecklas i avsnitt 4.7. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle därför få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen, tvärtom skulle en sådan regel riskera att förlänga tidsåtgången.

När det gäller skyddsintressen som behandlas i andra kapitel har utredningen kommit fram till att det inte är en lämplig lösning att införa olika bestämmelser i 3–5 och 7–8 kap. miljöbalken. Skälen för detta skiljer sig åt för respektive kapitel men bedömningen är att det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i relation till de skyddsintressen som regleras i dessa kapitel är mycket begränsat, se avsnitt 3.3. När det gäller lämpligheten av att införa avvägningsregler inom ramen för det rättsliga utrymme som finns redovisas utredningens bedömningar avseende 3 kap. och dess markpolitiska bestämmelser i avsnitt 4.3 och 4.4. och avseende 5 och 7–8 kap. miljöbalken och de skyddsintressen som regleras där i avsnitt 4.5.

Skyddsintressen enligt andra bestämmelser i miljöbalken

Om påverkan från en verksamhetstyp rör starka skyddsintressen som det finns lite utrymme att avväga mot, kan inte en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken göra att utrymmet blir större eftersom tillåtligheten även måste bedömas enligt de bestämmelser där skyddsintressena regleras.

Det kan konstateras att de fall där ansökningar för vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral har fått avslag normalt har berott på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap.

Sådana intressen kan vara reglerade på nationell nivå som totalförsvarsverksamhet eller på EU-nivå som artskyddet och en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle inte göra någon skillnad i avvägningen mot dem. Om det inte finns några alternativa lösningar och det rättsliga utrymmet är litet på grund av att kraven för aktuella skyddsintressen inte är uppfyllda, bedömer utredningen att en avvägningsregel inte skulle göra någon skillnad.

Dessutom visar utredningens analys i kapitel 3 att anledningarna till att en verksamhet inte får tillstånd i dag nästan alltid beror på andra motstående intressen än som enbart regleras i 2 kap miljöbalken. Även om det finns utrymme att låta klimatintresset väga tyngre i en avvägning mot människors hälsa och miljön enligt de allmänna hänsynreglerna, måste alltså även andra typer av intresseavvägningar göras och hinder undanröjas för andra skyddsintressen, t.ex. markpolitiska avvägningsregler i 3 kap. miljöbalken (se avsnitt 4.4) och genomförande av EU-rätten (se avsnitt 4.5).

Effekt av en avvägningsregel

De möjliga effekterna av en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken beror alltså på hur stort utrymme det finns att ge en verksamhets bidrag till klimatomställningen större tyngd gentemot andra intressen som inte regleras enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Det finns frågor kring hur stor effekt en avvägningsregel skulle få och hur stor skillnad den skulle göra för klimatomställningen, om skillnaden motiverar de ökade intrång och olägenheter för människors hälsa och andra miljöintressen som den skulle leda till samt hur en sådan regel skulle påverka bl.a. tidsåtgången och förutsebarheten i tillståndsprövningen.

I en underlagsrapport[21] till utredningen bedömer professor Maria Pettersson att de problem som lyfts fram av gruvindustrin om att tillståndsprocessen är tidskrävande och oförutsägbar snarast skulle förvärras av en avvägningsregel, eftersom den med nödvändighet innebär ytterligare bedömningar. Det som ofta efterfrågas av industrin är, förutom minskad tidsutdräkt, ökad visshet avseende både innehåll och utfall av prövningen. Pettersson konstaterar att för att snabba på processen skulle en ny avvägningsregel inte per automatik innebära minskad tidsutdräkt utan kanske rentav motsatsen.

[21] Pettersson, Maria (2021).

Utredningens slutsats

En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle knappast göra någon skillnad utan det är lagstiftningen kring andra skyddsintressen som i så fall behöver ändras. Varken den politiska eller rättsliga utvecklingen ser dock ut att gå åt det hållet. Som exempel har det kommunala vetot nyligen utretts och föreslås bli kvar om än modifierat, det finns ingen inriktning om att försvaga totalförsvarets stoppområden och som redogörs för i avsnitt 3.3.3 ser den rättsliga utvecklingen ut att gå mot ett starkare skydd för renskötseln.

När det gäller skyddsintressen som regleras i EU-rätten beskrivs i avsnitt 3.2.3 hur det meddelande[22] från Europeiska kommissionen (nedan kommissionen) som presenterades i mars 2022 kan visa på en utveckling mot att åtminstone ge större utrymme för att ge dispens från förbuden mot påverkan på andra intressen till vissa verksamhetstyper som är viktiga för energi- och klimatomställningen framöver. Meddelandet gäller bara produktion av förnybar el och elnät kopplade till sådan produktion men inriktningen skulle eventuellt kunna vidgas till fler verksamhetstyper framöver. Det finns dock inget i meddelandet som anger att EU:s lagstiftning om skyddsintressena ska försvagas.

Sammantaget ser utredningen inte att det vore i linje med den allmänna strävan om att förkorta prövningsprocessen att lägga förslag som riskerar att förlänga den genom att den skulle kräva fler och komplexa bedömningar. Utredningens uppfattning är därför att det vore till större nytta med fortsatt arbete för förkortade och mer effektiva prövningsprocesser, vilket för närvarande utreds av *Miljöprövningsutredningen* (M 2020:06) och *Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* (N 2021:01) och drivs genom ett flertal andra initiativ, se avsnitt 4.7.

4.2.1 Avgränsningar av en avvägningsregel

Kriterier för vilka verksamhetstyper som skulle omfattas

Om en avvägningsregel ändå ska införas är utredningens uppfattning att den bör inriktas på verksamheter som möjliggör den omställning av samhället som krävs för att Sveriges mål om nettonollutsläpp senast

[22] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.

2045 med negativa utsläpp därefter ska kunna nås. Om klimatmålen ska kunna nås, både i Sverige och globalt, behöver de verksamheter som möjliggör omställningen komma till stånd så snabbt som möjligt. I utredningsdirektiven beskrivs det som *verksamheter som bidrar med klimatnytta*. Ordet *klimatnytta* indikerar dock att det handlar om verksamheter som är bra för klimatet vilket bör förbehållas verksamheter som sänker halten av växthusgaser i atmosfären, t.ex. genom infångning och lagring av koldioxid. Utredningen föredrar att i stället kalla de som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel för *nyckelverksamheter för klimatomställningen*.

Det finns olika sätt att utforma generella kriterier för vilka verksamheter som bidrar till klimatomställningen och utredningen har studerat några exempel. Ett exempel är EU:s taxonomi[23] som har tagits fram för att hjälpa investerare att identifiera och jämföra miljömässigt hållbara investeringar genom ett gemensamt klassificeringssystem. För att en viss ekonomisk verksamhet ska klassificeras som miljömässigt hållbar inom taxonomin ska den bidra väsentligt till ett eller flera av sex fastställda miljömål, inte orsaka betydande skada för något av de övriga målen, samt uppfylla vissa minimikrav inom hållbarhet. Vad som utgör ”väsentligt bidrag” och ”betydande skada” specificeras för olika typer av verksamheter. Taxonomin är binär så en verksamhet är antingen miljömässigt hållbar eller inte.

Den typen av generella kriterier som används i taxonomin är dock alltför övergripande för en avvägningsregel om den ska vara tillämpbar i tillståndsprövning enligt miljöbalken. Det skulle leda till orimliga krav på kompetens och resurser om en sådan regel skulle tillämpas alltför brett. Utredningen anser därför att det skulle behöva anges vilka verksamhetstyper som skulle omfattas av en avvägningsregel om en sådan skulle införas. Att tydligt ange vilka verksamhetstyper som omfattas bidrar också till rättssäkerhet. Klimatmålen är inte heller generellt överordnat övriga miljömål och det är viktigt att tydligt avgränsa i vilka fall klimatmålen kan ges visst företräde framför andra miljöintressen och människors hälsa. Som beskrivs i det följande finns det dock stora svårigheter med att skapa kriterier eller en lista för vilka verksamheter som bör omfattas.

[23] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088. För vart och ett av EU:s sex miljömål ska en delegerad akt tas fram som specificerar hur olika typer av verksamheter ska bedömas enligt taxonomins kriterier.

Utredningen bedömer att en avvägningsregel skulle behöva avgränsas till att gälla större tillståndspliktiga verksamheter, enligt miljöbalken eller sektorslagstiftning, för att minska de negativa effekterna för tillämpningen. Utredningen ser också att de verksamhetstyper som skulle kunna vara hjälpta av en avvägningsregel är sådana som har platsspecifika behov eftersom det främst är sådana som skulle kunna vara hjälpta av en avvägningsregel. De som utgör nyckelverksamheter kan också delas in i sådana som

- i sig innebär en väsentlig minskning av växthusgasutsläppen, som är i linje med målet att Sverige ska nå nettonollutsläpp senast 2045 och negativa utsläpp därefter, i jämförelse med nuvarande verksamhet av detta slag,
- möjliggör att annan verksamhet kan ske med mindre utsläpp av växthusgaser.

Exempel på verksamhetstyper som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel är:

- Ej förbränningsbaserad produktion av förnybar el.
- Elnät på högre spänningsnivåer.
- Infrastruktur för klimatneutrala elektrobränslen.
- Anläggningar för koldioxidinfångning, koldioxidtransport och koldioxidlagring och koldioxidanvändning med långsiktig kolbindningseffekt.
- Utvinning av klimatomställningskritiska metaller och mineral.

Vilka som utgör nyckelverksamheter kommer dock att ändras över tid för att följa den tekniska utvecklingen. Det gör det viktigt att lagstiftningen kan ändras på ett flexibelt sätt för att inte fördröja utvecklingen men samtidigt behövs en tydlig reglering för tillämpningen. Om en avvägningsregel skulle införas förordar utredningen därför att kriterier eller en lista för vilka som skulle omfattas anges i en förordning.

Den mer precisa avgränsningen av vilka delar av sådana verksamhetstyper som ska omfattas är en teknisk uppgift som skulle behöva utredas närmare av ansvariga myndigheter. Som exempel behövs det stationer m.m. utöver själva elnäten och för elektrobränslen väntar

sig utredningen att det främst är infrastruktur för överföring av sådana som har behov av en avvägningsregel. Vilka delar av sådan infrastruktur som skulle behöva omfattas är en gränsdragningsfråga. Sådana avgränsningar skulle också behöva ta hänsyn till befintliga indelningar i lagstiftning och på annat sätt. Det skulle också behöva utarbetas trösklar för vilka verksamheter inom varje typ som borde omfattas av avvägningsregeln. Dessa trösklar skulle behöva utformas utifrån kriterier som är så tydliga som möjligt men som ger möjlighet att följa den tekniska utvecklingen.

Produktion av icke-förbränningsbaserad förnybar el

Det finns flera olika tekniker för produktion av icke-förbränningsbaserad förnybar el. I dag är det främst vindkraft, solkraft, vattenkraft och vågkraft som är de största teknikerna. Produktion av förnybar el kan antas utgöra ett viktigt bidrag till klimatomställningen om de utgör alternativ till fossil el. Utredningen bedömer dock att det i nuläget främst är vindkraften som kan antas ha behov av en avvägningsregel för att kunna få tillstånd i fler fall. För vattenkraften pågår en särskild översyn enligt förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Infrastruktur för avskiljning, transport och lagring eller användning av koldioxid

Avskiljning, transport och lagring av fossil koldioxid (*Carbon capture and storage*, CCS) eller av koldioxid med biogent ursprung (bio-CCS) bidrar till klimatomställningen eftersom den tekniken gör att utsläppen aldrig når atmosfären. En annan teknik under utveckling är avskiljning och användning av koldioxid (*Carbon capture and utilization*, CCU) men dess bidrag till klimatomställningen beror på hur koldioxiden används och om koldioxiden har biogent eller fossilt ursprung. Om infångad koldioxid används till att t.ex. framställa elektrobränslen kan den ersätta bl.a. nyutvunnen naturgas men koldioxiden släpps ut igen när elektrobränslet används. Om den infångade koldioxiden är av biogent ursprung kan klimatvinsten i ett livscykelperspektiv ändå bli betydande. När det gäller CCU är utredningens uppfattning att endast långsiktig kolinlagring genom användning i

material och CCU baserad på biogen koldioxid är lämplig för en avvägningsregel.

Elnät på högre spänningsnivåer

I dag beviljas de flesta ansökningar om linjekoncession men ledtiderna för att bygga nya elnät är för långa för att klara de behov som klimatomställningen innebär. Det innebär att det inte främst finns behov av en ny avvägningsregel för tillåtligheten för elnät och att en sådan regel inte heller kan väntas få någon större effekt i det avseendet (se avsnitt 3.4). Syftet vore därför i stället att underlätta hur och var elnät på högre spänningsnivåer ska byggas eller förstärkas eftersom de ofta påverkar olika skyddsintressen när prövningen enligt 2 kap. miljöbalken görs. De delarna av nätkoncessionsbeslutet motsvarar villkoren i ett tillstånd enligt miljöbalken men saknar motsvarande rättskraft.

Infrastruktur för elektrobränslen

Elektrobränslen är t.ex. elektrometanol, elektrometan, elektrodiesel och vätgas. Inte minst förväntas vätgas, producerad genom elektrolys, få mycket stor betydelse för klimatomställningen. Det sker en snabb teknisk utveckling på elektrobränsleområdet och utredningen bedömer att det behövs en samlad översyn av regelverket.[24] Det står dock redan klart att expansionen av elektrobränslena kommer att kräva en infrastruktur av ledningar och bidraget till klimatomställningen av de bränslen som ska transporteras borde kunna vägas in i tillståndsprövningen på motsvarande sätt som görs för elledningar. Framställningen av elektrobränslen är dock mycket energiintensiv och, liksom för andra möjliga nyckelverksamheter, kan både det i ett systemperspektiv och vilken typ av energi som används påverka bedömningen av verksamhetens bidrag till klimatomställningen.

[24] Ett arbete som har inletts genom bl.a. Energimyndigheten (2021c).

Utvinning av klimatomställningskritiska metaller och mineral

Det finns ingen tydlig definition av vilka metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen. Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01) har i uppdrag att analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, t.ex. minskad global klimatpåverkan. EU har en lista[25] över metaller och mineral som anses kritiska för försörjningstrygghet och hållbarhet. Den senaste versionen av listan omfattar 30 råvaror.

Efterfrågan på alla metaller och mineral väntas öka till 2050. Vilka metaller och mineral som kommer att vara kritiska för klimatomställningen kommer dock att vara föränderligt beroende på vilka metaller den tekniska utvecklingen kräver, utvecklingen av behoven i andra delar av världen samt möjligheterna till både återvinning och substitution.

Underlagsrapport från Chalmers tekniska högskola och Profu

Chalmers tekniska högskola och Profu har i en underlagsrapport[26] till utredningen analyserat vilka verksamheter som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel. De konstaterar att behovet av att klimatnyttan av en verksamhet ska kunna vägas in i en tillståndsprövning som gäller lokal miljöpåverkan är uppenbar men ser svårigheter med vilka kriterier som ska tillämpas. I rapporten understryks vikten av ett systemperspektiv i den pågående omställningen, samt riskerna och utmaningarna med att specifikt peka ut ett antal nyckelverksamheter som bör gynnas i tillståndsprövningar.

Rapporten[27] utgår från verksamheter som potentiellt kan bidra till Sveriges klimatomställning och inkluderar verksamheter som kan bidra till att andra verksamheter som kan bidra till omställningen kommer till stånd. Det konstateras att det finns svårigheter med att kvantifiera och bedöma potentialen för olika verksamheters bidrag till klimatmålen. Beroende på antaganden, systemgräns m.m. får man också olika svar på om en teknik eller åtgärd är hållbar eller inte.

[25] Europeiska kommissionen, *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*, COM(2020) 474 final, 3 september 2020.
[26] Johnsson, Filip m.fl. (2022a).
[27] Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 5 och 8.

Ett av problemen med att lista verksamheter eller tekniker är enligt rapporten[28] att det samtidigt riskerar att utesluta andra potentiellt viktiga verksamheter och åtgärder vilket rapportförfattarna anser mindre lämpligt. Det innebär också risk för att förbise samverkanslösningar eller sektorskoppling mellan olika tekniker och sektorer. Utifrån ett systemperspektiv är det svårt och starkt förenklat att betrakta en teknik som en isolerad företeelse eller komponent. Dess värde, i termer av klimatnytta eller problembild är i stor utsträckning ett resultat av det system inom vilket tekniken verkar. Behovet och nyttan med vissa tekniker är villkorad av hur andra tekniker utvecklas över tid, hur de presterar eller underpresterar.

I rapporten[29] föreslås i stället att utgå från ett begränsat antal strategiska nyckelfunktioner i form av tekniker eller verksamheter som är kritiska för att bidra till en effektiv klimatomställning och för att uppnå Sveriges nationella klimatmål. I vissa fall är det ingen skarp gränsdragning mellan de olika grupperna och den utgår så långt som möjligt från teknikneutralitet. I rapporten föreslås följande nyckelfunktioner:

- Elförsörjning.
- Stödtjänster och leveranssäkerhet.
- Negativa utsläpp – avskiljning, transport och lagring av koldioxid av biogent ursprung (bio-CCS), samt på sikt direktinfångning av koldioxid från atmosfären (*Direct Air Capture*, DAC).
- Tekniker för sektorer där det är synnerligen svårt att reducera växthusgasutsläppen samt sådana som bidrar till ökad cirkularitet i samhället.

I rapporten ges exempel på kriterier för varje funktion, t.ex. bör ett kriterium för stödtjänster vara att de ska bidra till viss överkapacitet och därigenom flexibilitet och för bio-CCS kan ett kriterium vara att negativa utsläpp inte ska vara verksamhetens huvudfunktion. Med det sistnämnda avses att det ska vara t.ex. efterfrågan på pappersmassa eller förnybart producerad fjärrvärme som ska avgöra hur mycket biomassa som förbränns i en verksamhet och inte ersättningsnivån för bio-CCS. I rapporten konstateras att för att beakta system-

[28] Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 9–10.
[29] Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 23.

perspektivet skulle kriterierna för att avgöra vilka tekniker som vid en given tid ska anses utgöra en nyckelfunktion behöva avgöras i den enskilda prövningen.[30] Utredningens uppfattning är dock att en sådan konstruktion skulle ställa orimliga krav på prövningsmyndigheterna i tillämpningen eftersom det skulle innebära mycket komplexa bedömningar, vilket rapporten beskriver.

Rapportförfattarna[31] pekar också på att de största anledningarna till avslag vid tillståndsprövningar beror på starka intressen som försvarets stoppområden, artskydd enligt EU-rätten eller det kommunala vetot. De menar därför att en viktig fråga att ställa sig är vad en ny avvägningsregel skulle få för genomslag i praktiken beaktat alla de utmaningar som finns med att peka ut ett antal nyckelverksamheter vars potentiella klimatnytta, i vissa specifika fall, ska kunna vägas mot andra miljö- och samhällsmål.

Vilka som inte bör omfattas av en avvägningsregel

Verksamhetstyper som kan ha betydelse för klimatomställningen men som på olika grunder inte bör omfattas av en avvägningsregel är t.ex. produktion av biodrivmedel, biobränslen samt förbränningsbaserad el- och värmeproduktion eftersom sådana verksamheter kan lokaliseras till lämpliga platser och inte bör ha svårigheter att få tillstånd. Detsamma gäller tillverkning av produkter som i och för sig är centrala för att klimatmålen ska nås, som t.ex. fordonsbatterier, men där utredningen inte väntar sig att fabrikerna kommer att vara i behov av avvägningsregeln för att få tillstånd. Det skulle också föra alltför långt och riskera att leda till otydliga gränsdragningar om prövningsmyndigheterna ska avgöra vilka produkter som är centrala för att klimatmålen ska nås.

Omfattas bör inte heller enskilda verksamheter som delvis minskar sina utsläpp eller som tillverkar produkter som inte är centrala för att nå klimatmålen även om de produceras med lägre utsläpp än motsvarande produkt från en annan tillverkare eller tillverkas med lägre utsläpp än tidigare. Däremot skulle sådana verksamheter för att minska sina utsläpp kunna använda sig av verksamhetstyper som skulle omfattas av en avvägningsregel och gynnas på det sättet. Exempelvis

[30] Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 27, 29 och 34.
[31] Johnsson, Filip m.fl. (2022a), s. 12.

skulle en tillverkare av något basmaterial kunna använda sig av CCS, som skulle omfattas av en avvägningsregel, och på så sätt gynnas av regeln även om verksamheten i sin helhet inte skulle omfattas av avvägningsregeln.

Utredningen menar att det skulle leda till alltför komplexa bedömningar för prövningsmyndigheterna att t.ex. jämföra olika produkters livscykelutsläpp eller att avgöra hur stora utsläppsminskningar vid en verksamhet en ansökan behöver innebära för att den ska anses bidra i tillräcklig mån till Sveriges klimatmål för att omfattas av avvägningsregeln. Jämförelserna skulle för att bli rättvisande t.ex. ofta kräva insamling av stora mängder data från flera länder.

En alltför vid avvägningsregel skulle ställa orimliga krav på kompetens i tillämpningen och en otydlig avgränsning skulle minska förutsebarheten i prövningen. Det kan försvåra och fördröja prövningsprocessen, vilket går stick i stäv med strävan efter att modernisera och snabba upp prövningsprocessen, även om det skulle kunna finnas fall där en längre prövningsprocess är acceptabel om den resulterar i att tillstånd ges i stället för att ansökan avslås.

Presumtion om bidrag till klimatmålen

Utredningen ska enligt direktiven se över all relevant lagstiftning för att bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. Effekterna av utsläpp av växthusgaser är dock globala. Sverige har anslutit sig till Parisavtalet[32] som bl.a. innehåller ett temperaturmål som innebär att ökningen av den globala medeltemperaturen ska hållas långt under 2 grader över förindustriell nivå, samt göra ansträngningar för att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader över förindustriell nivå. Det svenska klimatmålet *Begränsad klimatpåverkan* har preciserats i enlighet med Parisavtalets temperaturmål och de svenska etappmålen till 2030 och 2040 samt målet om nettonollutsläpp senast 2045 med negativa utsläpp därefter representerar vad riksdagen har beslutat utgör vad som åligger Sverige för att uppfylla sin del av åtagandet under Parisavtalet.[33]

Om en ny avvägningsregel kunde främja svenska nyckelverksamheter och nyckelåtgärder för klimatomställningen skulle en sådan

[32] Prop. 2016/17:16, *Godkännande av klimatavtalet från Paris*.
[33] Se utredningens delbetänkande för en mer utförlig beskrivning av klimatmålen, SOU 2021:21, s. 53 och 78–84.

kunna bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. En del av det verksamheterna producerar kommer dock att användas utomlands och inte räknas av mot Sveriges klimatmål, t.ex. förnybar el. För avgränsningen av vilka verksamheter som skulle omfattas av en avvägningsregel vore det en alltför komplex uppgift att skilja på var det som produceras kommer att användas och oavsett var det blir bidrar det till klimatomställningen och att minska den globala klimatpåverkan.

En annan faktor är att det kan vara svårt att avgöra hur stort bidraget från t.ex. en enskild elledning är. För tillämpningen skulle en presumtion om att elnät bidrar till att nå Sveriges klimatmål troligen behöva begränsas till elnät över en viss spänningsnivå även om de lägre spänningsnivåerna också behövs för t.ex. laddning av elbilar, solkraft m.m. Utredningens uppfattning är också att det inte är möjligt för en prövningsmyndighet att bedöma hur effekter i andra länder skulle påverkas av om en avvägningsregel tillämpas eller inte.

Om en avvägningsregel skulle införas borde avgränsningen av verksamhetstyper därför utgå från en presumtion om att de som omfattas av regeln bidrar till att Sveriges klimatmål kan nås. En sådan presumtion kan också hjälpa till att avgränsa vilka som bör omfattas av en avvägningsregel.

I den enskilda prövningen skulle det dock ändå krävas en bedömning av i vilken utsträckning verksamheten i fråga bidrar till klimatomställningen eftersom det rimligen kommer att påverka hur stora miljö- och hälsokostnader som kan accepteras för att verksamheten ska få komma till stånd. Att göra den avvägningen innebär en komplex bedömning som sannolikt skulle ställa högre krav på olika parter i prövningen och kunna göra utfallet mer oförutsebart samt processen längre och dyrare.

Gränsdragning mellan tillstånd, villkor och tillsyn

En gränsdragningsfråga är om avvägningsregeln bara skulle tillämpas för att öka möjligheterna för att få tillstånd eller om den även skulle kunna användas för att få mildare villkor och i tillsynen. För de flesta verksamhetstyper som vore aktuella att omfattas av en avvägningsregel vore möjligheten att få tillstånd viktig ur klimatsynpunkt. För andra skulle det i stället vara mildare villkor som eftersträvas men det är svårt att skilja ut vilka sådana villkor som skulle motiveras av

klimatskäl och vilka som främst skulle göra det t.ex. billigare att genomföra ett projekt.

I en del fall skulle en avvägningsregel kunna användas för att väga klimatintresset mot andra intressen även i tillsynen. Om tillsynsmyndigheterna skulle tillämpa en avvägningsregel innebär det dock en vidare krets av tillämpare och på andra nivåer än om den bara ska tillämpas av tillståndsmyndigheterna. En annan gränsdragningsfråga är om det i sådana fall bara är tillsynen av vissa verksamhetstyper och åtgärder som uppfyller kriterierna för en avvägningsregel som ska omfattas eller om tillämpningen även ska omfatta anmälningspliktiga verksamheter och övrig tillsyn.

Hur en avvägningsregel skulle kunna påverka tillsynen illustreras av Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 maj 2016 i mål nr M 6229-15 där domstolen i ett tillsynsärende fann att buller, med skyddsåtgärder, fick accepteras eftersom det var av stor vikt att en återvinningsstation placerades nära bebyggelse för att nå målen för återvinning av förpackningar. Avvägningsregeln skulle skapa ett tydligt lagstöd för den typen av bedömningar. Utredningen bedömer dock att det skulle ge en alltför bred tillämpning och att utredningens förslag i delbetänkandet om bl.a. ändring av 1 kap. 1 § miljöbalken samt förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel i avsnitt 4.1 ger tillräckligt stöd för den sortens bedömningar. En avvägningsregel skulle därmed främst kunna användas för att öka möjligheterna för tillståndspliktiga verksamheter att få tillstånd.

4.2.2 Systematiken i 2 kap. miljöbalken

Om en avvägningsregel skulle införas förordar utredningen att den placeras som en egen bestämmelse i form av en 2 kap. 7 a § miljöbalken tillsammans med en lista i förordning över vilka nyckelfunktioner eller verksamhetstyper som bör omfattas.

Den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken är mellan nyttan av de skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som krävs enligt hänsynsreglerna och platsvalsregeln i samma kapitel mot kostnaderna för sådana åtgärder. Det är en annan bedömning än den som avses med den nya avvägningsregeln, som i stället syftar till att väga bidraget till klimatomställningen mot människors hälsa och andra miljöintressen. En fördel med att lägga klimat-

avvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken vore att bedömningarna görs samtidigt och skapar en helhet. En nackdel är att skillnaden mellan de två avvägningarna kan bli otydlig.

Avvägningen enligt 2 kap. 7 § gäller alla verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalken eller av sektorslagstiftning som hänvisar till bestämmelsen medan en avvägningsregel bara skulle röra några specifika verksamhetstyper. Dessutom gäller rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken de allmänna hänsynsreglerna och endast första stycket i platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Enligt andra stycket i platsvalsregeln ska även hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas vid valet av plats och då sker avvägningarna enligt dessa kapitel parallellt med avvägningen enligt första stycket i platsvalsregeln. Ytterligare en parallell bedömning ska göras enligt tredje stycket i platsvalsregeln eftersom tillstånd eller dispens inte får ges i strid med detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt PBL. Om klimat ska kunna ges större tyngd i en avvägning mot markpolitiska intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är det därför lämpligare att införa en ny bestämmelse där, se avsnitt 4.4.

Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken ska visserligen ligga till grund för prövning enligt miljöbalken men det finns alltså flera skyddsbestämmelser i andra kapitel i miljöbalken som gäller tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna och en verksamhet eller åtgärd måste vara förenlig med alla tillämpliga bestämmelser.

Det är inte heller givet att 2 kap. miljöbalken kommer att vara tillämpligt i tillståndsprövningen av alla nyckelverksamheter för klimatomställningen och det kan därför behövas motsvarande bestämmelser i sektorslagstiftning som t.ex. ellagen (1997:857) eller mineral-lagen (1991:45). Det kan också tillkomma nya lagar framöver som för elektrobränslen där t.ex. den väntade kraftiga utbyggnaden av vätgas kan kräva ett nytt regelverk som en avvägningsregel skulle behöva ingå i.

Förhållandet till 2 kap. 9 § miljöbalken

Bestämmelsen i 2 kap. 9 § miljöbalken ger regeringen möjlighet att tillåta en verksamhet eller åtgärd även om den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. Enligt 2 kap. 10 § miljöbalken får regeringen även under

vissa omständigheter tillåta en verksamhet eller åtgärd som har så stor negativ påverkan att den inte kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § miljöbalken. En tänkt avvägningsregel skulle dock relatera till det eventuella utrymme som finns mellan en tillståndsprövning av en prövningsmyndighet och regeringsprövningen i 2 kap. 9 § miljöbalken och analysen i detta avsnitt förhåller sig därför till den bestämmelsen.

Bedömningen enligt 2 kap. 9 § miljöbalken som utgår från om skadan eller olägenheten kan bli av väsentlig betydelse, ska utgå från situationen att försiktighetsmått vidtagits i enlighet med andra bestämmelser i miljöbalken som t.ex. hänsynsreglerna och platsvalsregeln i 2 kap. 3–6 §§ inom ramen för vad som inte är orimligt att kräva enligt 2 kap. 7 §. Om den skada eller olägenhet som skulle kunna uppstå trots dessa försiktighetsmått är oacceptabel, kan regeringen i enlighet med 2 kap. 9 § miljöbalken ändå tillåta verksamheten om det finns särskilda skäl.[34]

Enligt förarbetena[35] innebär kravet på väsentlig betydelse att risken för skada eller olägenhet är tillräcklig men den får inte vara försumbar och måste kunna förutses med viss sannolikhet. Det är verksamhetens eller åtgärdens sammanlagda olägenheter som ska beaktas och inte bara den del som prövas vid det aktuella tillfället. Under vissa förhållanden behöver inte påverkan från den aktuella verksamheten eller åtgärden vara särskilt stor. I ett hårt belastat eller särskilt känsligt område kan det räcka med en ringa grad av påverkan för att verksamheten eller åtgärden inte ska vara tillåten. Skadenivåerna har också absolut innebörd, vilket innebär att bedömningen av vilken skada som får accepteras inte påverkas av verksamhetens betydelse.

I förarbetena[36] anges att regeringen har det bästa underlaget för att avgöra vad som är särskilda skäl genom att avväga olika allmänna och enskilda intressen mot varandra. Olägenheterna får då sättas i relation till verksamhetens samhällsnytta men det ska kunna visas att verksamheten medför fördelar som från allmän och enskild synpunkt klart överväger olägenheterna. I förarbetena nämns t.ex. anläggningar för behandling av farligt avfall och vissa kommunikationsanläggningar av stor betydelse för infrastrukturen. Även regeringen är dock bunden av övriga bestämmelser i miljöbalken som skydden för arter,

[34] Se Bengtsson, Bertil m.fl. (2022), kommentar till 2 kap. 9 §.
[35] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 26–27.
[36] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 27.

livsmiljöer, miljökvalitetsnormer m.m. och reglerna för undantag från dem.

Möjligheten att tillåta en verksamhet eller åtgärd trots att den riskerar att orsaka annars oacceptabla störningar är alltså förbehållen regeringen men en avvägningsregel skulle ge även prövningsmyndigheterna möjlighet att tillåta verksamheter och åtgärder som annars inte skulle ha fått tillstånd.

En avvägningsregel skulle gälla verksamheters och åtgärders påverkan som inte är av tillräcklig betydelse för att tas upp av regeringen men som skulle orsaka för stor påverkan på miljö och hälsa för att få tillstånd. Utredningen bedömer att det sannolikt är ett mycket begränsat utrymme eftersom det som normalt hindrar tillåtlighet är andra starka skyddsintressen som t.ex. artskyddet eller totalförsvarets intressen.

4.2.3 Förslag om reglering

En ny 2 kap. 7 a § miljöbalken skulle kunna ha följande lydelse

> Vid prövning av en verksamhet eller åtgärd som på ett väsentligt sätt bidrar till det långsiktiga tidssatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) ska särskild hänsyn tas till det bidraget jämfört med den påverkan på människors hälsa eller miljön som verksamheten eller åtgärden kan orsaka.

4.3 Vägledningar om samexistens med totalförsvarets intressen

Utredningens förslag: Försvarsmaktens uppdrag i regleringsbrevet för 2022 ska kompletteras med ett fristående uppdrag om att ta fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Med anledning av pågående uppdrag till Försvarsmakten överlämnar utredningen frågan till regeringen om vem som ska ta fram sådana vägledningar och i vilken form det ska ske.

Skäl för utredningens förslag

En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller linjekoncession enligt ellagen innebär ofta långdragna prövningsprocesser. Ju mer som kan klaras ut i ett tidigt skede desto snabbare kan prövningsprocessen gå.

Totalförsvarets intressen har olika karaktär i olika geografiska områden och det behövs lösningar för hur dessa intressen i så stor utsträckning som möjligt kan samexistera med verksamheter som bidrar till klimatomställningen, t.ex. vad gäller elnät och vindkraftsanläggningar. Utredningen ser mycket positivt på den utveckling som skett när det gäller Försvarsmaktens åtaganden att lämna tidiga preliminära yttranden och att myndigheten fått flera relevanta uppdrag i regleringsbreven. Det återstår dock flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs om vad som kan göras för att tillgodose totalförsvarets intressen.

Verksamhetsutövare behöver tidigt få vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets intressen och hur en eventuell konflikt skulle kunna lösas. Med sådan vägledning skulle en verksamhetsutövare kunna göra de justeringar av ansökan som behövs för att inte försvaret ska motsätta sig verksamheten. Vidare behöver det utredas om det går att sätta tidsgränser för när besked ska lämnas i syfte att undvika osäkra och långdragna processer. Dessutom behöver dialogen mellan Försvarsmakten och sökanden tydliggöras ytterligare. Det kan t.ex. handla om möjliga samarbeten mellan försvaret och vindkraftsintressenter för att hitta lösningar som kan göra att en verksamhet kan bedrivas utan att orsaka påtaglig skada på försvarsintresset.

Försvaret har en särställning i miljöbalken

Försvarets särställning i miljöbalken yttrar sig framför allt i 2 kap. 7 §, 3 kap. 10 § och 21 kap. 7 §.

Enligt rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken gäller kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller en åtgärd som behövs för totalförsvaret,

ska vid avvägningen hänsyn tas även till detta förhållande. Av förarbetena[37] framgår att om en verksamhet eller åtgärd har betydelse för totalförsvaret ska detta tillmätas betydelse vid avvägningen avseende vilka krav som kan ställas på att olägenheterna från verksamheten eller med anledning av åtgärden begränsas, kraven får alltså inte ställas så högt att de mål som fastställts av statsmakterna för totalförsvaret äventyras.

Det finns även s.k. markpolitiska avvägningsregler i 3 kap. miljöbalken. I bestämmelserna anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas vid avvägningar enligt 3 kap. miljöbalken för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås.[38] Enligt 3 kap. 1 § miljöbalken ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska enligt 3 kap. 9 § miljöbalken så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde.

Frågor som rör försvaret är enligt förarbetena[39] allmänt av sådan natur att de kräver ett ställningstagande från regeringen. Sådana ärenden ska därför alltid prövas av regeringen och inte i någon del prövas av mark- och miljödomstolen. Detta regleras i 21 kap. 7 § andra stycket andra meningen miljöbalken som anger att domstolen alltid med eget yttrande ska överlämna ärendet till regeringen för prövning om det är fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

[37] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25.
[38] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28.
[39] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

Enligt 2 kap. 4 § 3 ellagen ska regeringen även pröva en sådan fråga om nätkoncession som har betydelse för försvaret, om Försvarsmakten har begärt att regeringen ska pröva frågan och regeringen beslutar att förbehålla sig prövningen.

Försvarets intresse behöver tydliggöras i tillståndsprövningar enligt miljöbalken och prövningar av linjekoncessioner enligt ellagen

Vid ett antal prövningar enligt miljöbalken ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas på bedömningen av val av plats om det innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområden. I 3 kap. 10 § miljöbalken anges att totalförsvarets intresse ska ges företräde framför en annan markanvändning, vid avvägning mellan oförenliga riksintressen, om ett område eller en del av det behövs för en anläggning för totalförsvaret. Enligt förarbetena[40] avses områden som måste få disponeras om den fastlagda försvarsgraden för landet ska kunna upprätthållas. Förarbetena[41] till 21 kap. 7 § miljöbalken anger att frågor som rör försvaret regelmässigt är av riksintresse. Samtidigt har Försvarsmakten beslutat om såväl riksintresseanspråk för riksintressen enligt 3 kap. 9 § miljöbalken som riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del.[42]

Det saknas vägledning i förarbetena[43] till miljöbalken om i vilka fall en fråga rör försvaret. Mer vägledning finns i förarbetena[44] till den genom miljöbalken upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. där följande framgår. Försvarets företrädare bör ges möjlighet att på ett tidigt stadium delta i den fysiska planeringen och försvarets markbehov och omgivningskrav bör vägas in i planeringen på ett med andra samhällsintressen jämbördigt sätt. Vid beslut om markens och vattnets användning är det nödvändigt att stor hänsyn tas till allmänna intressen som hänger samman med samhällsbyggandet i vid mening, med industriproduktionen, med energiförsörjningen och med totalförsvaret. Att finna lämpliga eller åtminstone godtagbara lokaliseringar kräver som regel betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter i samhället. Vidare anges att det ankommer på de ansvariga myndigheterna, dvs. i första hand över-

[40] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.
[41] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 467 och del 2, s. 235.
[42] Försvarsmakten (2021).
[43] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 25 och 35.
[44] Prop. 1985/96:3, *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 75 och 168169.

befälhavaren, civilförsvarsstyrelsen och överstyrelsen för ekonomiskt försvar, att ställa samman sådant underlag som behövs för att totalförsvarsintressena ska beaktas vid planläggning och tillståndsprövning.

Vad gäller vindkraftsprövningar har Darpö m.fl. funnit[45] att det som leder till avslag bl.a. är när vindkraften kommer i konflikt med totalförsvarets stoppområden. För elnätens del ansöker nätföretag i regel inte om en linjekoncession enligt ellagen om Försvarsmakten hävdar att ledningen kommer att påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Det saknas därför praxis där avvägningar eller bedömningar avser Försvarsmaktens intresse i relation till elnätet. Där Försvarsmaktens intressen riskerar att påverkas blir följden i regel att alternativa lokaliseringar och möjligheterna att anpassa ledningen efter andra intressen begränsas. Med hänsyn till den ökande konkurrensen om markanvändningen, stärkt skydd för naturmiljön t.ex. genom skyddade områden, samernas intressen m.m. kan dessa begränsningar i vissa fall leda till att det blir svårt att identifiera en lämplig plats för en ledning. Det leder också ofta till utdragna samråd. Slutligen kan hänsyn till Försvarsmaktens intressen innebära att ledningen måste byggas på ett annat sätt, med fler och lägre stolpar, för att inte motverka Försvarsmaktens intressen. Fler och lägre stolpar innebär t.ex. mer påverkan på markbundna värden, högre elektriska fält och kan hindra magnetfältsänkande åtgärder där sådana i och för sig anses motiverade.

År 2019 inledde Svenska kraftnät och Försvarsmakten ett fördjupat samarbete i syfte att identifiera en effektivare process för dialog och samråd vid byggande av transmissionsnätsledningar. Detta föranleddes bl.a. av erfarenheter från aktuella projekt där kraftledningar planeras genom riksintresseanspråk för totalförsvaret samt att Svenska kraftnät upplevde svårigheter med förutsebarheten i prövningarna från Försvarsmakten. Dialogen har enligt Svenska kraftnät lett till ökad förståelse och effektivare dialog som har framhållits som positiv från båda myndigheterna. Med de fortsatta och ökande behoven av samexistens och utbyggnad eller nyetablering som många samhällsviktiga verksamheter står inför inom samma geografiska områden är behovet av dialogen fortsatt och måste präglas av en strävan att identifiera acceptabla lösningar där Försvarsmakten kan ge vägledning hur verksamheten skulle kunna anpassas för att bli förenlig med Försvarsmaktens intressen.

[45] Darpö, Jan m.fl. (2021), s. 17.

Försvarsmaktens syn på områden av riksintresse för totalförsvaret

Försvarsmakten önskar få ärenden om vindkraft och andra höga objekt på remiss och erbjuder en service där myndigheten i ett tidigt skede, inför en ansökan om bygglov eller tillstånd enligt miljöbalken, kan lämna ett preliminärt yttrande direkt till sökanden. Försvarsmakten har förklarat detta enligt följande. Objekt som uppnår en högre höjd än 20 meter utanför sammanhållen bebyggelse, alternativt 45 meter inom sammanhållen bebyggelse riskerar alltid att påverka riksintressen för totalförsvaret. Exempel på höga objekt som kräver remiss till Försvarsmakten är vindkraftverk, telekommunikationsmaster, skorstenar och skyltar. Riksintressen för totalförsvarets militära del innefattar bl.a. skjut- och övningsfält, flygplaster, sjöövningsområden, tekniska system och anläggningar. Dessa utgör en förutsättning för att uppnå den av riksdag och regering beslutade förmågan och utgör därför en grundläggande produktionsresurs för Försvarsmaktens samtliga förband. Delar av den verksamhet som bedrivs alternativt avses bedrivas i fredstid eller vid händelse av kris eller krig samt delar av de anläggningar aktuella för totalförsvarets militära del omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa kan således inte redovisas öppet. För att verka i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen sammanfattas dessa vanligtvis som ”riksintresse som omfattas av sekretess” vid Försvarsmaktens deltagande inom samhällsplaneringen. För att Försvarsmakten ska kunna ta ställning till huruvida vindkraftverk och andra höga objekt riskerar att påverka ovan nämnda verksamheter, funktioner eller anläggningar, krävs att dessa remisser inkommer till myndigheten för bedömning.[46]

Försvarsmakten har fått flera relevanta uppdrag

Försvarsmakten har i de tre senaste regleringsbreven fått i uppdrag att bl.a. medverka till tidig dialog, samverkan och samexistens.

I regleringsbrev för budgetåret 2020[47] fick Försvarsmakten i uppdrag att i sina yttranden i våg- och vindkraftsärenden utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med övriga samhället. Försvars-

[46] www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-samhallet/samhallsplanering/vindkraftverk-och-andra-hoga-objekt.
[47] Regeringsbeslut nr 5, uppdrag 19, Fö2020/00953, 29 oktober 2020.

makten skulle analysera jämförbara länders och grannländers erfarenheter av fungerande samexistens mellan försvarsmakt och kraftigt utbyggd vindkraft inom samma geografiska område. Försvarsmakten skulle återkomma med förslag på hur det svenska systemet kunde förbättras i det avseendet.

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2021[48] skulle Försvarsmakten fortsätta att utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med relevanta aktörer i planerings- och prövningsprocessen av deras planerade anläggningar för förnybar energiproduktion. Försvarsmakten skulle redovisa förutsättningar för att använda s.k. villkorade tillstånd.

I 2022-års regleringsbrev[49] är två av uppdragen av intresse för utredningen. Enligt uppdrag 20 *Samexistens mellan olika samhällsintressen*, ska Försvarsmakten, mot bakgrund av myndighetens kommande tillväxt till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet), senast den 22 februari 2023 redovisa hur myndigheten bidrar till samexistens mellan olika samhällsintressen och samverkar med relevanta myndigheter och organisationer i samhällsplaneringen och prövningsprocesser. Enligt uppdrag 21 *Tidig dialog och samverkan med relevanta myndigheter och organisationer i planerings- och prövningsprocessen*, ska Försvarsmakten fortsätta att utveckla förmågan till tidig dialog och samverkan med relevanta myndigheter och organisationer i planerings- och prövningsprocesser för förnybar energiproduktion. Försvarsmakten ska mot bakgrund av myndighetens kommande tillväxt till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) senast den 22 februari 2023 redovisa hur utvecklingen av denna dialog fortskrider.

Det behövs större tydlighet tidigt i processen

Förutom den tid det tar att genomföra en tillstånds- eller koncessionsprövning enligt miljöbalken eller ellagen föregås en prövning av långa utrednings- och samrådsprocesser. Ju mer som kan klaras ut i ett tidigt skede desto snabbare kan prövningsprocessen gå.

[48] Regeringsbeslut nr 18, uppdrag 32, Fö2021/00264 (delvis), Fö2021/00873, Fö2021/01264 m.fl., 16 december 2021.
[49] Regeringsbeslut nr 9, Fö2020/00615, Fö2020/01142, Fö2020/01216 (delvis) m.fl., 16 december 2021.

Som framgår av förarbetena[50] till lagen om hushållning med naturresurser m.m. var syftet med den lagstiftningen att företrädare för försvaret skulle delta i ett tidigt stadium och att försvarets intressen skulle vägas in på ett jämbördigt sätt med t.ex. energiförsörjningen. Bedömningen av lokaliseringar för olika verksamheter krävde betydande ansträngningar och samverkan mellan många parter och konkurrerande allmänna intressen.

Försvarets intressen har olika karaktär i olika geografiska områden och det skulle främja klimatomställningen om verksamhetsutövare som bidrar till den på ett tidigt stadium kunde få tydligare vägledning om hur de ska lokalisera och utforma sin verksamhet så att den kan samexistera med försvarets intressen. Utredningen ser mycket positivt på den utveckling som skett när det gäller Försvarsmaktens åtaganden att lämna tidiga preliminära yttranden och att myndigheten fått flera relevanta uppdrag i regleringsbreven. Det återstår dock flera områden där tidiga besked och större tydlighet behövs om vad som kan göras för att för att minska antalet avslag för verksamheter som bidrar till klimatomställningen och öka möjligheterna till samexistens med försvarets intressen.

Som komplement till Försvarsmaktens uppdrag i de senaste regleringsbreven bör det tas fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken.

Utredningen överlämnar till regeringen att avgöra vem ska ta fram sådana vägledningar och hur ett sådant uppdrag ska formuleras.

[50] Prop. 1985/96:3, s. 75 och 168–169.

4.4 Klimat som särskilt intresse i 3 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: Flera av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen anses redan vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det skulle därför inte göra någon skillnad om tillägg som omfattar sådana verksamheter görs i 3 kap. 8 § miljöbalken.

Klimatintresset har en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verksamheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av. Det är därför inte heller lämpligt att ge klimatintresset företräde enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än vissa andra intressen som t.ex. renskötseln där en sådan regel skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

Skäl för utredningens bedömning

I 3 kap. miljöbalken finns de markpolitiska avvägningsreglerna, se avsnitt 3.3.3. Utredningen har dels analyserat möjligheten att göra ett tillägg i 3 kap. 8 § miljöbalken för verksamheter som bidrar till klimatomställningen, dels att låta klimatintresset få företräde på samma sätt som totalförsvarsintresset i 3 kap. 10 § miljöbalken.

För de flesta av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen kan några områden redan pekas ut som områden av riksintresse. Enligt t.ex. 3 kap. 7 § miljöbalken kan mark- och vattenområden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material pekas ut som riksintresse av Sveriges geologiska undersökning och enligt 8 § samma kapitel kan Energimyndigheten peka ut mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energiproduktion och energidistribution vilket omfattar förnybar el, elnät och även bör omfatta elektrobränslen. Enligt förarbetena[51] är det bl.a. fråga om att slå vakt om sådana lägesbundna naturresurser som är mindre vanligt förekommande och som därför gör vissa mark- och vattenområden särskilt lämpade för

[51] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

sådana anläggningar, som fysiska resurser som kan ha särskild betydelse för möjligheterna att lokalisera viss industri, t.ex. djuphamnsförutsättningar.

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska enligt 3 kap. 10 § miljöbalken företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Totalförsvarets särställning redovisas i avsnitt 4.3.

Det framgår av förarbetena[52] att avvägningen enligt 3 kap. 10 § miljöbalken kan röra intressen med olika tidsperspektiv och i sådana fall ska den användning ges företräde som på lämpligast sätt främjar en hushållning med mark- och vattenområden i ett långsiktigt perspektiv. Verksamheter som bidrar till klimatomställningen bör kunna anses utgöra sådan användning men bestämmelsen avser intressena i 5–8 §§ samma kapitel så för att avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken ska tillämpas på sådana verksamheter skulle dessa behöva läggas till i någon av bestämmelserna i 5–8 §§.

Reglerna i 3 kap. tar dock enligt förarbetena[53] inte sikte på själva näringarna utan på de naturresurser de behöver ta i anspråk. Alla de verksamhetstyper som utredningen beskriver i avsnitt 4.2 utom CCUS kan redan pekas ut enligt 3 kap. 7 och 8 §§ miljöbalken inom områden av riksintresse. För CCUS är det själva näringens bidrag till klimatomställningen som skulle behöva ges större tyngd i prövningen snarare än att de mark- och vattenbehov som anläggningarna tar i anspråk behöver skyddas eftersom de normalt kommer att ligga invid befintliga anläggningar. Utredningen ser därför inte att ett tillägg i 3 kap. miljöbalken skulle göra någon skillnad.

Klimatintresset är av en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte har behov knutna till en viss plats på det sätt som försvaret har och utredningen ser inte att det är en framkomlig väg att reglera klimatintresset på samma sätt. Det kan dessutom vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än andra intressen även om det skulle finnas rättsligt utrymme, t.ex. i förhållande till renskötseln där en sådan regel skulle kunna bidra till särskilt de kumulativa effekter som riskerar renskötselns fortlevnad.

[52] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 34.
[53] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 243.

4.5 Bedömning av miljökvalitetsnormer, skydd av områden och biologisk mångfald enligt 5, 7 och 8 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: Det är varken lämpligt eller möjligt att skapa ett större rättsligt utrymme för att väga in klimat i miljöbalken i relation till miljökvalitetsnormer eller att driva försvagningar av t.ex. skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv.

Det vore dock önskvärt att Sverige förtydligar sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv och följer upp praxis från EU-domstolen efter *Skydda skogen*-målet som tydliggör i vilka fall det krävs dispenser från skyddet på EU-nivå.

I avsnitt 6.6 föreslår utredningen undantag från biotopskyddet och strandskyddet för vissa åtgärder enligt ellagen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag från de nationella områdesskydden men förslagen i avsnitt 6.6 utgör exempel på hur lagstiftningen kan ses över för att öka det rättsliga utrymmet för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen.

Skäl för utredningens bedömning

Det finns sannolikt ett visst rättsligt utrymme för att väga in klimat mot skydd som är inrättade på EU-nivå men utredningen bedömer att det är relativt litet. Att Sverige skulle införa nationella regler för att främja klimatomställningen påverkar inte EU-rätten. Det kommer därmed inte att kunna skapas något generellt undantag för verksamhetstyper som skulle omfattas av en avvägningsregel från kraven på dispens från de skydd som regleras i EU-rätten. Det finns inte heller något etablerat instrument för att skapa sådana undantag utan det EU-kommissionen har gjort är att ta fram allmänna och sektors-

specifika vägledningar[54] för bedömningarna av planer och projekt i förhållande till t.ex. Natura 2000-områden[55].

Om ett Natura 2000-område innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art får enligt artikel 6.4 punkt 4 livsmiljödirektivet tillstånd bara ges om skälet är människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse. Klimatförändringarna skulle kunna motivera att tillstånd ges enligt vart och ett av de tre skälen och skulle därmed kunna vägas in redan i dag. Alla verksamheter och åtgärder som kan påverka skydden i EU:s miljölagstiftning skulle dock bedömas individuellt även om nationella regler infördes. I förhållande till de flesta skydd krävs för dispens eller undantag att det kan visas att det inte finns alternativa lösningar och som beskrivs i avsnitt 4.2 finns det ofta sådana för t.ex. vindkraft, elledningar och överföring av elektrobränslen. Dessutom krävs i vissa fall ett yttrande från Europeiska kommissionen. Sammantaget bedömer utredningen att nya regler skulle riskera att göra en prövningsprocess längre och mer oförutsägbar samtidigt som nyttan skulle vara begränsad.

I avsnitt 6.6 föreslår utredningen undantag från biotopskyddet och strandskyddet för åtgärder som följer av ett beslut om nätkoncession för linje enligt ellagen. De förslagen utgör exempel på hur lagstiftningen kan ses över för att öka det rättsliga utrymmet för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag.

[54] Se t.ex. Europeiska kommissionens tillkännagivande *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, C(2021) 6913 final, 28 september 2021.

[55] Områden som enligt 7 kap. 27 § miljöbalken är naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda bevarandeområden enligt Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) eller särskilda skyddsområden enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

4.6 Regeringens tillåtlighetsprövning

Utredningens bedömning: Genom utredningens förslag i delbetänkandet om ändring av miljöbalkens mål förtydligas att regeringen kan förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till målet att minimera klimatförändringar.

Ett tillägg skulle kunna göras till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller efter förbehåll kan, förbehålla sig prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg eftersom de positiva effekterna, om några, är små i förhållande till de negativa konsekvenserna.

Skäl för utredningens bedömning

Om regeringen vill pröva tillåtligheten av verksamheter som är av stor vikt för klimatomställningen kan regeringen redan enligt 17 kap. 3 § 1 miljöbalken förbehålla sig en sådan prövning om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. För att den möjligheten ska få genomslag i tillämpningen behöver dock utredningens ändringsförslag av 1 kap. 1 § miljöbalken genomföras.

För att ytterligare förtydliga att regeringen ska pröva sådana verksamheter, alltid enligt 17 kap. 1 § miljöbalken eller efter förbehåll enligt 3 § samma kapitel, skulle ett sådant tillägg i någon av dessa bestämmelser kunna göras.

Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg. Ett prövningsmoment tillkommer vilket förlänger den totala handläggningstiden och kräver ytterligare resurser till Regeringskansliet. Utredningen bedömer också att det lilla politiska utrymme som regeringen har att lägga större vikt vid verksamhetens bidrag till klimatomställningen inte är mycket större än det utrymme prövningsmyndigheterna har. Utöver detta finns stora svårigheter att definiera vad som ska anses

vara av stor vikt för klimatomställningen enligt den analys som utredningen redovisar i kapitel 3.

Regeringens tillåtlighetsprövning

Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken ska regeringen alltid pröva tillåtligheten av nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, nya allmänna farleder och nya verksamheter för geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken för ett visst fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på obligatorisk prövning. Det gäller bl.a. om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag.

Vid miljöbalkens införande konstaterades[56] att det bör finnas ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort och att regeringen därför borde pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser. Det var enligt förarbetena[57] därför viktigt att regeringen behöll den tillåtlighetsprövningen som en tidig och betydelsefull länk i prövningskedjan för att därigenom kunna utöva en politisk styrning av vissa beslut.

När antalet verksamheter som alltid ska prövas av regeringen minskade 2005 framhölls i förarbetena[58] att regeringen måste utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler och att det inte finns någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt balken. Den miljörättsliga lagstiftningen har också blivit mer omfattande och det ställs detaljerade krav på prövningsförfarandet och prövningsunderlagets utformning, vilket i stor utsträckning följer av EU-rätten och internationella regler samt den rättspraxis som finns inom området, både nationellt och inom EU. Inom ramen för miljöbalkens

[56] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 436.
[57] Prop. 1997/98:45, del 1, s. 442.
[58] Prop. 2004/05:129, *En effektivare miljöprövning*, s. 80.

bestämmelser om prövning av bl.a. miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter finns det dock enligt förarbetena[59] ett inte obetydligt utrymme för politiska överväganden och det är därför fortfarande viktigt att regeringen har möjlighet att ingripa i prövningsförfarandet i fråga om vissa verksamheter. Gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringsprövning är att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.[60]

Skälen[61] till att antalet obligatoriskt prövningspliktiga verksamheter reducerades kraftigt var bl.a. att antalet verksamheter var onödigt omfattande. Genom att ta bort ett prövningsmoment blev den sammanlagda handläggningstiden kortare och prövningen därför effektivare. Möjligheterna till tillåtlighetsprövning i de fall där en sådan prövning var motiverad säkerställdes i stället genom regeringens förbehållsrätt enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, skyldigheten för prövningsmyndigheten att överlämna ärendet till regeringen enligt 19 kap. 2 § eller 21 kap. 7 § miljöbalken samt genom att 2 kap. 9 och 10 §§ eller 7 kap. 29 § miljöbalken blir tillämpliga.[62]

Utredningens ändringsförslag av miljöbalkens mål är tillräckligt

Om regeringen vill pröva tillåtligheten av en verksamhet kan den alltså enligt 17 kap. 3 § miljöbalken förbehålla sig en sådan prövning om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Som exempel på vad som kan avses med betydande omfattning eller ingripande slag anges i förarbetena[63] verksamheter som medför utsläpp av svavel och andra försurande ämnen inom särskilt föroreningskänsliga områden, anläggande av rangerbangårdar eller liknande i stadsmiljö, mineralutvinning eller täktverksamhet som orsakar betydande påverkan på omgivningen. Ytterligare exempel är vattenkraftverk som kan antas orsaka betydande eller

[59] Prop. 2004/05:129, s. 80.
[60] Se även prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.
[61] Prop. 2004/05:129, s. 80.
[62] Ändringarna av 17 kap. miljöbalken i prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, prop. 2011/12:125, *Geologisk lagring av koldioxid* och prop. 2017/18:212, *Förbud mot utvinning av uran*, avsåg avskaffandet av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen för vägar och järnvägar, obligatorisk tillåtlighetsprövning av geologisk lagring av koldioxid och förbud mot utvinning av uran.
[63] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 219.

ingripande påverkan på miljön eller anläggande av vägar och järnvägar i särskilt känsliga eller värdefulla naturområden som t.ex. fjällområden eller skärgårdar.

En av ändringarna som utredningen föreslog i sitt delbetänkande är att det ska framgå av miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras och att balken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras. Miljöbalkens mål utgör också ramen för tillämpningen av 17 kap. 3 § 1 miljöbalken.

Om utredningens föreslagna ändring av miljöbalkens mål genomförs tydliggörs att verksamheten ska betraktas mot målet att minimera klimatförändringar. En konsekvens av den ändringen blir därför enligt utredningens uppfattning att bestämmelsen också förtydligar att regeringen kan förbehålla sig en prövning av en verksamhet som bidrar till klimatomställningen om övriga rekvisit är uppfyllda, dvs. att verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det saknas därför skäl att ändra bestämmelsen utöver ändringen av miljöbalkens mål.

Tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning

Om det ändå finns önskemål om att förtydliga regeringens tillåtlighetsprövning kan två alternativ övervägas.

Antingen kan en fjärde punkt läggas till i 17 kap. 1 § miljöbalken att regeringen alltid ska pröva nya verksamheter som bidrar till klimatomställningen, eller så kan en fjärde punkt läggas till i 3 § samma kapitel med samma innehåll där en prövning endast ska göras om regeringen väljer att förbehålla sig en sådan prövning. I avsnitt 4.2.1 finns resonemang kring vilka verksamheter som bidrar till klimatomställningen, vilket skulle kunna användas för båda alternativen. Utredningen bedömer dock att ett sådant tillägg skulle omfatta färre verksamheter än de som skulle kunna omfattas av en avvägningsregel för att vara praktiskt möjligt att hantera med Regeringskansliets resurser. Ju större gruppen är desto större är risken för att en utökad tillåtlighetsprövning av regeringen förlänger den totala handläggningstiden.

Utredningen förordar inte en regeringsprövning

Det övergripande syftet med att kraftigt minska antalet verksamheter som alltid ska prövas av regeringen, var att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven.[64] De skäl som angavs då gäller i ännu högre grad i dag. Miljölagstiftningen har blivit ännu mer omfattande och EU-rätten mer ingripande. Det finns fortfarande ingen särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt balken. Prövningsmyndigheterna har specialiserats och prövningsresurserna i Regeringskansliet har minskat. Flera stora regeringsprövningar enligt gällande lagstiftning har dessutom krävt mycket resurser de senaste åren.[65] De ärenden regeringen har förbehållit sig visar även att det har varit möjligt att ta till sig prövningen när behov uppstått. Utredningen har inte funnit något fall där regeringen velat förbehålla sig en prövning men känt sig förhindrad på grund av lagstiftning.

Om det införs krav på att regeringen alltid ska, eller efter förbehåll får, pröva verksamheter som är av stor vikt för klimatomställningen, kommer handläggningstiden för dessa ärenden att öka och kräva ytterligare resurser till Regeringskansliet. Utredningen bedömer att det lilla politiska utrymme som regeringen har att lägga större vikt vid verksamhetens bidrag till klimatomställningen inte är mycket större än det utrymme prövningsmyndigheterna har. Dessutom blir det tydligare att regeringen kan förbehålla sig en prövning om ändringen av miljöbalkens mål genomförs. Utöver detta finns stora svårigheter att definiera vad som ska anses vara av stor vikt för klimatomställningen enligt den analys som utredningen redovisar i kapitel 3.

Utredningen bedömer därför inte att en regeringsprövning av verksamheter som bidrar till klimatomställningen skulle öka möjligheterna att uppnå Sveriges klimatmål.

[64] Prop. 2004/05:129, s. 1.
[65] Se t.ex. tillåtlighetsprövning gällande Preemraff Lysekil (M2020/00977-1) och tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle (M2017/02796-5).

4.7 Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen

Utredningens bedömning

Utredningens delbetänkande

Förslagen i utredningens delbetänkande ger en bred möjlighet att väga in en verksamhets bidrag till klimatomställningen vid tillämpning av miljöbalken, både vid tillståndsprövning och tillsyn. Med förslagen kan hänsyn också tas till både olika typer av åtgärder för att minska utsläpp vid en verksamhet och till verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen.

Sektorslagstiftning

De flesta verksamheter får tillstånd men prövningsprocesserna behöver gå snabbare för klimatomställningen. För verksamheter som prövas enligt speciallagstiftning finns det möjlighet att se över sådan lagstiftning för att förbättra möjligheterna att få tillstånd men framför allt för att det ska ske snabbare än i dag. Utredningen lägger en rad förslag om elnät i kapitel 6 som exemplifierar hur sektorslagstiftningen kan bidra till klimatomställningen.

Miljöprövningsutredningen och andra initiativ

Det pågår för närvarande ett flertal initiativ för att göra korta prövningsprocesserna och göra dem mer effektiva. Eftersom snabbare processer är viktigast för att fler verksamheter ska kunna ställa om och bidra till klimatomställningen bör det arbetet fortsätta både för prövningsprocessen enligt miljöbalken och enligt sektorslagstiftning.

Skäl för utredningens bedömning

Som framgår i avsnitt 4.2 är det främst på två sätt lagstiftningen kan ses över för att främja verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen och därmed till att Sveriges klimatmål kan nås. Det ena är att fler får tillstånd och det andra att prövningsprocessen kortas vilket för de flesta verksamhetsutövare är viktigast. Tillsammans med förslagen i detta kapitel beskriver utredningen här tre om-

råden som särskilt kan bidra till att främja verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen kopplat till prövning och tillsyn.

Utredningens förslag i delbetänkandet

Miljöbalken, och även speciallagar som t.ex. ellagen, tillåter redan att positiva effekter för klimatet av en verksamhet eller åtgärd vägs in i prövningen. Som utredningen beskriver i delbetänkandet[66] är en del av förslagen främst förtydliganden av vad som egentligen redan går att göra enligt miljöbalken. I en del av prövnings- och tillsynsmyndigheternas bedömningar vägs troligen klimat in även om det sällan framgår i domar och beslut. Ett skäl till att det inte redovisas är sannolikt att det inte finns något krav på det i vare sig miljöbalken eller t.ex. ellagen. Det finns dock vissa exempel i praxis[67] där positiva effekter för klimatet uttryckligen har vägts in.

De förtydliganden som utredningen gör i delbetänkandet är dock nödvändiga eftersom miljöbalken i stor utsträckning inte har tillämpats på det sättet och både utsläpp av växthusgaser och bidrag till klimatomställningen har därför till största delen lämnats utanför prövningarna.

Utredningen föreslår i sitt delbetänkande att förtydliga i 1 kap. 1 § miljöbalken att klimat ingår i miljöbalkens mål och tillämpning. Det följs upp av förslag om ändringar av bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och genomgående krav på att klimataspekter ska redovisas och bedömas hela vägen från miljökonsekvensbeskrivningar till domar och beslut. Utredningen bedömer att förslagen skulle ge ett viktigt förtydligande av både krav och möjlighet att ta hänsyn till och redovisa hur och när klimataspekter vägs in i prövningen. Den avvägningsregel som utredningen bedömer i avsnitt 4.2 skulle snarare åsidosätta tillämpningen av t.ex. hänsynsreglerna, platsvalsregeln, rimlighetsavvägningen och stoppregeln i 2 kap. miljöbalken eftersom den anger att ett intresse ska ha företräde framför andra.

Utredningens förslag i delbetänkandet ger tillsammans med en klimatanpassad platsvalsregel en bredare möjlighet att väga in klimat vid tillämpningen av miljöbalken än vad en avvägningsregel skulle ge. De kan tillämpas vid tillståndsprövning, utformning av villkor och

[66] SOU 2021:21.
[67] Se t.ex. MÖD 2005:66 där Miljööverdomstolen fann att det allmänna intresset att bygga ut vindkraft för att främja en hållbar utveckling talade för att bifalla bolagets ansökan.

vid tillsyn. Förslagen ger också en bredare möjlighet att väga in bidrag till klimatomställningen från inte bara en begränsad mängd verksamheter, som en avvägningsregel skulle behöva begränsas till för att vara tillämpbar, utan alla relevanta typer av verksamheter och åtgärder som prövas enligt miljöbalken. De föreslagna ändringarna omfattar inte heller bara större direkta utsläpp utan kan även väga in andra typer av åtgärder som t.ex. ökad cirkularitet i materialhantering, val av råvara, energieffektivisering och minskade utsläpp från interna transporter.

Utredningens förslag från delbetänkandet tydliggör inte bara att, utan också hur, klimat ska vägas in i prövningen enligt miljöbalken och redogöras för i allt från miljökonsekvensbeskrivningar till domar och beslut. På så sätt kan en tydlig praxis skapas för hur bidrag till klimatomställningen kan vägas in.

Översyn av lagstiftning för olika sektorer

Ett sätt att främja verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen är att se över lagstiftning som reglerar just den sektorn för att förbättra möjligheterna att få tillstånd och för att prövningsprocessen ska gå snabbare än i dag. Utredningen lägger ett antal förslag om elnät i kapitel 6 som exemplifierar hur sektorslagstiftning och miljöbalken kan ses över och utgöra ett mer riktat verktyg än t.ex. en generell avvägningsregel i miljöbalken.

För elnät är den största utmaningen att koncessionsprocessen tar lång tid och utredningens förslag om t.ex. förbättrad planering, förtydligande av vad som ska ingå i prövningen, kriterier för teknikval och undantag från krav på dispens från biotopskydd och strandskydd kan bidra till att lösa de specifika utmaningarna för elnäten.

Utredningens förslag om elnät samverkar med förslagen i detta kapitel om en klimatanpassad platsvalsregel och vägledningar för ökad samexistens med försvarets intressen. De senare kan underlätta för elnäten men också för andra verksamhetstyper som prövas enligt miljöbalken. Det gäller t.ex. vindkraften som skulle vara hjälpt av sådana vägledningar som tillsammans med den pågående översynen av det kommunala vetot kan göra avsevärd skillnad.

Ett annat exempel är utvinning av metaller och mineral som ofta har mycket omfattande påverkan på omgivningen. Som utredningen

konstaterar i avsnitt 4.2 skulle en avvägningsregel inte göra tillräcklig skillnad för sektorn utan det behövs ett helhetsgrepp som inkluderar påverkan på lokalsamhället, acceptansfrågor m.m. tillsammans med klimataspekten, vilket *Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* (N 2021:01) redan har ett särskilt uppdrag[68] om.

Miljöprövningsutredningen och andra initiativ

Verksamheter och åtgärder som bidrar till klimatomställningen behöver komma till stånd så snabbt som möjligt om klimatmålen ska kunna nås. En snabbare och mer effektiv miljöprövning är central och det pågår många initiativ på området. Till exempel ska *Miljöprövningsutredningen* (M 2020:06) lämna förslag i maj 2022 utifrån uppdraget[69] att genom ändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.

Ett annat exempel som utredningen bedömer kan göra avsevärd skillnad på elnätsområdet är förslagen[70] från *Kommittén för teknologisk innovation och etik* (N 2018:04) om att utveckla och samtidigt testa nya arbetssätt vid hantering av de tillstånd och ledningsrätter som behövs för att bygga ut eller förstärka det svenska elnätet. Det har bl.a. resulterat i ett regeringsuppdrag[71] till Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet och länsstyrelserna inom vilket fem nätutvecklingsprojekt valdes ut i januari 2022 och försök ska göras med bl.a. en mer parallell process. Energimarknadsinspektionen ska redovisa uppdraget senast den 1 maj 2023 och kan vid behov lämna författningsförslag.

Av de inspel som har gjorts till utredningen framgår vikten av att alla parter bidrar för att tillstånd ska komma till stånd så snabbt som möjligt. Det finns mycket att vinna på väl genomarbetade ansökningar som kan undvika behov av kompletteringar, tydlig kommunikation

[68] Dir. 2021:16, *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral*.
[69] Dir. 2020:86, *En modern och effektiv miljöprövning* och dir. 2021:57, *Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen.*
[70] Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04) (2021).
[71] *Uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare tider för elnätsutbyggnad*, Infrastrukturdepartementet, I2021/02334 och I2021/01110, 9 september 2021.

från myndigheter, en god och tidig dialog med alla berörda som också bidrar till att samråden fokuserar på rätt saker och minskar risken för överklaganden m.m. En förutsättning för det är tillräckliga resurser och kompetens hos både myndigheter och näringsliv.

För vindkraftens del beslutade regeringen den 24 februari 2022 om lagrådsremissen *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft* med förslag till regeländringar om kommunal tillstyrkan till vindkraft, se avsnitt 3.3.6. Utredningen bedömer att ändringsförslagen kan bidra till att göra tillståndsprövningen för vindkraft mer effektiv och förutsägbar.

DEL II

Underlätta byggande av elnät

5 Bakgrund – elnät

5.1 Mål för energisektorn av särskild relevans för utredningen

5.1.1 De energipolitiska målen

Europeiska rådet slog 2007[1] fast att EU:s energipolitik vilar på tre pelare: konkurrenskraft, miljömässig hållbarhet och försörjningstrygghet och beslutade 2014[2] om en ram för klimat- och energipolitiken med mål som har skärpts över tid.

EU:s direktiv om förnybar energi[3] och energieffektivisering[4] har setts över flera gånger. Vid översynen 2018 fastställdes ett bindande mål för unionen om att minst 32 procent av den slutliga energianvändningen 2030 ska utgöras av förnybar energi. Målet för energieffektivisering är sedan översynen att den primära och slutliga energianvändningen inom EU ska minska med 32,5 procent före 2030.

I juli 2021 presenterade EU-kommissionen ett nytt lagstiftningspaket om energi och klimat, *Fit for 55*, med förslag om hur lagstiftningen bör ses över för att nå EU:s mål om nettonollutsläpp till 2050 och att sträva efter negativa utsläpp därefter. Som delmål ska EU:s inhemska nettoutsläpp av växthusgaser minska med minst 55 procent senast 2030 jämfört med 1990 års nivåer.[5]

Minskade utsläpp från energisektorn är centralt för att klimatmålen ska kunna nås och kommissionen har för den pågående översynen

[1] Europeiska rådets slutsatser, 8–9 mars 2007.
[2] Europeiska rådets slutsatser, 23–24 oktober 2014.
[3] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet).
[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG (energieffektiviseringsdirektivet).
[5] Artikel 2 och 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (*europeisk klimatlag*).

föreslagit att skärpa målet om förnybar energi till minst 40 procent av den slutliga energianvändningen 2030. För energieffektivisering har kommissionen föreslagit en skärpning av minskningsmålen för primär och slutlig energianvändning till 39 procent respektive 36 procent fram till 2030, mätt i förhållande till de uppdaterade grundscenarioprognoser som gjordes 2020.

I juni 2016 slöt Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna en ramöverenskommelse[6] om Sveriges långsiktiga klimatpolitik. Grundat på överenskommelsen lade regeringen i april 2018 fram en proposition[7] med följande tre mål som bifölls[8] av riksdagen:

- Samma tre grundpelare som för energisamarbetet i EU – försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet – fastställs som övergripande mål för energipolitiken.
- År 2040 ska Sverige ha 100 procent förnybar elproduktion. Det är ett mål, inte ett stoppdatum som förbjuder kärnkraft och innebär inte heller en stängning av kärnkraft med politiska beslut.
- Sverige ska 2030 ha 50 procent effektivare energianvändning jämfört med 2005, uttryckt i termer av tillförd energi i relation till bruttonationalprodukten (BNP).

Regeringen konstaterade också i propositionen att klimatpolitiken och energipolitiken är tätt sammankopplade och att de klimatpolitiska målen även är en utgångspunkt för utvecklingen av energisystemet. Ett av energiöverenskommelsens mål var också målet om nettonollutsläpp av växthusgaser till 2045.

År 2019 lämnade Moderaterna och Kristdemokraterna energiöverenskommelsen när de tillsammans med Liberalerna framförde bl.a. att det övergripande målet ska vara att uppnå ett fossilfritt elsystem till 2040 i stället för ett förnybart sådant, vilket öppnar för fortsatt användning av kärnkraft.[9] De av riksdagen antagna energimålen har dock inte ändrats.

[6] *Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna*, 10 juni 2016.
[7] Prop. 2017/18:228, *Energipolitikens inriktning.*
[8] Näringsutskottets betänkande (2017).
[9] Busch Thor, Ebba m.fl. (2019).

5.1.2 Mål inom miljömålssystemet

Det övergripande målet för miljöpolitiken, det s.k. generationsmålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Miljömålssystemet består av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål samt ett antal etappmål.[10] En fungerande elförsörjning påverkar i olika grad förutsättningarna att nå flera av Sveriges miljökvalitetsmål. Elektrifieringen är av särskilt stor betydelse för möjligheterna att nå målet *Begränsad klimatpåverkan.* Det målet beskrivs i utredningens delbetänkande[11]. Elektrifieringen och anpassningen av elnätet behöver samtidigt genomföras med hänsyn till flera miljökvalitetsmål, t.ex. målen *Säker strålmiljö*, *Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap*, *Storslagen fjällmiljö* och *Ett rikt växt och djurliv*.

5.2 Sveriges energiförsörjning och elektrifieringen

5.2.1 Energianvändningen i Sverige

Sedan mitten av 1980-talet har mängden tillförd energi i det svenska energisystemet legat på ungefär 550 till 600 terawattimmar (TWh) per år.[12] Den totala elproduktionen 2021 var 166 TWh.[13] Den tillförda energin är högre än den slutliga användningen per energibärare. Det beror på att viss mängd energi går åt till förluster och användning för andra ändamål än energi, t.ex. när petroleumprodukter och naturgas används som råvara i kemisk industri m.m.

År 2021 var den totala användningen för alla energibärare 369 TWh medan förluster och användning för andra ändamål än energi uppgick till 172 TWh.[14] Av den slutliga energianvändningen utgjordes en dryg tredjedel, 140 TWh[15], av elanvändning inom landet. Andra energibärare som används i större omfattning är biobränslen, olje-

[10] www.sverigesmiljomal.se.
[11] SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, s. 80 f.
[12] Energimyndigheten (2021a), s. 4.
[13] www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/fortsatt-hog-elproduktion-och-elexport-under-2021.
[14] www.energimyndigheten.se/globalassets/statistik/energilaget/energilaget-i-siffror-2022-30-14.xlsx.
[15] www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/fortsatt-hog-elproduktion-och-elexport-under-2021.

produkter och värme.[16] Sedan 1980-talet har tillförseln av biobränslen tredubblats och mängden tillförd energi från råolja och oljeprodukter minskat med mer än 50 procent.[17]

5.2.2 Elektrifieringen leder till ökat el- och effektbehov

Ur ett klimatpolitiskt perspektiv är syftet med elektrifieringen att med utsläppsfri el ersätta fossil bränsleanvändning.[18] Som framgår av utredningens delbetänkande[19] råder närmast konsensus om att elektrifieringen har en stor roll att spela i den svenska klimatomställningen.

För att tillgodose användarnas behov av el krävs att tillräckligt mycket el produceras eller importeras samt överförs till elanvändarna. Med *elbehov* menas normalt den mängd el som elanvändarna önskar över en viss tidsperiod, ofta ett år. *Effektbehov* däremot beskriver hur mycket el som elanvändarna önskar vid ett givet tillfälle. För att tillgodose effektbehovet krävs att det i ett givet ögonblick kan produceras eller importeras och föras över tillräckligt mycket el.

Scenariostudier över den framtida årliga elanvändningen

Trots befolkningsökning har elanvändningen minskat svagt sedan 1990. År 2001 var elanvändningen som högst med 150 TWh. År 2021 var elanvändningen 140 TWh inklusive överföringsförluster. Bostads- och servicesektorn använder mest el, 75 TWh under 2021, därefter kommer industrisektorn med 48 TWh under 2021.[20] Det framstår som allmänt vedertaget att elbehovet kan förväntas öka i takt med att energisystemet ställs om för att nå klimatneutralitet. Uppgifterna går dock isär om hur mycket elanvändningen förväntas öka. En kraftig ökning i elanvändningen skulle innebära ett trendbrott jämfört med utvecklingen under de senaste decennierna. Det mesta pekar dock på att ett sådant trendbrott är nära förestående.[21] Både Energimyndigheten och Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har i

[16] www.energimyndigheten.se/globalassets/statistik/energilaget/energilaget-i-siffror-2022-30-14.xlsx.
[17] Energimyndigheten (2021a), s. 5.
[18] Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 7 f.
[19] SOU 2021:21, s. 328.
[20] www.energimyndigheten.se/nyhetsarkiv/2022/fortsatt-hog-elproduktion-och-elexport-under-2021.
[21] Johnsson, Filip m.fl. (2022b).

korttidsprognoser[22] uppskattat att elanvändningen kommer att öka de närmaste åren. Som skäl för denna utveckling anges bl.a. elektrifiering av transportsektorn och ökning av den elintensiva industrin.

Ett antal olika scenariostudier för utvecklingen på längre sikt har genomförts. I Energimyndighetens återkommande scenarioanalys över den långsiktiga utvecklingen var 2018-års analys[23] den första som tog höjd för en mer omfattande elektrifiering inom industri och transport. Energimyndigheten gjorde i den rapporten bedömningen att ett scenario med högre elektrifiering skulle kunna leda till en elanvändning om ungefär 200 TWh 2050. Två år senare bedömde Energimyndigheten i 2020-års analys[24] att elanvändningen kan uppgå till 234 TWh 2050 vid ett elektrifieringsscenario. Svenska Kraftnäts långsiktiga marknadsanalys[25] från 2021 redogör för fyra olika scenarier där utfallsrummet för elanvändningen efter 2040 är mycket stort. Den totala elanvändningen 2045 skiljer sig i Svenska kraftnäts scenarier från 174 TWh som lägst till 286 TWh som högst. Skillnaderna beror främst på utvecklingen inom industrin där det mest elektrifierade scenariot innebär ett antagande om en omfattande elektrifiering inom den svenska industrin även för exportändamål. Ett flertal andra studier[26] talar för att elanvändningen kommer att öka på lägre sikt.

Scenariostudier över framtida effektbehov

En annan viktig aspekt av elanvändarnas behov är att el efterfrågas av marknaden i olika omfattning vid varje tidpunkt. Efterfrågan på effekt måste mötas med en lika momentan tillförsel av el, vilket vid sidan om det årliga elbehovet påverkar dimensioneringen av elsystemet. Förväntningarna är stora på att efterfrågeflexibilitet och energilager i framtiden kan bidra för att möta den framtida effektbalansen och på så sätt minska behovet av momentan elproduktion och elöverföring. Vid en väsentlig ökning i elanvändning till följd av elektrifiering ökar även effektbehovet. De senaste åren pendlar det maxi-

[22] Energimyndigheten (2022), s. 7 och Svenska kraftnät (2022), s. 24 f.
[23] Energimyndigheten (2019).
[24] Energimyndigheten (2021e), s. 17, se även Energimyndigheten (2021b).
[25] Svenska kraftnät (2021a), s. 34.
[26] Bruce, Johan m.fl. (2019), Gode, Jenny m.fl. (2021), Quist, Staffan (2020), Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2019) och WSP (2021).

mala eleffektbehovet runt 25 gigawatt (GW), beroende på framför allt vintertemperaturen.[27]

Svenska Kraftnät uppskattade det maximala effektbehovet 2045 till 29 GW i scenariot med lägst grad av elektrifiering respektive 47 GW i scenariot med högst grad av elektrifiering.[28] Värdena inkluderar flexibilitet på efterfrågesidan. I en analys[29] av högelscenarier som togs fram av Profu 2021 gjordes uppskattningar av det maximala effektbehovet under 2045. Effektbehovet förväntas inte öka i samma takt som elbehovet. Det beror på att huvuddelen av den tillkommande elanvändningen i analysen är av industriell art med ett relativt jämnt effektbehov under året. Dessutom förväntas elfordon laddas smart i analysen så att denna laddning inte bidrar till den nationella effekttoppen och efterfrågan på el för uppvärmning minska genom fortsatt övergång från direktel och vattenburen elvärme till effektiva värmepumpar och icke-elbaserade uppvärmningsalternativ som exempelvis fjärrvärme. Vid de högelscenarier som analyserades uppskattade Profu det maximala effektbehovet till drygt 37 GW respektive drygt 47 GW. Efterfrågeflexibilitet inom industrin, t.ex. genom elektrolysörer i kombination med vätgaslager, kan medföra en reducering av det maximala effektbehovet med flera gigawatt.

5.2.3 Elektrifieringsstrategin lägger grunden för att kunna genomföra elektrifieringen

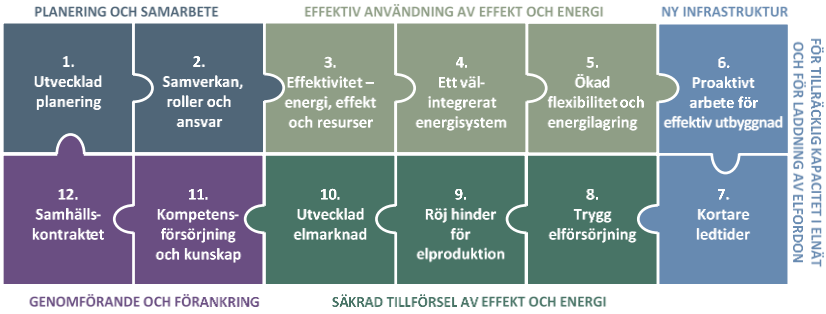
I februari 2022 beslutade regeringen om en nationell strategi[30] för elektrifiering (Elektrifieringsstrategin) vars syfte är att lägga grunden för att kunna realisera en omfattande elektrifiering som bidrar till att klimatmålen nås. I strategin anger regeringen att elektrifieringen är avgörande för att nå klimatmålen.[31] Regeringen noterar att det innebär stora osäkerheter att uppskatta framtida elanvändning i ett så långt tidsperspektiv som till 2045 men att elektrifieringen, oavsett nivå, innebär ett nytt läge för elsystemet.[32] Samtidigt förväntas elsystemet tillgodose el- och effektbehov och det framhålls att elek-

[27] Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 7 f.
[28] Svenska kraftnät (2021a), s. 74.
[29] Gode, Jenny m.fl. (2021).
[30] *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning* (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, dnr I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022, s. 52.
[31] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 10.
[32] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 14 f.

trifieringen inte ska bromsas av tillgången på el och effekt.[33] Det framhålls även att elektrifiering och framtida elförsörjning är av mycket stor vikt för samhällsutvecklingen i hela landet.[34]

Genom tolv punkter pekar regeringen ut inriktningen för den framtida utvecklingen och anger en ram för genomförande av de åtgärder som behövs för elektrifieringen, se figur 5.1. I Elektrifieringsstrategin definieras 67 åtgärder som ska genomföras under treårsperioden 2022–2024.[35]

Figur 5.1 Elektrifieringsstrategins tolv punkter



Källa: Elektrifieringsstrategin.

5.3 Elsystemet och elmarknaden behöver utvecklas

Elektrifieringen innebär utmaningar för hela elsystemet. De investeringar som behövs för att elsystemet ska kunna tillgodose framtida el- och effektbehov kommer att genomföras av många aktörer på den avreglerade elmarknaden och av nätföretag inom ramen för elnätsmonopol. Förutsättningarna påverkas samtidigt av den internationella utvecklingen.[36]

Elsystemet innefattar fysiska anläggningar för produktion och användning av el samt elnätet med dess ledningar och övriga anläggningar. Det svenska *elnätet* är indelat i tre nivåer: transmissionsnät 220 kilovolt (kV) eller mer, regionnät 30–130 kV, och lokalnät vanligen 10–20 kV.[37] Transmissionsnätet för över elen längre sträckor i framför allt nord-sydlig riktning medan region- och lokalnät distri-

[33] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 19.
[34] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 12.
[35] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 4.
[36] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 2.
[37] SOU 2019:30, *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, s. 59 f.

buerar elen till industrier och samhällen.[38] Elnätet ägs och drivs av nätföretag. Transmissionsnätet ägs av staten och förvaltas och drivs av Svenska kraftnät. Regeringen föreslår[39] ett antal ändringar i ellagen som ska träda i kraft den 1 juli 2022 och som syftar till att genomföra elmarknadsdirektivet. Genom ändringarna introduceras begreppet distributionsnätsföretag i ellagen, definierat som ett nätföretag som innehar ett lokal- eller regionnät.

Elmarknaden utgörs av elproducenter, elnätsföretag, elanvändare, elhandelsföretag, elbörsen och systemansvarig myndighet, dvs. de aktörer som verkar på marknaden samt relationerna mellan dem.[40] Produktion, användning och överföring av el måste samverka och elmarknaden vara funktionell för en säker elförsörjning.[41]

5.3.1 Några av elsystemets viktigaste egenskaper

Elsystemet måste ha tillräcklighet, såväl avseende mängden producerad el som elnätets kapacitet. Dessutom måste de anläggningar som ingår i elsystemet samverka på ett driftsäkert sätt. Här beskrivs förenklat några av elsystemets grundläggande egenskaper och dess drift på nationell nivå.

Elsystemets tillräcklighet

Tillräcklighet avser frågan om elsystemets produktions- och nätkapacitet är tillräcklig för att tillgodose användarnas behov av el och effekt. För att elsystemet ska vara tillräckligt behöver summan av inhemsk elproduktion och elimport motsvara elanvändningen och elnätet ha den kapacitet som krävs för att föra över elen dit den ska användas. Kan elnätet inte föra över den el som efterfrågas uppstår *kapacitetsbrist*.[42]

Den svenska elproduktionen baseras till stor del på vattenkraft och kärnkraft. Vindkraft och solkraft ökar men utgör fortfarande en mindre del av den totala tillförda energin.[43] Sveriges årliga elproduk-

[38] Energimyndigheten (2021a), s. 11. SOU 2019:30, s. 61.
[39] Prop. 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*.
[40] Svenska kraftnät m.fl. (2021), s. 12.
[41] Svenska kraftnät (2021b), s. 24.
[42] Jämför Svenska kraftnät (2021c), s. 75.
[43] Energimyndigheten (2021a), s. 4 f. och Energimyndigheten (2020a), s. 6 f.

tion har enligt Energimyndighetens statistikdatabas[44] överstigit elanvändningen sedan 2011.

I vissa situationer kan det uppstå en *effektbrist* i Sverige eller i något av Sveriges fyra elområden[45]. Då kan elproduktion och importmöjligheter inte tillgodose elanvändarnas önskemål om effekt. Detta kan vara fallet vid riktigt kalla vinterdagar. För att hantera sådana situationer har Svenska kraftnät haft krav på sig att upphandla en effektreserv. Effektreserven, och dess högsta storlek, regleras i lagen (2003:436) om effektreserv och i förordningen (2016:423) om effektreserv. Historiskt har effektreserven bestått i avtal om ökad produktionskapacitet eller minskad elanvändning.[46] Effektreserven har hittills inte använts i någon större omfattning.[47] Sedan 2020 regleras denna typ av reserver i EU:s elmarknadsförordning.[48] Energimarknadsinspektionen har föreslagit[49] ändringar i lagen om effektreserv och den svenska effektreserven förväntas genomgå stora förändringar de kommande åren.[50]

Effektbrist kan även uppstå regionalt eller lokalt. Det betyder att det visserligen finns tillräcklig effekt i systemet men att elnätet inte klarar att föra över tillräckligt stor mängd effekt till en viss region eller plats. Sådana situationer beror främst på kraftiga förändringar i förbrukning i området eller att lokal produktion lagts ned.[51]

Elsystemets driftsäkerhet

Driftsäkerhet handlar om elsystemets stabilitet och förmåga att hantera störningar. Elsystemets stabilitet förutsätter bl.a. balans mellan produktion och förbrukning, en stabil frekvens samt stabila spänningsnivåer. Det är fysikaliska regler som styr hur systemet reagerar på en viss händelse. Hur händelsen hanteras påverkar förmågan att upprätthålla säkerhet och leverans av el. Det kan finnas olika sätt att hantera stabilitet och skapa störningstålighet i elsystemet.

[44] www.energimyndigheten.se/statistik/den-officiella-statistiken.
[45] Luleå SE 1, Sundsvall SE 2, Stockholm SE 3 och Malmö SE 4.
[46] Svenska kraftnät (2021b), s. 98 f.
[47] Prop. 2015/16:117, s. 8.
[48] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).
[49] Energimarknadsinspektionen (2020c), s. 508 f.
[50] Svenska kraftnät (2021b), s. 98 f.
[51] Svenska kraftnät (2019d), s. 13.

Balansering och frekvensreglering

En av de mest grundläggande fysikaliska reglerna för elsystemet är den om balans. Den betyder att elanvändningen i varje ögonblick måste mötas av exakt lika stor elproduktion. Även det motsatta gäller, dvs. producerad el kan inte matas in i nätet om inte den elen används i exakt samma ögonblick.[52] Denna balans är nödvändig för att elsystemet ska fungera och för att elnätet ska kunna föra över el.

Genom planering sker en grundläggande balansering av tillgång och efterfrågan innan drifttimmen. Det sker på elmarknaden via elleverantörer, dvs. den som yrkesmässigt levererar el, och inte av nätföretagen. Balansen måste dock även säkerställas av elsystemet i vad som i dagligt tal kan kallas *ögonblicket* och *i drifttimmen*.

Systemets förmåga att upprätthålla balans mellan elproduktion och elförbrukning kallas frekvensstabilitet.[53] För att skapa balans i ögonblicket måste produktion eller förbrukning justeras automatiskt. Frekvensstabilitet i drifttimmen upprätthålls även med hjälp av manuella åtgärder. Svenska kraftnät är i egenskap av systemansvarig myndighet ansvarigt för balanseringen i driftskedet och upphandlar tjänster för detta. I dagens elsystem står vattenkraften till största delen för frekvensregleringen.[54] Om frekvensregleringen inte räcker till finns en s.k. störningsreserv som kan aktivera produktion inom 15 minuter.[55]

Skulle stödtjänster och reserver inte räcka till sker automatisk och manuell frånkoppling av elanvändning för att återställa balansen.[56] Det är Svenska kraftnät som enligt 8 kap. 2 § ellagen (1997:857) beordrar frånkoppling. Frånkoppling ska, i den utsträckning systemansvaret medger det, genomföras så att samhällsviktiga elanvändare prioriteras. Energimyndigheten har i uppdrag att utveckla en planeringsmetod för styrning av el till prioriterade användare vid effektbrist. Detta kallas styrel.[57] Planeringsmetoden innebär att statliga myndigheter identifierar och prioriterar samhällsviktiga verksamheter och elanvändare medan länsstyrelsen leder och samordnar arbetet i länet. Kommunerna och nätföretagen har viktiga roller i planeringen

[52] North European Power Perspectives (2016), s. 4.
[53] Svenska kraftnät (2019a), s. 21.
[54] Svenska kraftnät (2021b), s. 42 f.
[55] Svenska kraftnät (2021b), s. 49 f. och 56 f.
[56] Svenska kraftnät (2019d), s. 16 f.
[57] Förordningen (2011:931) om planering för prioritering av samhällsviktiga elanvändare. Prop. 2010/11:56, *Prioritering av samhällsviktiga elanvändare*, s. 16.

bl.a. genom att identifiera och prioritera berörda elanvändare respektive elledningar.[58]

Spänningsstabilitet

Elektriska anläggningar är skapade för ett visst spänningsintervall. Om spänningen inte hålls inom detta intervall kan det leda till skador på anläggningar eller personer och risk för maskinhaverier. För elnätets del är spänningen bl.a. viktig för att överföringen av el ska vara säker och tillförlitlig. Även spänningsregleringen måste ske i olika tidsskalor. På den riktigt korta tidsskalan, i ögonblicket, krävs en tröghet mot spänningsändringar. Tröghet kan sägas bidra med en momentan reglering vid obalans så att frekvensen inte sjunker till problematiska nivåer innan den automatiska frekvensregleringen har aktiverats, vilket sker inom några sekunder. I övrigt bidrar integrerade nätkomponenter och produktionsanläggningar med funktioner för spänningsstabilitet.[59]

Förmåga att hantera oförutsedda händelser

Elnätets förutsättningar och dimensioneringskriterier skiljer sig åt beroende på om de avser transmissionsnät, regionnät eller lokalnät. Transmissionsnätets förmåga att hantera oförutsedda händelser utgår från det s.k. N-1 kriteriet vilket kan beskrivas som att elsystemet ska ha samma funktionalitet även om en godtycklig komponent kopplas från, dvs. systemet ska klara ett fel utan att störningar i elleveranserna uppstår. Som exempel kan nämnas situationen att fel uppstår på en elledning så att den kopplas bort. För att upprätthålla säkerheten i systemet och för omgivningen sker sådan bortkoppling automatiskt vid vissa typer av fel. Elen som ledningen förde över kommer då att flöda genom övriga elnätet som måste klara den ökade lasten för att störningar inte ska uppstå. Målen[60] för driftsäkerhet i transmissionsnätet innebär vidare att åtgärder ska vidtas så att systemet kan klara ett nytt fel efter 15 minuter. Felet är i regel inte åtgärdat inom den tiden men genom korrigerande åtgärder i kontrollrummet kan systemet ändå klara ytterligare ett fel.

[58] Prop. 2010/11:56, s. 18. Energimyndigheten (2018a).
[59] Svenska kraftnät (2021b), s. 74 f.
[60] Regeringsbeslut, *att godkänna mål för driftsäkerhet på stamnätet,* dnr N2009/6944/E, 24 september 2009.

N-1 dimensioneringen innebär redundans vid ett fel. Det betyder att även om det blir avbrott på en ledning eller en komponent i en station går sönder kan en annan ledning eller komponent ta över och upprätthålla funktionen. Inträffar däremot två fel i elsystemet kan det påverka systemets förmåga att upprätthålla elleveranser. Eftersom elsystemet är ett integrerat system kan störningar få konsekvenser för hela eller stora delar av elnätet. Den senaste storstörningen 2003 orsakades av att två fel inträffade inom 15 minuter, ett i Oskarshamnsverket och ett i transmissionsnätet vid Varberg. Konsekvensen blev strömavbrott upp till åtta timmar i området söder om en linje från Norrköping till Varberg i Sverige och Själland i Danmark.[61]

5.3.2 Elmarknaden

Avregleringen av elmarknaden i mitten av 1990-talet innebar bl.a. att elanvändare kan välja elleverantör.[62] En elleverantör är enligt 8 kap. 4 § ellagen ansvarig för att leverera lika mycket el som dess kunder använder. För detta ska det finnas en balansansvarig som planerar produktion och förbrukning för varje timme samt köper och säljer el för att uppnå balans. Elen kan ha producerats av elleverantören själv eller någon annan.

Priset på el bestäms av utbud och efterfrågan och dess bakomliggande faktorer men påverkas också av exempelvis konkurrenssituationen på marknaden samt politiska beslut såsom skatter, avgifter, elcertifikatssystem och utsläppshandelssystem. Sverige är indelat i fyra elområden och priser för respektive elområde bestäms ett dygn i förväg för varje timme det kommande dygnet på en s.k. dagenföremarknad. Dessa priser kan sedan justeras under dygnet på en s.k. intradagsmarknad.[63] Tidsramar m.m. för dagenföre- och intradagsmarknaden regleras i en EU-förordning.[64]

Elmarknadsförordningen reglerar EU:s inre elmarknad. Den anger även de villkor som EU-länderna måste uppfylla för inrättandet av kapacitetsmekanismer och principerna för deras skapande. Elmark-

[61] Svenska kraftnät (2003).
[62] Prop. 1991/92:133, *om en elmarknad med konkurrens*.
[63] www.ei.se/konsument/el/sa-har-fungerar-elmarknaden.
[64] Kommissionens förordning (EU) 2015/1222 av den 24 juli 2015 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning.

nadsdirektivet[65] anger ytterligare regler för produktion, överföring, distribution, leverans och lagring av el, tillsammans med aspekter avseende konsumentskydd. I Elektrifieringsstrategin[66] åtgärd 56 anger regeringen att genomförandet av EU-lagstiftningen förväntas bidra till elektrifieringen genom en mer effektiv elmarknad.

På elmarknaden ingås flera olika avtal mellan olika parter. Vissa av dessa avser el, medan andra avser nyttjandet av nätföretagens nät för elöverföring. Nätföretagen har nätavtal med såväl elproducenter som elanvändare. För att en elanvändare ska få en elleverans krävs det avtal både rörande el och elöverföring. För det senare betalar elanvändaren en elnätsavgift samt en engångsavgift vid anslutning till elnätet.[67]

En nätkoncession innebär ett legalt monopol på aktuell elöverföring och ellagen har därför bestämmelser till skydd för kunder, men som också innebär ett skydd för investeringarna i elnätet. Nättarifferna för både överföring och anslutning ska vara objektiva och icke-diskriminerande och rymmas inom den intäktsram som bestäms enligt 5 kap. ellagen.[68]

Arbete med att ta fram föreskrifter rörande utformningen av nättariffer som ska främja ett effektivt nätutnyttjande pågår hos Energimarknadsinspektionen. I det arbetet har man pekat på svårigheterna med att ge kunderna incitament till att använda elnätet på effektivaste möjliga sätt utan att för stora fördelningseffekter uppstår. Energimarknadsinspektionen konstaterar att det är nödvändigt med en tariffstruktur med flera olika komponenter för att hantera de målkonflikter som annars kan uppstå.[69] Åtgärd 22 i Elektrifieringsstrategin[70] nämner även en uppföljning av detta arbete och av Svenska kraftnäts arbete med nättariffer.

5.3.3 Ansvar och roller i elsystemet

För att elsystemet som helhet ska kunna tillgodose elförsörjningens och elektrifieringens behov behöver alla aktörer i elsystemet vidta åtgärder inom sitt ansvarsområde och samverka med varandra.

[65] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).
[66] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 87 f.
[67] www.energiforetagen.se/energifakta/elsystemet/distribution/fragor--svar.
[68] SOU 2019:30, s. 63–64.
[69] Energimarknadsinspektionen (2021a), s. 6–7.
[70] Elektrifieringsstrategin (2022).

Nätföretagen har ett tydligt ansvar att bygga ut elnätet vid kapacitetsbrist.[71] Nätföretagen ansvarar enligt 3 kap. ellagen för sitt elnät och att ansluta produktion och förbrukning till elnätet. De ska enligt 3 kap. 1 § ellagen bygga ut och underhålla sitt elnät så att det motsvarar lagens krav på säkerhet och överföring av el. *Svenska kraftnät* ansvarar för transmissionsnätet och har enligt 8 kap. 1 § ellagen ett övergripande systemansvar vilket innebär ett ansvar för att elsystemets alla delar samverkar på ett driftsäkert sätt. Svenska kraftnät upphandlar eller utför åtgärder i det egna nätet för att åstadkomma en driftsäker samverkan.[72]

En av grunderna i den avreglerade marknaden, som framgår av 3 kap. 1 a § ellagen, är att en juridisk person inte får bedriva både nätverksamhet och elproduktion. El får alltså inte produceras av nätföretag utan endast av *elproducenter.* Elproducenter har ett ansvar för att den egna anläggningen uppfyller kraven på driftsäkerhet. Detsamma gäller *elanvändare*. Elproducenter kan också bidra till driftsäkerhet i elsystemet genom t.ex. frekvensreglering, spänningsreglering eller genom att skapa tröghet mot spänningsförändringar. Även elanvändare kan bidra med systemtjänster t.ex. genom flexibilitet i användning.[73] De ändringar som regeringen föreslår[74] i ellagen i syfte att genomföra elmarknadsdirektivet rör bl.a. stödtjänster, flexibilitet och vilka verksamheter ett nätföretag inte får bedriva.

Elleverantörer säljer el till elanvändare. De ansvarar planeringsmässigt och ekonomiskt för balans mellan produktion och förbrukning.

Om elbrist skulle uppstå är det främst elmarknadens uppgift att hantera denna. Om elmarknadens resurser inte skulle räcka till anses ett synnerligen extremt läge föreligga. Då måste beslut om förbrukningsdämpande åtgärder beslutas av regeringen. Även när det gäller effektbrist har elmarknadens aktörer ett ansvar för att motverka att effektbrist uppstår. Systemansvaret innebär alltså inte ett långsiktigt ansvar för att det vid varje givet tillfälle finns produktionsresurser som motsvarar den samlade elförbrukningen i landet.[75] Genom störningsreserven och effektreserven har Svenska kraftnät ett avgränsat ansvar att motverka och hantera en effektbrist. Som framgår i avsnitt 5.3.1

[71] Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 28 f.
[72] Svenska kraftnät (2021b), s. 74 f.
[73] Svenska kraftnät (2021b), s. 45 och 77.
[74] Prop. 2021/22:153.
[75] Prop. 2002/03:85, *Vissa elmarknadsfrågor*, s. 21.

kommer effektreserven att genomgå en förändring de kommande åren.[76]

Energimarknadsinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen enligt ellagen och ska bl.a. verka för energieffektivitet och effektiv konkurrens samt främja efterfrågeflexibilitet på elmarknaden. Sedan 2018 får Energimarknadsinspektionen även meddela föreskrifter bl.a. för elektriska anläggningar i syfte att säkerställa driftsäkerheten i det nationella elsystemet. Gäller föreskrifterna utrustning för automatisk förbrukningsfrånkoppling är det dock Svenska kraftnät som meddelar föreskrifter.[77]

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är förvaltningsmyndighet för frågor om tillförsel och användning av energi i samhället och ska bl.a. bidra i arbetet med omställningen av elsystemet som även kan möjliggöra för nya användningsområden av el.

I Elektrifieringsstrategins åtgärder 8 och 9 aviseras en kommande översyn av myndigheternas ansvar och uppgifter inom energiområdet samt inrättandet av ett Elektrifieringsråd.[78]

5.3.4 Omställningen innebär utmaningar för elsystemet

Omställningen förutsätter anpassningsförmåga

Det går inte med säkerhet att säga hur elproduktion, elanvändning, elmarknaden och elsystemet kommer att se ut 2045. Utvecklingen kommer att drivas av energimarknaderna och efterfrågan från energianvändare. En stor mängd faktorer kan påverka vilka vägar som utvecklingen tar, t.ex. regelverk, andra styrmedel, politiska ambitioner och omvärldshändelser.[79] Det sker också en omfattande teknikutveckling som kan påverka hur de energipolitiska målen och klimatmålen bör nås.[80] Målen innebär dock omställningar som påverkar elsystemet på ett grundläggande sätt såväl avseende tillräcklighet som driftsäkerhet. I vilken utsträckning målen kan nås påverkas bl.a. av elsystemets förmåga att tillräckligt snabbt anpassa sig till förändringarna som omställningen innebär. Här utvecklas några trender i dessa förändringar.

[76] Prop. 2009/10:113, *Effektreserven i framtiden*, s. 16. Prop. 2015/16:117, s. 17.
[77] 8 kap. 3 c-d §§ ellagen och 16 b–d §§ förordning (1994:1806) om systemansvaret för el.
[78] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 31–32.
[79] Energimyndigheten (2018b), s. 10.
[80] Energimyndigheten (2018b), s. 23.

Elnätets utveckling är till viss del en följd av hur andra delar av elsystemet utvecklas, exempelvis genom att ökad efterfrågan utgör ett skäl för att nätföretagen ska bygga ut elnät. Samtidigt kan elnätets kapacitet, och förväntade kapacitet, påverka utvecklingen av andra delar av elsystemet, t.ex. möjligheter att elektrifiera industri eller ansluta förnybar elproduktion.

Förändrad elanvändning och elproduktion kräver nya lösningar, ökad kapacitet och flexibilitet

Förändringar i elanvändningen

Elektrifieringen påverkar förbrukningsmönster t.ex. genom lokalt kraftigt ökade el- och effektbehov. När det gäller industrin har dess elanvändning i Sverige legat nära 50 TWh/år sedan 1990-talet. Förändringar i elbehovet har historiskt främst styrts av konjunkturen men klimatomställningsprojekt får nu och i framtiden stor påverkan på industrisektorns elanvändning.[81]

Som exempel kan nämnas att elektrifiering av SSAB:s och LKAB:s järnsvamps- och stålproduktion, inklusive projektet *HYBRIT*[82], förväntas kräva 51–81 TWh/år vid full drift, Northvolts batterifabrik i Skellefteå beräknas behöva 2–3 TWh/år, Cementas planer på elektrifiering av cementproduktionen uppskattas kräva 5 TWh/år, projekt för att producera e-metanol och elektroflygbränsle 5,5 TWh och Green Wolverines planer på Förnybar konstgödselproduktion 5 TWh.[83]

För att producera vissa förnybara drivmedel krävs vätgas som produceras med hjälp av el, vilket är en energikrävande process. I initiativet Fossilfritt Sveriges (M 2016:05) vätgasstrategi[84] anges att Preem kan behöva 5 TWh vätgas 2030, men beroende på råvara till processerna samt den totala drivmedelsproduktionen skulle siffran kunna bli mycket högre. Om svensk skogsråvara ska användas för att producera de 5 miljoner kubikmeter biodrivmedel som Preem aviserat[85] som målsättning till 2030 kommer det behövas minst 40 TWh el och minst 40 TWh biomassa alternativt minst 80 TWh biomassa, dvs.

[81] Holtz, Christian m.fl. (2020), s. 12 f.
[82] *Hydrogen breakthrough ironmaking technology* – ett samarbete mellan stålföretaget SSAB, gruvbolaget LKAB och Vattenfall.
[83] Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 20.
[84] Fossilfritt Sverige (2021b).
[85] Preem (2020).

beroende på hur stor andel av den tillförda energin för processen som sker i form av el.[86]

Energimyndigheten bedömer[87] i sitt elektrifieringsscenario att andelen laddfordon 2050 kan uppgå till drygt 80 procent av personbilsflottan medan motsvarande siffra bedöms vara omkring 30 procent för tunga vägtransporter. Det i sin tur skulle innebära en elanvändning på 28 TWh för vägtransporter 2050.[88]

Samtidigt som dessa förändringar sker finns andra påtagliga förändringar i förbrukning som t.ex. etablering av datahallar där en enskild sådan kan ha ett behov som motsvarar en stad i Västerås storlek.[89]

Ökad elanvändning kräver att mer el produceras eller importeras. Om elanvändarna inte är lokaliserade där elen produceras behöver elen föras över till elanvändarna, vilket ställer krav på förstärkt nätkapacitet och ett elnät anpassat till nya förbrukningsmönster. Förstärkningarnas omfattning kan reduceras bl.a. genom att energiintensiva verksamheter lokaliseras på ett sätt som är anpassat till elsystemet.

Elsystemet behöver klara förändrade effektbehov. Det kräver tillräcklig elproduktion och tillräcklig nätkapacitet. Därutöver förväntas nya sätt att tillgodose effektbehovet bli viktiga, t.ex. användarflexibilitet och lagring.[90] Hur stor påverkan omställningen får på produktion och elnät beror bl.a. på i vilken utsträckning flexibla lösningar och lagring används. Exempelvis beror transportsektorns påverkan på effektbehovet till stor del på hur laddningen av fordon anpassas till systemet i övrigt.[91]

Även energieffektivisering är en viktig del i den omställning som ska ske för att nå målen.[92] Elektrifieringsstrategin lyfter också i åtgärd 10 att ”energieffektivitet först” ska vara den princip som vägleder utvecklingen av elsystemet.[93]

[86] Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 16 f.
[87] Energimyndigheten (2021b).
[88] Johnsson, Filip m.fl. (2022b), s. 27.
[89] Svenska kraftnät (2019d), s. 13.
[90] Se t.ex. Energimyndigheten (2018b), s. 16 och 28, Länsstyrelsen i Skåne m.fl. (2020), s. 3, Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 17.
[91] Angående transportsektorns effektbehov se Holtz, Christian m.fl. (2020), s. 7.
[92] SOU 2021:21, s. 153 f.
[93] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 33.

Förändringar i elproduktionen

På produktionssidan innebär energiomställningen att produktionsmixen ändras. Samtidigt förväntas många produktionsanläggningar nå sin tekniska livslängd till 2045. Energimyndigheten uppskattar att det rör sig om anläggningar motsvarande 105 TWh i årsproduktion från kärnkraft, biokraft och vindkraft. Även vattenkraften har ett stort investeringsbehov. Förändringen kommer att orsaka olika utmaningar för elsystemet beroende på vad som ersätter nedlagd produktion, vad som tillkommer för att tillgodose ökade elbehov och var den tillkommande produktionen lokaliseras.[94]

Förnybar energi såsom vindkraft och solkraft är generellt sett mer decentraliserad, småskalig och väderberoende.[95] Produktionen kommer att matas in till elnätet på nya geografiska platser och delvis på nya spänningsnivåer i elnätet. Elnätet behöver ha tillräcklig kapacitet för att ansluta nya produktionsanläggningar och ta emot inmatad effekt.

Vindkraft och solkraft är mer variabel och mindre planerbar än vattenkraft, kärnkraft och kraftvärme. Det gör att behovet av balansering ökar på alla tidsskalor. Balansering genom planering blir svårare men även frekvensreglering och balansering i drifttimmen påverkas. Traditionellt har balansering i ögonblicket huvudsakligen skett genom att produktionen har följt förbrukningen. Ökad mängd vindkraft och solkraft antas kräva bl.a. reglerbar produktion, energilager, flexibilitet hos elanvändare och ett anpassat elnät.[96] Vattenkraftens reglerförmågor förväntas få stor betydelse.[97] Även behovet av kapacitet i elnätet påverkas eftersom reglering förutsätter att elnätet har kapacitet att hantera ändrade flöden, t.ex. om produktion från en källa ska kunna ersättas med produktion från en annan källa på en annan plats.[98] Elanvändare kan bli såväl producenter som förbrukare, t.ex. genom att installera solcellspaneler. Det påverkar i vilken riktning elen strömmar i systemet.[99]

Vindkraft och solkraft bygger också på kraftelektronik som har andra egenskaper än vattenkraftens och kärnkraftens synkrongenera-

[94] Energimyndigheten (2018b), s. 10 f.
[95] SOU 2019:30, s. 73.
[96] Energimyndigheten (2018b), s. 27 f. North European Power Perspectives (2016), s. 11 f. Svenska kraftnät (2021b), s. 89.
[97] Energimyndigheten (2018b), s. 4. North European Power Perspectives (2016), s. 12.
[98] North European Power Perspectives, (2016), s. 26.
[99] Energimyndigheten (2021a), s. 11.

torer. Denna kraftelektronik bidrar t.ex. inte naturligt med tröghet mot frekvensförändringar vid obalans mellan produktion och förbrukning. Elsystemet måste anpassas till dessa nya förutsättningar och nya eller utvecklade systemtjänster behövs, t.ex. att installera synkronkompensatorer i elsystemet, utrusta vindkraftverk med särskild kraftelektronik och anpassa likströmsförbindelser.[100]

Ett elsystem med mycket vindkraft och solkraft har också andra förutsättningar för spänningsreglering. Nya funktioner såsom shuntkondensatorer och styrbara spänningsreglerande apparater kommer behövas för att upprätthålla överföringsförmågan i elnätet.[101]

Marknaden styr utvecklingen, nätföretagen anpassar elnätet

Elsystemets anpassning till 100 procent förnybar produktion och klimatneutrala elanvändare innebär att elsystemet kommer att se annorlunda ut 2045 jämfört med i dag. På den avreglerade svenska elmarknaden är det marknadens aktörer som förväntas utveckla elsystemet. Det finns ett antal styrmedel som bl.a. kan bidra till omställningen antingen genom att begränsa marknaden, t.ex. genom krav på tillstånd och den svenska effektreserven, eller genom att påverka konkurrensförhållanden, t.ex. elcertifikatsystemet och EU:s system för handel med utsläppsrätter.[102] Elmarknaden kan behöva utvecklas för att elsystemet ska kunna anpassa sig på det sätt som behövs.[103]

Nätföretagen har enligt 3 kap. 1 § ellagen ett ansvar för att elnätet är säkert, motsvarar kraven på överföring av el och har tillräcklig kapacitet för att möta behoven. Svenska kraftnäts systemansvar enligt 8 kap. 1 § ellagen innebär inte ett ansvar för att elproduktionen på lång sikt ska motsvara elanvändningen utan endast att balansen inom hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls.[104]

[100] North European Power Perspectives, (2016), s. 14 f.
[101] North European Power Perspectives, (2016), s. 10.
[102] Energimyndigheten (2018b), s. 22.
[103] North European Power Perspectives (2016), s. 11.
[104] Prop. 2002/03:85, s. 21.

5.3.5 Elnätet behöver anpassas och förstärkas

Elnätets historiska utveckling

Det svenska elsystem vi har i dag är i stora delar uppbyggt utifrån storskalig och centraliserad elproduktion från vattenkraft och kärnkraft. Elnätets struktur och uppbyggnad, ägarstruktur samt reglering beskrivs i avsnitt 3.2 i betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät* (SOU 2019:30).

Behovet av ett nationellt elnät uppstod under 1930-talet när den el som producerades vid Indalsälven skulle kunna föras över till södra Sverige. Regeringen tillsatte en utredning som tog fram ett förslag på transmissionsnätets utformning (då benämnt stamnät).[105] För att kunna föra över el från vattenkraftverken i norr till förbrukning i söder fick transmissionsnätet en tydlig nord-sydlig riktning.[106]

Ända fram till 1970-talet dominerade vattenkraften den svenska elförsörjningen.[107] Kärnkraften byggdes därefter ut i Oskarshamn, Ringhals, Forsmark och Barsebäck.[108] Kärnkraften krävde att stamnätet fortsatt behövde byggas ut, särskilt i södra Sverige där kärnkraften etablerades.[109]

Under 1970-talet blev det tydligt att bristen på hänsyn till andra markanvändningsintressen vid byggande av elledningar hade lett till konflikter. Förhållandet mellan koncessionsprövningen och den fysiska planeringen blev därför föremål för behandling av riksdag och regering.[110] Förbudet mot att bygga en elledning innan koncession meddelats skärptes och i förarbetena[111] konstaterades att planeringen av utbyggnaden av elnätet behövde samordnas bättre med övrig samhällsplanering. En sådan bättre samordning föreslogs ske genom ett frivilligt samrådsförfarande på central respektive regional nivå. Samrådsförfarandet innebar på central nivå kortfattat att Vattenfallsverket skulle redovisa sina utbyggnadsplaner de närmaste 10 åren till Statens industriverk som skulle sammanställa materialet i rapporter och sam-

[105] Prop. 1938:137, *med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser rörande elektriska anläggningar*, s. 9.
[106] SOU 2019:30, s. 61.
[107] Sjunnesson, Helene m.fl. (red.) (2012).
[108] Prop. 1979/80:170, *om vissa energifrågor*, s. 18.
[109] SOU 2019:30, s. 61.
[110] Prop. 1985/86:90, *om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m. m.*, s. 125 f.
[111] Prop. 1981/82:188, *med förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, m.m.*, s. 16 f.

råda med centrala myndigheter och nätföretag. Rapporterna skulle distribueras till regeringen respektive länsstyrelserna som underlag för den regionala planeringen.

Från 1940-talet byggdes stamnätet ut i snabb takt. Vid 1980-talets slut hade sammanlagt drygt 13 500 kilometer stamnät byggts i Sverige. Stamnätsbyggnationen minskade därefter markant till i genomsnitt 300 kilometer ledning per decennium under perioden 1990–2019.[112] Sedan 1980-talet har elanvändningen också legat på en relativt jämn nivå.[113] Ur ett historiskt perspektiv kan perioden 1990–2019 sammanfattas som en tid när det fanns god tillgång på el och det främst behövdes förvaltning av stabila elnät med tillräckliga marginaler för att tillgodose behovet av överföring av el.

Ökad internationalisering sedan 1990-talet har inneburit integrering av det svenska elnätet på den europeiska elmarknaden t.ex. genom nya likströmsförbindelser till Tyskland, Polen och Litauen.

Elnätets framtida utveckling

I Elektrifieringsstrategin[114] konstaterar regeringen att dagens elektrifiering är mer komplex än de tidigare omfattande utbyggnader som skedde under 1900-talet.

Den omställning som klimatmålen och de energipolitiska målen innebär är en av de största anledningarna till nätförstärkningar i transmissionsnätet.[115] Även på lägre spänningsnivåer måste nätet anpassas bl.a. till en mer decentraliserad elproduktion och förändrad användning.[116] De stora och bitvis snabba förändringarna i produktion och förbrukning är ofta svåra att förutse på tillräckligt lång sikt för att elsystemet ska hinna anpassas. Som framgår av avsnitt 5.3.4 behöver elnätet bl.a.

- ansluta ny elproduktion,
- anpassas till en ny produktionsmix,
- klara ökad belastning på grund av ett ökat el- och effektbehov,

[112] Inspel till Klimaträttsutredningen från Svenska kraftnät.
[113] SOU 2017:2, *Kraftsamling för framtidens energi*, s. 81.
[114] Elektrifieringsstrategin, s. 2.
[115] Svenska kraftnät (2019d), s. 76 f.
[116] Energimyndigheten (2018b), s. 30.

- anpassas till förändrat förbrukningsmönster och
- ha kapacitet att hantera förändrade flöden.

Samtidigt börjar de äldsta delarna av det svenska elnätet att närma sig slutet av sin tekniska livslängd. I tabell 5.1 redovisas uppgifter som utredningen har erhållit från Svenska kraftnät och de tre regionnätsbolag som äger[117] största delen av regionnäten. Av uppgifterna framgår att ungefär 42 procent av det svenska transmissionsnätet och en stor del av regionnätet behöver förnyas till 2045.[118] Enligt en studie som *North European Power Perspectives* genomförde på uppdrag av Fossilfritt Sverige och Energiföretagen bedömdes investeringskostnaden i elnäten under perioden 2021–2050 bli cirka 440–520 miljarder kronor och av detta uppskattades 70 procent avse förnyelser av befintligt nät.[119]

Ofta planeras sådana förnyelser med hänsyn till behov av stärkt överföringskapacitet t.ex. genom att åldrade ledningar ersätts tidigare eller med en ny nätstruktur anpassad för framtidens behov.[120] Det är en utmaning att genomföra alla dessa ombyggnationer i tid.[121]

Det som ofta benämns utbyggnad i elnätet avser alltså i realiteten ett antal olika åtgärder. Utredningen har därför valt att kategorisera om- och nybyggnation i elnätet som förnyelse, förstärkning eller nybyggnation. Med *förnyelse* avses i detta betänkande att en befintlig ledning byggs om med bibehållen spänningsnivå. *Förstärkning* används när befintliga ledningar byggs om med högre spänning eller ökat antal ledningar. *Nybyggnation* används när helt nya ledningar byggs, dvs. en ledning som driftmässigt inte ersätter en befintlig lednings funktion i elnätet.

[117] Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 21.
[118] E-post från Svenska kraftnät, 1 april 2022. E-post från Ellevio AB, 22 februari 2022. E-post från E.ON Sverige AB, 18 februari 2022. E-post från Vattenfall Eldistribution AB, 1 mars 2022.
[119] Fossilfritt Sverige m.fl. (2020c), s. 19.
[120] Svenska kraftnät (2021c), s. 126.
[121] Svenska kraftnät (2019d), s. 80.

Tabell 5.1 Planerad elnätsbyggnation som avser befintligt nät

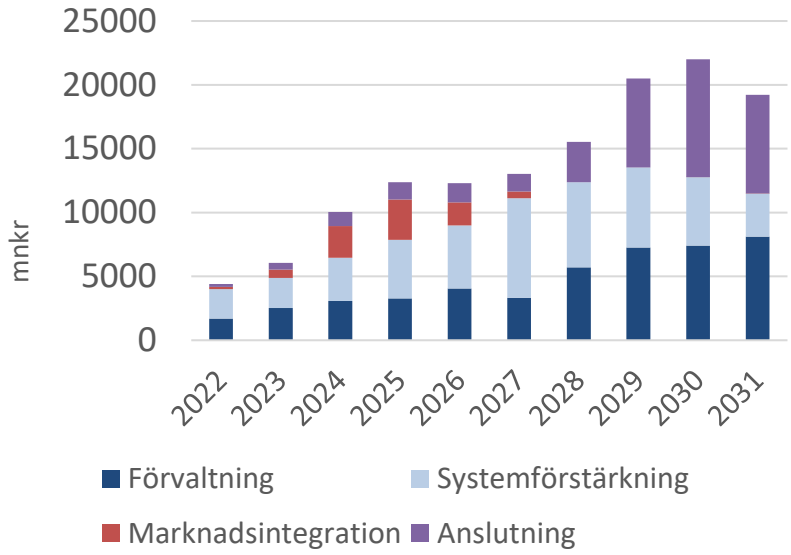
	Andel planerad lednings-byggnation de kommande tio åren som avser förnyelse eller förstärkning av befintligt nät	Andel av befintliga ledningar som beräknas kräva förnyelse till 2045 (inklusive de kommande tio åren)
Svenska kraftnät	Ungefär 63 procent	Ungefär 42 procent av transmissions-nätet
Ellevio	Ungefär 72 procent	92,5 procent av luftledningarna och 24,3 procent av kablarna i regionnätet
E.ON	Ungefär 67 procent	Ungefär 18 procent av regionnätet
Vattenfall	Ungefär 50 procent	Ungefär 60 procent av regionnätet

Källa: Uppgifter från respektive nätföretag, se fotnot 118.

Utrymmet för att bygga om befintliga ledningar inom en koncession beskrivs i avsnitt 5.4.3. En förnyelse eller förstärkning av en befintlig ledning sker dock inte alltid i befintlig sträckning. När en befintlig ledning ska byggas om kan det finnas systemtekniska eller rättsliga hinder att bygga om ledningen i samma sträckning. Systemtekniska hinder kan vara att den befintliga ledningen måste vara i drift under tiden den nya ledningen byggs för att upprätthålla ett stabilt och driftsäkert elnät. Rättsliga hinder kan t.ex. bero på att skyddade områden tillkommit invid ledningen. Det kan också vara så att befintlig sträckning inte längre bedöms lämplig, t.ex. på grund av förändringar i omgivningen invid ledningen såsom tillkommande bebyggelse. Detta gör att ombyggnationer kan ta olika lång tid att genomföra beroende på om de kan genomföras inom ramen för befintlig koncession eller inte.

I figur 5.2 redovisas investeringstakten i transmissionsnätet för perioden 2022–2031, baserat på uppskattningar gjorda i mars 2022. Redovisningen är fördelad efter behovsområde.

Figur 5.2 Investeringsbehov i transmissionsnätet 2022–2031 efter behovsområde



Källa: Svenska kraftnät.

Behovsområdet *förvaltning* avser underhåll av ledningar som är av sådan omfattning att den befintliga ledningen rivs och en ny byggs, dvs. förnyelser. *Systemförstärkning* innebär att en ny ledning byggs eller att en befintlig ledning ersätts med en ledning med högre kapacitet. Systemförstärkande åtgärder ökar överföringskapaciteten inom ett område bl.a. för att kunna föra över el från nya produktionsanläggningar eller för att tillgodose önskemål om ökad elanvändning t.ex. i storstadsområdena. Kategorin omfattar även systemstabiliserande åtgärder. Ledningar som syftar till att öka eller bibehålla handelskapaciteten mellan olika elområden inom Sverige eller mellan Sverige och våra grannländer kategoriseras som *marknadsintegration*. *Anslutning* är den kategori som används för ledningar som behövs för att hantera ansökningar från andra nätägare om anslutning av större produktionsanläggningar, behov av ökade uttag genom t.ex. etablering av industri eller omstrukturering av befintligt nät. Det inkluderar även transmissionsnätsledningar som planeras inom Sveriges sjöterritorium för att ansluta flera produktionsanläggningar till havs.[122]

[122] Svenska kraftnät (2021c), s. 128–136.

5.4 Planering och prövning av elnät

I detta avsnitt redovisas några relevanta författningar av betydelse för förutsättningarna att anpassa elnätet till den omställning som energi- och klimatmålen innebär. Redovisningen fokuserar på de författningar som är av störst intresse för Klimaträttsutredningens åtgärdsområde att underlätta byggande av elnät och är anpassad efter de avgränsningar som har gjorts. Avsnittet utgör alltså inte en heltäckande sammanfattning av de författningar som påverkar förutsättningarna att anpassa elnätet. Det pågår många utredningar och initiativ som kan underlätta elnätsbyggnation. I avsnittet redovisas kortfattat några andra pågående eller nyligen avslutade utredningar och initiativ.

5.4.1 Utredningens fokus på att underlätta byggande av elnät

Som framgått av redovisningen i avsnitt 5.3 innebär omställningen ett antal förändringar som påverkar elsystemet och elmarknaden i stort. I delbetänkandet[123] har utredningen föreslagit att i sin andra fas fokusera på lagändringar som underlättar byggande av elnätet i syfte att

- förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsutbyggnad ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för klimatomställningen,
- bidra till en snabbare tillståndsprocess,
- främja att system- och beredskapsperspektivet beaktas vid koncessionsprövning och annan tillståndsprövning av elnät och
- tydliggöra oklarheter i, samt undanröja motstridigheter mellan relevanta lagar.

Behovet av att bygga elnät kan förenklat uttryckt minskas genom att produktion eller förbrukning lokaliseras på ett för elnätet gynnsamt sätt eller genom energieffektivisering, energilagring och andra metoder för flexibel användning. Sådana alternativ till elnätsbyggnation bör användas för att tillgodose elektrifieringens behov vid sidan om förnyelse och förstärkning av elnätet.

[123] SOU 2021:21, s. 317 f.

De ändringar i ellagen som regeringen föreslår[124] ska träda i kraft den 1 juli 2022 inkluderar t.ex. förslag att hänsyn ska tas till flexibilitetstjänster när intäktsramen bestäms för en nätverksamhet, krav på nätutvecklingsplan för region- och lokalnät samt ändringar avseende skyldigheten att ansluta en anläggning till elnätet.

Det finns flera andra initiativ som berör frågor kopplat till förändringarna på elmarknaden och i elsystemet av vilka några nämns här. Diskussioner kring flexibilitet förs t.ex. inom ramen för EFFEKT-dialogen[125]. Arbete med att ta fram föreskrifter rörande utformningen av nättariffer som ska främja ett effektivt nätutnyttjande pågår hos Energimarknadsinspektionen. Regeringen avser enligt elektrifieringsstrategin bl.a. att följa upp det arbetet och att ge Svenska kraftnät i uppdrag att tydliggöra förutsättningarna för att främja flexibilitet i framtidens elsystem vid anslutning av nya elkrävande användare.[126] Regeringen har också gett Svenska kraftnät i uppdrag[127] att, i samarbete med Energimarknadsinspektionen och Energimyndigheten, beskriva utveckling, potential och behov av lagring av el och andra flexibilitetstjänster.

I miljömålsrådets årsrapport[128] 2022 framgår att miljömålsrådet har lämnat tre förslag inom programområdet *Hållbar elektrifiering* i syfte att främja flexibilitet. Ett av dessa förslag avser att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen för att se om, och i så fall var, det är lämpligt att inkludera efterfrågeflexibilitet.

Behovet av ökade krav på energieffektivisering har berörts i denna utrednings delbetänkande[129] och det pågår även arbete med det i andra spår, bl.a. den pågående översynen av EU:s energieffektiviseringsdirektiv. Även Klimatpolitiska rådet lyfter i sin årsrapport[130] 2022 att arbetet med energieffektivisering behöver skärpas och prioriteras. Enligt åtgärd 11 i Elektrifieringsstrategin[131] avser regeringen att ge Energimyndigheten i uppdrag att i dialog med Energimarknadsinspektionen, Naturvårdsverket och Trafikverket analysera den samhälls-

[124] Prop. 2021/22:153.
[125] Efterfrågeflexibilitet och Elnätens kapacitetsbrist, se ei.se/om-oss/projekt/pagaende/effekt-dialogen-en-dialog-om-energi-och-effekt.
[126] Elektrifieringsstrategin, s. 47 och 49.
[127] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Affärsverket svenska kraftnät, Infrastrukturdepartementet I2021/03311, I2021/03196 (delvis) och I2021/02784 m.fl., 16 december 2021.
[128] Miljömålsrådet (2022), s. 16 och 29 f.
[129] SOU 2021:21.
[130] Klimatpolitiska rådet (2022), s. 91.
[131] Elektrifieringsstrategin, s. 35.

ekonomiskt effektiva potentialen för energieffektiviseringar i olika sektorer och verksamheter i ett 2045-perspektiv med hög elektrifiering.

5.4.2 Nätutveckling och samhällsplanering

Det finns många olika verktyg för planering i samhället som kan få betydelse för hur elnätet både behöver och kan byggas ut, t.ex. fysisk planering, utvecklingsstrategier, klimat- och energistrategier och investeringsplaner. Nationella mål och vägledning från myndigheter påverkar också planeringen. I tabell 5.2 beskrivs schematiskt de viktigaste planeringsinstrumenten som kan påverka elnätets förutsättningar sorterade efter vilken nivå de är verksamma på och vilken typ av planering de utgör.

Tabell 5.2 Översikt över olika planeringsinstrument

	NÄTUTVECKLINGS-PLANERING	ENERGI- OCH KLIMATPLANERING	FYSISK PLANERING	UTVECKLINGS-STRATEGIER
Syfte	Ge information om väntad nätutveckling, underlätta anslutning av förnybar elproduktion och främja energilagring och elektrifiering av transporter	Säkerställa att energipolitiska mål, klimatmål och mål om energieffektivisering nås	Vägleda och styra hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.	Mål och långsiktiga prioriteringar för hållbar tillväxt, utveckling och konkurrenskraft.
EU-nivå	Ten-Year Network Development Plan (ENTSO-E)	Klimat- och energiplan (kommissionen)	SMB-direktivet, Naturvårdsdirektiven, Vattendirektivet m.m.	
Nationell nivå	Planering av nätutvecklingen (Svenska kraftnät)	Klimat- och energiplaner till EU Nationella mål Energiöverenskommelsen Elektrifieringsstrategin (regeringen)	Nationella mål och Natura 2000 (regeringen) Riksintresse (sektorsmyndigheter)	Nationell strategi för hållbar regional utveckling
Regional nivå	Planering av nätutvecklingen (regionnäts-företag)	Klimat- och energistrategier (länsstyrelse)	Planerings-underlag, vägledning och granskning av planer enligt PBL (länsstyrelsen) Regionplaner (region Skåne, Stockholm)	Regionala utvecklingsstrategier (region)
Lokal/ kommunal nivå	Planering av nätutvecklingen (lokalnätsföretag)	Klimat- och energiplanering (kommun)	Planer enligt PBL: Översiktsplan Detaljplan Områdesbestämmelser (kommun)	

Källa: Egen sammanställning.

Planering av elnätets utveckling

Av ellagens bestämmelser följer att det är nätföretaget som ska se till att ledningsnätet uppfyller rimliga krav på överföring av el. Nätutvecklingsplaner regleras på europeisk nivå i elmarknadsförordningen och elmarknadsdirektivet. Enligt artikel 32.3–5 i elmarknadsdirektivet ska nätföretagen för regionnät och lokalnät ta fram nätutvecklingsplaner. EU:s medlemsstater får välja om nätföretag med färre än 100 000 anslutna kunder ska omfattas av kravet på att ta fram nätutvecklingsplaner.

Regeringen föreslår[132] ändringar i ellagen som innebär att region- och lokalnätsföretag ska ta fram en nätutvecklingsplan vartannat år. Enligt förslaget ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter bl.a. om vad en nätutvecklingsplan ska innehålla och hur den ska tas fram samt undantag från kravet på en sådan plan. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för ett transmissionsnätsföretag att ta fram en investeringsplan och ge in den till nätmyndigheten. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Svenska kraftnät tar fram systemutvecklingsplaner som inkluderar en 10-årsplan för nätinvesteringar. Av åtgärd 3 i Elektrifieringsstrategin[133] framgår att regeringen avser ge Svenska kraftnät en tydligare roll att bl.a. arbeta mer proaktivt med nationell nätplanering och tydliggöra förutsättningar för systemnyttiga lokaliseringar av nya verksamheter med en utvecklad nätkapacitetskarta. Det framgår också att Svenska kraftnäts systemutvecklingsplan bör bygga på aggregerade behov på regional och lokal nivå samt att nätutvecklingsplaner på alla nivåer bör samverka.

Syftet med nätutvecklingsplaner är enligt elmarknadsdirektivet att underlätta integreringen av anläggningar som producerar el från förnybara energikällor, främja utvecklingen av energilagringsanläggningar och elektrifieringen av transportsektorn samt ge systemanvändarna tillräcklig information om väntade utbyggnader och uppgraderingar av nätet.

Energimarknadsinspektionen har bedömt att nätutvecklingsplaner kommer att underlätta nätföretagens planering och bidra till bättre framförhållning bl.a. genom att nätföretagen tidigt får information

[132] Prop. 2021/22:153.
[133] Elektrifieringsstrategin, s. 29.

om behov av ökat effektuttag från eller inmatning till elnätet. Tidig information blir enligt Energimarknadsinspektionen möjligt genom ett proaktivt deltagande i de samråd som föregår nätutvecklingsplaner från kommuner, regioner och staten liksom andra aktörer. Det kan också bidra till att samhällsnyttiga projekt inte behöver stå tillbaka på grund av andra verksamheter.[134]

Klimat- och energiplanering

Nationella klimat- och energiplaner

Enligt artikel 3 i EU:s styrningsförordning[135] ska varje medlemsstat meddela en nationell energi- och klimatplan till Europeiska kommissionen, som i sin tur ska ta fram en gemensam sådan plan för EU. Syftet med energi- och klimatplanerna är bl.a. att säkerställa att EU:s mål till 2030 om förnybar energi och energieffektivisering nås och samla rapporteringen kring energi och klimat.

Den första svenska planen[136] beslutades i januari 2020. Den utgår från Sveriges mål samt beslutade styrmedel och åtgärder för energi- och klimat och scenarier baserade på dessa. Planen utgår främst från det klimatpolitiska ramverket[137] samt den energipolitiska inriktning och mål som grundas på energiöverenskommelsen[138]. En ny plan ska meddelas 2029 och därefter vart tionde år men medlemsstaterna kan uppdatera de aktuella planerna 2024.

Sveriges plan[139] utgår från mål samt beslutade styrmedel och åtgärder för energi- och klimat och scenarier baserade på dessa. För framtagandet av Sveriges plan fick Energimyndigheten i uppdrag att ta fram en sådan i samarbete med Naturvårdsverket och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). Även Boverket, Energimarknadsinspektionen och Svenska kraftnät bidrog i relevanta

[134] Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 10 f.
[135] Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1999 (EU) av den 11 december 2018 om styrning av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013.
[136] Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan, Infrastrukturdepartementet, 16 januari 2020.
[137] Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*.
[138] Energiöverenskommelse (2016).
[139] Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan (2020).

delar. Energimyndigheten konsulterade bl.a. kommuner och regioner under arbetet med förslaget.

Regionala klimat- och energistrategier respektive utvecklingsstrategier

År 2008 fick länsstyrelserna ett mål att utifrån sina respektive regionala förutsättningar i samråd med kommuner, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, regionala och lokala aktörer samordna och driva på det statliga klimat- och energiarbetet.

I regleringsbrevet[140] 2008 gavs även länsstyrelserna ett uppdrag att ta fram regionala klimat- och energistrategier i samråd med Energimyndigheten, Boverket och Naturvårdsverket, kommunerna samt andra berörda regionala aktörer. Syftet med strategierna var att minska klimatförändringarna, främja energiomställningen, öka andelen förnybar energi samt främja energieffektivisering och effektivare transportsystem.

Uppdraget att ta fram energi- och klimatstrategier framgick av länsstyrelsernas regleringsbrev fram till 2020. I regleringsbrevet 2021 angavs inte klimat- och energistrategier särskilt för att därefter återkomma i regleringsbrevet[141] 2022, då med ett uppdrag kopplat till strategiernas genomförande.

Regionerna ska enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling. Utvecklingsstrategin ska enligt 8 § förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska bl.a. regionala klimat- och energistrategier särskilt beaktas enligt 11 § samma förordning.

Kommunal energiplanering

I varje kommun ska det finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Detta följer av 3 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering. Kravet på energiplanering

[140] Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2004/686, Fi2004/3986 och Fi2006/1183 m.fl., 13 december 2007.
[141] Se t.ex. Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2022/00421 (delvis), 22 december 2021.

var inledningsvis begränsat till sådana områden som faktiskt omfattas av kommunens planering, inklusive frivillig verksamhet.[142] År 1985 utökades kravet på kommunerna så att en energiplan blev obligatoriskt och skulle omfatta sådana verksamheter som kommunen endast indirekt kan påverka.[143] Den kommunala energiplaneringen skulle enligt betänkandet *Kommunal energiplanering*[144], öka möjligheterna att utföra den nationella energipolitiken genom att tjäna följande syften

- främja optimala lösningar för energihushållning,
- bidra till bättre underlag för prognoser och utredningar inom energiområdet, t.ex. beräkningar av investeringsbehov, samt
- möjliggöra en jämförelse mellan kommunernas planering och statliga riktlinjer för energipolitiken, miljöpolitiken, den fysiska riksplaneringen, den regionalpolitiska planeringen och landets försörjningsberedskap.

Miljömålsrådet lämnar i sin årsrapport[145] 2022 ett förslag till regeringen att Energimyndigheten bör ges i uppdrag att göra en göra en översyn av lagen om kommunal energiplanering.

Fysisk planering

Kommunerna planlägger användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. I Skåne län och Stockholms län sker dessutom regional fysisk planering.[146] Genom översiktsplaner ges vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas, och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen täcker hela kommunen.[147] Bindande reglering av markanvändningen sker genom detaljplaner och områdesbestämmelser.[148]

Fysisk planering och elnät har flera beröringspunkter. En är elnätets behov av mark. Av förarbetena149 till den tidigare plan- och

[142] Prop. 1976/77:129, *med förslag till lag om kommunal energiplanering, m.m.*, s. 49 f och s. 59.
[143] Prop. 1984/85:5, *om utvecklad kommunal energiplanering m.m.*, s. 17 f.
[144] SOU 1976:55, *Kommunal energiplanering,* s. 87.
[145] Miljömålsrådet (2022), s. 16 och 29 f.
[146] 7 kap. PBL.
[147] 3 kap. PBL.
[148] 4 kap. PBL.
[149] Prop. 1985/86:90, s. 127.

bygglagen (1987:10) framgår att en nära dialog förväntades mellan länsstyrelse och kommun angående elnätsfrågor vid framtagande och ändring av översiktsplaner. Det angavs vidare att reservation av mark för kraftledningar kommer att göras med stöd av bestämmelserna i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) Naturresurslagen har numera ersatts av 3–4 kap. miljöbalken som enligt 2 kap. 2 § PBL ska tillämpas vid planläggning. Enligt 3 kap. 8 § miljöbalken ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för energidistribution så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Är ett område av riksintresse för anläggningar för energidistribution ska det skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna.

En annan beröringspunkt är utvecklingen av den bebyggda miljön. Lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen. Det följer av 2 kap. 5 § PBL.

Sambandet mellan prövningen av linjekoncessioner och den fysiska planeringen berördes också i förarbetena[150] till den tidigare plan- och bygglagen respektive ellagen. I syfte att uppnå en bättre samordning mellan planeringen av elnätets utbyggnad och den fysiska planeringen beslutades 1982 att införa en bestämmelse i ellagen att koncession inte får meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Inom programområdet *Ramverk för nationell planering* föreslår[151] Miljömålsrådet att regeringen bör inrätta ett råd för samhällsplanering som utgörs av myndighetschefer från de statliga myndigheter vars sakfrågor och ansvarsområden har stor betydelse för samhällsplanering. Rådet ska bl.a. vara en arena för samverkan mellan statliga myndigheter om nationella mål, anspråk och intressen som påverkar den rumsliga organiseringen av landskapet och den fysiska miljön. Genom samverkan mellan statliga myndigheter föreslås att gemensamma rumsliga nationella planerings- och analysunderlag respektive strategi och handlingsprogram tas fram. Ett av skälen till förslaget är att riksintressena inte i tillräcklig utsträckning fyller behovet av en gemen-

[150] Prop. 1981/82:188, s. 16 f och prop. 1985/86:90, s. 127.
[151] Miljömålsrådet (2022), s. 36–45.

sam nationell målbild för rumsliga strukturer. Förslaget utvecklas i Boverkets rapport[152] *Ramverk för nationell planering*.

5.4.3 Utbyggnadsprocessen och rättslig prövning av elnät

Koncessionsprövningen

För att bygga och använda en starkströmsledning krävs koncession enligt 2 kap. 1 § ellagen. Regeringen får enligt 2 kap. 5 § ellagen meddela undantag från kravet på koncession. Föreskrifter om undantag har meddelats i förordningen (2007:215) om undantag från kravet på nätkoncession enligt ellagen.

Koncessionsformerna som vi känner dem i dag fick sin huvudsakliga utformning 1957. Då infördes indelningen i nätkoncession för linje (linjekoncession) respektive nätkoncession för område (områdeskoncession).[153] I betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, avsnitt 3.5.1–3.5.5 redovisas koncessionsformerna och de närmare förutsättningarna för att meddela koncession. Beslut om koncession fattas enligt 2 kap. 6 § ellagen av nätmyndigheten, och i vissa fall av regeringen. Energimarknadsinspektionen är nätmyndighet enligt 3 § elförordningen (2013:208).

Stationer omfattas inte av kravet på koncession. Om en station ska anslutas till en eller flera nya ledningar för vilka det krävs nätkoncession för linje får stationen enligt 2 kap. 3 § ellagen dock inte börja byggas förrän det finns nätkoncession för byggande av minst en av de nya ledningarna.

Områdeskoncession

Områdeskoncessionerna ger, med viss möjlighet till undantag, monopol att bygga ledningar inom området upp till aktuell spänningsnivå.[154] I stort sett hela Sveriges yta omfattas av områdeskoncessioner på lokalnätsnivå.[155] Genom ändringar av ellagen i augusti 2021 infördes en möjlighet att ansöka om områdeskoncession även på

[152] Boverket (2022).
[153] Prop. 1957:161, *med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 4 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71), innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar*.
[154] Prop. 1957:161, s. 48 f.
[155] Energimarknadsinspektionen (2022b), s. 25.

regionnätsnivå. Syftet med denna ändring var att fler ledningar på spänningsnivåer på upp till 70 kV ska byggas med stöd av områdeskoncession vilket betyder att miljöprövningen kan bli mindre omfattande när det gäller enskilda ledningar.[156]

I dag krävs inte någon specifik miljöbedömning för att bygga ledningar inom en områdeskoncession men det kan däremot krävas andra prövningar. Energimarknadsinspektionen har haft i uppdrag att se över i vilken utsträckning det finns möjlighet att bygga luftledningar som omfattas av MKB-direktivet[157] med stöd av nätkoncession för område. I en rapport[158] föreslår Energimarknadsinspektionen ändringar i ellagen och miljöbalken. Enligt förslagen ska bl.a. en luftledning som ska byggas och användas med stöd av områdeskoncession inte få byggas utan anmälan till länsstyrelsen och en prövning av om byggandet och användningen av ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska enligt förslaget tillstånd sökas för att bygga och använda ledningen. Inför en ansökan om ett sådant tillstånd ska en specifik miljöbedömning göras. Energimarknadsinspektionen föreslår också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från anmälningsskyldigheten avseende ledningar som inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan.

I praktiken innebär bestämmelserna att linjekoncession alltid krävs för ledningar med en spänningsnivå om 130 kV och uppåt. För ledningar med en spänningsnivå om 70 kV ner till spänningsnivån för lokalnätets områdeskoncessioner kan nätföretaget antingen ansöka om områdeskoncession eller linjekoncession.

Linjekoncession

En linjekoncession avser enligt 2 kap. 2 § ellagen en ledning med i huvudsak bestämd sträckning. Det saknas närmare beskrivning i författning vad som menas med ”i huvudsak”. Sträckningen för en ledning anges i koncessionsbeslutet genom angivande på en karta i skalan 1:50 000.[159] I regel bestäms inte detaljer för var stolpar ska

[156] Prop. 2020/21:188, *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, s. 70.
[157] Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
[158] Energimarknadsinspektionen (2022b).
[159] Jämför Energimarknadsinspektionens information om krav på koncessionsansökan, ei.se/bransch/koncessioner/natkoncession-for-linje/karta-och-gis-fil.

placeras i koncessionslinjen eller enskilda stolpars höjd. Däremot beskrivs i ansökan vilka stolpar som kan komma att användas och hur höga dessa kan bli.[160] Följdföretag som byggande av vägar, upplag m.m. regleras normalt sett inte i ett beslut om linjekoncession.

Förutsättningarna för att en koncession ska ges framgår av 2 kap. 12–16 §§ ellagen. För en linjekoncession innebär bestämmelserna kortfattat att

- sökanden är lämplig att bedriva nätverksamhet
- anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt
- ledningen, om det inte finns särskilda skäl, är avsedd för en spänning som överstiger högsta tillåtna spänning för berörda lokalnätsområden
- koncessionen inte strider mot en detaljplan eller områdesbestämmelser eller avvikelserna är små och inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna.

Därtill följer av 2 kap. 17 § ellagen att vissa bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas.

Prövningen av anläggningens lämplighet vid en ansökan om linjekoncession

Enligt förarbetena[161] innebär prövningen av anläggningens lämplighet en allsidig prövning som syftar till att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. När begreppet lämplighetsprövning används i betänkandet avses denna prövning även om det alltså krävs två lämplighetsprövningar, en avseende sökanden och en avseende anläggningen.

Koncessionskravet motiverades, när det infördes, av starkströmsledningars ”stora farlighet” och ett behov av strängare bestämmelser för innehavare av elektriska ledningar[162] Koncessionsprövningen gav staten ett reglerande inflytande över elförsörjningen. Under 1930-

[160] Jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 juni 2018 i mål nr. M 7934–17.
[161] Prop. 1993:94/162, *Handel med el i konkurrens*, s. 62 och s. 146. Prop. 1996/97:136, *Ny ellag*, s. 121 f.
[162] Prop. 1902:9, *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till lag, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, och till lag om ändrad lydelse af 19 kap. 20 § och 20 kap. 3 § strafflagen*, s. 12 f.

talet förtydligades bestämmelserna genom en lagändring att hänsyn skulle tas vid koncessionsprövningen till om det fanns behov av anläggningen och om den kunde anses förenlig med en planmässig elektrifiering.

Lagändringen genomfördes av två skäl. Det ena var att det skett en kraftig utveckling av elförsörjningen i Sverige och att den ökande konkurrensen mellan nätföretag gjorde att risken för dubbla ledningar framstod som ett reellt problem främst i lågspänningsnätet.[163] Det andra var att ett nationellt nät behövde utformas baserat på nationella riktlinjer.[164] Bestämmelsen gav utrymme för att i det enskilda fallet även ta hänsyn till andra omständigheter.[165]

Som beskrivs i avsnitt 5.3.5, blev frågan om hänsyn till andra markanvändningsintressen vid byggande av elledningar föremål för behandling av riksdagen och regeringen under 1970-talet.[166] Vid mitten av 1980-talet infördes det frivilliga samrådsförfarandet som beskrivs i avsnitt 5.3.5 och ett krav på redovisning av alternativa ledningssträckningar som sökanden undersökt samt resultatet av de samråd som föregått ansökningen.[167]

År 1987 antogs PBL och naturresurslagen. Som en följd av detta infördes bestämmelsen att ett beslut om koncession inte fick meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser och en bestämmelse att naturresurslagen skulle tillämpas vid koncessionsprövningen.[168] Eftersom elledningar som kräver koncession i regel är angelägna bedömdes markavvägningsfrågorna främst höra samman med val av sträckning och inte med frågan om ledningen ska få byggas eller inte. Samtidigt framhöll Lagrådet att lagen skulle tillämpas vid bedömning av tillåtligheten. Lagrådet påpekade att prövningen av en lednings allmänna lämplighet innebär att nyttan med en ledning ska vägas mot de negativa effekter ledningen kan innebära för andra samhällsintressen. Markanvändningsintressena i naturresurslagen skulle bedömas som ett led i lämplighetsprövningen och vid föreskrivande om eventuella villkor om ledningens sträckning eller utförande.[169]

Bestämmelsen om behovet av en ledning och dess förenlighet med en planmässig elektrifiering ändrades 1995 då den fick den lydelse

[163] Prop. 1938:137, s. 7 och 12.
[164] Prop. 1938:137, s. 9.
[165] Prop. 1957:161, s. 14 f.
[166] Prop. 1985/86:90, s. 125 f.
[167] Prop. 1981/82:188, s. 16.
[168] Prop. 1985/86:90.
[169] Prop. 1985/86:90, s. 127.

den har än i dag. Eftersom utbyggnadsbehovet var förhållandevis litet vid 1990-talets början ansågs kravet på förenlighet med planmässig elektrifiering inte längre relevant. I stället eftersträvades en allsidig prövning, där bl.a. ledningens inverkan på konkurrensen inom elhandeln kunde beaktas. Omständigheterna i det enskilda fallet skulle avgöra bedömningen. I stor utsträckning bedömdes prövningen ske på samma grunder som hittills och ändringen förutsågs inte leda till några stora förändringar.[170] Prövningen skulle främst ”hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs, dvs. att nya ledningar byggs där tillräcklig överföringskapacitet redan finns, eller att ledningar dras fram på ett sätt som orsakar onödigt stor skada för tredje man”[171]. Ett annat exempel när bestämmelsen ansågs aktualiseras var om en elkonsument önskade ansluta till regionnätet i stället för lokalnätet eftersom en sådan situation riskerar att urholka områdeskoncessionernas monopol.[172] Motsvarande syfte angavs i förarbetena till den nya ellagen.[173]

Miljöprövningen vid en ansökan om linjekoncession

Av 2 kap. 17 § ellagen följer att 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje och att en specifik miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om en betydande miljöpåverkan kan antas. En central del i en specifik miljöbedömning är att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning som ska redovisa de uppgifter som framgår av 6 kap. 35–38 §§ miljöbalken bl.a.

- lokalisering och utformning,
- alternativa lösningar för verksamheten,
- rådande miljöförhållanden, hur de förhållandena förväntas utveckla sig om verksamheten vidtas,
- de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra.

[170] Prop. 1993/94:162, s. 62.
[171] Prop. 1993:94/162, s. 146 f.
[172] Prop. 1993:94/162, s. 147.
[173] Prop. 1996/97:136, s. 121 f.

Den specifika miljöbedömningen, och den miljökonsekvensanalys som ingår i denna, bygger i stora delar på krav som följer av MKB-direktivet[174]. Energimarknadsinspektionen eller i vissa fall regeringen ska, när koncessionsprövningen avgörs, slutföra miljöbedömningen genom att enligt 6 kap. 43 § miljöbalken med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Bestämmelsen om prövningsmyndighetens samlade bedömning av miljöeffekterna är enligt förarbetena[175] formell på så sätt att den saknar en materiell bestämmelse om vilka krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska ges. Bestämmelsen innebär alltså endast att prövningsmyndigheten ska dra egna slutsatser i fråga om miljöeffekter.

Det finns ett antal utredningar och initiativ på miljöområdet som kan påverka prövningen av en linjekoncession eller den specifika miljöbedömningen. Artskyddsutredningens (M 2020:03) förslag i betänkandet[176] *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* kan komma att leda till författningsändringar som påverkar koncessionsprövningen och andra prövningar. Miljöprövningsutredningen (M 2020:06), som lämnar sitt betänkande i maj 2022, utreder åtgärder för en mer effektiv miljöprövning, snabbare och enklare processer, förtur och tidsbegränsning av tillstånd.

Andra prövningar

Utöver koncessionsprövningen kräver byggande av en ledning även andra tillstånd, dispenser och anmälningar. Sådana kan också aktualiseras för byggande av stationer. Det kan t.ex. röra sig om anmälan om vattenverksamhet, Natura 2000-tillstånd samt dispenser från biotopskydd, naturreservat, strandskydd och artskydd.

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I Naturvårdsverkets allmänna råd[177] anges

[174] Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
[175] Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 143.
[176] SOU 2021:51, *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*.
[177] Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, NFS 2001:15.

nya luft- och markledningar som exempel på verksamheter som normalt medför väsentlig ändring och som därför bör anmälas för samråd. Av de allmänna råden följer också att det bör kunna anses som att anmälningsskyldigheten enligt bestämmelsen är uppfylld om tillsynsmyndigheten har blivit underrättad om en ledning som kräver linjekoncession i samband med handläggningen enligt ellagen. Verksamhet som inte omfattas av koncessionsprövningen, t.ex. anläggande av vägar och stationsbyggnation kan dock kräva samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Prövningarna som redovisats är exempel på prövningar som krävs innan en ledning kan byggas. Det kan krävas fler prövningar t.ex. om ledningar ska byggas i vatten som t.ex. tillstånd till vattenverksamhet och tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Det krävs också andra prövningar för att driva och använda elnät. För att ta en ledning i drift krävs drifttillstånd enligt starkströmsförordningen (2009:22). I den prövningen bedöms om ledningen uppfyller de krav som ställs på säkerhet mot person- och sakskada. Även tillsyn kan aktualiseras enligt olika lagar såsom miljöbalken, ellagen och elsäkerhetslagen om de krav som ställs inte uppfylls. Ett beslut om linjekoncession inskränker inte möjligheterna att meddela föreläggande och förbud enligt miljöbalken.[178]

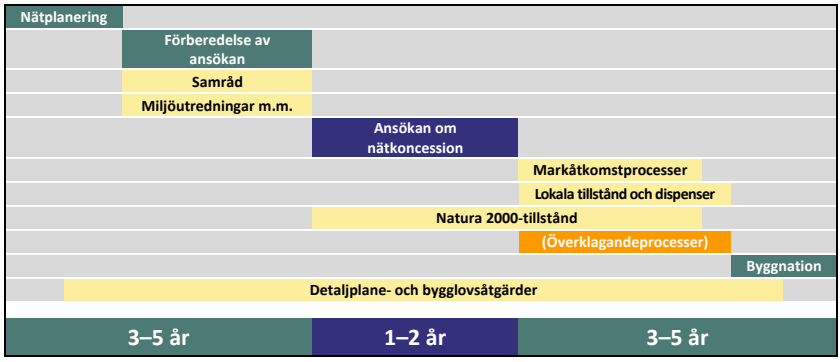
Den långa utbyggnadsprocessen

Utbyggnadsprocessen för elnät beskrivs i betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, avsnitt 3.5. Som framgår av den beskrivningen tar det uppskattningsvis tio år från det att beslut om projektet har fattats hos nätföretaget till dess att en ledning som kräver linjekoncession är färdigbyggd. Innan beslut om projekt fattas sker nätplanering som kan ta allt mellan en vecka och flera år. När en ledning byggs med stöd av områdeskoncession tar utbyggnadsprocessen uppskattningsvis fyra år. Processen kan gå snabbare eller ta längre tid beroende på projektets komplexitet.

I figur 5.3 illustreras utbyggnadsprocessen för en ledning som kräver linjekoncession. Av utbyggnadsprocessen utgör den rättsliga prövningen endast en del.

[178] Mark- och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål M 4127–10 och MÖD 2017:29.

Figur 5.3 Utbyggnadsprocessen för en ledning som kräver linjekoncession



Källa: Egen bearbetning utifrån Elektrifieringsstrategin.

Energimarknadsinspektionen, Lantmäteriet och länsstyrelserna har fått i uppdrag[179] att utveckla och testa nya arbetssätt för en koordinerad process för hantering av de tillstånd och rättigheter som krävs för att bygga ut eller förstärka det svenska elnätet. Energimarknadsinspektionen ska slutredovisa arbetets resultat i maj 2023 och föreslå eventuella författningsändringar.

Målet om halverade ledtider

Åtgärd 39 i Elektrifieringsstrategin[180] handlar om en nationell dialog för att halvera ledtiderna för nya elnät senast 2025 och årsvisa uppföljningar av hur det arbetet går. Energimarknadsinspektionen ges i regleringsbrevet[181] för 2022 i uppdrag bl.a. att redovisa hur myndigheten har arbetat med att förkorta och effektivisera handläggningstiderna för koncessionsärenden.

Enligt Elektrifieringsstrategin[182] har endast 70 procent av planerade förstärkningar i transmissionsnätet genomförts enligt plan under 2000-talet. Det finns flera skäl för dessa förseningar men långa tillståndsprocesser anges som en stor anledning. Regeringen gav Svenska

[179] *Uppdrag att utveckla arbetssätt och parallella processer för kortare tider för elnätsutbyggnad*, Infrastrukturdepartementet, I2021/02334 och I2021/01110, 9 september 2021.
[180] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 67 f.
[181] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Energimarknadsinspektionen, Infrastrukturdepartementet I2021/03313, I2021/03196 (delvis) och I2021/00695 m.fl.
[182] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 51.

kraftnät ett uppdrag i regleringsbrevet[183] 2022 att redovisa en uppföljning i fråga om planerad tid, kostnad och kvalitet har följts i projekt som avslutats under året. Uppdraget inkluderar en analys av hur investeringar i framtiden närmare kan följa Svenska kraftnäts investeringsplaner.

[183] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Affärsverket svenska kraftnät, Infrastrukturdepartementet I2021/03311, I2021/03196 (delvis) och I2021/02784 m.fl.

6 Utredningens förslag – elnät

6.1 Inledning

I avsnitt 6.2 finns utredningens förslag om hur elnätsbyggnation kan underlättas genom olika planeringsverktyg. Avsnittet rör energi- och klimatarbetet i ett bredare perspektiv och hur stärkt planering och samverkan kan öka förutsättningarna för en effektiv klimatomställning. Förslagen om stärkt planering syftar också till att långsiktigt skapa förutsättningar för att upprätthålla och utveckla elnätet.

Utredningen har därutöver sett över lagstiftningen kopplat till elnät i syfte att bidra till en snabbare tillståndsprocess och att förbättra förutsättningarna för att prövningar av elnätsbyggnation ska ta hänsyn till elektrifieringens betydelse för energi- och klimatomställningen. Utredningen har fokuserat på starkströmsledningar som kräver linjekoncession bl.a. eftersom sådana ledningar har längre ledtider än övrigt elnät. Processen för att bygga elnät när linjekoncession krävs beskrivs i kapitel 5.

I avsnitt 6.3 redovisas utredningens förslag om förutsättningarna för att bevilja en ansökan om koncession för linje. I avsnitt 6.4 behandlar utredningen särskilt frågan om hur valet mellan luftledning och kabel ska bedömas vid prövningen av en ansökan om koncession för linje och i avsnitt 6.5 föreslår utredningen att införa en möjlighet att ansöka om förhandsbesked om en ledning uppfyller kraven för att anses allmänt lämplig. Utredningens förslag avseende miljöprövningar i form av undantag från biotopskydd och strandskydd redovisas i avsnitt 6.6.

6.2 Elnät i planering

Utredningens förslag

1. Energi- och klimatplanering ska ses över

Regeringen ska tillsätta en utredning som ska analysera hur energi- och klimatplanering bör struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. Utredningen bör särskilt

- se över hur länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier kan stärkas genom ett långsiktigt uppdrag att ta fram planeringsunderlag och handlingsplaner inom områdena energi- och klimat på regional nivå och uppdatera dem med lämplig regelbundenhet,
- förtydliga kommunernas och regionernas roll i planeringen av energi- och klimatomställningen och se över lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, inklusive en analys om, och i så fall vilken, styrning och tillsyn som är befogad.
- förtydliga syfte, innehåll, och användning för respektive planeringsverktyg,
- se över hur samordning bör ske mellan länsstyrelserna respektive kommunerna och regionerna samt hur samverkan ska ske med nätutvecklingsplaner och annan planering, t.ex. utvecklingsstrategier och fysisk planering,
- utvärdera om prioriteringar mellan olika projekt som planeras i elnätet bör göras och om planering och andra styrmedel i så fall bör användas som verktyg.

2. Stärkt vägledning för fysisk planering

Boverket ska ges ett uppdrag att efter samråd med Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna samt Svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige se över vägledningen kring plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och elnät i syfte att tydliggöra vad som kan innebära att användandet av elnät försvåras och underlätta hänsyn i den fysiska planeringen.

Utredningens bedömning

Uppdaterade riksintresse för energidistribution
Utpekande av de mark- eller vattenområden som är av riksintresse för energidistribution ska prioriteras av Energimyndigheten.

Skäl för utredningens förslag

Enligt åtgärd 6 i Elektrifieringsstrategin[1] ska en kartläggning göras av behov och förutsättningar för en utvecklad elnäts-, energi- och samhällsplanering och det ska analyseras vilka verktyg som kan utvecklas för att användas av bl.a. planerare. Utredningen har analyserat lagstiftningen kring de planeringsinstrument som finns i dag utifrån perspektivet att underlätta elnätsbyggnation.

Det finns många olika planeringsinstrument som kan ha betydelse för energi- och klimatomställningen, se avsnitt 5.4.2. Utredningen kan dock konstatera att deras funktion och inbördes förhållande är svåra att överblicka. Utredningen anser att det bör tillsättas en utredning som särskilt ska analysera hur planering inom områdena energi- och klimat kan struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag. En sådan översyn skulle skapa vägledning för energi- och klimatarbetet samt bl.a. bidra till att underlätta elektrifiering och ett effektivare genomförande av klimatomställningen samtidigt som energiförsörjningen i stort beaktas.

Utredningen konstaterar att planeringen av elnätets utveckling, nätutvecklingsplaner, har fått en tydlig ram genom EU-lagstiftning och regeringens förslag i propositionen[2] *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*. Nätföretagens planering kan dock enligt utredningen inte fungera som vägledande dokument för klimatarbetet eller energiplaneringen i stort.

Länsstyrelsen ska enligt 2 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion verka för att nationella mål får genomslag i länet. Länsstyrelserna har sedan 2008 haft ett uppdrag[3] att ta fram regionala

[1] *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning* (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022, s. 30.
[2] Prop. 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*.
[3] Se t.ex. Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2004/686, Fi2004/3986 och Fi2006/1183 m.fl.

energi- och klimatstrategier och i 2022-års regleringsbrev[4] anges att de ska samordna och leda det regionala arbetet med strategiernas genomförande. Utredningen anser att länsstyrelsens arbete med energi- och klimatstrategier är ett centralt verktyg som behöver upprätthållas och utvecklas om klimatmålen ska nås. För att energi- och klimatstrategierna ska få genomslag anser utredningen att det bör utvecklas regionala planeringsunderlag och tas fram regionala handlingsplaner för energi- och klimatarbetet. Regelverket bör också ses över så att länsstyrelsernas arbete med energi- och klimatstrategier, planeringsunderlag och handlingsplaner ges en långsiktig och väl definierad ram och uppdateras med viss regelbundenhet.

På kommunal nivå finns bestämmelser i lagen om kommunal energiplanering. Utredningen anser att kommunal planering inom såväl energi- som klimatområdet behövs för att klara klimatomställningen. Lagen bedöms alltså fortsatt relevant men behöver ses över för att vara funktionell och ändamålsenlig.

Utredningen konstaterar också att det finns otydligheter kring hur olika planeringsinstrument ska samverka. Detta riskerar att försämra instrumentens funktion. Regelverket bör utformas så att det är tydligt hur regionala energi- och klimatstrategier, planeringsunderlag och handlingsplaner respektive kommunal energi- och klimatplanering ska samverka med nationell energi- och klimatplanering samt med andra typer av planering.

Enligt Elektrifieringsstrategin krävs en utvecklad, dynamisk planering som bygger på utvecklade analyser[5] Enligt åtgärd 1 i samma strategi avser regeringen t.ex. att ge vissa myndigheter i uppdrag att öka samverkan kring nationella och regionala behovs- och scenarioanalyser.[6] Dessa åtgärder är viktiga och kommer krävas inte bara i klimatomställningens inledande skede utan även på lång sikt. En förutsättning för dess effektiva genomförande är enligt utredningen att den myndighetsöversyn som aviseras i åtgärd 8[7] i elektrifieringsstrategin genomförs. Oklara roller och ansvarsområden inom energiområdet riskerar annars att fördröja elektrifieringen.

Lagstiftningen som reglerar fysisk planering är väl utvecklad. Den fysiska planeringens syfte samt roller och uppgifter är tydligt regle-

[4] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna, Finansdepartementet Fi2022/00421 (delvis).
[5] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 22 f.
[6] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 24.
[7] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 31 f.

rade. Utredningen anser dock att den fysiska planeringen hos kommunerna, främst översiktsplanering men även detaljplanering, skulle underlätta elektrifieringen på ett mer ändamålsenligt sätt om det fanns mer tillgänglig och anpassad information till kommunerna, t.ex. om

- hur fysisk planering kan påverka behovet av nätkapacitet,
- hur elnätets befintliga och planerade markbehov bör beaktas och vad som kan försvåra användning och tillkomst av elledningar,
- vilka markområden som är av nationellt intresse för energidistribution.

Nätutvecklingsplaner samt energi- och klimatplaner bör ha potential att bidra med tydligare planeringsunderlag för kommunerna. Utredningen föreslår därför stärkt vägledning till kommunerna och bedömer att Energimyndigheten bör prioritera arbetet med en översyn av riksintresse för energidistribution.

6.2.1 Energi- och klimatplanering ska ses över

Syftet med en utvecklad energi- och klimatplanering

Planeringens betydelse för att underlätta elnätsbyggnation

Utredningen har valt att fokusera på utbyggnad av elnätet samt förstärkning och underhåll av befintligt nät snarare än andra aspekter av elsystemet. Det beror bl.a. på att det i dag tar lång tid att bygga elnät och att det behövs förändringar av lagstiftningen i syfte att korta den tiden samt att förbättra möjligheterna att förstärka och underhålla befintligt nät.

Som redovisas i avsnitt 5.4.2 finns det många olika verktyg för planering som kan få betydelse för hur elnätet både behöver och kan byggas ut och upprätthållas. Planering är ett väsentligt verktyg för att möta de utmaningar som elektrifieringen innebär. Med hänsyn till de långa ledtiderna för att bygga elnät, särskilt när en ledning kräver linjekoncession, är det av betydelse att förstärkningar och förändringar kan planeras så tidigt och tillförlitligt som möjligt. Planering kan bidra till kortare ledtider, minskad konfliktnivå och en effektivare elnätsbyggnation t.ex. genom att

- behov av ökad nätkapacitet klargörs i ett tidigare skede och att prognoserna för framtida behov blir mer tillförlitliga,
- prioriteringar tydliggörs utifrån projekt och värdekedjor som får störst effekt för klimatomställningen,
- alternativ till ökad nätkapacitet övervägs,
- befintligt elnät kan upprätthållas och förnyas,
- förstärkning och utbyggnad av elnätet underlättas när nätkapacitet behövs.

Nätutvecklingsplanernas roll

Svenska kraftnäts investeringsplan samt region- och lokalnätens nätutvecklingsplaner, som beskrivs i avsnitt 5.4.2, liksom utvecklade nätkapacitetskartor är bra verktyg för att tydliggöra vissa förutsättningar för energi- och klimatomställningen och för att stärka nätföretagens planering och prognosarbete.

Nätägare gör redan i dag kontinuerligt prognoser för behovet av nätkapacitet i syfte att planera framtida investeringar i elnätet. Historiskt har sådana prognoser varit jämförelsevis görbara och träffsäkra. Som redovisas i kapitel 5 har det dock blivit alltmer komplext att ta fram prognoser. De stora och snabba förändringarna i både produktion, användning och alternativ till överföringskapacitet som kan förväntas i framtiden är en utmaning för en planmässig styrning. Det förutsätter ökad samverkan, inte bara mellan nätägare på olika nivåer, utan även mellan kommuner, regioner, elproducenter, elanvändare och andra marknadsaktörer. Ökad samverkan bör i sin tur bidra till att nätföretagen får tidigare och mer tillförlitlig information om förändringar som påverkar behovet av elnät.

I vilken utsträckning ökad nätkapacitet kommer att krävas beror på ett antal faktorer såsom lokalisering av produktion och förbrukning, energieffektivisering, energilagring och andra metoder för flexibel användning. En nätutvecklingsplan ska enligt elmarknadsdirektivet[8] omfatta användningen av efterfrågeflexibilitet, energieffektivisering, energilagringsanläggningar och andra resurser. Efterfrågeflexibilitet

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).

och energilagring är exempel på s.k. flexibilitetsresurser som bidrar till att minska effektbehovet när det är som högst. Sådana flexibilitetsresurser förväntas bli viktiga för elektrifieringen och bidra till att elnätet inte dimensioneras för att tillgodose effekttoppar som kan hanteras på andra, mindre resurskrävande sätt. Flexibilitetsresurser kan dock inte tillgodose ett genomsnittligt effektbehov som är högre än överföringskapaciteten eller eventuell lokal elproduktion. Behovet av att förnya och förstärka elnätet kan förväntas vara stort även med flexibilitetsresurser. Nätutvecklingsplanerna skapar dock en möjlighet att på ett strukturerat sätt överväga alternativ till ökad nätkapacitet och att utifrån det göra bättre prioriteringar för var och när utbyggnad eller förstärkning av näten ska göras.

Nätutvecklingsplaner kan också bidra till ökad tydlighet och mer kunskap hos alla aktörer om vad som krävs för att ansluta ny elproduktion eller elanvändning och vilka hänsyn kommuner behöver ta i sitt planarbete. Avgörande för effektiviteten i nätföretagens planer som verktyg blir bl.a. att andra aktörer tillhandahåller information om sina planer och beaktar respektive nätföretags plan för nätets utveckling vid planering av den egna verksamheten. Enligt utredningen bör länsstyrelser, kommuner och regioner förmedla planer för utveckling av t.ex. arbetet med energi- och klimatomställningen, den fysiska miljön och regional tillväxt som underlag till nätutvecklingsplanerna.

Nätutvecklingsplaner är ett verktyg för att ange vissa förutsättningar för energi- och klimatomställningen och för nätföretagen att planera nätets utbyggnad med hänsyn till denna. Syftet med sådana planer och vad de ska innehålla styrs av EU-rätten. Nätutvecklingsplaner kan bidra till att omställningsåtgärder kan genomföras effektivare, elnätet kan planeras tidigare och på ett bättre underlag. Nätutvecklingsplaner har dock fokus på el och elnät och är inte ett lämpligt verktyg för att vägleda eller styra energi- och klimatomställningen även om de kan utgöra ett viktigt underlag. Möjligheter att i dessa planer prioritera effektbehov, annat än mellan nätföretagets egna nyanslutningar, är också begränsade. Nätutvecklingsplaner kommer inte heller ha någon direktkoppling till annan planering.

Energi- och klimatplanering behöver utvecklas för en effektivare omställning

Klimatmålen och de energipolitiska målen förutsätter en omställning som påverkar elsystemet i alla dess delar. Detta beskrivs i kapitel 5. Elproduktion och användning av fossila energibärare övergår till förnybara och fossilfria tekniker. Elmarknaden och elnätet behöver anpassas för att fortsatt ha en säker och stabil elförsörjning samt utvecklas för att möta en förändrad och ökad efterfrågan på el samtidigt som såväl typer av kraftkällor som deras lokalisering förändras.

Hur energisystemets aktörer kommer agera och på vilket sätt omställningen kommer att ske beror på många faktorer och kan inte säkert förutses. Riktningen påverkas t.ex. av politiska beslut och målsättningar som kan förändras över tid och av en trolig snabb teknisk utveckling. El bör inte heller betraktas isolerat från övrig energiförsörjning.

I denna kontext måste många olika regelverk och styrmedel samverka samt information och vägledning finnas tillgänglig för att omställningen ska kunna ske så effektivt som möjligt. Detta tydliggörs inte minst i Elektrifieringsstrategin som spänner över ett stort antal åtgärder inom många områden. Energi- och klimatstrategiskt arbete inklusive energi- och klimatplanering är i detta sammanhang viktiga verktyg som bör utvecklas i syfte att t.ex.

- leda och samordna arbetet med energi- och klimatomställningen i regioner och kommuner,
- leda och samordna planering av energiförsörjningen i syfte att öka takten i omställningen till förnybara och fossilfria alternativ inom såväl produktion som användning,
- främja elektrifiering, energieffektivisering,
- bidra till bättre underlag för prognoser och utredningar inom energiområdet, t.ex. beräkningar av investeringsbehov samt andra typer av planering,
- samla planeringsunderlag för t.ex. fysisk planering, genom att sammanställa information om bl.a. utbyggnad, förstärkning och förnyelse av elnätet som planeras i regionen. Energi- och klimatplaner kan på detta sätt tydliggöra för regionen relevanta delar i Svenska

kraftnäts investeringsplan respektive relevanta regionnäts nätutvecklingsplaner.

Hur stora resurser som krävs för omställningen påverkas bl.a. av i vilken utsträckning ny eller förändrad produktion och användning anpassar sig till elsystemet. Förmågan till anpassning och flexibilitet kan också påverka hur snabbt nya eller förändrade verksamheter eller åtgärder av betydelse för omställningen kan genomföras. De förutsättningar som nätutvecklingsplanerna presenterar avseende tillgänglig nätkapacitet och behov av anpassning av elnätet bör också beaktas i annan planering. Utredningen bedömer att en utvecklad energi- och klimatplanering kan bidra till att samordna nätutvecklingsplaner med övrig planering.

Vad ett uppdrag till en utredning bör omfatta

En utredning bör tillsättas för att se över hur energi- och klimatplaneringen bör struktureras och samordnas på ett tydligare sätt än i dag.

Frågan hur energi- och klimatarbete vid länsstyrelserna ska stärkas

Regelverket som reglerar länsstyrelsens arbete med energi och klimat bör ses över så att det utformas på ett långsiktigt sätt som bidrar till enhetlighet i länsstyrelsens arbete med energi och klimat. Länsstyrelsens arbete med energi- och klimatstrategier bör utvecklas.

Den föreslagna utredningen bör se över hur länsstyrelsens uppdrag kan utökas till att, utöver arbetet med energi- och klimatstrategier, omfatta framtagande av regionala planeringsunderlag och handlingsplaner för energi och klimat. Exempel på aspekter som bör ingå i sådant underlag och sådana planer är t.ex. energiförsörjning, energieffektivisering, efterfrågeflexibilitet, energidistribution, elektrifieringen av industri och transporter, nyetableringar av verksamheter som behövs för energi- och klimatomställningen samt en beredskap att hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället eller i händelse av höjd beredskap.

Det bör utredas hur länsstyrelsens arbete inom energi och klimat kan bidra till och bör beaktas i annan planering, t.ex. utvecklings-

strategier och fysisk planering enligt PBL, dvs. översiktsplanering och detaljplanering. Planeringsunderlag bör i möjligaste mån ges en geografisk dimension t.ex. i form av kartor som kan underlätta hänsyn till energi och klimat i den fysiska planeringen.

Strategier, underlag och handlingsplaner behöver tas fram i samverkan med t.ex. regionerna, kommunerna och andra relevanta aktörer. Den föreslagna utredningen bör överväga om Energimyndigheten, Energimarknadsinspektionen, Boverket och Tillväxtverket bör ges i uppdrag att stödja länsstyrelserna i energi- och klimatarbetet och i så fall på vilket sätt. Det bör utredas på vilket sätt storregional samordning kan tillgodoses och hur länsstyrelserna bör samordna strategier mellan sig för att skapa en helhetsbild som kan bidra till de nationella energi- och klimatplanerna samt till Svenska kraftnäts nätutvecklingsplan. Länsstyrelsen i Dalarnas län har, i sin roll som värdlän för Länsstyrelsernas energi- och klimatsamordning, LEKS, ett uppdrag, som kan utvecklas, om att samlat redovisa länsstyrelsernas arbete för att uppnå de energi- och klimatpolitiska målen.

Översynen bör också inkludera en analys av hur strategier och underlag ska uppdateras regelbundet, t.ex. genom att relatera dem till den klimatpolitiska handlingsplanen. Det skulle kunna ske t.ex. genom att energi- och klimatstrategier tas fram året efter varje klimatpolitisk handlingsplan som ett led i genomförandet av dem. Därefter behöver regionala planeringsunderlag och handlingsplaner också uppdateras. De skulle då även kunna utgöra ett underlag för nästkommande klimatpolitiska handlingsplan.

Lagen om kommunal energiplanering ska ses över

På kommunal nivå regleras energiplanering i lagen om kommunal energiplanering, som beskrivs i avsnitt 5.4.2. De flesta kommuner arbetar aktivt med energifrågor och sedan 2010 har flera kommuner använt en klimatstrategi i stället för en energiplan.[9]

Regeringen bedömer i elektrifieringsstrategin[10] att klimatomställning och relaterad elförsörjning behöver betraktas mer samlat på kommunal nivå och att mer samordning behövs. Regeringen lyfter även vikten av att energiplanering förankras i fysisk planering och

[9] Boverket (2014a), s. 51 f.
[10] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 27 f.

regionala utvecklingsstrategier. Utredningen delar dessa bedömningar med tillägget att motsvarande behov gör sig gällande inom klimatarbetet. Genom bl.a. elektrifiering och energieffektivisering finns i dag och i den närmast förutsebara framtiden en stark koppling mellan energi- och klimatmålen. Lagen om kommunal energiplanering bör därför ses över för att i stället gälla kommunal energi- och klimatplanering. Även regionernas roll bör förtydligas.

Miljömålsrådet rekommenderar[11] att det kommunala ansvaret för planering och förebyggande arbete när det gäller hållbar elektrifiering förtydligas och att en översyn av lagen om kommunal energiplanering genomförs. Aspekter rörande hållbar elektrifiering, såsom elproduktion, nätkapacitet, lagring och flexibilitet nämns som aspekter som bör ingå i den kommunala planeringen. Detsamma gäller trygg energiförsörjning, beredskap att hantera kris och krig samt riksintressen för vindkraft. Översynen bör enligt Miljömålsrådet innebära ett helhetsgrepp i syfte att tydliggöra lagens omfattning och innehåll samt kopplingarna till övrig kommunal planering. Syftet med kommunala energi- och klimatplaner, vad de ska innehålla och hur de efter framtagandet ska användas strategiskt i det kommunala, regionala och nationella arbetet bör också förtydligas. Hur ansvaret för tillsyn och tillhörande tillsynsvägledning ska organiseras är frågor som bör utredas.

Utredningen delar Miljömålsrådets slutsats att lagen om kommunal energiplanering behöver ses över och instämmer i den rekommenderade omfattningen med följande tillägg. Länsstyrelsen bör bidra med stöd i kommunernas arbete med energi- och klimatplaner. Vid en översyn behöver även analyseras hur regelefterlevnaden ska kontrolleras och om det ska finnas möjligheter att styra kommunal energi- och klimatplanering eller ingripa i denna och i så fall under vilka förutsättningar. Elektrifieringsstrategin aviserar i åtgärd 8[12] en kommande översyn av myndigheternas ansvar och uppgifter inom energiområdet och fördelningen av ansvar bör samordnas med denna översyn. Utredningen anser att även andra riksintressen av betydelse för energi- och klimatomställningen än vindkraft bör ingå i den kommunala planeringen. Hur de kommunala planerna bör samverka med nätutvecklingsplanerna och övrig planering, t.ex. utvecklingsstrategier och fysisk planering bör analyseras.

[11] Miljömålsrådet (2022), s. 31.
[12] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 31 f.

Miljömålsrådet föreslår att Energimyndigheten tillsammans med berörda myndigheter ska få uppdraget att se över lagen om kommunal energiplanering. Eftersom utredningens förslag bl.a. syftar till att säkerställa enhetlig struktur och samordning av energi- och klimatplanering på olika nivåer anser utredningen dock att översynen bör genomföras samlat med utredningen av länsstyrelsens arbete med energi- och klimat som redovisas under rubriken *Frågan hur energi- och klimatarbete vid länsstyrelserna ska stärkas* i detta avsnitt.

Frågan om och i så fall hur elnätsbyggnation bör prioriteras

I Elektrifieringsstrategin anges regeringens ambition att effekt- eller nätkapacitetsbrist inte ska stå i vägen för elektrifieringen.[13] Trots denna ambition bedömer utredningen att med den snabba utbyggnad och förstärkning av elnätet som är önskvärd kommer det i praktiken behöva ske prioriteringar mellan olika utbyggnads- och förstärkningsprojekt.

Den som innehar en nätkoncession är enligt 3 kap. 6–8 §§ ellagen (1997:857) skyldig att på skäliga villkor ansluta en elektrisk anläggning, om det inte finns särskilda skäl att neka anslutningen.[14] Som särskilda skäl beaktas främst tillgången på ledig kapacitet i nätet. Koncessionshavaren ska alltså befrias från sin anslutningsskyldighet om det inte finns ledig kapacitet. I en sådan situation ska nämligen de som redan är anslutna ha företräde.[15] En koncessionshavare har ett absolut ansvar att leverera el till sina befintliga kunder.[16] Det krävs inte att en koncessionshavare ska göra stora och kostsamma investeringar för att en anläggning ska kunna anslutas.[17]

Även om kapacitetsbrist utgör skäl att neka anslutning framgår också av förarbetena[18] att det i koncessionshavarens skyldighet att ansluta ledningar till ledningsnätet ingår en skyldighet att förstärka överföringskapaciteten när den är begränsad i förhållande till önskemålen om överföring. Koncessionshavaren har genom koncessionen ett monopol på verksamheten och bör därför bygga ut överförings-

[13] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 19.
[14] I prop. 2021/22:153, *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet* föreslås vissa ändringar i ellagen kopplat till anslutningsplikten.
[15] Prop. 1996/97:136, *Ny ellag*, s. 141. Se även prop. 1993/94:162, *Handel med el i konkurrens*, s. 50 f.
[16] Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 65 f.
[17] Prop. 1996/97:136, s. 142, prop. 1993/94:162, s. 51.
[18] Prop. 1993/94:162, s. 51.

förmågan på sitt nät i den omfattning som kunderna behöver. Energimarknadsinspektionen har analyserat anslutningsprocessen vid kapacitetsbrist och konstaterar att branschpraxis är att hantera anslutningsärenden i den ordning de kommer in. Regelverket ger ingen tydlig vägledning avseende hur kön bör hanteras när det uppstår kapacitetsbrist. Energimarknadsinspektionen bedömde dock att det inte finns något som hindrar att nätföretagen använder andra objektiva kriterier än kötid. Vilka kriterier som får användas är dock inte klarlagt.[19]

Utredningen bedömer att skyldigheten att ansluta producenter och användare riskerar att inte ge tillräcklig tydlighet för nätföretagens prioriteringar samtidigt som den riskerar att skapa orimliga förväntningar hos producenter och användare. Dessa förväntningar kan i sig utgöra ett hinder för alternativa lösningar på överföringsbehoven. Samtidigt är någon form av anslutningsplikt en central funktion på en marknad som utgörs av legala monopol.

Olika typer av prissignaler på elmarknaden och reglering av nättariffer eller anslutningskostnader är exempel på styrmedel som påverkar hur aktörer agerar. Det kan ur ett klimatperspektiv diskuteras om det vore lämpligt att i större utsträckning använda planeringsverktyg för att på ett väl underbyggt och transparent sätt kunna prioritera mellan t.ex. olika aktörers efterfrågan på anslutning till elnätet. Klimatperspektivet är dock endast ett av många perspektiv på en säker elförsörjning varför även andra frågor som t.ex. samhällsviktiga funktioners behov, elberedskap och tillväxt skulle behöva utredas ur ett bredare perspektiv. Dessutom måste beaktas att elförsörjningen bör betraktas integrerat med energiförsörjningen i stort.

Frågan om prioriteringar bör göras och om planering i så fall bör användas som ett verktyg för att göras sådana prioriteringar skulle kunna ingå i den föreslagna utredningen av energi- och klimatplanering såväl på regional nivå, som redovisas under rubriken *Frågan hur energi- och klimatarbete vid länsstyrelserna ska stärkas* som på kommunal nivå, som redovisas under rubriken *Lagen om kommunal energiplanering ska ses över*. En sådan analys kan också inkludera andra åtgärder som skulle kunna minska behovet av att prioritera mellan användare såsom möjlighet att säga upp abonnemang som inte utnyttjas avseende effekt och införa tidsbegränsningar eller avgifter för ansökan om anslutning i syfte att undvika luftbokningar. Om planeringsverktyg används i syfte att prioritera mellan anslutningar i elnätet

[19] Energimarknadsinspektionen (2020b), s. 129 ff.

bör också reglerna om anslutning ses över så att planerna inte blir oförenliga med de krav som ställs på nätföretaget.

6.2.2 Stärkt vägledning för fysisk planering

Fysisk planerings påverkan på behovet av nätkapacitet

I den mån förändringar som elektrifieringen innebär medför placering av byggnader eller byggnadsverk som ska prövas enligt PBL ska enligt 2 kap. 5 § PBL hänsyn tas till energitillförsel och energihushållning. Nätutvecklingsplanernas information om vad som krävs för att ansluta ny elanvändning till elnätet kommer att bidra till ökad kunskap om vilka hänsyn kommunen behöver ta vid tillämpning av 2 kap. 5 § PBL i sitt planarbete. Även Elektrifieringsstrategins åtgärd 3[20] om nationella och regionala nätkapacitetskartor kan underlätta, särskilt om de kopplas till information på lokal nivå.

Beaktande av elnätets befintliga och planerade markbehov

Klimat- och energiomställningen och den anpassning av elnätet som krävs innebär att elnätets befintliga markanspråk behöver upprätthållas men också att ny mark behöver tas i anspråk för elnätets behov. Som redovisas i kapitel 3 uppmanar[21] Europeiska kommissionen EU:s medlemsstater att se till så att bl.a. planering av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, anläggningarnas anslutning till nätet och nätet i sig ska ligga i det överordnade allmänintresset och omfattas av det mest fördelaktiga förfarande som deras planerings- och tillståndsförfaranden ger utrymme för. Utredningen bedömer trots detta att konkurrensen om markanvändning är en central faktor bakom långa ledtider för elnätsbyggnation och för möjligheterna att upprätthålla befintliga nät.

I elektrifieringsstrategin framhålls att om energisystemets behov beskrivs tidigt ökar också utsikterna att hantera målkonflikter tidigt i planeringsprocessen.[22] Utredningen bedömer, i likhet med Nätkon-

[20] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 29.
[21] Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final, 8 mars 2022, s. 10.
[22] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 28.

cessionsutredningen[23], att lagstiftningen genom PBL och hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, se avsnitt 5.4.2, är tillräcklig för att elnätets behov av mark ska kunna beaktas i den fysiska planeringen. Utredningen har också kommit fram till samma slutsats som Nätkoncessionsutredningen att det finns behov av att Boverket förtydligar hur regelverket ska tillämpas, dock med den skillnaden att utredningen anser att Boverket bör ges ett sådant uppdrag.

Beakta befintligt nät

Det finns en risk att konkurrerande markanvändning invid ledningar i förlängningen kan innebära att befintliga ledningar inte längre kan användas på aktuell plats, t.ex. för att de krav som ställs på el- eller driftsäkerhet inte längre kan upprätthållas eller för att krav ställs på flytt av ledningar av hänsyn till boendemiljöer. Att upprätthålla befintligt nät är av stor betydelse för att elnätet ska kunna klara de utmaningar som energi- och klimatomställningen innebär och det är därför väsentligt att befintligt nät beaktas i den kommunala och, i förekommande fall regionala, fysiska planeringen.

Att elnätet ska beaktas följer av lagstiftningen. Vid planläggning av markanvändning ska enligt 2 kap. 2 § PBL företräde ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning och 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas. Enligt utredningen får mark som redan används för ledningar som kräver linjekoncession i regel anses särskilt lämplig att använda för energidistribution. Vid en sådan bedömning följer det av 3 kap. 8 § miljöbalken att dessa markområden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utnyttjandet av sådana anläggningar.

Utredningen anser att stärkt vägledning behövs i syfte att öka kommunernas möjlighet att i sin planering bedöma och beakta elnätet. Bedömningen av vad som kan försvåra användandet av en ledning är komplex och förutsätter kunskap om driftsäkerhetskrav, elsäkerhet och elnätets inbördes beroenden samt vilka förändringar som kan försvåra upprätthållande t.ex. vid en framtida förnyelse eller omprövning. För att kunna ta hänsyn till befintligt elnät i planeringen måste kommunerna ha kunskap om vilka åtgärder invid en ledning, och på

[23] SOU 2019:30, *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, s. 217 f.

vilka avstånd, som kräver en bedömning i relation till den aktuella ledningen.

Boverket har tidigare haft särskilda uppdrag kopplade till stärkt kompetens inom PBL i syfte att bidra till att skapa en enhetlig och effektiv tillämpning av PBL i hela landet. Detta arbete har bl.a. resulterat i PBL kunskapsbanken[24] där Boverkets vägledning om PBL är samlad. Utredningen bedömer att vägledning kopplad till elnät bör ses över och utvecklas i ljuset av de utmaningar som elektrifieringen innebär. Utredningen anser därför att Boverket i samråd med Elsäkerhetsverket, Energimyndigheten, Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna, Svenska kraftnät och Energiföretagen bör ges ett uppdrag att se över vägledningen kring PBL och elnät i syfte att tydliggöra vad som kan innebära att användandet av elnät försvåras och underlätta hänsyn i den fysiska planeringen.

Som framgår av avsnitt 5.3.5 beräknas 70 procent av planerad elnätsbyggnation till 2050 avse befintligt nät. Det kan röra sig om såväl förnyelser av befintliga ledningar som förstärkningar av dessa. Vid en förnyelse inom ramen för en befintlig koncession är det inte ovanligt att ledningen inte kan tas ur drift eftersom ledningen behövs för elförsörjningen. I sådana situationer byggs den förnyade ledningen invid den gamla varefter den gamla rivs. Om marken invid ledningen har tagits i anspråk för annan användning kan det försvåra eller till och med hindra en förnyelse. Om elnätet däremot beaktas i större utsträckning i den fysiska planeringen kan konflikter mellan elnät och andra typer av markanvändning minska vilket skulle underlätta förnyelser och sådana förstärkningar som kan genomföras i en befintlig ledningssträckning.

Det är inte uteslutet att det förekommer situationer där det inte längre är förenligt med god hushållning eller den bebyggda miljöns utveckling att ha kvar en ledning i befintlig sträckning. Sådana situationer bör enligt utredningen i första hand hanteras i anslutning till ombyggnation av en sådan ledning i dialog med berört nätföretag. I andra hand finns viss möjlighet att begära en omprövning av koncessionen, se avsnitt 6.3.2 och 10.1.2.

[24] www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken.

Planera för nya ledningar

Utredningen anser att kommunerna och berörda regioner principiellt bör ta större hänsyn till planerade nya ledningar och förstärkningar som behöver genomföras i nya ledningssträckor. Det kan i dessa fall dock vara svårare att avgöra vilket behov av mark sådan elnätsbyggnation kommer att ha eftersom ledningars lokalisering inte är bestämd och avgörs genom samlade bedömningar av ett antal faktorer såsom risken för skador och olägenheter på människors hälsa och miljö, intrång i enskildas rättigheter, påverkan på kulturmiljö, god hushållning med mark- och vattenresurser, ett elsäkert utförande och byggtekniska aspekter.

Som redovisas i kapitel 5 infördes i början av 1980-talet ett frivilligt samrådsförfarande på central respektive regional nivå och ett system för att ta fram rapporter till regeringen respektive länsstyrelserna om elnätets utbyggnadsbehov som underlag för den regionala planeringen. Utredningen tolkar förarbetena så att det med central nivå avsågs den nationella nivån. I förarbetena till den äldre plan och bygglagen (1987:10) framgår också att lagstiftaren utgick från att kraftledningsfrågorna skulle diskuteras utförligt mellan kommuner och länsstyrelse vid upprättande eller ändring av översiktsplaner.

Sedan dess har lagstiftningen och tillämpningen förändrats och det har inte heller, som framgår av kapitel 5, byggts så mycket elnät på högre spänningsnivåer. I dag utreds var nya ledningar ska byggas på olika sätt beroende på om de byggs inom ramen för en områdeskoncession eller en linjekoncession. För de senare sker lokaliseringsutredningen ofta inom ramen för den specifika miljöbedömningen och det samråd som sker enligt 6 kap. miljöbalken.

En stärkt samordning mellan översiktsplanering och utbyggnadsprocessen skulle kunna minska de markanvändningskonflikter som uppstår när elnät som kräver linjekoncession ska byggas. Samtidigt får sådan samordning inte riskera att ledtiderna för elnätsbyggnation förlängs. Gällande lagstiftning uppställer inte något krav på att en koncession ska vara förenlig med en översiktsplan även om den kan ha vägledande betydelse för vissa frågor som avgör om vald lokalisering är lämplig. Utredningen anser att det inte bör ske några förändringar i detta avseende. Däremot bör information om planerad elnätsbyggnation i kommunerna förtydligas så att den kan beaktas i översiktsplaneringen och berörda nätföretag kan involveras i över-

siktsplaneringen. Även vid detaljplanering bör elnätets markanspråk beaktas.

Enligt gällande rätt har länsstyrelsen en central roll enligt 3 kap. 10 § PBL att ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses i kommunens översiktsplanering. Länsstyrelsen ska också redovisa sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet under den andra halvan av tiden mellan två ordinarie val till kommunfullmäktige. Ytterligare bestämmelser om planer och planeringsunderlag finns i 3 kap. 11–13 §§ miljöbalken. Länsstyrelsen ska enligt dessa bestämmelser ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska på begäran tillhandahålla planeringsunderlag åt de kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken och åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Utredningen anser att regionala planeringsunderlag för energi- och klimat som tas fram av länsstyrelsen, se avsnitt 6.2.1, skulle kunna vara ett verktyg för att sammanställa vilket behov av mark som transmissions- och regionnätens utvecklingsplaner innebär i respektive län. Genom att ge länsstyrelsen en stärkt roll och resurser att förmedla dessa markbehov bedömer utredningen att elektrifieringen skulle underlättas. När det gäller lokalnätets markbehov bör detta kunna sammanställas i den kommunala energi- och klimatplaneringen för att tjäna som underlag för den fysiska planeringen.

De förslag[25] som Miljömålsrådet och Boverket lämnar om en utvecklad nationell planering kan bidra till att nationella mål analyseras ur ett rumsligt perspektiv, att avvägningar vid vissa målkonflikter kan göras på ett bättre underlag och att det blir tydligare vilka planerade ledningar som är av nationell betydelse för omställningen. Det kan i sin tur öka förutsättningarna att dialog förs och hänsyn tas till sådana ledningar vid översiktsplaneringen.

[25] Miljömålsrådet (2022), Boverket (2022).

6.2.3 Uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution

Som framgår i avsnitt 6.2.2 förespråkar utredningen att beaktandet av statliga och mellankommunala intressen i första hand ska stärkas genom ökad information och vägledning till kommuner och regioner med uppdrag att genomföra fysisk planering. Information, kunskap och kompetens ökar möjligheten att göra de avvägningar och de val som ligger i kommunens intresse eller som följer av PBL.

Det kan dock också behövas statlig styrning av mer tvingande slag t.ex. genom möjligheter för länsstyrelsen att ingripa om statliga intressen förbises i den fysiska planeringen. Ökade möjligheter att göra mer välavvägda bedömningar av markanvändningsintressen innebär inte en garanti för att så sker i praktiken. Det gäller i synnerhet när det finns skillnader mellan kommunala, regionala eller nationella mål, t.ex. för elnät av nationell betydelse där nyttan inte alltid direkt tillkommer de kommuner vars mark tas i anspråk. Utredningen bedömer dock att det i nuläget inte är motiverat att införa någon ny ingripandegrund eller någon ny modell för statlig styrning av den fysiska planeringen kopplat till elnät. Skälet för det är att utredningen anser att lagstiftningen, genom bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken, i och för sig är tillräcklig för att säkerställa nödvändig statlig styrning.

Det framgår av 3 kap. 8 § andra stycket miljöbalken att mark- och vattenområden som är av riksintresse för anläggningar för energiproduktion eller energidistribution ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Enligt förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden ska vissa myndigheter lämna uppgifter om områden som myndigheterna bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. När det gäller område av riksintresse för energidistribution har Energimyndigheten endast pekat ut sådana områden i begränsad omfattning. Utpekandena omfattar transmissionsnät i Södermanlands och Örebro län samt åtta områden av riksintresse avseende anslutningsledningar av energiproduktion (värmekraft) till transmissionsnätet.[26]

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken har varit föremål för översyn och analys av dess brister.[27] Det finns ett stort antal statliga markanspråk som har pekats ut för olika intressen och dessa

[26] Boverket (2021), s. 175 f.
[27] SOU 2015:99, *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.*

är i behov av översyn. Boverket har haft i uppdrag att samordna fem myndigheters översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse, däribland Energimyndigheten. Översynen syftade enligt regeringens beslut[28] till en kraftig minskning av antalet områden som pekas ut som riksintresse och den samlade yta som dessa avser. I samband med detta uppdrag kom Energimyndigheten fram till att riksintresseanspråken i Södermanlands och Örebro län kan avstås men att det bör invänta en utredning av hela transmissionsnätet. Energimyndigheten framhöll i sitt underlag[29] till Boverkets rapport 2021 att ett avstående inte var motiverat av att anläggningarna saknade nationell betydelse, utan av att det inte är ändamålsenligt att peka ut delar av transmissionsnätet eftersom det som helhet är av nationellt intresse. Energimyndigheten bedömde också att det skulle vara problematiskt utifrån bl.a. elektrifiering om målsättningen skulle vara kraftigt minskade riksintresseanspråk inom myndighetens ansvarsområde. Energimyndigheten lyfte i stället att utvecklingen innebär att behovet av transmissionsnätet ökar och motiverar ett utpekande av hela eller delar av transmissionsnätet som områden av riksintresse för energidistribution.

För en effektiv tillämpning av bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken och PBL anser utredningen att det är av avgörande betydelse att staten tydligt kommunicerar vilka mark- eller vattenområden som är av nationell betydelse för elnätet och de hänsyn som kommunerna och berörda regioner ska ta. I Elektrifieringsstrategin framhålls som åtgärd 4[30] att områden av riksintresse för energidistribution bör uppdateras och lägesredovisas kontinuerligt. Utredningen delar den bedömningen. Utredningen anser att uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution, åtminstone såvitt avser elnät, är avgörande för att elnät av nationell betydelse ska kunna upprätthållas och byggas ut på ett effektivt sätt. Hushållningsbestämmelserna och lagstiftningen kring områden av riksintresse har betydelse i många frågor som påverkar elnätets förutsättningar, t.ex. kommunal planering enligt PBL, utpekande av skyddade områden invid ledningar och stationer samt tillstånd till miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter invid ledningar och stationer. Hushåll-

[28] *Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse,* Finansdepartementet Fi2020/00252/SPN, 23 januari 2020, s. 1.
[29] Energimyndigheten (2021d).
[30] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 29 f.

ningsbestämmelserna har även betydelse vid lokaliseringsutredning och val av plats för elledningar och därmed koncessionsprövningen.

Utredningen kan inte inom ramen för sitt uppdrag bedöma lämpligheten med systemet områden av riksintresse men kan konstatera att det finns ett starkt behov av att kunna skydda vissa anläggningar, eller i ett fåtal fall nya ledningsdragningar, som är av nationell betydelse för klimat- och energimålen. Regelverket kring områden av riksintressen är det system som gällande lagstiftning tillhandahåller för att bevaka och ingripa till skydd för statliga intressen i den fysiska planeringen varför det är väsentligt att det också tillämpas genom utpekande av vilka områden som är av nationell betydelse för energidistribution. Att så omfattande mark- och vattenområden är utpekade som riksintresse för andra syften är också något som försvårar förnyelse, förstärkning och nybyggnation av elnät. Det gäller särskilt så länge uppdaterade områden av riksintresse för elnät saknas eftersom det utan sådant utpekande inte sker någon avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

Skulle områden av riksintresse inte tillämpas på ett sätt som är ändamålsenligt för att säkerställa statens intressen kopplade till elnätet bör dock frågan om nya regler som säkerställer hänsyn till elnät av nationell betydelse i den fysiska planeringen övervägas. Det finns i dag inget annat skydd med motsvarande rättsverkan som kan användas för att skydda statens intressen inom energidistribution. Det är i sammanhanget viktigt att skilja på statens intressen och nätföretagets intressen.

Ett annat rättsligt institut som ibland lyfts fram som ett skydd när det gäller nätföretagens intressen är ledningsrätt. En sådan förutsätter inte att berört elnät är av nationell betydelse. Ledningsrätt är rättsligt att betrakta som en rättighet i relation till markägare och inte en skyddslagstiftning. Den etablerar i stället en särskild rätt att använda utrymme på en fastighet. Den ger visserligen innehavaren av rättigheten, t.ex. ett nätföretag, en klagorätt t.ex. vid beslut om antagande av översiktsplan, detaljplan eller ett bygglov som berör nätföretagets rättighet. De materiella bestämmelser som tillämpas i relation till en ledningsrätt skiljer sig dock avsevärt från de som gäller till skydd för ett område av riksintresse. En särskild rätt kan t.ex. i vissa fall lösas in av kommunen vid antagande av en detaljplan, varvid bedömningen avser frågan om fördelarna som uppnås med planen överväger de olägenheter som planen orsakar för enskilda. Ett om-

råde av riksintresse däremot innebär ett offentligrättsligt utpekande av ett nationellt intresse som ges ett tvingande skydd och som bl.a. ska bevakas av länsstyrelsen vid kommunal översikts- och detaljplanering. En ledningsrätt bör och kan inte ges en motsvarande vikt i rättsordningen.

6.3 Tydligare prövning av linjekoncessioner

Utredningens förslag

1. Lämplighetsbedömningens omfattning klargörs

Lämplighetsprövningens omfattning ska tydliggöras och avgränsas genom att det införs en bestämmelse i 2 kap. 12 a § ellagen som anger när en starkströmsledning anses vara lämplig från allmän synpunkt. Ledningen ska enligt bestämmelsens första stycke anses vara lämplig från allmän synpunkt om

- en ledning behövs för att uppfylla skyldigheter enligt ellagen eller krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen,
- en ledning behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning,
- ökad nätkapacitet bedöms samhällsekonomiskt lönsamt, eller
- en ledning behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse.

En ledning som anses lämplig från allmän synpunkt ska också enligt bestämmelsens andra stycke ha en ändamålsenlig placering i nätet och en ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning.

2. Miljöprövningens omfattning förtydligas

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § ellagen om miljöbalkens tillämpning ska ändras så att det tydliggörs att det är byggande och användning av ledningen med en i huvudsak bestämd sträckning som ska vara förenlig med 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska endast tillämpas i ett ärende om linjekoncession i fråga om ledningens i huvudsak bestämda sträckning och om beslutet innebär ändrad markanvändning.

3. Krav på innehållet i en ansökan om linjekoncession uppdateras

Bestämmelsen i 5 § förordningen (2021:808) om nätkoncession ska ändras så att kravet på redovisning av alternativa ledningssträckningar tas bort vid en ansökan om linjekoncession. Bestämmelser om redovisning av alternativ finns i miljöbalken.

4. Miljöprövningen underlättas genom ökad vägledning

- Folkhälsomyndigheten ska ges i uppdrag att ta fram vägledning för bedömning av risken för olägenheter för människors hälsa på grund av lågfrekventa magnetfält vid byggande av elledningar. Strålsäkerhetsmyndigheten och Institutet för Miljömedicin ska bistå Folkhälsomyndigheten med kunskapsunderlag som respektive myndighet kan tillhandahålla. Samråd ska ske med Naturvårdsverket om och i den utsträckning avvägningar mot andra intressen som skyddas enligt miljöbalken aktualiseras. Svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige bör tillhandahålla tekniska underlag och beräkningar.
- Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ge vägledning om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar. Uppdraget bör omfatta såväl vägledning i fråga om bedömning av risker för kollision och fågeldöd som risker med avverkning av ledningsgator. Uppdraget bör också inkludera vägledning för när vilka skyddsåtgärder kan vara miljömässigt motiverade. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Artdatabanken, bör bistå med fakta- och kunskapsunderlag som de kan tillhandahålla. Svenska kraftnät och Energiföretagen Sverige bör tillhandahålla tekniska underlag.
- Länsstyrelserna ska ges ett uppdrag att utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd och prövningen av elledningar som kräver linjekoncession. Uppdraget bör inkludera en översyn om och i så fall hur länsstyrelsen kan bidra till att underlätta lokaliseringsutredningar och effektivare samråd samt hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen. Länsstyrelsens roll i planering bör också beaktas i syfte att se över om synergieffekter finns mellan länsstyrelsens roll i planerings- och prövningsprocesser.

5. Bestämmelsen om villkor enligt ellagen
Bestämmelsen om villkor i 2 kap. 18 § ellagen ska förtydligas genom hänvisning till miljöbalken samt att hänvisningen till säkerhetsskäl och av annat skäl behövs från allmän synpunkt tas bort.

Ett nytt stycke ska införas i bestämmelsen som föreskriver att villkor ska vara förenliga med syftet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732).

6. Ersättningsbestämmelserna ska ses över
Regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över bestämmelserna om ersättning för upplåtelse, inlösen och expropriation vid elnätsbyggnation.

Skäl för utredningens förslag

Utredningen har analyserat om det är möjligt och lämpligt att förenkla processen eller minska de krav som ställs för att bevilja en linjekoncession. Förenklingar måste vara förenliga med EU-rätten och egendomsskyddet i regeringsformen och upprätthålla grundläggande principer om hushållning med mark och vatten samt miljö- och hälsoskydd. Utredningens förslag för tydligare prövning av linjekoncessioner syftar till att tydliggöra hur motstående intressen ska bedömas och vilka frågor som ska prövas enligt vilka bestämmelser, ellagens lämplighetsprövning eller prövningen enligt miljöbalken. Förslagen tydliggör bl.a. följande:

- Frågan om en ledning behövs prövas genom bedömningen av anläggningens lämplighet enligt ellagen (lämplighetsprövning). Lämplighetsprövningen inkluderar också en bedömning av vissa överföringstekniska aspekter.
- Motstående markanvändningsintressen prövas genom tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken och påverkan på människors hälsa och miljö genom tillämpning av hänsynsreglerna i 2 kap. och bestämmelserna om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken (miljöprövningen).

Nätkoncessionsutredningens analys[31] av koncessionsbeslut meddelade 2018 indikerade en då summarisk lämplighetsprövning. På senare år har lämplighetsprövningen dock fått nytt fokus och växt i omfattning. Bestämmelsen om anläggningens lämplighet i 2 kap. 12 § ellagen är allmänt hållen och ger utrymme för att inkludera många olika aspekter i prövningen. Såsom ellagen och miljöbalken har utvecklats över tid kan vissa frågor också bedömas både inom ramen för lämplighetsprövningen och miljöprövningen.

Det är av betydelse för förutsebara, effektiva och snabba processer att det är tydligt vilka krav som ställs för att en koncession ska beviljas och att det går att avgöra enligt vilka bestämmelser olika frågor bedöms. Tydliga krav och förutsebara prövningar underlättar framtagande av en komplett ansökan och handläggningen av denna. Det kan också underlätta och effektivisera de samråd som sker inför en sådan ansökan. Den av utredningen föreslagna möjligheten att ansöka om förhandsbesked i fråga om anläggningens lämplighet som beskrivs i kapitel 6.2 förutsätter också att det tydligt avgränsas vilka frågor som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Utredningen föreslår att lämplighetsprövningen ska fokusera på om ledningen behövs, vilket bör vara fallet om den uppfyller skyldigheter enligt ellagen, krav som följer av EU-rätten eller behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning. En ledning bör också anses lämplig om ökad nätkapacitet bedöms samhällsekonomiskt lönsam. Det kan därutöver finnas andra situationer då en ledning ska anses lämplig ur allmän synpunkt vilket bestämmelsen bör ge uttryck för. Därför föreslås att även ledningar som behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse ska anses lämpliga.

Vissa grundläggande överföringstekniska aspekter bör också ingå i bedömningen av om en ledning ska anses lämplig. För att göra lämplighetsprövningen förutsebar är det viktigt att dessa aspekter regleras uttömmande. Utredningen har kommit fram till att de aspekter som bör bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen är ledningens placering i nätet, spänningsnivå och tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström. När det gäller valet mellan kabel och luftledning anser utredningen att särskilda regler behövs. Dessa beskrivs i avsnitt 6.4.

Flera av de syften med lämplighetsprövningen som tidigare har angetts i förarbetena prövas och bedöms numera enligt miljöbalkens

[31] SOU 2019:30, s. 185.

bestämmelser t.ex. avvägning mot andra markanvändningsintressen, val av plats och skyddsåtgärder. Lämplighetsprövningen bör enligt utredningen inte inkludera en bedömning av sådana frågor, dvs. lokalisering och andra tekniska val än de överföringstekniska aspekter som framgår av författningsförslaget. Kravet på redovisning av alternativa ledningssträckningar i förordningen (2021:808) om nätkoncession föreslås utgå eftersom det numera följer av 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) att sådana alternativ ska redovisas för ledningar som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

De bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid prövningen av en ansökan om linjekoncession framgår av 2 kap. 17 § ellagen. Utredningen föreslår att det tydligare ska framgå av lagstiftningen att miljöprövningen avser byggande och användning av ledningen.

Nuvarande lagstiftning kan tolkas så att hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken har getts en mer omfattande tillämpning vid linjekoncessioner än vad som avsågs vid tillkomsten av den genom miljöbalken upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen). Detta kan försvåra bl.a. förstärkningar av befintligt nät. Utredningen föreslår därför att hushållningsbestämmelserna endast ska tillämpas i fråga om val av plats, dvs. för elnätets del den huvudsakliga sträckningen enligt 2 kap. 2 § ellagen, och vid beslut om ändrad markanvändning.

En fråga som utredningen har analyserat är om lämplighetsprövningen ska inkludera en bedömning av om en ledning är det mest ändamålsenliga sättet att tillgodose elförsörjningens behov. Utredningen anser att den frågan bör bedömas i nätutvecklingsplaner och att den inte bör ingå i lämplighetsprövningen. För miljöprövningen gäller redan enligt 17 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) att alternativa sätt att nå samma syfte bara ska redovisas om länsstyrelsen under samrådet har begärt en sådan redovisning.

När det gäller de krav som ställs enligt hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har utredningen kunnat konstatera att osäkerhet kring tillämpning av lagstiftningen och kravnivån kopplat till exponering för magnetfält och artskydd, särskilt fåglar, riskerar att bidra till utdragna processer. Utredningen lämnar därför förslag om stärkt vägledning i dessa frågor. Utredningen föreslår också att länsstyrelserna får ett uppdrag att se över sin roll i samråd och koncessionsprövning eftersom rollen inte är entydig och en tydligare roll skulle kunna öka

effektiviteten i prövningsprocesserna. Vid den översynen kan också analyseras om och i så fall på vilket sätt länsstyrelsens roll bör förändras med anledning av utredningens förslag om undantag från vissa förbud i avsnitt 6.6.

Villkor som riskerar att påverka ledningens funktion eller möjligheterna uppfylla vissa föreskrifter enligt ellagen eller elsäkerhetslagen samt målen för driftsäkerhet i transmissionsnätet har såvitt utredningen erfarit inte förekommit. Med ökad elnätsbyggnation bedömer utredningen dock att kraven på allt fler anpassningar kan komma att innebära en sådan risk. I syfte att bidra till ett stärkt system- och beredskapsperspektiv i koncessionsprövningarna föreslår utredningen att det tydliggörs att sådana villkor inte får föreskrivas.

En översyn av ersättningsbestämmelserna föreslås eftersom en sådan översyn skulle kunna bidra till ökad acceptans och bättre förutsättningar att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

6.3.1 Lämplighetsbedömningens omfattning klargörs

Lämplighetsbedömningens betydelse för tidsåtgång

En linjekoncession får enligt 2 kap. 12 § ellagen bara beviljas om anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt. Utöver den bestämmelsen finns det inga ytterligare författningsbestämmelser om hur lämplighetsprövningen ska genomföras, vilket underlag som krävs eller enligt vilka bedömningsgrunder den ska göras. Syftet med prövningen, se avsnitt 5.4.3, att säkerställa att en ledning behövs och inte är olönsam för samhället framgår i förarbetena[32].

I betänkandet *Moderna tillståndsprocesser för elnät*[33] konstaterade Nätkoncessionsutredningen (M 2018:03) att ellagen lämnar ett tolkningsutrymme för prövningsmyndigheten kring vad som ska ingå i prövningen av en lednings allmänna lämplighet och att den prövningen skulle kunna förändras genom nya prioriteringar. Energimarknadsinspektionen har också, enligt uppgift till Nätkoncessionsutredningen, inlett en förändring för ökat fokus på lämplighetsprövningen i syfte att motverka att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs.[34]

[32] Prop. 1993/94:162, s. 147.
[33] SOU 2019:30.
[34] SOU 2019:30, s. 184 f.

Utredningen uppfattar utvecklingen så att lämplighetsprövningen på senare år har kommit att omfatta nya aspekter utan att ändrade prioriteringar för lämplighetsprövningen har beslutats genom ändring i 2 kap. 12 § ellagen eller uttalanden i förarbeten. Utredningen har inte heller kunnat finna någon praxis där förutsättningarna för lämplighet har utvecklats.

Det är visserligen sällsynt att Energimarknadsinspektionen avslår en ansökan om koncession på grund av att anläggningen inte anses lämplig ur allmän synpunkt.[35] Lagstiftning med stort handlingsutrymme för prövningsmyndigheten och bedömningar som kan påverkas av föränderliga prioriteringar som inte följer av författnings- eller praxisändringar skapar dock en osäkerhet och minskad förutsebarhet. Det i sin tur ökar risken för behov av kompletteringar. Regionnätsföretagen och Svenska kraftnät har också i en skrivelse[36] till regeringen lyft bl.a. vikten av att förtydliga hur ledningens allmänna lämplighet enligt ellagen ska bedömas.

Energimarknadsinspektionen framhåller i sin årsredovisning[37] 2021 att kompletteringar medför avsevärt längre handläggningstider. Vid en genomgång av ett urval av Energimarknadsinspektionens krav på komplettering de senaste åren har utredningen kunnat konstatera att kompletteringar t.ex. har avsett

- syftet med ledningen,
- nuvarande och framtida effektbehov,
- ledningens utformning, t.ex. stolptyper, förutsättningar för luftledning respektive kabel,
- vilken överföringskapacitet ledningen dimensioneras för,
- elsäkerhetsaspekter som typ av systemjordning, nollpunktsutrustning, beräknad jordslutningsström och frånkopplingstid samt
- kostnader.

[35] Såvitt känt för utredningen förekommer endast enstaka äldre beslut där avslag motiverats i frågan om anläggningens lämplighet, se t.ex. regeringens beslut den 31 maj 2001 i ärende N2000/4477/ESB.
[36] Svenska kraftnät m.fl. (2021).
[37] Energimarknadsinspektionen (2022a), s. 65.

En lämplighetsprövning anpassad till klimat- och energiomställningen

Som redovisats i kapitel 5 är det av stor betydelse för energi- och klimatomställningen att elnätet kan anpassas i tid. Det är därför viktigt att prövningen av elledningar inte görs mer omfattande än vad som är motiverat för att skydda andra starka intressen.

En ledning som kräver linjekoncession orsakar i regel olägenheter för människors hälsa och miljön, begränsar möjligheterna att använda marken för andra ändamål, orsakar intrång i enskildas möjligheter att använda sin mark och innebär ett monopol och en rätt att ta ut nätavgifter. Med den utformning som intäktsregleringen har i dag kan det finnas ekonomiska incitament för nätföretagen att bygga ledningar även om dessa inte behövs. För flera av dessa aspekter har lämplighetsprövningen inneburit ett viktigt skydd. Även lämplighetsprövningens historiska betydelse att ge staten ett reglerande inflytande över elförsörjningen bör nämnas.

Miljöbalkens tillämpning vid koncessionsprövningen innebär enligt utredningen numera ett tillräckligt skydd för människors hälsa och miljö respektive annan användning av mark- och vattenområden vid koncessionsprövningen. Detsamma gäller säkerhetsfrågor som regleras i elsäkerhetslagen.

Koncessionspliktiga ledningar byggs i regel på annans mark. Ett beslut om linjekoncession innebär att vissa förutsättningar för att få utnyttja utrymme på en fastighet genom ledningsrätt inte behöver prövas i förrättningen enligt 11 § ledningsrättslagen (1973:1144). Det handlar t.ex. om bedömningen enligt 6 § ledningsrättslagen om ändamålet med ledningen bör tillgodoses på annat sätt och om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger fördelarna med den. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får den enskildas rätt till sin egendom endast inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

För att ett koncessionsbeslut ska bibehålla sin betydelse vid en ansökan om ledningsrätt bör lämplighetsprövningen utformas så att koncession endast kan ges till ledningar som är motiverade av angelägna allmänna intressen. Det innebär också att lämplighetsprövningen ger ett skydd mot att nätföretagen skulle kunna få koncession för ledningar som är onödiga.

I vissa situationer följer av lagstiftning, samhällets målsättningar för elförsörjningen eller en konkurrenskraftig elmarknad att en ledning är motiverad av angelägna allmänna intressen. Det bör förtydligas att om en ledning behövs av sådana skäl ska den också anses lämpligt ur allmän synpunkt.

Lämplighetsprövningen bör också inkludera en bedömning av vissa överföringstekniska aspekter. Denna del av prövningen bör enligt utredningen dock begränsas till att avse sådana aspekter som är grundläggande för om ledningen kan tillgodose de behov den syftar till på ett ändamålsenligt sätt. Det är viktigt att denna del av lämplighetsprövningen ges tydliga ramar bl.a. eftersom det annars finns en risk för utdragna prövningsprocesser.

Lämplighetsprövningen bör alltså fokusera dels på frågan om en ledning behövs eller ökad nätkapacitet är lönsam, dels på vissa angivna överföringstekniska aspekter.

Med hänsyn till det stora behov av att bygga om eller ut elnätet i framtiden som har beskrivs i kapitel 5, anser utredningen att frågan om en planmässig utbyggnad åter har aktualiserats. Utredningen bedömer att den ökade samordningen mellan nätföretagen om elnätets utveckling i regel bör vara tillräcklig för att undvika att ledningar byggs som strider mot planer för elektrifiering på nationell nivå. Regeringen har också i elektrifieringsstrategin[38] påpekat att nätutvecklingsplaner bör vara förenliga med varandra och planerar att i åtgärd 3 ge Svenska kraftnät ett samordnande uppdrag i detta avseende. Framkommer ändå skäl att anta att en ledning är oförenlig med nationella planer för elnätet bör det kunna beaktas vid bedömningen av om ledningen behövs.

Bedömningen av om en ledning behövs eller ökad nätkapacitet är lönsam

Skyldigheter enligt ellagen eller EU-rätt

När en ledning behövs för att uppfylla skyldigheter enligt ellagen eller EU-rätt bör prövningen fokusera på om en sådan skyldighet föreligger och en ledning behövs för att tillgodose den skyldigheten.

Som exempel kan nämnas en ledning som behövs för att ansluta en elektrisk anläggning till elnätet enligt 3 kap. 6 § ellagen. Förstär-

[38] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 26 och 29.

kande åtgärder som krävs i andra delar av elnätet för att anslutningen ska kunna genomföras bör inte omfattas av denna punkt i bestämmelsen utan i stället bedömas i relation till en säker och tillräcklig elförsörjning. Eftersom nätföretaget får neka anslutning om förstärkningar krävs kan dessa nämligen inte anses vara en sådan direkt skyldighet som avses i utredningens förslag.

Behovet av en ledning kan också följa av EU-rättsliga krav. Ett exempel på en sådan situation är när transmissionsnätet behöver stärkas för att uppfylla artikel 16 (8) i EU:s elmarknadsförordning[39] som ger uttryck för krav på marknadsintegration mellan länder.

De skyldigheter som avses i bestämmelsen behöver inte åvila sökanden utan det är tillräckligt att ledningen som sådan uppfyller en skyldighet som åvilar ett nätföretag. En ansökan om linjekoncession kan alltså göras av någon annan än det nätföretag som är skyldig att bygga en ledning enligt första stycket 1. Sökanden måste dock uppfylla övriga krav i ellagen t.ex. vara lämplig från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet enligt 2 kap. 16 §.

En säker och tillräcklig elförsörjning

Behövs en ledning för att på ett säkert sätt tillgodose den överföring som efterfrågas bör den enligt utredningen anses lämplig. Det kan t.ex. avse ledningar som behövs för att upprätthålla drift- och leveranssäkerhet. Ledningar som behövs för ett tillförlitligt system omfattas av begreppet tillräcklig.

Bedömningen av vad som behövs för en säker och tillräcklig elförsörjning behöver anpassas till den skyndsamhet som krävs för att nå klimatmålen och de osäkerheter som omställningen innebär. Regeringen anger i Elektrifieringsstrategin[40] att det bör klargöras om nätföretag får och ska bygga ut elnäten baserat på prognoser och långsiktiga scenarier och hänvisar till nätföretagens nätutvecklingsplaner. Regeringen har i Elektrifieringsstrategin[41] också uttalat att utbyggnaden av elnät behöver bli mer proaktiv och förfrågningar om anslutning hanteras effektivt.

[39] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).
[40] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 54.
[41] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 52.

Utredningen delar bedömningen att det behövs en mer proaktiv utbyggnad av elnätet. Begreppet tillräcklig bör därför tolkas i relation till förväntade framtida behov. Det bör inte förväxlas med tillförlitlighet och de leveranssäkerhetsnormer som gäller för att systemet ska vara driftsäkert. Samtidigt måste beaktas att en linjekoncession inte enbart innebär ett antal skyldigheter[42] för nätföretaget utan även t.ex. en ensamrätt till överföringen av el på ledningen, en rätt att ta ut avgifter för överföringen och att vissa krav för att ta mark i anspråk inte prövas vid en ansökan om ledningsrätt. Ledningar som kräver linjekoncession medför också ofta en betydande påverkan på omgivningen.

Även om lämplighetsprövningen anpassas till ett mer proaktivt byggande bör behovet av en ledning bygga på välgrundade antaganden, t.ex. en prognos om framtida utveckling och överföringsbehov. Så sker också till viss del redan i dag. Dessa antaganden om behov måste vara välgrundade men alltför höga krav på säkra antaganden skulle riskera att fördröja omställningen. Det bör inte förutsättas faktiska ansökningar om anslutning.

Vilket underlag som krävs för att kunna bedöma behovet av ökad kapacitet i elnätet kan enligt utredningen variera från fall till fall. I vissa situationer, t.ex. när förnybar och platsspecifik produktion ska anslutas i lägre spänningsnivå och förutsätter förstärkningar i region- eller transmissionsnät, kan behovet framstå som uppenbart medan det i andra fall kan vara mer svårbedömt, t.ex. i fråga om regioner och städers utveckling eller industrin och transportsektorns elektrifieringstakt.

Utredningen anser att det är av vikt för kortare ledtider att utredningskraven blir rimliga i relation till de osäkerheter som omställningen innebär. Risken finns att kraven på utredning av behovet annars ställs så högt att elnät som kräver linjekoncession inte får koncession förrän behoven i det närmaste är ett faktum. Eftersom ledtiderna för elnät är långa skulle en sådan utveckling riskera att klimatmålen och de energipolitiska målen inte kan nås.

Nätutvecklingsplaner och den dialog som ska föregå dessa kan enligt utredningen utgöra ett bra underlag för att bedöma vissa behov. I andra fall kan det krävas underlag om en viss aktörs planer på att etablera en verksamhet på en viss plats. Det bör inte krävas att behovet ska framgå av en nätutvecklingsplan utan det bör stå nät-

[42] Dessa redovisas i SOU 2019:30, s. 63 f.

företaget fritt att ge in det underlag för prövningen som lämpar sig i det enskilda fallet.

I sammanhanget bör transmissionsnätets utveckling beröras särskilt. Svenska kraftnät analyserar regelbundet olika scenarier för elsystemets utveckling. I *Långsiktig marknadsanalys 2021*[43] anger Svenska kraftnät fyra scenarier för utvecklingen fram till 2050. Scenarierna är inte prognoser utan syftar till att utgöra utgångspunkt för analys av utmaningar i framtidens kraftsystem. För samtliga scenarier antas energi- och klimatmålen nås men på olika sätt. I alla scenarierna ökar elanvändningen i takt med att energisystemet ställs om för att nå klimatneutralitet. Den totala elanvändningen skiljer sig dock mellan scenarierna, se avsnitt 5.2.2. Till skillnad från tidigare analys[44] har inget av dessa scenarier pekats ut som det mest troliga utfallet. Det framhålls också att användningen kan bli ännu högre.

Scenarierna ligger till grund för samhällsekonomiska analyser av Svenska kraftnäts investeringar. Vilka scenarier som ska användas och på vilket sätt analyseras inför varje investeringsbeslut. Dessa överväganden kan, i de fall behovet av en ledning uppstår på grund av förväntad ökad elanvändning, utgöra ett underlag för bedömningen av om ledningen behövs. Scenarierna är dock av övergripande karaktär och det bör i en ansökan utvecklas vilket överföringsbehov en ledning syftar till att tillgodose. Detta följer också av 5 § förordningen om nätkoncession. Rimliga antaganden om framtida överföringsbehov kan därvid göras utifrån scenarier om nationellt elbehov och målsättningar för elektrifieringen i kombination med antaganden om utvecklingen i berörda områden. Energimarknadsinspektionen bör därvid bedöma rimligheten i de antaganden som ligger till grund för analysen.

Prövningen enligt 2 kap. 12 a § första stycket ellagen i utredningens förslag syftar till att bedöma om en ledning överhuvudtaget behövs. Så bör anses vara fallet om befintligt nät inte kan tillgodose en överföring som motsvarar elförsörjningens behov eller förväntade framtida behov. Det bör i detta första led av lämplighetsprövningen inte bedömas om den sökta ledningens överföringskapacitet och tekniska utformning motsvarar det överföringsbehov som ska tillgodoses. Frågan om den sökta ledningen är ändamålsenligt placerad i nätet och lämpligt utformad för sitt syfte prövas i stället i nästa led, dvs. enligt 2 kap. 12 a § andra stycket ellagen i utredningens förslag.

[43] Svenska kraftnät (2021a), s. 13.
[44] Svenska kraftnät (2019b).

Ökad nätkapacitet som är samhällsekonomiskt lönsam

Ett annat skäl att bygga ut elnätet, som kan vara av betydelse för omställningstakten och konkurrenskraften, kan t.ex. vara att öka överföringskapaciteten mellan elområden i Sverige i syfte att sänka elpriser. En sådan ledning skulle strikt betraktat inte behövas för en säker och tillräcklig elförsörjning om behovet av el ändå kan tillgodoses men till ett högre pris. Sådana ledningar bör dock också anses lämpliga om de bidrar till minskade nätbegränsningar och ett effektivare utnyttjande av elproduktionsresurser på ett sätt som bedöms lönsamt för samhället.

Andra angelägna allmänna intressen

Det bör vara möjligt att beakta andra situationer där en ledning kan vara lämplig ur allmän synpunkt. Det bör dock förutsätta att en ledning behövs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Som exempel kan detta åtminstone inledningsvis omfatta sådana ledningar som behövs för att uppfylla Svenska kraftnäts uppdrag[45] att bygga ut transmissionsnätet till områden inom Sveriges sjöterritorium. I den mån välgrundade antaganden om etablering av havsbaserad elproduktion finns kan sådana ledningar också anses behövas för en säker och tillförlitlig elförsörjning.

Överföringstekniska aspekter som bör ingå i lämplighetsbedömningen

Utredningen föreslår att de överföringstekniska aspekter som ska bedömas inom ramen för lämplighetsprövningen ska regleras uttömmande. Det innebär att aspekter som inte anges i andra stycket i den föreslagna bestämmelsen inte heller ska beaktas vid lämplighetsprövningen.

När en ledning behövs bör den planeras på ett sådant sätt att den på ett ändamålsenligt sätt uppfyller de behov som den syftar till att tillgodose. Aspekter som enligt utredningen är motiverade att bedöma är ledningens placering i nätet, dvs. mellan vilka anslutningspunkter ledningen dras, med vilken spänning och om den ska upp-

[45] 3 § 2 förordningen (2007:1119) med instruktion för Affärsverket svenska kraftnät.

föras som en växel- eller likströmsledning. Dessa överföringstekniska val utgör grundläggande beslut om vilken ledning som bör byggas för att syftet ska uppnås. Det bör framhållas att dessa överföringstekniska aspekter i många fall bör vara uppenbara eller i vart fall enkla att beskriva utifrån ledningens syfte, varför någon omfattande utredning i regel inte bör krävas.

Utredningen anser att det ligger i begreppet ändamålsenlig att ledningens placering i nätet, dess spänning och utformning som likström eller växelström inte väljs på ett sätt som medför orimligt stora kostnader.

Exempel på frågor som inte bör ingå i lämplighetsbedömningen

Ledningens överföringskapacitet inom angiven spänning

I Elektrifieringsstrategin framhåller regeringen att när elnät ska byggas eller förstärkas bör det oftare byggas med högre kapacitet och större marginaler. En förutsättning är enligt strategin att användning av den extra kapaciteten bedöms trolig i framtiden.[46] Utredningen har under rubriken *En säker och tillräcklig elförsörjning* föreslagit att behovet bör bedömas baserat på välgrundade antaganden om framtida behov. Frågan är om det därutöver bör vara möjligt att bygga ledningar som ännu inte kan motiveras med ett välgrundat antagande om ett behov eller dimensionera ledningar för en högre kapacitet än den de antas behövas för.

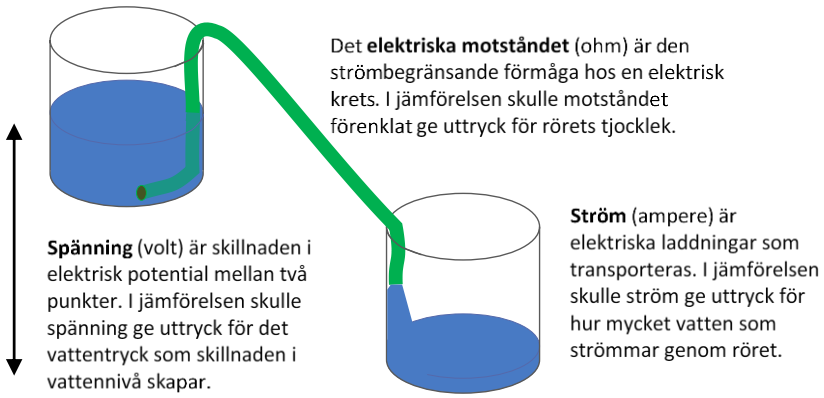
I den mån det är tekniskt och praktiskt möjligt kan det vara kostnadseffektivt och tidsbesparande om ledningar byggs för en högre överföringskapacitet än vad antaganden om framtida utveckling ger vid handen. Utredningen har därför analyserat utrymmet för att möjliggöra att ledningar uppförs med viss överkapacitet.

En lednings *möjliga* överföringskapacitet styrs av flera faktorer där spänning, hur mycket ström den byggs för att klara av och dess elektriska motstånd är några avgörande parametrar. Motståndet påverkas t.ex. av faslinornas tjocklek och material. I figur 6.1 beskrivs dessa faktorer genom en jämförelse med vatten. Figuren syftar till att ge en förståelse av begreppen men ska betraktas som förenklad särskilt i relation till överföring med växelström eftersom växelström ändrar riktning.

[46] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 54.

Figur 6.1 Spänning, ström och motstånd liknat vid vattenflöde i ett rör

Energi (wattimmar) definieras som effekt (watt) gånger tid. Effekt beräknas som elektrisk ström (ampere) gånger spänning (volt). Ju högre motstånd desto högre spänning krävs för att driva en viss ström.



Källa: Egen illustration.

Ledningens möjliga överföringskapacitet bör skiljas från dess *faktiska* överföringskapacitet som beror på ett antal andra faktorer såsom hur mycket el som produceras och efterfrågas längs ledningen och hur stor belastning kringliggande elnät klarar vid ett fel. En enskild ledning med högre kapacitet ger i vissa fall inte någon nytta om inte nätet runt om den kan hantera flödet vid ett bortfall.

Att öka en lednings kapacitet genom att bygga den för en högre spänning medför i regel att ett större utrymme tas i anspråk. Det är också grundläggande för frågan om ledningen är lämplig för sin funktion i elnätet. Utredningen har därför ansett att avsedd spänning bör ingå i lämplighetsprövningen.

Vilken strömlast en ledning byggs för att klara av eller dess elektriska motstånd förändrar i regel inte dess konstruktion på ett sådant sätt att det behövs nämnvärt större fysiskt utrymme. Utredningen anser därför att det skulle vara förenligt med 2 kap. 15 § regeringsformen att, med bibehållen rättsverkan enligt ledningsrättslagen, inte göra en prövning av dessa aspekter inom ramen för lämplighetsprövningen.

Utredningen anser också att det finns starka skäl för att inte inkludera en bedömning av möjlig strömlast och elektriskt motstånd

i lämplighetsprövningen. I den mån en frånvaro av prövning innebär en högre kapacitet än prognoser och scenarier förutser, skulle det kunna bidra till att öka takten i elektrifieringen. Genom att inte inkludera dessa aspekter undviks också komplexa bedömningar som kan riskera att förlänga prövningsprocessen. Utredningen föreslår därför att frågan om ledningens överföringskapacitet inom avsedd spänning inte bör ingå i lämplighetsprövningen.

Frågan om överföringskapacitet kan fortfarande vara av relevans för koncessionsprövningen men då inom ramen för miljöprövningen. Så kan t.ex. vara fallet i den utsträckning överföringskapaciteten är av betydelse för ledningens påverkan på miljö eller hälsa, t.ex. vid bedömningen av påverkan från magnetfält.

Lokalisering

Miljöbalkens ikraftträdande 1999 innebar bl.a. att bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenresurser i naturresurslagen fördes in i 3–4 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser tillämpades tidigare som ett led i lämplighetsbedömningen, se avsnitt 5.4.3. Samtidigt infördes en bestämmelse i ellagen som innebar att bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap. och hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövningen av en ansökan om linjekoncession. Det infördes även ett krav på miljökonsekvensbeskrivning, inklusive redovisning av alternativa lokaliseringar, vid en ansökan om linjekoncession enligt ellagen om anläggningen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.[47]

Utredningen bedömer att miljöbalkens krav på lokalisering är tillräckliga för att säkerställa att platser väljs som är lämpliga. Platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken innebär enligt förarbetena[48] att hänsyn ska tas till både miljöaspekter och god hushållning med mark och vatten. Bestämmelsen får anses ge tillräckligt skydd mot att ledningar lokaliseras på ett sätt som orsakar onödigt stort intrång eller olägenheter för tredje man. Föreligger konkurrerande markanvändningsintressen ska dessa beaktas enligt 3 kap. 1 § miljöbalken, och företräde ska ges åt en sådan användning som innebär en god hushållning. Enligt förarbetena[49] innebär det att mark och vatten ska användas på ett

[47] Prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 202 f.
[48] Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 219 f.
[49] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 29 f.

sätt som tryggar en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning. Någon ytterligare prövning av lokaliseringens lämplighet är enligt utredningens bedömning inte rättsligt motiverad. Frågan om ledningens lokalisering mellan aktuella anslutningspunkter bör enligt utredningen därför inte ingå i lämplighetsprövningen.

Utformning

Ledningens utformning bör enligt utredningen inte bedömas inom ramen för lämplighetsbedömningen, om det inte är fråga om ledningens placering i nätet eller dess tekniska utformning i fråga om likström- eller växelström samt spänning. Valet mellan luftledning och kabel bör inte prövas enligt bestämmelsen om lämplighet. Utredningens överväganden om valet mellan luftledning och kabel redovisas i avsnitt 6.4.

När det gäller annan teknisk utformning såsom val av stolpar och fundament anser utredningen att det ur ett lämplighetsperspektiv bör vara upp till nätföretaget att välja de tekniska lösningar som det finner lämpligast. Dessa bör alltså inte bedömas i lämplighetsprövningen. Att ledningen byggs på ett säkert sätt följer i dag av annan lagstiftning. Utredningen bedömer också att den flexibilitet som en koncession medger är av vikt för att långsiktigt säkra elnätet. De stolpar och fundament som nätföretaget önskar kunna välja vid byggande av ledningen behöver dock beskrivas i tillräcklig utsträckning i miljökonsekvensbeskrivningen för att ledningens miljöeffekter ska kunna bedömas. Inom ramen för miljöprövningen kan också sådan teknisk utformning aktualiseras i den utsträckning det behövs för att byggande och användning av ledningen ska ara förenlig med miljöbalkens krav.

Elsäkerhet, elkvalitet och driftsäkerhet

I dag regleras elsäkerhetsfrågor i elsäkerhetslagen och med stöd av den meddelade förordningar och föreskrifter. Det krävs också drifttillstånd enligt elsäkerhetslagen för att vissa ledningar ska få tas i drift. Andra krav som ska uppfyllas är de på god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. 9 § ellagen. Dessa krav behöver inte prövas inom ramen för lämplighetsprövningen eftersom de är krav som ska

uppfyllas. För transmissionsnätet finns därutöver mål för driftsäkerhet som meddelats med stöd av 8 kap. 3 b § ellagen. Dessa mål utgör också grundläggande förutsättningar för den verksamhet som planeras. Utredningen anser att dessa aspekter inte ska ingå i lämplighetsprövningen.

Alternativ och lämplighetsprövningen

Det är centralt att skilja på olika typer av alternativ för att avgöra om, och i så fall enligt vilka bestämmelser, de ska bedömas vid koncessionsprövningen. Vägledning för gränsdragningen mellan olika typer av alternativ kan sökas i regleringen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

- Alternativa sätt att uppnå syftet avser enligt förarbetena[50] till miljöbalken alternativ till den föreslagna verksamheten. Det bör för elnätets del inkludera alternativ som innebär att man inte bygger elnät men kan också avse alternativa sätt att föra över el.
- Alternativa lösningar för verksamheten omfattar enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § miljöbedömningsförordningen verksamhetens lokalisering, utformning samt undersökta möjliga alternativ t.ex. i fråga om teknik, skyddsåtgärder och andra relevanta aspekter. Av förarbetena[51] framgår att det avser alternativ som är relevanta för verksamheten eller det föreslagna projektet.

I det följande förtydligar utredningen på vilket sätt den anser att alternativ ska ingå i lämplighetsbedömningen och på vilket sätt.

Alternativ till att bygga elnät

När det gäller alternativ till att bygga elnät kan det handla om att lokalisera produktion eller förbrukning närmre varandra eller där nätet har tillräcklig kapacitet och att använda andra energiformer. I princip kan det också handla om alternativet att inte tillgodose energibehovet utan i stället begränsa tillväxt och möjligheterna att etablera eller ställa om verksamheter. Alternativ som att lagra energi

[50] Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 63 f.
[51] Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 129.

eller flexibilitet i förbrukning kan även påverka hur mycket el som behöver överföras och därmed hur mycket överföringskapacitet som behövs.

Det är marknadens aktörer som, utifrån förutsättningarna för och de krav som ställs på respektive verksamhet, lokaliserar produktion eller förbrukning samt utvecklar och använder alternativ såsom andra energiformer och lagring. Sådana lösningar är, som framgår av kapitel 5, en viktig del i det framtida elsystemet och det är troligt att både ökad överföringskapacitet och alternativa lösningar kommer att behövas i framtiden.

När prognoser eller scenarier ska tas fram för framtida efterfrågan på överföringskapacitet bör det ingå att bedöma i vilken utsträckning andra alternativ används eller kommer att användas på marknaden. Detta får enligt utredningen anses ingå i att prognoser eller antaganden om framtida behov ska vara välgrundade. Finns skäl att anta att t.ex. flexibilitet och lagring påverkar behovet av nätkapacitet bör nätföretaget ha beaktat det vid bedömningen av behovet av ökad nätkapacitet. Har så inte skett kan underlaget för lämplighetsprövningen anses bristfälligt.

Utredningen anser dock att det vore problematiskt om en ledning skulle kunna anses olämplig med hänvisning till att ett alternativ till att bygga elnät i stället borde övervägas om det inte redan är troligt att sådana alternativ kommer att genomföras. Lagstiftningen är inte utformad så att det är möjligt att tvinga fram alternativa lösningar och nätföretagen är rättsligt begränsade att använda sig av dem som alternativ till att bygga ut nätet. Lagstiftningen bygger snarare på principen att nätföretagen ska ansluta och bygga ut sitt nät så att elnätet kan tillgodose den efterfrågan som uppstår. Regeringen ger i Elektrifieringsstrategin[52] också uttryck för att elsystemet ska tillgodose effektbehov när och där de uppstår.

Alternativa sätt att föra över el på

Enligt utredningens förslag bör lämplighetsprövningen inkludera en bedömning av om ledningen har en ändamålsenlig placering i nätet och teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström samt spänning. I den mån det finns alternativ som kan fylla samma funktion

[52] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 19.

ligger det i begreppet ändamålsenlighet att inte välja ett alternativ som medför orimligt höga kostnader. Alternativ som inte kan fylla avsedd funktion kan inte anses lämpliga.

Alternativ när det gäller lokalisering mellan aktuella stationer och utformning, som inte bör prövas vid lämplighetsbedömningen, bör inte ingå i bedömningen. Frågan om när luftledning respektive kabel bör utredas och användas behandlas i avsnitt 6.4.

6.3.2 Miljöprövningens omfattning förtydligas

Miljöprövningen avser byggande och användning

I 2 kap. 17 § ellagen anges att 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken ska tillämpas vid en prövning av frågor om beviljande av nätkoncession för linje. Ett beslut om linjekoncession avser byggande och användning av en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning och det är frågan om byggandet och användningen av ledningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som ska avgöras enligt 2 kap. 17 § andra stycket ellagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § första stycket ellagen bör förtydligas så att det framgår att det är byggande och användning av ledningen som ska vara förenligt med aktuella bestämmelser i miljöbalken. Syftet med förslaget är att tydligare avgränsa vilka frågor som ska bedömas enligt miljöbalken vid koncessionsprövningen. Det ska alltså inte ses som en utökning av miljöprövningen, som även fortsättningsvis ska anpassas till de aspekter som kan bedömas vid prövning av en huvudsaklig sträckning, till andra prövningar som krävs och, t.ex. såvitt avser underhåll och drift, den operativa tillsynen, se även avsnitt 6.3.5.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Hushållningsbestämmelsernas syfte och tillämpning enligt ellagen

Den genom miljöbalken upphävda naturresurslagen syftade till att skapa en gemensam grund för avvägningar mellan markanvändningsintressen vid beslut om ändrad markanvändning enligt olika lagar. Naturresurslagen var inte avsedd att utgöra grund för ingripanden mot pågående markanvändning.[53]

[53] Prop. 1985/86:3, *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 14 f.

När hänvisningen till naturresurslagen infördes i ellagen framhölls i förarbetena[54] att elledningar som kräver koncession i regel är angelägna och att markavvägningsfrågorna främst bedöms höra samman med val av sträckning och inte med frågan om ledningen ska få byggas eller inte. Samtidigt framhöll Lagrådet att lagen skulle tillämpas vid bedömning av tillåtligheten. Lagrådet påpekade att prövningen av en lednings allmänna lämplighet innebär att nyttan med en ledning ska vägas mot de negativa effekter ledningen kan innebära för andra samhällsintressen. Markanvändningsintressena i naturresurslagen skulle alltså bedömas som ett led i lämplighetsprövningen och vid föreskrivande om eventuella villkor om ledningens sträckning eller utförande.[55]

Naturresurslagen kom sedermera att integreras i 3 och 4 kap. miljöbalken. Ursprungligen fanns en gemensam bestämmelse i 1 kap. 2 § miljöbalken som angav vid vilka prövningar bestämmelserna i 3 och 4 kap. skulle tillämpas bl.a. enligt ellagen. Som en följd av Miljöbalkskommitténs[56] översyn av bestämmelserna om val av plats utökades bestämmelsen om när 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas. Uppräkningen av de miljöbalksprövningar som 3–4 kap. ska tillämpas vid flyttades samtidigt till 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. I remissvar[57] föreslogs att hushållningsbestämmelserna skulle utvidgas till att även tillämpas när det gäller pågående markanvändning. Regeringen konstaterade i förarbetena[58] att hushållningsbestämmelserna i miljöbalken, likt naturresurslagen, inte var avsedda att tillämpas på pågående markanvändning och att det inte framkommit skäl att ändra det. Det förtydligades därför i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken att tillämpningen endast gäller prövningar som avser ändrad användning.

Förtydligandet i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken avser miljöbalksprövningar. Av förarbetena[59] framgår att det som återstod av bestämmelsen i 1 kap. 2 § i form av en uppräkning av speciallagar kunde upphävas eftersom samtliga dessa speciallagar reglerade hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Något resonemang kring speciallagarnas utformning finns inte i förarbetena. I 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken anges att bestämmelserna i 3 och 4 kap. endast tillämpas, som

[54] Prop. 1985/86:3, s. 14 f.
[55] Prop. 1985/86:3, s. 14 f.
[56] SOU 2004:37, *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*.
[57] Prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem*, *m.m.*, s. 125.
[58] Prop. 2005/06:182, s. 125.
[59] Prop. 2005/06:182, s. 125.

ett led i bedömningen av val av plats, i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden vid bl.a. beslut om skyddade områden, tillståndsprövning och anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Fastställande av vägplan och järnvägsplan ska jämställas med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken vid tillämpning av miljöbalkens bestämmelser enligt 3 a § väglagen (1971:948) och 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Någon motsvarade bestämmelse finns inte i ellagen.

Hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid ändrad markanvändning

Utredningen har av förarbetena[60] inte kunnat utläsa något motiv till att hushållningsbestämmelserna skulle ges en vidare tillämpning vid bedömning av elledningar än vad som gäller för verksamheter som omfattas av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Avsaknaden av en avgränsning av hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid prövning av linjekoncessioner riskerar dock att leda till oklarheter i prövningen och längre ledtider.

En ansökan om linjekoncession avser i regel en ledning av betydelse för samhället vars lämplighet ur allmän synpunkt också ska prövas. Utredningen anser att det inte är motiverat att bestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken ska ges en vidare tillämpning vid bedömningen av sådana ledningar än vad som var syftet med bestämmelserna när de infördes. Det bör därför klargöras att prövningen av 3–4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas vid bedömningen av ledningens i huvudsak bestämda sträckning och vid ändrad användning av mark- eller vattenområden.

I sammanhanget bör särskilt beröras hur avgränsningen ska tolkas när en befintlig ledning ska förstärkas. Utredningen anser att det får betraktas som samma markanvändning, nämligen överföring av el, även om ledningens kapacitet ökar. Det som bör bli avgörande för om bestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken ska tillämpas bör enligt utredningen vara om förstärkningen innebär att nya mark- eller vattenområden, som inte tidigare har omfattats av ett beslut om koncession, behöver användas. Hushållningsbestämmelserna bör då endast tillämpas i den utsträckning där så är fallet.

[60] Prop. 1997/98:90, s. 200–206 och 327. Prop. 1997/98:45, del 1, s. 239–245. Prop. 2005/06:182, s. 125.

Energimarknadsinspektionen handlägger ett antal ärenden om förlängning av befintliga koncessioner. En förlängning av en koncession bör enligt utredningen inte betraktas som en förändrad markanvändning. Detta gäller även om nätföretaget planerar att förnya den aktuella ledningen, förutsatt att förnyelsen genomförs inom ramen för koncessionen. Om däremot en ansökan om ändring av koncessionen ges in får en bedömning göras i det enskilda fallet om ändringen innebär att markområde som inte tidigare har använts för överföring av el berörs eller inte.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid omprövning

När det gäller omprövning av en koncession kan enligt förarbetena[61] syftet med en omprövning vara att frigöra mark för att använda den till ett annat mer angeläget ändamål. Med ett sådant syfte måste en omprövning omfatta en prövning enligt 3–4 kap. miljöbalken, vilket också uttryckligen anges i 2 kap. 35 § ellagen. Utredningen anser samtidigt att det, med de utmaningar som elnätet nu står inför, bör göras en mycket restriktiv bedömning av om annan markanvändning motiverar krav på omlokalisering av ledningar på högre spänningsnivåer. Det bör i regel endast vara rimligt om ledningen ska förnyas eller byggas om av andra skäl och det finns en lämpligare lokalisering för ledningen.

Alternativ och miljöprövningen

Vilka alternativ som måste redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning framgår av 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § 1–3 miljöbedömningsförordningen. Av bestämmelserna framgår att det är alternativ för och inte till den sökta verksamheten som avses enligt huvudregeln. Redovisningen ska inkludera en beskrivning av möjliga alternativa utformningar, möjliga alternativa platser och undersökta möjliga alternativ bl.a. i fråga om teknik, skyddsåtgärder och andra relevanta aspekter.

Inom ramen för den specifika miljöbedömningen ska alltså alternativa sätt att lokalisera och utforma den sökta ledningen redovisas

[61] Prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 53 f.

och bedömas. Alternativredovisningen utgör ett underlag bl.a. för prövningen enligt 2 kap. miljöbalken.

Utredningens förslag i avsnitt 6.4 innebär en specialreglering i relation till miljöbedömningsförordningen eftersom det föreslås andra föreskrifter för när alternativen luftledning och kabel ska redovisas i en ansökan om koncession för en växelströmsledning med en spänning om 130 kV eller högre.

Alternativ för verksamheten får enligt utredningens uppfattning anses omfatta sådana alternativ som är realistiska för en ledning med dess avsedda placering i nätet och tekniska utformning i fråga om likström- eller växelström samt spänning. Alternativ till dessa grundläggande aspekter bör enligt utredningen i regel betraktas som alternativ till verksamheten eftersom de kan påverka om och hur ledningen kan uppfylla sitt syfte.

Alternativ till verksamheten är sådana alternativ som omfattas av 17 § 4 miljöbedömningsförordningen. Av bestämmelsen följer att alternativa sätt att nå samma syfte endast ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning om länsstyrelsen har begärt det under samrådet. Enligt praxis[62] från Högsta domstolen ska länsstyrelsen i första hand ta ställning till frågan om det behövs en redovisning av alternativa sätt att uppnå verksamhetens grundläggande syfte. Av förarbetena[63] till miljöbalken framgår att ett sådant krav kan vara motiverat t.ex. vid stora verksamheter och åtgärder som ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken och att det i vissa fall kan var lämpligt att länsstyrelsen samråder med regeringen innan kravet framställs. Om länsstyrelsen inte begär en sådan redovisning ska alternativa sätt att uppnå syftet enligt praxis[64] inte föras in i bedömningen av om en miljökonsekvensbeskrivning motsvarar kraven på redovisning av alternativ. Enligt Högsta domstolen kan ändå frågan om alternativa sätt aktualiseras inom ramen för den materiella bedömningen av tillståndsansökan.

Utredningen anser att det endast i mycket få fall bör vara motiverat att kräva redovisning av eller pröva alternativa sätt att uppnå syftet vid byggande av elnät. Med en utvecklad energi- och nätplanering enligt utredningens förslag i avsnitt 6.2 anser utredningen dock att länsstyrelsen bör vara i en bra position för att bedöma om det är

[62] NJA 2009, s. 321.
[63] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 63 f.
[64] NJA 2009, s. 321.

motiverat att begära en sådan redovisning. Det är också av vikt för effektiva processer att en sådan begäran framställs tidigt så att nätföretaget, och andra berörda, tidigt får en indikation om att andra sätt att uppnå syftet är aktuella att redovisa och bedöma.

I avsnitt 6.3.1 beskrivs hur alternativ bör beaktas vid lämplighetsprövningen.

6.3.3 Krav på innehållet i en ansökan om linjekoncession uppdateras

Uppgift om likström- eller växelström

Lämplighetsprövningen bör enligt utredningens förslag inkludera en bedömning av om ledningen har en ändamålsenlig utformning i fråga om växelström eller likström. Det bör därför förtydligas i 5 § förordningen om nätkoncession att ansökan ska innehålla en uppgift om ledningens utformning i fråga om lik- eller växelström.

Alternativa ledningssträckningar

Enligt 5–6 §§ förordningen om nätkoncession ska en ansökan om nätkoncession för linje bl.a. innehålla en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kommer att iakttas samt en uppgift om vilka alternativa ledningssträckningar som sökanden har undersökt. Krav på uppgift om alternativa ledningssträckningar och resultatet av genomförda samråd infördes 1982 i den äldre elförordningen (1982:548) i syfte att öka hänsynen till andra markanvändningsintressen.[65] Denna hänsyn regleras i dag genom 3–4 kap. miljöbalken.

Kravet på redovisning av alternativ och resultatet av samråd fanns med oförändrat i elförordningen (1994:1250). Vid den tidpunkten fanns ännu inte något krav på miljökonsekvensbeskrivning i ellagen och lokaliseringen bedömdes med stöd av bestämmelserna i ellagen om lämplighet och villkor. Kravet på redovisning av samråd togs bort när den nu gällande elförordningen (2013:208) trädde i kraft. Sedan 2021 finns bestämmelsen om ansökans innehåll i förordningen om nätkoncession.

[65] Prop. 1981/82:188, s. 33.

Kraven på redovisning av alternativ kvarstår oförändrade och framgår i dag av 6 kap. 35 § miljöbalken och 17 § 1–3 miljöbedömningsförordningen avseende anläggningar som ska antas medföra betydande miljöpåverkan. För andra ledningar ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Enligt 6 kap. 47 § miljöbalken ska en liten miljökonsekvensbeskrivning innehålla de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge.

Genom de krav som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning anser utredningen att redovisning av alternativa ledningssträckningar regleras på ett tillräckligt sätt. Förordningen om nätkoncession bör därför ändras så att kravet på redovisning av alternativa ledningssträckningar vid en ansökan om linjekoncession tas bort.

6.3.4 Miljöprövningen underlättas genom ökad vägledning

Ledningar som kräver linjekoncession är ofta långa, särskilt på högre spänningsnivåer där det kan vara fråga om många mil. Lokaliseringsutredningar omfattar bedömningar av ett stort antal miljöeffekter och motstående markanvändningsintressen. Ledningarna berör inte sällan flera kommuner och, särskilt på högre spänningsnivåer, ofta även flera länsstyrelser. Det är en komplex process att identifiera en lokalisering som uppfyller miljöbalkens krav och beskriva ledningens miljöeffekter. Även frågan om när skyddsåtgärder är miljömässigt motiverade och rimliga samt om dessa åtgärder i så fall ska hanteras inom ramen för en ansökan om koncession eller andra prövningar kan vara svårbedömd.

Flera nätföretag har framhållit[66] att omfattande krav på utredningar av alternativ och anpassningar av ledningar är en betydande orsak till utdragna samråd och prövningsprocesser. Utredningens analys ger vid handen att osäkerhet kring tillämpning av lagstiftningen och kravnivå kopplat till tre områden särskilt bidrar till dessa utmaningar nämligen alternativredovisning, magnetfält och artskydd, främst avseende fåglar.

[66] Inspel till Klimaträttsutredningen från Ellevio, E.ON Sverige och Vattenfall Eldistribution.

Magnetfält

Alla elektriska anläggningar och apparater ger upphov till magnetfält och elektriska fält. Tillräckligt starka magnetfält eller elektriska fält kan ge upphov till akuta men normalt sett tillfälliga effekter på t.ex. nervsystemet.[67] Strålsäkerhetsmyndigheten har tagit fram referensvärden[68] för att skydda allmänheten mot säkerställda hälsorisker från sådana fält. För växelströmsledningar är referensvärdet 100 mikrotesla. Magnetfälten invid växelströmsledningar är vanligtvis långt under detta referensvärde. Exempelvis är magnetfälten ungefär 10–20 mikrotesla under en 400 kV-ledning.[69]

Referensvärdena gäller platser där allmänheten vistas. Redan en kortare tids exponering för magnetfält över referensvärdet bör alltså undvikas. En fråga som det har bedrivits omfattande forskning kring är om långvarig exponering för magnetfält under referensvärdena kan ge upphov till hälsorisker. Några säkerställda hälsorisker med magnetfält under referensvärdena har därvid inte identifierats.[70] Däremot så ger forskningen skäl att misstänka att långvarig exponering för magnetfält över ungefär 0,4 mikrotesla i bostäder kan öka risken för barnleukemi. Något orsakssamband mellan förhöjda magnetfält och barnleukemi har dock inte kunnat fastställas.[71] I Folkhälsomyndighetens miljöhälsorapport[72] 2017 görs bedömningen att om magnetfält från kraftledningar ökar risken för barnleukemi skulle det kunna förklara mindre än 0,5 procent av barnleukemifallen i Sverige, dvs. mindre än ett fall per år. Den forskning som hittills bedrivits ger inte stöd för att magnetfält under referensvärdena skulle orsaka andra hälsorisker.[73]

Frågan om exponering för magnetfält från ledningar har varit föremål för Mark- och miljööverdomstolens bedömning i två tillsynsärenden, det s.k. *Döshultsmålet*[74] och det s.k. *Delsjömålet*[75]. Dessa avgöranden refereras utförligt i Nätkoncessionsutredningens betänkande[76]. Det framstår för utredningen som att frågan om magnetfält, bl.a. med anledning av Döshultsmålet och Delsjömålet, tillmäts mycket

[67] www.ki.se/imm/icke-joniserande-stralningelektromagnetiska-falt.
[68] Strålsäkerhetsmyndigheten (2008).
[69] Arbetsmiljöverket m.fl. (2009), s. 14.
[70] www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/magnetfalt-och-tradlos-teknik/referensvarden.
[71] Folkhälsomyndigheten m.fl. (2017), s. 201 f. World Health Organization (2007), s. 355.
[72] Folkhälsomyndigheten m.fl. (2017), s. 201 f.
[73] www.ki.se/imm/icke-joniserande-stralningelektromagnetiska-falt.
[74] Mark och miljööverdomstolens dom den 26 augusti 2011 i mål nr M 4127-10.
[75] MÖD 2017:29.
[76] SOU 2019:30, s. 207 f.

stor vikt vid planering, utredning och prövning av elledningar. Det har, i vart fall sedan Döshultsmålet, sällan förekommit att nätföretag har sökt koncession för nya ledningar som beräknas innebära en exponering över 0,4 mikrotesla i bostäder. Utredningen har hittat ett ärende[77] där Svenska kraftnät ansökte om en ny koncession trots att ett antal fritidshus beräknades exponeras för värden över 0,4 mikrotesla. Ärendet, som avser en ledning mellan Nybro och Hemsjö, hade inletts innan Delsjödomen. Energimarknadsinspektionen avslog ansökan och uppgav, som ett av flera skäl, att Svenska kraftnät inte hade visat att det var orimligt att vidta åtgärder för att reducera magnetfälten och att underlaget var för bristfälligt för att föreskriva eventuella villkor angående magnetfältssänkande åtgärder. Svenska kraftnät överklagade beslutet till regeringen som angav följande bedömningsgrunder i skälen för sitt beslut:

> Om påverkan vid nybyggnation överstiger 0,4 mikrotesla bör en bedömning göras av om det innebär olägenheter och om det bedöms innebära olägenheter bör enligt skälen åtgärder utredas. En bedömning av om åtgärder är rimliga bör sedan ta sin utgångspunkt i förutsättningarna i varje enskilt fall av påverkan. I bedömningen bör bland annat vägas in de olägenheter som kan undanröjas genom att åtgärderna utförs, den lättnad i störningspåverkan som åtgärderna kan medföra, om åtgärder kan minska påverkan på flera bostadsbyggnader, hur bostadsbyggnaden används, eventuella andra olägenheter för miljö och hälsa som uppstår av den magnetfältsänkande åtgärden, eventuell påverkan på ledningens funktion samt kostnaden för åtgärden.

I ett förlängningsärende[78] avseende en 400 kV-ledning mellan Bäsna och Odesvi som överklagats till regeringen av enskilda angav regeringen samma bedömningsgrunder i skälen. Ärenden om förlängning av äldre koncessioner avser befintliga ledningar och det är vanligt att bostäder beräknas vara exponerade för magnetfält över 0,4 mikrotesla. Längs ledningen mellan Bäsna och Odesvi beräknades t.ex. ungefär 150 permanent- och fritidsbostäder vara exponerade för magnetfält över 0,4 mikrotesla längs en sträcka om 17,2 mil. Sedan 2013 gäller koncessioner som huvudregel tills vidare med möjlighet till omprövning. Det innebär att förlängningsärenden i framtiden kommer att vara väsentligt färre än de tidigare har varit. I januari 2022 handlade Energimarknadsinspektionen dock 230 ärenden om förlängning.

[77] Regeringens beslut från den 16 september 2021 i ärende I2019/02517.
[78] Regeringens beslut den 27 januari 2022 i ärende nr I2021/00059.

Utredningen bedömer att frågan om magnetfält kommer att bli alltmer avgörande för hur snabbt och på vilket sätt elnätet kan byggas om eller byggas nytt. Det innebär att nätföretagen och prövningsmyndigheterna oftare kommer ställas inför frågan vad som är hälsomässigt motiverat och rimligt. Vägledning i frågan om magnetfält skulle därför ge ett betydande bidrag för att underlätta elnätsbyggnation.

Förnyelser och förstärkningar av ledningar innebär enligt utredningen visserligen ett tillfälle att utreda och överväga om en helt eller delvis ny lokalisering eller åtgärder för att reducera magnetfält är motiverade och rimliga. Det är dock av stor vikt att kraven på utredningar och anpassningar med anledning av magnetfält motsvarar vad som är hälsomässigt motiverat och rimligt. Om magnetfält tillmäts för liten vikt finns en risk att tillräcklig hänsyn inte tas till människors hälsa. Om det däremot tillmäts för stor vikt eller att osäkerheterna kring dem inte klargörs så långt det är möjligt utifrån forskningsläget ser utredningen följande risker:

- Elnätets anpassning till energi- och klimatomställningen samt nödvändig förnyelse av åldrat nät riskerar att fördröjas.
- Regeringens ambition, som uttrycks i Elektrifieringsstrategin[79], att lägga till kapacitet när nätförstärkningar ändå görs riskerar att motverkas.
- Elnätets anpassning och utbyggnad riskerar att i större utsträckning än nödvändigt ske på bekostnad av andra intressen, t.ex. naturmiljö, friluftsliv och areella näringar om miljöer där människor vistas ska undvikas.
- Samhällsutvecklingen riskerar att begränsas, dels genom att elnätet inte kan tillgodose effektbehov i önskad takt, dels genom att ledningars påverkansområde anses större än motiverat.
- Tvingande skydd för t.ex. naturmiljö, arter eller riksintressen och ökande konkurrens om markanvändningen samt magnetfält innebär också en risk att elnätsbyggnation hindras eller, i förlängningen att elförsörjningen riskerar att påverkas.

[79] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 54.

Folkhälsomyndigheten och Strålsäkerhetsmyndigeten lämnar på sina hemsidor[80] rekommendationer om hur hänsyn bör tas till magnetfält. De är dock allmänt hållna. Såväl Folkhälsomyndigheten som Strålsäkerhetsmyndigheten anger i sina rekommendationer att åtgärder bara bör krävas om de kan ske till rimliga kostnader. Även Institutet för miljömedicin anger[81] att åtgärder bör vidtas om det kan ske utan stora kostnader. Världshälsoorganisationen, som visserligen inte vägleder svenska prövningsmyndigheter men följer forskningen på området, bedömer[82] att det är rimligt och motiverat att vidta förebyggande åtgärder under förutsättning att de kan ske till en väldigt låg kostnad och inte äventyrar elförsörjningens hälsomässiga, sociala och ekonomiska fördelar. De allmänt hållna rekommendationerna om eventuella risker ger enligt utredningen otillräckligt stöd för att i tillämpningen bedöma i vilken utsträckning åtgärder är hälsomässigt motiverade och rimliga. Utredningen anser därför att Folkhälsomyndigheten, som enligt 4 a § första stycket 1 miljötillsynsförordningen (2011:13) är tillsynsvägledande myndighet i frågor om hälsoskydd i bostäder och lokaler m.m. enligt 9 kap. miljöbalken, bör ges ett uppdrag att ta fram vägledning avseende magnetfält och kraftledningar. Utredningen anser att en sådan vägledning bör avse långvarig exponering för magnetfält under referensvärdena och, i största möjliga utsträckning, redovisa

- forskningsläget och vilka eventuella risker som bör beaktas, med angivande vid vilka nivåer riskerna bör beaktas och hur stora riskerna bör anses vara vid olika nivåer,
- i vilka miljöer frågan om långvarig exponering för magnetfält bör beaktas,
- vilka åtgärder som bör övervägas för riskreducering med beaktande av hur stora kostnader och hur stor påverkan på andra värden som utifrån ett helhetsperspektiv är rimlig i relation till den eventuella hälsorisken,

[80] www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/miljohalsa-och-halsoskydd/tillsynsvagledning-halsoskydd/elektromagnetiska-falt. www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/magnetfalt-och-tradlos-teknik/magnetfalt/.
[81] www.ki.se/imm/icke-joniserande-stralningelektromagnetiska-falt.
[82] World Health Organization (2007), s. 372.

- om och i så fall i vilken utsträckning åtgärder som sänker beräknade magnetfält är motiverade även om åtgärderna inte kan innebära beräknade värden under 0,4 mikrotesla,
- hur beräkningar och redovisning av beräknade magnetfält bör göras med beaktade av osäkerheter i framtida strömlaster,
- en jämförelse med hur andra länder bedömer och tillämpar föregående punkter.

Strålsäkerhetsmyndigheten och Institutet för miljömedicin bör bistå Folkhälsomyndigheten med kunskapsunderlag som behövs och som dessa myndigheter kan tillhandahålla. Syftet med samrådet bör också vara att verka för en så enhetlig vägledning som möjligt från dessa myndigheter. Vid bedömningen av påverkan på andra värden som skyddas enligt miljöbalken bör samråd ske med Naturvårdsverket. Vägledningen bör tas fram med beaktande av Världshälsoorganisationens vägledning[83] såsom *Framework for developing health-based EMF standards*.

Förslaget bidrar till åtgärd 43 i Elektrifieringsstrategin[84] som anger att tydligare vägledning ska tas fram kring magnetfält, bl.a. när det gäller kravnivåer, utredning samt eventuella åtgärdsförslag.

Expropriation och inlösen

Om det i ett ärende om koncession finns en fråga om tillstånd till expropriation som ska prövas av regeringen ska även ansökan om koncession prövas av regeringen enligt 2 kap. 4 § ellagen. Enligt 2 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) är det ett expropriationsändamål att tillgodose allmänt behov av elektrisk kraft och enligt 2 kap. 5 § samma lag får expropriation ske för att upprätta skydds- eller säkerhetsområde om området behövs till skydd mot menlig inverkan från en anläggning.

Inlösen enligt 12 § första stycket ledningsrättslagen kan ske om fastighetsägaren begär det. Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan ledningsrättshavaren ha rätt att lösa in en fastighet eller del av fastighet men det förutsätter bl.a. att fastighetsägaren inte har ett beaktansvärt intresse av att behålla fastigheten eller fastighetsdelen.

[83] World Health Organization (2006).
[84] Elektrifieringsstrategin, s. 70.

Utredningen bedömer att det i dag finns osäkerheter om och i så fall när tvångsinlösen eller expropriation är ett alternativ till anpassning av ledningen på grund av magnetfält. Frivilliga förvärv förhandlas av nätföretagen inför eller efter en ansökan om linjekoncession. Expropriation har såvitt är känt för utredningen inte använts för att möjliggöra byggande av ledningar som kräver linjekoncession. Om en frivillig överenskommelse inte kan nås kan det dock ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vara mer fördelaktigt att lösa in eller expropriera byggnader för att undvika att elnätsbyggnation hindras eller fördröjs väsentligt. Utredningen anser att om en vägledning om magnetfält skulle innebära högt ställda krav på anpassning och åtgärder för att minska magnetfält är det lämpligt att se över om och i så fall när möjligheterna att expropriera eller lösa in byggnader eller fastighet bör utnyttjas i syfte att underlätta elnätsbyggnation.

Fåglar

Byggande av elledningar kan påverka fågellivet på olika sätt. I byggfas kan anläggningsarbeten och avverkning orsaka störningar. Även i driftsfas kan ledningarna påverka fågellivet. Vissa fåglar gynnas av ledningsgator genom att dessa skapar lämpliga livsmiljöer, medan andra riskerar att påverkas negativt genom att avverkade ledningsgator minskar deras livsmiljöer eller fragmenterar landskapet. Det finns också en risk att fåglar skadas eller dödas genom kollision med ledningen eller strömgenomföring vid kontakt med spänningssatta delar, s.k. eldöd. Eldöd förekommer främst i lokalnätet.[85] Ledningar som kräver linjekoncession avser i regel högre spänningsnivåer.

Enligt praxis från Mark- och miljööverdomstolen[86] utgör bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) en precisering av de förpliktelser som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. I prövningen av en linjekoncession ingår därför att bedöma hur fåglar påverkas av ett beslut om linjekoncession och om denna påverkan kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen och bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. I den mån villkor föreskrivs i ett beslut om

[85] Se t.ex. Ottvall, Richard m.fl. (2020).
[86] Se bl.a. MÖD 2013:13, MÖD 2014:47 och MÖD 2014:48 och såvitt avser linjekoncession Mark- och miljööverdomstolens beslut den 19 augusti 2020 i mål nr M 4612-19.

koncession utövar Energimarknadsinspektionen tillsyn enligt 12 kap. 1 § andra stycket ellagen.

Frågan om påverkan på fågellivet kan också prövas inom ramen för andra prövningar enligt miljöbalken såsom dispenser, Natura 2000 tillstånd, samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, t.ex. när ledningar byggs inom ramen för en områdeskoncession eller förnyas inom ramen för en befintlig linjekoncession. Krav på hänsynsåtgärder kan också aktualiseras genom tillsyn enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande avseende förlängning av koncession för en befintlig ledning ansett att hindermarkering till skydd för fåglar i flykten inte borde regleras i beslutet om linjekoncession och att den operativa tillsynen lämpligare utövas av de tillsynsmyndigheter som har lokalkännedom.[87]

Som framgår av kapitel 3 innebär EU-domstolens avgörande *Skydda skogen* att svensk praxis kan ifrågasättas. För elnätets del innebär detta betydande osäkerhet hur påverkan på fåglar ska utredas och prövas. Sammantaget bedömer utredningen att dessa osäkerheter riskerar att minska möjligheterna att korta ledtiderna för att bygga elnät och öka risken för förseningar. Som nämnts i kapitel 3 har artskyddet i svensk rätt utretts av Artskyddsutredningen (M 2020:03) som har lämnat ett antal författningsförslag. Även med ett förändrat artskydd bedömer dock utredningen att artskyddsfrågor fortsatt kommer att ha stor vikt i såväl prövning av linjekoncession som andra prövningar avseende elnät och ett ökat antal dispensansökningar är att vänta.

Utöver de oklarheter som nu finns i det rättsliga regelverket försvåras också bedömning av påverkan på fåglar av att det rör ett stort antal arter, att kunskapsunderlaget för att bedöma hur fåglar påverkas är svagt och att det finns svårighet att överföra resultat från studier eller forskning avseende en ledningstyp till en annan. Olika ledningar innebär olika typer av påverkan vilket är en viktig aspekt när påverkan från elledningar ska bedömas. Praxis, vägledning eller forskning avseende en typ av elledning är därför inte alltid relevant för en annan typ av ledning. Verksamhetsutövaren har ett ansvar men för att effektivisera processerna och underlätta för alla aktörer anser utredningen att det är angeläget att stärkt vägledning ges om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar. Utredningen anser att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ge sådan vägledning som bör omfatta såväl bedömning av risker för kollision och fågeldöd som risker med av-

[87] Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 april 2018 i mål nr M 4629-17.

verkning av ledningsgator samt när och vilka skyddsåtgärder som kan vara lämpliga att överväga.

Även det faktum att ledningar ofta påverkar långa sträckor och ett antal olika prövningar kan leda till utmaningar, inte minst när det gäller enhetlig prövning om t.ex. flera länsstyrelser ska pröva dispenser avseende olika delar av samma ledning. Syftet med uppdraget bör därför vara att ge såväl länsstyrelserna som Energimarknadsinspektionen bättre underlag för att vid tillsyn, tillstånds- och dispensprövningar samt koncessionsprövningar bedöma risker för olika fågelarter kopplat till olika typer av elledningar. Nätföretagen bör tillhandahålla de tekniska underlag som krävs.

Förslaget bidrar till åtgärd 42 i Elektrifieringsstrategin som anger att kunskapen om miljöeffekterna från elnät ska öka.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna har ett brett uppdrag. Utöver de roller som redovisats i kapitel 6.2 och kapitel 8.6, har länsstyrelsen t.ex. en roll enligt 6 kap. 32 § miljöbalken att verka för att avgränsningssamrådet och innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen och de utgör även obligatorisk remissinstans enligt 18 § förordningen om nätkoncession. De är också prövningsmyndigheter för vissa dispenser och tillstånd som krävs för att bygga en elledning. Det är viktigt att länsstyrelsen ges tillräckliga resurser för att hantera den ökade arbetsbelastning som elektrifieringen kan förväntas innebära.

Utredningen anser att det också skulle vara av betydelse för effektivare prövningsprocesser om länsstyrelsens roll blir tydligare och mer enhetlig i samråd respektive koncessionsprövning. Utredningen föreslår därför att länsstyrelserna ska ges ett uppdrag att utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd och prövningen av elledningar som kräver linjekoncession. Uppdraget bör inkludera en översyn om och i så fall hur länsstyrelsen kan bidra till att underlätta lokaliseringsutredningar och effektivare samråd.

Uppdraget bör även avse frågan hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession, se avsnitt 6.6.

När uppdraget genomförs bör även länsstyrelsens roll i planeringen beaktas i syfte att se över om synergieffekter finns mellan länsstyrelsens roll i planerings- och prövningsprocesser och om länsstyrelsen bör ges en tydligare roll att verka för att elnät av nationell betydelse för energi- och klimatomställningen möjliggörs.

6.3.5 Bestämmelsen om villkor enligt ellagen

Ändringar med anledning av lagstiftningens utveckling

Enligt 2 kap. 18 § ellagen ska en nätkoncession förenas med villkor om det behövs av i bestämmelsen angivna skäl. Redan i 1902-års ellag angavs att det i en koncession skulle anges under vilka villkor anläggningen fick byggas och användas. Sådana villkor avsåg främst bestämmelser om elsäkerhet och skydd mot person- och sakskada. I anslutning till införandet av områdeskoncessioner 1957 ändrades bestämmelsen om villkor så att villkor ska föreskrivas som behövs av säkerhetsskäl eller annars ur allmän synpunkt. Som exempel på villkor som kan behövas ur allmän synpunkt angavs behovet av naturskydd.[88]

Frågor om elsäkerhet och skydd mot person- och sakskada regleras numera i elsäkerhetslagen och Elsäkerhetsverket får enligt elsäkerhetsförordningen (2017:218) meddela föreskrifter bl.a. om beskaffenhet, placering, provning, kontroll, besiktning, användning och skötsel av elektriska starkströmsanläggningar och det krävs drifttillstånd för ledningar som omfattas av 7 § elsäkerhetsförordningen. Sådant tillstånd får enligt 8 § elförordningen endast ges om anläggningen ger betryggande säkerhet mot person- eller sakskada. Utredningen bedömer att det därför inte längre finns skäl att föreskriva villkor i detta avseende vid prövningen av en linjekoncession.

När det gäller naturskydd anges i 2 kap. 18 § ellagen sedan miljöbalkens införande att villkor får föreskrivas för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser. Det framgår också att villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt får föreskrivas. Utredningen anser därför att det inte längre finns skäl att ange att villkor får föreskrivas som av annat skäl behövs från allmän synpunkt. Bestämmelsen bör också förtydligas genom att hänvisa till miljöbalken eftersom det är

[88] Prop. 1957:161, s. 47 f.

miljöbalken som reglerar skydd för människors hälsa och miljön samt hushållning med mark och vatten. När det gäller hushållningen med mark, vatten och andra resurser bör ordalydelsen ändras på sätt som motsvarar 22 kap. 25 § 10 miljöbalken. Därigenom förtydligas att villkor som föreskrivs med stöd av hushållningsbestämmelserna ska avse villkor till skydd för naturresurser.

Utredningens förslag om villkor i relation till miljöbalkens krav är inte avsedda att ändra i vilken omfattning villkor bör föreskrivas i koncessionen utan syftar endast till att lagtexten ska bli tydligare. Av praxis[89] som avser ärenden om förlängning av koncession framgår att det vid föreskrivande av villkor ska beaktas om ett villkor bör föreskrivas i koncessionsbeslutet eller om tillsynsmyndigheterna är mer lämpade att utöva operativ tillsyn. I skälen framhåller Mark- och miljööverdomstolen att en koncession inte har rättskraft som påverkar prövningar enligt miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har utifrån ovan och med hänvisning till det allmänna villkoret upphävt villkor om körning i våtmarker, om arbeten i närheten av Natura 2000-område och om villkor om skyldighet att hindermarkera ledningen för fåglar i flykten.

Villkors förenlighet med andra krav

Det är viktigt att de ledningar som byggs också kan utnyttjas på avsett sätt och uppfylla det syfte som avses. Med undantag för det allmänna villkoret föreskrivs villkor sparsamt i linjekoncessioner, något som utredningen inte anser att det finns skäl att förändra. Med den omfattande elnätsbyggnation som behövs och de ökande kraven på anpassning anser utredningen ändå att frågan om villkor ska föreskrivas kan komma att bli mer aktuell i framtiden. För att inte riskera att villkor föreskrivs på ett sätt som kan försvåra elnätets anpassning och stärka system- och beredskapsperspektivet i ellagen bör det anges att villkor endast ska få föreskrivas om de är förenliga med

- syftet med ledningen,
- föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen om vilka krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet,

[89] MÖD 2017:64, Mark- och miljööverdomstolens domar den 7 juni 2017 i mål nr 9393-16, 9394-16 och 9397-16 samt Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 april 2018 i mål nr M 4629-17.

- målen för driftsäkerhet i transmissionsnätet och utlandsförbindelser som ansluter till transmissionsnätet enligt 8 kap. 3 b § ellagen, och
- föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen.

En sådan bestämmelse får betydelse för möjligheterna att föreskriva villkor även för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Som exempel kan nämnas att om en ledning inte kan sambyggas av driftsäkerhetsskäl får ett sådant villkor inte ställas. En bedömning måste göras i det enskilda fallet om ett villkor är förenligt med syftet med ledningen och de krav som anges.

Det bör framhållas att föreslagen bestämmelse endast begränsar möjligheten att föreskriva villkor och inte påverkar ledningens tillåtlighet enligt miljöbalken. Är ledningen inte förenlig med miljöbalkens krav och villkor inte kan föreskrivas så att ledningen blir tillåtlig blir följden att ansökan ska avslås. Kraven på beskrivning av den sökta ledningens miljökonsekvenser påverkas inte heller av den föreslagna begränsningen. Sådana anpassningar eller skyddsåtgärder som inte skulle vara förenliga med bestämmelsen bör dock inte anses utgöra realistiska alternativ att överväga i miljöbedömningen. Angående möjligheten att få en tidig bedömning i den frågan från Energimarknadsinspektionen, se avsnitt 6.5.

Frågan om ledningen som ges koncession ska uppföras som en luftledning eller en kabel regleras i regel i beskrivningen av vilken ledning koncessionen avser. Det får enligt utredningen anses utgöra en del av själva koncessionen och inte ett villkor. Utredningens förslag i fråga om detta val redovisas i avsnitt 6.4.

6.3.6 Ersättningsbestämmelserna ska ses över

Det finns en i princip oundviklig målkonflikt mellan att använda mark för elnät och för andra ändamål. På en specifik plats kan målkonflikten hanteras genom platsval och genom att ledningen ges en annan sträckning, men det innebär i praktiken att en målkonflikt uppstår på ett annat ställe. Målkonflikten kan i vissa fall mildras genom teknikval och utformning. Som framgår av avsnitt 6.4 är möjligheterna att använda

kabel, som delvis skulle kunna mildra målkonflikterna jämfört med en luftledning, dock begränsade på högre spänningsnivåer.

Det stora behovet av att förstärka och bygga ut elnätet i kombination med ett antal tvingande hänsyn t.ex. till skydd för områden och arter eller boendemiljöer samt de begränsade möjligheterna att använda kabel på högre spänningsnivåer innebär sammantaget en risk att intressen som inte är tvingande kommer att drabbas. Till dessa intressen hör de areella näringarna, som skogs- och jordbruk.

Målkonflikten med jord- och skogsbruk kommer inte att kunna undvikas när elnätet anpassas och markägare kommer att påverkas av intrång. Dessa ersätts i dag genom en engångsersättning för intrång. Utredningen anser att det är motiverat att göra en översyn av ersättningen. En sådan översyn skulle kunna bidra till större acceptans, kortare ledtider och bättre förutsättningarna att bygga ut elnätet på ett effektivt sätt.

Utredningen har inte haft möjlighet att fördjupa sig i frågorna om och hur ersättningsreglerna kan eller bör förändras. Ersättningsbestämmelserna gäller också för fler verksamheter. Det framstår dock som att såväl nivån på ersättningarna som de principer beräkningar ska grundas på, t.ex. modeller, som åker- och skogsbruksnorm, bör ses över. Ersättningsmodellen är en omfattande fråga som kräver särskild kompetens och som därför bör omhändertas genom en egen utredning.

6.3.7 Stärkta samråd, kompetensförsörjning och uppföljning av handläggningstider

Målet om halverade ledtider

Målet om halverade ledtider, se avsnitt 5.4.3, avser genomsnittstider för att bygga elnät och det är viktigt att skilja på utbyggnadsprocessen, dvs. tiden från identifierat behov till färdig ledning, och på prövningsprocessen. Prövningsprocessen, inklusive samråd och framtagande av miljökonsekvensbeskrivning, bedöms ta ungefär fem år. Utredningen anser att det riskerar att skapa orealistiska förväntningar om ambitionen är att halvera den tiden. En sådan ambition kan också innebära en ökad risk för förseningar om följden blir att frågor inte blir tillräckligt utredda.

I Elektrifieringsstrategin[90] framhålls att om ledtiderna ska kortas med mer än de tidsvinster som ändringarna i propositionen[91] *Moderna tillståndsprocesser för elnät* innebär, krävs många olika åtgärder i alla delar av processen. Utredningen delar den bedömningen. Halverade ledtider förutsätter att alla bidrar och att alla möjligheter att vinna tid utnyttjas. Det innebär också att till synes små tidsvinster i olika delar av processen kan vara den typ av tidsvinster som sammantaget gör att målet om halverade ledtider kan uppnås. Effektivare samråd, tydligare krav på utredningen inför en ansökan om linjekoncession och mer förutsebara koncessionsprövningar, är exempel på åtgärder som kan bidra och som är avgörande för att minska risken för att ledtiderna annars riskerar att öka. Förändrade arbetssätt i andra delar än prövningsprocessen t.ex. med nätutredningar, upphandling och entreprenader samt mer parallella processer kommer dock troligtvis att vara avgörande för att nå målet[92] om halverade ledtider.

Vikten av effektiva samråd och väl underbyggda underlag

När det gäller prövningsprocessen anser utredningen att ett effektivare samråd, i såväl tid som i sak, är ett av de mest avgörande momenten för att underlätta utbyggnaden av elnät. Som redovisats i avsnitt 5.4.3 pågår ett antal initiativ som syftar till effektivare samråd. Det ställer höga krav på nätföretagen att leda samrådet och tillvarata synpunkter som är relevanta för miljöprövningen.

Det är i samråd och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen som motstående intressen ska identifieras och anpassningar göras. Ibland kräver det ingående dialog mellan olika aktörer för att hitta en lösning som uppfyller lagens krav. När ansökan är framtagen och föremål för prövning är större anpassningar inte alltid möjliga inom ramen för koncessionsprövningen eller så kräver de stor tidsåtgång. Det är också i samrådet det klargörs vilka utredningar och underlag som behöver tas fram i miljökonsekvensbeskrivningen. Länsstyrelsen har här en viktig roll. Genom att t.ex. väl förutse vilka inventeringar som krävs kan tidsvinster göras.

Samtidigt är det viktigt att samrådet inte fastnar i kontroverser eller allmänt motstånd eftersom det minskar samrådets kvalitet och

[90] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 66.
[91] Prop. 2020/21:188.
[92] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 66.

ökar risken att aspekter av relevans för miljöbedömningen inte belyses. Med hänsyn till elektrifieringens behov bör samråd genomföras med utgångspunkten att elledningar uppfyller ett starkt samhällsintresse och i syfte att finna lösningar.

Energimarknadsinspektionens handläggning

Under 2020 var Energimarknadsinspektionens genomsnittliga handläggningstid 18,7 månader för ansökningar om ny koncession och under 2021 var motsvarande tid 18 månader.[93] Från att under några år fram till 2017 ha minskat har den genomsnittliga handläggningstiden ökat succesivt via 12 månader 2017[94], 14 månader 2018[95] och 14,5 månader 2019[96]. Ett förbättringsarbete i syfte att korta ledtider har pågått under flera år. Som skäl för längre handläggningstider nämns bl.a. ärendets komplexitet, behov av kompletteringar och introduktion av nya medarbetare på distans under pandemin. Energimarknadsinspektionen uppger också att omfattningen av Energimarknadsinspektionens prövning och kraven på ansökningarna har ökat succesivt.[97]

Flera av utredningens förslag syftar till ett minskat behov av kompletteringar. I Elektrifieringsstrategin utvecklas behovet av kompetensförsörjning till energibranschen och åtgärd 62 innebär en ”nationell kraftsamling kring kompetensförsörjning för elektrifieringen”. Även kompetensförsörjning till prövande myndigheter och resurser inom miljöbedömningar är av stor betydelse. Elektrifieringsstrategins åtgärd 40 att säkerställa tillräckliga resurser hos prövande myndigheter skulle kunna kompletteras med en utvärdering av Energimarknadsinspektionens och länsstyrelsernas förutsättningar att attrahera resurser t.ex. med erfarenhet av omfattande tillståndsprövningar. Även förstärkningar i remisshanteringen är centralt för kortare handläggningstider, både hos Energimarknadsinspektionen och hos dem som ska svara t.ex. länsstyrelsen och kommuner, samt hos nätföretagen.

[93] Energimarknadsinspektionen (2021b), s. 48 f. Energimarknadsinspektionen (2022a), s. 66.
[94] Energimarknadsinspektionen (2018), s. 23.
[95] Energimarknadsinspektionen (2019), s. 41.
[96] Energimarknadsinspektionen (2020a), s. 45.
[97] Energimarknadsinspektionen (2021b), s. 48 f.

Nyanserade mål för handläggningstider

Energimarknadsinspektionen har under perioden 2016–2021 i genomsnitt fått in 70 ansökningar om ny eller ändrad koncession per år.[98] Under den perioden har Svenska kraftnät enligt uppgift lämnat in i genomsnitt 2 ansökningar om koncession per år och de ärenden som har avgjorts har haft en genomsnittlig handläggningstid om två till tre år. Förlängning av befintliga koncessioner är inte medräknade. Av uppgifterna framgår att det rör sig om ett ringa antal ansökningar avseende transmissionsnät per år. Antalet är dock ökande och under perioden 2022–2027 planerar Svenska kraftnät att skicka in i genomsnitt 6,5 koncessionsansökningar per år.[99]

Ansökningar som avser de högsta spänningsnivåerna kan i regel antas vara mer omfattande och ha en längre handläggningstid än genomsnittet. Mål för handläggningstid och uppföljning som bygger på ett genomsnitt av det totala antalet ärenden kan skapa en orealistisk förväntan på hur lång tid dessa ärenden tar. Utredningen har inte övervägt på vilket sätt ärenden skulle kunna kategoriseras men det skulle kunna vara positivt för en bättre planering och uppföljning med särskild redovisning av vissa ärendetyper som generellt sett tar längre tid än genomsnittet. Energimarknadsinspektionen bör därför överväga om det kan vara lämpligt att införa mer nyanserade mål för handläggningstider avseende olika typer av ärenden.

[98] E-post från Energimarknadsinspektionen, 19 januari 2022.
[99] E-post från Svenska kraftnät, 23 februari 2022.

6.4 Bedömningen av luftledning respektive kabel vid linjekoncession

Utredningens förslag: Det ska läggas till en ny 17 a § i ellagen som anger att vid val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje ska särskild hänsyn tas till

1. ändamålet med ledningen enligt 2 kap. 12 a §,
2. kraven på drift och underhåll, god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt 8 kap., och
3. förmågan att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället enligt elberedskapslagen (1997:288).

Det ska också införas ett bemyndigande att regeringen får meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Med kabel avses både markförlagd kabel och sjökabel.

Utredningen föreslår att föreskrifter införs i förordningen om nätkoncession för växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre. I en ny 6 a § i förordningen ska kriterier anges för när skälen för den valda tekniska utformningen som luftledning eller kabel ska beskrivas i ansökan om linjekoncession för en sådan ledning.

Enligt en ny 6 b § i förordningen om nätkoncession ska växelströmsledningar som är avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som utgångspunkt byggas som luftledning. Föreligger något av kriterierna i 6 a § får en sådan ledning dock byggas som kabel. Föreligger vissa av kriterierna i 6 a § till skydd för t.ex. bebyggelse eller människors hälsa och miljön ska växelströmsledningar med en spänning om 130 kV eller högre byggas som kabel om och i den eller de delar av ledningens sträckning

1. förutsättningarna för kabel enligt 2 kap. 17 a § ellagen är uppfyllda och
2. fördelarna som kan uppnås med en kabelförläggning överväger nackdelarna jämfört med en luftledning.

Skäl för utredningens förslag

Flera intressenter har framfört till utredningen att frågan om valet mellan luftledning och kabel orsakar stor tidsutdräkt och omfattade krav på utredning i växelströmsnätet på högre spänningsnivåer, 130 kV och uppåt. Det har också framförts att det finns överföringstekniska utmaningar med användning av kabel på dessa spänningsnivåer. Vid vilka spänningsnivåer det finns en risk för negativ påverkan på ledningens eller elnätets funktion samt i vilken utsträckning kablar kan hanteras i det svenska växelströmsnätet är dock inte klarlagt. Begränsad användning av kablar påverkar inte funktionen men kan påverka hur ledningen behöver dimensioneras och integreras i elnätet samt kostnaderna.

Det är inte helt tydligt enligt vilka bestämmelser frågan om valet mellan luftledning och kabel ska bedömas och det finns i dag begränsade möjligheter att bedöma teknikvalen med beaktande av elsystemet som helhet. Utredningens uppdrag är att se över lagstiftningen för att den i ökad utsträckning ska bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. Elektrifieringen kräver snabbare utbyggnad av elnätet men också ett driftsäkert elnät med god kvalitet på överföringen av el. Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse i ellagen som anger att vid val av teknik för nätkoncession för linje ska särskild hänsyn tas till ändamålet med ledningen, vissa krav enligt ellagen och elberedskapsförmågan.

För att förslaget ska bidra till snabbare processer anser utredningen att det är avgörande att kriterier anges för valet mellan luftledning och kabel i växelströmsnätet på högre spänningsnivåer. Det finns annars en betydande risk för förlängda processer genom bedömningarnas komplexitet. Tydliga, väl avgränsade och tillämpliga kriterier för när kabel behöver utredas och när det kan krävas att kabel används på högre spänningsnivåer skulle enligt utredningen underlätta elnätsbyggnation på dessa spänningsnivåer påtagligt. Utredningens förslag till kriterier framgår av avsnitt 6.4.3.

Det är för den närmaste tiden viktigt att kriterier införs i förordningen om nätkoncessioner som anger att växelströmsledningar avsedda för en spänning om 130 kV eller högre som huvudregel ska byggas som luftledningar. Eftersom den tekniska utvecklingen kan gå snabbt och det inte kan uteslutas att det med tiden kan vara andra frågor kopplade till valet mellan luftledning och kabel som orsakar

utdragna prövningar eller andra svårigheter bör sådana kriterier anges i förordningen om nätkoncession.

6.4.1 Tydligare ram för teknikval kan ge kortare ledtider

Användning av luftledning och kabel i det svenska elnätet

I regionnätet (30–150 kV) var endast 5 procent markförlagt 2020. Det motsvarar ungefär 1 500 kilometer kabel.[100] Av transmissionsnätet var ungefär 6,5 procent anlagt som mark- eller sjökabel 2021. Det motsvarar drygt 1 125 kilometer kabel. Ungefär 1 080 kilometer, dvs. 96 procent av detta utgör likströmsförbindelser. Under perioden 2022–2031 planerar Svenska kraftnät att anlägga drygt 190 kilometer likströmskabel och drygt 50 kilometer växelströmskabel för transmissionsnätet.[101] Svenska kraftnät anger[102] att användningen av kabelteknik kommer att öka eftersom kabel behöver användas på grund av framkomlighetsskäl, t.ex. i storstäder, och för att ansluta havsbaserad vindkraft.

Förutsättningarna för val mellan luftledning och kabel skiljer sig åt på olika spänningsnivåer. På lägre spänningsnivåer är kabeltekniken ett väl fungerande alternativ förutsatt att ledningarna inte är allt för långa. Kabel kan även öka driftsäkerheten genom mindre risk för avbrott i lokalnätet.[103] Det beror på att det som huvudregel inte krävs ett trädsäkert utförande där ledningsgatan är avverkad och röjs löpande för luftledningarna i lokalnätet. Genom förläggning som kabel undviks avbrott som orsakas av fallande träd i lokalnätet. Ungefär 77 procent av det svenska lokalnätet, vanligen 10–20 kV, var förlagt som kabel 2021. Det motsvarar drygt 400 000 kilometer kabel.[104]

På högre spänningsnivåer har luftledningar ett trädsäkert utförande. Det är därför inte fallande träd som påverkar avbrottsrisken och motiverar kabelförläggning. Samtidigt har växelströmskablar på högre spänningsnivåer statistiskt högre felfrekvens och längre reparationstid än luftledningar. I region- och transmissionsnät innebär sådana kablar därför lägre driftsäkerhet. Detta kan kompenseras t.ex.

[100] Energiföretagen (2021), s. 3.
[101] E-post från Svenska kraftnät, 2 och 3 december 2021.
[102] Svenska kraftnät (2021c).
[103] Energiföretagen (2021), s. 14.
[104] 5 kap. Energimarknadsinspektionens föreskrifter och allmänna råd om krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet, EIFS 2013:1.

genom att lägga flera kabelförband så att ledningen kan vara i drift även om ett fel uppstår.[105]

På högre spänningsnivåer har även uppmärksammats att användningen av kabelteknik i växelströmsnätet kan leda till försämrad resonansstabilitet och därmed sämre elkvalitet på grund av låga resonansfrekvenser. För att utmaningarna med kabelförläggningar ska kunna hanteras förutsätts att kabelteknik tillämpas restriktivt i resten av transmissionsnätet. Det innebär bl.a. att sådan restriktivitet behövs för att skapa utrymme för anslutning av havsbaserad vindkraft om det ska göras med växelström. Risken för övertoner och resonanser i transmissionsnätet påverkas dessutom av våra grannländer liksom det svenska nätet kan påverka dem.[106] Även andra aspekter kan påverka bedömningen såsom förändringar i laster, mängden förnybara el och likströmsanläggningar.[107] Bedömningen av hur mycket och vad som kan kabelförläggas kan alltså inte göras utifrån en enskild ledning utan behöver ta hänsyn till nätet som helhet.

Svenska kraftnät, regionnätsföretagen och Energiföretagen förordar på grund av dessa tekniska aspekter att kabel ska användas i begränsad utsträckning i växelströmsnätet med en spänning på 130 kV och uppåt och att den kabel som används ska prioriteras till platser där den är nödvändig.[108] Samtidigt ställs i dag ofta krav på att utreda kabel som alternativ i prövningen, vilket kan förlänga ledtiderna. Att markägare och andra ofta föredrar kabel gör också att det upptar en stor del av samråd och prövning även i fall där tekniken av olika skäl inte är aktuell.

Kabel är också avsevärt dyrare än luftledning. Utredningen lägger inga förslag som rör finansieringen av elnät men den stora skillnaden i kostnader kan påverka nätavgifterna vilket i sin tur kan påverka svenska verksamheters konkurrenssituation och leda till ökade nätavgifter för kundkollektivet.

[105] Energiföretagen (2021), s. 7 och 14. Svenska kraftnät (2021c), s. 99. Medelius-Bredhe, Lotta m.fl. (2021), s. 4.
[106] Svenska kraftnät (2021c), s. 99 f.
[107] Lennerhag, Oscar (2020), s. 13.
[108] Medelius-Bredhe, Lotta m.fl. (2021), s. 13.

Prövningsgrunderna för teknikval

Nätföretaget väljer efter genomfört samråd enligt 6 kap. miljöbalken vilken teknisk utformning och lokalisering för en ledning de vill föreslå i ansökan om linjekoncession. Vid nätkoncessionsprövningen ska Energimarknadsinspektionen bl.a. bedöma om anläggningen är lämplig ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 12 § ellagen och enligt 2 kap. 17 § ellagen tillämpa 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken. Uppfyller den sökta ledningen inte dessa krav kan koncession inte ges.

När det gäller bedömningen av ledningens lämplighet ur allmän synpunkt finns, som framgår av avsnitt 6.3.1, ett stort handlingsutrymme för prövningsmyndigheten men syftet med bestämmelsen är enligt förarbetena[109] att hindra att samhällsekonomiskt onödiga anläggningar byggs. Innan miljöbalken trädde i kraft inkluderade lämplighetsprövningen enligt ellagen även en bedömning av lämpligheten av ledningens lokalisering och utförande.[110] På senare år har det kommit att diskuteras i vilken utsträckning, och på vilka grunder, teknikval ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen enligt ellagen. Utredningen anser att rättsläget får betraktas som oklart i detta avseende.

Prövningen av en verksamhets utformning enligt miljöbalken utgår från en bedömning av om den sökta verksamheten kan innebära en skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Om det finns skäl att anta att en ledning kan orsaka en skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö ska försiktighetsmått vidtas enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Sådana försiktighetsmått kan t.ex. vara att en annan teknisk utformning väljs för att förebygga, hindra eller motverka skadan eller olägenheten. Utgångspunkten vid bedömningen av utformning är alltså en bedömning av skador eller olägenheter enligt miljöbalken.

Kravet på skyddsåtgärder enligt miljöbalken kan enligt utredningen i och för sig innebära att kabel bör övervägas om skador eller olägenheter uppstår. I det sammanhanget behöver klargöras vilken skada eller olägenhet som kräver att skyddsåtgärder vidtas för att kunna bedöma om åtgärderna är ändamålsenliga. Det bör enligt utredningen finnas utrymme för sökanden att föreslå andra skyddsåtgärder så länge dessa är ändamålsenliga. Om en luftledning kan anpassas så att den aktuella skadan eller olägenheten undviks finns det enligt miljö-

[109] Prop. 1996/97:136, *Ny ellag*, s. 121 f.
[110] Prop. 1985/86:3, s. 14 f.

balken inte längre stöd för att på den grunden kräva en annan teknisk lösning i form av kabel. Även kostnaderna ska beaktas enligt rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken, vilket innebär att det bör gälla skador eller olägenhet av viss omfattning för att kabel ska anses utgöra en rimlig åtgärd att utreda.

Begreppen bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga teknik

EU:s industriutsläppsdirektiv[111] ställer krav på att alla verksamhetsutövare ska använda bästa tillgängliga teknik (*Best Available Techniques*, BAT). För tolkningen av vad som är bästa tillgängliga teknik och vilken miljöprestanda som kan uppnås om sådan teknik tillämpas antas s.k. BREF-dokument *(BAT Reference Document)* som uppdateras över tid. Sverige har genomfört kravet på bästa tillgängliga teknik genom att i 2 kap. 3 § miljöbalken föreskriva att bästa möjliga teknik ska användas. Enligt förarbetena[112] till miljöbalken ska tekniken vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga ur både teknisk och ekonomisk synpunkt. När det ska avgöras vad som är bästa möjliga teknik bör bedömningen ta hänsyn till vad resultatet blir för miljön i stort samt till användning av råvaror och energi-förbrukning.[113]

Det har framförts från flera nätföretag[114] att luftledningar bör anses utgöra bästa möjliga teknik på högre spänningsnivåer. Utredningen uppfattar begreppen bästa tillgängliga teknik och bästa möjliga teknik som att de syftar till att driva utvecklingen framåt och löpande höja nivån för vilken teknik som bör väljas genom att BREF-dokumenten uppdateras och en bedömning görs av vilka tekniker som finns tillgängliga. Luftledning och kabel är tekniker som finns sedan länge och att peka ut luftledningar som bästa möjliga teknik bidrar inte till syftet att driva utvecklingen och höja nivå för teknikvalet. Dessutom bygger begreppen på att det görs en prövning i det enskilda fallet och det skulle inte göras om luftledning på förhand pekas ut som bästa möjliga teknik. Utredningen har därför valt att inte använda begreppen i sitt förslag.

[111] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).
[112] Prop. 2012/13:35, *Nya regler för industriutsläpp*, s. 17.
[113] Se avsnitt 3.2.5 i utredningens delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, SOU 2021:21, för en mer utförlig beskrivning av bästa tillgängliga teknik, BREF-dokument och bästa möjliga teknik.
[114] Svenska kraftnät m.fl. (2021).

6.4.2 Utblick mot grannländerna

Nätets uppbyggnad och förutsättningar ser olika ut i olika länder. I en bilaga[115] till Nätkoncessionsutredningens betänkande görs en jämförelse mellan ett antal länder. Klimaträttsutredningen har valt att beskriva teknikvalet på högre spänningsnivåer i Danmark, Norge och Finland. Elnätet i alla tre länder är liksom i Sverige, främst baserat på växelströmsteknik. Likströmsförbindelser har använts i begränsad omfattning främst för sjökablar mellan länderna och till andra länder. Riktlinjer för och användning av kabel på högre spänningsnivåer skiljer sig åt mellan länderna. Medan Finland t.ex. planerar sin första 400 kV växelströmskabel har Danmark förlagt 180 kilometer kabel i 400 kV-nätet och 200 kilometer kabel i 220 kV-nätet. Jämförelser av teknikval i olika länder bör göras med försiktighet eftersom förutsättningarna i elnätet och i omgivningen skiljer sig mellan olika länder.

Danmark

År 2008 slöt de partier i Folketinget som stod bakom det danska energiavtalet ett avtal om riktlinjer för den framtida utbyggnaden av transmissionsnätet för el i Danmark. Avtalet angav målsättningen att i den takt som försörjningstryggheten, teknologin och de ekonomiska förutsättningarna tillåter anlägga 400 kV-ledningar i mark i stället för i luft. Tre 400 kV projekt som planerades mellan 2012–2018 fick dock genomföras utan ytterligare analys. Vidare angav avtalet att nya 132 och 150 kV-ledningar skulle byggas som markkablar medan befintliga 132–150 kV-ledningar skulle hanteras enligt en sammanhängande kabelhandlingsplan.

Ett nytt avtal[116] slöts 2016 av den danska regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti och Det Konservative Folkeparti. I det nya avtalet klargjorde parterna att de var eniga om att ändra tidigare principer för utbyggnad av transmissionsnätet. I en ny överenskommelse angavs i stället bl.a. att:

[115] SOU 2019:30, bilaga 2.
[116] www.kefm.dk/media/6644/aftale-afskaffelse-pso.pdf.

- Nya 400 kV-ledningar byggs som luftledningar med möjlighet till kabelförläggning på utvalda sträckor. Punkten justerades genom ett tilläggsavtal[117] 2020 som innebar att nya 400 kV-ledningar förläggs som kablar inom ramen för det som är tekniskt möjligt.
- Nya 132–150 kV-ledningar byggs som kablar.
- Befintliga 132–150 kV-ledningar bibehålls som utgångspunkt som luftledningar med kabelförläggning på utvalda sträckor genom naturområden och tätbebyggda områden. Även denna punkt justerades genom tilläggsavtalet 2020 så att vissa medel för kabelförläggning används till att förlägga befintliga 132–150 kV-ledningar som kabel i samband med att dessa ledningar ska förnyas och till kabelförläggning av 132–150 kV-ledningar i anslutning till 400 kV luftledningar. Dessa medel förväntas täcka kabelförläggning av halva 132–150 kV-nätet. En ny överenskommelse om eventuellt ytterligare kabelförläggning ska slutas 2025.

Nya 400 kV-ledningar byggs enligt de långsiktiga planerna för utbyggnad av elnätet som utgångspunkt som luftledningar. Enligt behovsanalysen för Danmarks nätutvecklingsplan planeras utbyggnad av transmissionsnätet med 500 kilometer 400 kV-ledning till 2030.[118] Det analyseras i det enskilda projektet hur stor del av förbindelsen som kommer vara möjlig att förlägga som kabel. Det går därför inte att på förhand säga hur stor del som kommer att kabelförläggas. Energinet har tagit fram en rapport[119], som har granskats av en internationell expertgrupp, för två stora 400 kV projekt. Slutsatsen i rapporten är att det är möjligt att förlägga upp till 15 procent av de aktuella ledningarna som kabel och att mer användning av kabelteknik i de aktuella projekten skulle leda till väsentliga och oacceptabla risker för elnätet.[120]

I de två projekt för 400 kV som byggs för närvarande har Energinet prioriterat att använda de 15 procent som ska kabelförläggas på sträckor vid särskilda naturområden och samhällen[121] och där det anses ge största möjliga nytta för medborgare och natur, t.ex. passager som

[117] www.kefm.dk/Media/1/E/Till%C3%A6gsaftale%20om%20kabell%C3%A6gning%20til%20PSO.pdf.
[118] Energinet (2019). En slutlig utvecklingsplan ska beslutas 2022.
[119] Energinet (2018).
[120] Energinet (2018), s. 117.
[121] www.energinet.dk/-/media/202214CDE0224E4487D5BFA1A616E1B8.pdf.

bedömts särskilt känsliga för landskapsbilden, passager med hög risk för fågelkollisioner, sårbara naturområden och vattendrag som även utgör områden med högt värde för rekreation och friluftsliv.[122]

Enligt uppgifter[123] från Energinet har sedan 2010 betydande sträckor av 132–150 kV växelströmsnätet förlagts som kabel i Danmark. Erfarenheten av denna kabelförläggning är bl.a. följande:

- 132–150 kV kablar förändrar resonanserna i nätet och kan riskera förstärkning av elektrisk distorsion. För att komma under gränsvärdena för elkvalitet behöver detta i vissa projekt kompenseras med filter.
- Kabelsträckorna varierar betydligt för olika ledningar. Den genomsnittliga längden för markkabel i 132–150 kV nätet är 11 kilometer. Den längsta markkabel med denna spänning är knappt 50 kilometer. Historiskt har markkabel främst använts i tätbebyggda delar av landet men på senare år och i framtiden kommer riktlinjerna att innebära att genomsnittslängden kommer att öka.
- Kablarna, som ligger på 1,5 meter djup, begränsar inte jordbruket och påverkar inte odling. Det har förekommit att täckplasten kommits åt när man grävt ner till 60 centimeter, vilket är ovanligt. Återställning av dränering är en central fråga eftersom en effektiv markavvattning är av stor betydelse för jordbrukets avkastning. Det är i praktiken inte möjligt att undvika mindre fel i dräneringsanläggningar. Om det uppstår skador på jordens struktur beror på mark- och väderförhållandena och årstiden för anläggningsarbetena. De första åren är det inte ovanligt med klagomål från ett fåtal markägare om dräneringsproblem eller extraordinära strukturskador. Dessa löses i princip alltid genom överenskommelser om åtgärder och ersättning.

[122] Informationsfilmer från Energinet www.energinet.dk/Anlaeg-og-projekter/Vestkysten-naboinformation/Information-om-projektet-Endrup-Idomlund.
[123] E-post från Energinet, 1 mars 2022.

Norge

Huvudprincipen för användning av kabel framgår av förarbetena[124] till en ändring i den norska energilagen 2009 som anger att grundprincipen är att användningen av kabel ska vara gradvis mer restriktiv med ökad spänningsnivå. Den norska regeringens politik för utbyggnad och reinvestering av det norska transmissionsnätet och delar av regionnätet beskrevs och utvecklades därefter i ett meddelande[125] till Stortinget 2012. Regeringen förtydligade att det alltid är en förutsättning för användning av kabel att den är förenlig med försörjningstrygghet, systemtekniska förhållanden och ändamålet med en ledningsförstärkning. Bedömningen av om användningen av kabel är nödvändig eller lämplig beror på såväl naturvärden som systemmässiga faktorer. Frågan avgörs i koncessionsprövningen i det enskilda fallet. Som utgångspunkt ska kabel alltid utvärderas som ett alternativ till en luftledning. Hur omfattande utredningen av kabelalternativet ska vara anpassas dock till vad som kan vara relevant för beslutet och i linje med principerna för när kabel ska användas. Bedömningen av om kabel är aktuellt i region- och transmissionsnätet ska fokusera på om det finns någon alternativ luftledningssträcka som inte är orimligt lång eller kostsam.

Därefter anges i meddelandet[126] ett antal moment och kriterier av betydelse för bedömningen på olika spänningsnivåer. Sammanfattningsvis ska markkabel utgöra huvudregel i lokalnätet upp till 22 kV medan luftledning ska utgöra huvudregel i regionnätet 22 kV–132 kV. I regionnätet 22 kV–132 kV kan mark- och sjökabel väljas på begränsade delsträckor om

- luftledning är tekniskt svår eller omöjlig, som t.ex. vid passage av sjö eller där ledningen kommer närmare bebyggelse än vad gällande lag och föreskrifter tillåter,
- luftledning medför särskilt stora olägenheter för boendemiljö och nära friluftsområden, om det råder brist på sådana områden, eller om kabel kan medföra särskilda miljövinster,
- kabel innebär en väsentligt bättre helhetslösning med beaktande av alla hänsyn,

[124] Odelstingsproposisjon 62 (2008–2009), *Om lov om endringer i energiloven*.
[125] Meld. St. 14 (2011–2012), *Melding til Stortinget, Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet*, s. 80 f.
[126] Meld. St. 14 (2011–2012), s. 80 f.

- kabelförläggning av befintligt regionnät kan frigöra utrymme för dragning av ledningar för högre spänningsnivåer och därigenom väsentligt minska de negativa effekterna av en större ledning eller väsentligt förbättra den större ledningens sträckning,
- kabelförläggning finansieras av en nyttjanderättshavare i syfte att frigöra mark för t.ex. bostäder eller utveckling av näringslivet och kabelförläggning är acceptabelt även utifrån andra hänsyn.

Transmissionsnätet 300 kV och 420 kV ska enligt meddelandet byggas som luftledning utom i följande undantagsfall:

- om en luftledning är tekniskt svår eller omöjlig, som t.ex. i städer och vid passage av större sjöar,
- om extrakostnaden för kabelförläggning av en begränsad delsträcka är motiverad av särskilda miljövinster jämfört med en luftledning eller kan innebära en väsentligt bättre helhetslösning vid en samlad bedömning.

Enligt uppgift[127] från Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) tolkas riktlinjerna mycket restriktivt för transmissionsnätet där kabel nästan aldrig väljs om det finns en aktuell luftledningssträcka. I regel krävs endast ett generellt omnämnande av kabel som alternativ till luftledning i en koncessionsansökan avseende transmissionsnät. Mer utförliga utredningar krävs endast om det finns skäl för det enligt riktlinjerna. Det är såväl de höga investeringskostnaderna som konsekvenserna för elsystemet och försörjningstryggheten som ligger till grund för riktlinjerna men miljökonsekvenserna vid anläggande av kabel på spänningsnivåer om 420–300 kV kan inte heller bortses från. Kriteriet om en väsentligt bättre helhetslösning vid en samlad bedömning kan t.ex. aktualiseras när en kabelsträcka i enstaka fall kan ge en väsentligt kortare ledningsdragning för att en luftledning skulle behöva gå runt ett område med bebyggelse. Det kan också röra sig om fall där kabel är nödvändig på några sträckor och det är lämpligt att undvika korta sträckor med inskjutna luftledningar. Särskilda miljövinster ses som en möjlighet i riktlinjerna att välja kabel när det vid en sammantagen bedömning anses bäst, och inte som ett enskilt kriterium som är avgörande för val av kabel.

[127] E-post från Norges vassdrags- og energidirektorat, 1 februari 2022.

Även i regionnätet är riktlinjerna enligt uppgift[128] från NVE mycket restriktiva även om det finns fler kriterier för när kabel ska bedömas. NVE:s erfarenhet är att riktlinjerna för det mesta har fungerat väl och bidragit till vägledning för nätföretag, myndigheter och andra intressenter. Vikten av att med jämna mellanrum uppdatera både kunskapsunderlaget och det politiska stödet för riktlinjerna framhålls för att undvika att riktlinjernas relevans diskuteras i enskilda koncessionsärenden. Kunskapsunderlaget genomgår t.ex. nu en uppdatering, vilket senast skedde 2004.

Finland

I Finlands nätutvecklingsplan[129] framgår att skälet till att kabel används i så begränsad utsträckning i högspänningsnätet är de tekniska och ekonomiska utmaningarna i ett transmissionsnät med så långa avstånd. Växelströmskablar används huvudsakligen i transformatorstationer längs sträckor om några hundra meter. Finlands första 400 kV växelströmskabel, ungefär 12 kilometer, planeras i Helsingforsområdet.[130]

6.4.3 Föreslagna föreskrifter och kriterier

Luftledning ger upphov till olika typer av påverkan på omgivningen t.ex. på naturmiljö, artskydd, områdesskydd, landskapsbild, friluftsliv och kulturmiljö samt störningar i form av magnetfält, inklusive den oro sådana fält kan orsaka. En luftledning tar även mark i anspråk för ledningsgatorna. Samtidigt är den snabbare och billigare att bygga, lättare att underhålla och har lägre risk för avbrott än kabel på högre spänningsnivåer. Det gör att nätföretagen normalt föredrar luftledning.

Kabel har fördelen att den kräver smalare ledningsgator än en luftledning, dvs. tar mindre mark i anspråk. Kabel påverkar också landskapsbilden i mindre utsträckning och ger inte på samma sätt upphov till buller eller magnetfält, varför kabel ofta förespråkas av bl.a. markägare och boende. Samtidigt har även kabel negativ påverkan på

[128] E-post från Norges vassdrags- og energidirektorat, 1 februari 2022.
[129] Fingrid, s. 81 och 90.
[130] E-post från Fingrid, 25 november 2021.

omgivningen. På högre spänningsnivåer kan påverkan på markbundna värden och hydrologi bli stor på grund av gräv- och sprängningsarbeten samt den väg som anläggs längs kabeln. Även möjligheten att bevara lågväxande vegetation är begränsad på en kabel. Därtill kommer de tekniska utmaningarna med kabel på högre spänningsnivåer i växelströmsnätet.

Vid bestämmande av kriterier för användning av luftledning respektive kabel behöver både avgöras vilka kriterier som ska föreskrivas och vilka spänningsnivåer de ska tillämpas på.

Luftledning bör vara huvudregel för växelström 130 kV och uppåt

När det gäller 400 kV-växelströmsnätet får det enligt utredningen anses klarlagt att det med dagens teknik finns en gräns för hur mycket kabel som kan användas utan att påverka elnätets funktion. Det framstår därför som klart att sådana ledningar som utgångspunkt bör byggas som luftledning.

När det gäller 220- och 130 kV-nätet är frågan mer svårbedömd. Av det danska exemplet följer att det i och för sig framstår som tekniskt möjligt att i stor utsträckning kabelförlägga ledningar på dessa spänningsnivåer. Samtidigt skiljer sig förutsättningarna åt i Sverige och Danmark. Sverige har ett mer omfattande ledningsnät, väsentligt mer elnät på högre spänningsnivåer och en annan ägarstruktur. Danmark[131] har t.ex. 210 kilometer 200 kV-ledning och Sverige[132] har 4 000 kilometer 220 kV ledning. När det gäller 132–150 kV-ledningar har Danmark ungefär 4 370 kilometer sådana ledningar som ägs av Energinet. Någon samlad uppgift om det svenska 130 kV-nätet har inte gått att få fram. Enligt uppgifter[133] från de tre största regionnätsbolagen i Sverige, Vattenfall, Ellevio och E.ON. äger de tillsammans uppskattningsvis drygt 16 000 kilometer ledning som är eller håller på att byggas om till 130 kV-ledningar. Till det kommer övriga regionnätsägares 130 kV-ledningar.

De fysiska avstånden, markförhållandena och t.ex. mängden känsliga vattenförekomster skiljer sig också åt mellan länderna. I Danmark[134] finns t.ex. 250 Natura 2000-områden och 28 ramsarområden medan

[131] E-post från Energinet, 22 november 2021.
[132] E-post från Svenska kraftnät, 2 december 2021.
[133] E-post från Vattenfall Eldistribution respektive E.ON. Sverige den 29 mars 2022.
[134] www.mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/natura-2000-omraaderne/fakta-om-omraaderne/.

det i Sverige[135] finns drygt 4 000 Natura 2000-områden och 68 ramsarområden. Danmark[136] är också Nordens befolkningstätaste land med 138 invånare per kilometer att jämföra med 25,7 invånare per kilometer i Sverige[137].

Energinet har på grund av det politiska beslut som fattades om kabelförläggning 2008 tagit fram nätmodeller och mätsystem som ger goda förutsättningar för att genomföra analyser av elkvalitet.[138] Den ekonomiska effekten av en omfattande kabelförläggning på dessa spänningsnivåer skulle bli större i Sverige än i Danmark redan på grund av den större mängden nät men också på grund av att det kan antas förekomma mer behov av kostsamma sprängningsarbeten vid kabelförläggning i Sverige.

En hög kablifieringsgrad i regionnätet kan påverka möjligheterna att använda kabel på högre spänningsnivåer.[139] En stor del av transmissionsnätet och regionnätet behöver byggas om eller ut de kommande åren. Mark- och sjökabel kommer vara en väsentlig del i lösningen för att kunna ansluta havsbaserad vindkraft och förstärka elnätet i storstadsområden eller tätorter. Utredningen anser sammantaget att det med befintligt kunskapsunderlag får anses tjäna klimatmålen bäst om kabel används restriktivt även i 130–220 kV-nätet så att tekniken finns tillgänglig där den behövs. Även den stora kostnad en omfattande kabelförläggning i 130 kV nätet skulle innebära bör beaktas.

Utredningen lämnar inget förslag om att teknikvalet bör regleras genom föreskrifter för likströmsledningar eller för växelströmsledningar på spänningsnivåer under 130 kV eftersom det inte framkommit skäl som motiverar sådana kriterier. Lagförslaget syftar inte heller till att förändra tillämpningen på lägre spänningsnivåer. Bemyndigandet är dock utformat så att regeringen har möjlighet att meddela sådana föreskrifter om behov uppstår.

[135] www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden.
www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/vatmarker-skyddade-enligt-ramsarkonventionen.
[136] www.eu.dk/da/fakta-og-tal/statistik/indbyggere-og-areal.
[137] www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige.
[138] Lennerhag, Oscar (2020), s. 10.
[139] Lennerhag, Oscar (2020), s. 13.

Kriterier för när kabel ska utredas och användas

Utredningen har övervägt ett antal kriterier för när kabel bör utredas och därvid beaktat hur frågan hanteras i de länder som beskrivs i avsnitt 6.4.2. Alternativa kriterier som inte föreslås beskrivs i avsnitt 10.2.7.

Utredningen föreslår att kabel ska utredas i de fall och i de delar av ledningens sträckning som något av följande kriterier är uppfyllt:

1. nätbolaget ansöker om kabel,
2. luftledning är tekniskt svår eller omöjlig,
3. luftledning inte går att bygga utan att den kommer närmare bebyggelse än vad som är tillåtet enligt bestämmelser i andra författningar eller att nätkoncessionen skulle strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL och inte innebär små avvikelser,
4. luftledning inte går att bygga utan att den kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt miljöbalken,
5. markförläggning av en ledning med en spänning som understiger 220 kV innebär att utrymme frigörs som kan användas för att väsentligt förbättra sträckningen för en eller flera ledningar för högre spänningsnivåer eller väsentligt minska dess negativa effekter.

Om och i den eller de delar av ledningens sträckning ett eller flera kriterier enligt ovan föreligger, bör enligt utredningen huvudregeln få frångås och växelströmsledningar med en spänning om 130 kV eller högre få förläggas som kabel. När det gäller kriterierna i punkterna 3 och 4 är det sådana tvingande hänsyn som innebär att kabel också ska användas om de överföringstekniska förutsättningarna finns och fördelarna som kan uppnås med en kabel överväger nackdelarna jämfört med en luftledning. I sådana situationer måste alltså utredas i det enskilda fallet om och i vilken utsträckning kabelförläggning är ett möjligt, lämpligt och rimligt alternativ.

Kriterierna är anpassade efter dagens förutsättningar och behovet av att väsentligt korta ledtiderna för att bygga elnät. Med teknisk utveckling, ökad erfarenhet av kabel på olika spänningsnivåer och bättre modeller och mätmetoder för analyser av påverkan på t.ex. elkvalitet bedömer utredningen att kriterierna kan behöva ses över.

Samma kriterier bör inledningsvis gälla för 130 kV och transmissionsnät

Utredningen har övervägt om det bör införas olika kriterier för transmissionsnät respektive växelströmsledningar avsedda för en spänning om 130 kV. De tekniska utmaningarna framstår som ökande med högre spänningsnivå, vilket bör tala för att utrymmet för att använda kabel är större för 130 kV än högre spänningsnivåer. I Norge har också olika kriterier införts för transmissionsnät respektive regionnät. De norska kriterierna för regionnät avser dock även ledningar i lägre spänningsnivåer och har därmed en vidare tillämpning än de kriterier utredningen föreslår. Om mer omfattande kriterier införs för användning av kabel i 130 kV-nätet kan det enligt utredningen finnas en risk att ledtiderna förlängs väsentligt för att elnätsbyggnation behöver invänta sådana modeller eller att kabel används i en omfattning som senare visar sig begränsa användningen av kabel där den kan behövas i framtiden. En sådan utveckling motverkar syftet med utredningens förslag och skulle fördröja elektrifieringen.

6.5 Förhandsbesked om en anläggnings lämplighet

Utredningens förslag: Det ska införas en ny 2 kap. 12 b § ellagen som anger att den som avser att ansöka om nätkoncession för linje får ansöka om förhandsbesked avseende om ledningen uppfyller kraven för allmän lämplighet enligt den nya 2 kap. 12 a § ellagen. Möjligheten att begära förhandsbesked ska gälla för nätkoncession för starkströmsledningar som prövas av nätmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I en begäran om förhandsbesked ska nätföretaget även kunna begära att nätmyndigheten ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. Förhandsbesked får begäras samlat för flera starkströmsledningar om de är av sammanhängande betydelse.

En begäran om förhandsbesked ska enligt en ny 2 kap. 12 c § ellagen komma in till nätmyndigheten senast innan avgränsningssamråd inleds enligt 2 kap. 17 § tredje stycket 2 ellagen i bestämmelsens ändrade lydelse enligt utredningens förslag. Beslut om förhandsbesked ska lämnas senast sex månader efter att en fullständig begäran kommit in till nätmyndigheten.

En ny 2 kap. 12 d § ellagen ska ange att ett positivt förhandsbesked är bindande i koncessionsprövningen för nätmyndighetens lämplighetsbedömning. Ett förhandsbesked ska upphöra att gälla om ansökan inte kommer in till nätmyndigheten inom tre år från att förhandsbeskedet beslutats. Giltighetstiden ska kunna förlängas av nätmyndigheten med sammanlagt högst två år om det finns särskilda skäl.

Det ska läggas till en ny 2 kap. 12 e § ellagen som anger att nätmyndigheten får ompröva ett positivt förhandsbesked om det finns skäl att anta att kraven för lämplighetsbedömningen inte längre är uppfyllda.

Ett tillägg ska göras i 13 kap. 5 § ellagen så att ett negativt förhandsbesked kan överklagas till regeringen om det avser en transmissionsnätsledning. Ett positivt förhandsbesked för en sådan ledning ska endast få överklagas till regeringen i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. 13 kap. 6 § ellagen ska ändras så att positiva förhandsbesked avseende andra ledningar som överklagas till mark- och miljödomstol endast får överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

Utredningens bedömning: Det kommer att behövas bestämmelser som anger sakägarkretsen vid ett förhandsbesked och hur den ska informeras. Eftersom det pågår arbete på området lämnar utredningen inget författningsförslag i den delen.

Skäl för utredningens förslag

Syftet med att införa ett förhandsbesked är att förenkla och snabba upp utbyggnad av elnätet. Genom förhandsbesked får den sökande möjlighet till besked på ett tidigt stadium om Energimarknadsinspektionen delar bedömningen att en viss kraftledning är en lämplig investering. Ett förhandsbesked avser de aspekter som ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen.

Lämplighetsprövningen sker enligt dagens regelverk först när Energimarknadsinspektionen prövar ansökan om nätkoncession. En sådan ansökan kan inte göras förrän den specifika miljöbedömningen har kommit så långt att miljökonsekvensbeskrivningen kan överlämnas till Energimarknadsinspektionen. Det innebär att lämplighetsprövningen i regel avgörs flera år efter att nätföretaget har beslutat inriktning för en investering.

Dagens system innebär att en stor mängd resurser tas i anspråk för såväl nätföretaget som myndigheter och enskilda innan lämplighetsprövningen avgörs. Det kan innebära utmaningar i samråd och dialog med kommuner och markägare om det finns osäkerheter kring om ledningen fyller ett samhällsviktigt behov eller inte. Det kan särskilt finnas behov av tidigare besked i fall där nätföretagen ser att en ledning är omdebatterad. Det innebär också att besked från nätmyndigheten om utfallet av lämplighetsprövningen kommer vid en så sen tidpunkt att det är svårt för olika aktörer på elmarknaden att anpassa sig om Energimarknadsinspektionen kommer till en annan bedömning än den nätföretaget har gjort.

I en begäran om förhandsbesked bör nätföretaget även ges möjlighet att begära att nätmyndigheten ska redovisa sin bedömning i frågan om en eller flera alternativa utformningar av ledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. En begäran om förhandsbesked innebär därmed ett tillfälle att få sådana alternativ som kan påverka möjligheterna att uppfylla dessa föreskrifter eller mål bedömda inom ramen för samma begäran om förhandsbesked. Om ett alternativ inte uppfyller något av dessa krav minskar antalet alternativ som behöver utredas vid den specifika miljöbedömningen, vilket kan underlätta samråd och planering.

6.5.1 Förhandsbeskedets omfattning

Förhandsbesked i fråga om lämpligheten

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3 att det införs en ny 2 kap. 12 a § ellagen som anger vilka kriterier som ska ingå i den lämplighetsprövning som görs inom ramen för koncessionen och som även fortsättningsvis kommer att vara det ordinarie förfarandet. I en del fall kan

det dock vara av intresse för den som ska bygga elnät att få besked på ett tidigare stadium om en planerad ledning ska anses uppfylla kraven för lämplighet. Därför bör det införas en ny 2 kap. 12 b § ellagen som anger att den som avser att ansöka om nätkoncession för linje får ansöka om förhandsbesked avseende om den planerade ledningen uppfyller kraven för att anses lämplig ur allmän synpunkt enligt 2 kap. 12 a § ellagen.

Förslaget gäller endast starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det begränsas därmed till sådana ledningar på högre spänningsnivåer som kan påverka många andra intressen. Utredningen bedömer att det är särskilt angeläget för sådana ledningar att tidigt klargöra om det är en lämplig investering och om den valda placeringen i nätet samt tekniska utformningen i fråga om likström- eller växelström och spänning anses ändamålsenlig.

Utredningen anser inte att det är rimligt att förhandsbesked ska kunna sökas för utlandsförbindelser som prövas av regeringen enligt 2 kap. 4 § ellagen. Möjligheten att söka förhandsbesked bör därför bara gälla linjekoncessioner som prövas av nätmyndigheten.

Ett positivt förhandsbesked innebär att nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven för allmän lämplighet i 2 kap. 12 a § ellagen. Det utesluter inte att andra ledningsalternativ än de som ingår i begäran också uppfyller dessa krav. Ett positivt förhandsbesked kan även innehålla en förklaring om att ett ledningsalternativ som omfattades av begäran inte uppfyller kraven på lämplighet. Som exempel kan nämnas om nätföretaget begär förhandsbesked för ett växelströms- och ett likströmsalternativ kan förhandsbeskedet bli att båda alternativen uppfyller kraven på lämplighet eller att endast ett av dem gör det. Med negativt förhandsbesked avses fall där inget alternativ som ingår i begäran bedöms uppfylla kraven för lämplighet.

Svenska kraftnät har framfört att koncessionsprövningen för transmissionsnätet behöver utformas så att hänsyn kan tas till hur åtgärder samverkar och till åtgärdernas sammanhängande betydelse.[140] Vid omstruktureringar eller förstärkningar av elnät är det möjligt att en enskild ledning eller förändring av en ledning inte kan fylla sin funktion eller leda till höjd nätkapacitet om inte även andra ledningar byggs eller förstärks. En åtgärd kan också tjäna flera syften där full lönsam-

[140] Svenska kraftnät (2019c), s. 3. Svenska kraftnät (2021c), s. 69.

het uppnås först efter att även andra åtgärder i elnätet har genomförts. Ett förhandsbesked bör därför enligt 2 kap. 12 b § ellagen få begäras samlat för flera planerade ledningar eller förstärkningar om nätföretaget bedömer att dessa är av sammanhängande betydelse. För att förslaget ska fylla sitt syfte att korta och underlätta prövningen bör ett nätföretag få lämna förslag till bedömning avseende de olika alternativen som nätmyndigheten sedan tar beslut om.

Möjlighet att få en bedömning av alternativa utformningar

Det bör också läggas till ett andra stycke i 2 kap. 12 b § ellagen som anger att begäran om förhandsbesked också får avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. Tillägget motsvarar förutsättningarna för att föreskriva villkor i 2 kap. 18 § andra stycket ellagen. Begäran bör bara få avse alternativ som får en avgörande påverkan på dessa föreskrifter eller mål. Det kan t.ex. vara frågan om det är förenligt med kraven på driftsäkerhet att sambygga en ledning med en annan ledning eller i vilken utsträckning en ledning kan kablifieras utan risk för påverkan på god kvalitet på överföringen av el. Däremot kan det inte avse frågan om en viss lokalisering mellan angivna anslutningspunkter uppfyller dessa krav.

Det kan vara viktigt för en mer effektiv prövningsprocess att kunna utesluta alternativ. En begäran om bedömning enligt bestämmelsens andra stycket bör dock bara få ställas som en del av en begäran om förhandsbesked enligt första stycket som innehåller ledningsalternativ som nätföretaget anser är lämpligt eller lämpliga och avser att lägga till grund för en kommande ansökan. Det finns annars risk för att den administrativa bördan hos nätmyndigheten ökar om begäran skulle få göras bara för att utesluta alternativ.

En sådan möjlighet att få alternativa utformningar bedömda inom ramen för en begäran om förhandsbesked behövs om utredningens förslag ska få så stor effekt som möjligt för att korta ledtiderna för att bygga elnät, eftersom de som får besked om att en viss utformning inte uppfyller något av de krav som anges kan sålla bort det alternativet i ett tidigt skede. Det är bara de alternativ som bedöms som lämpliga och uppfyller föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för drift-

säkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen som behöver utredas och behandlas i samråd. Ett besked om att ett alternativ inte uppfyller dessa krav sparar tid och resurser för alla parter. Det visar vilka alternativ som är aktuella för hur ledningen ska byggas och underlättar planering.

Tidsfrister för ansökan om och beslut om förhandsbesked

För att förhandsbesked ska göra skillnad jämfört med ordinarie lämplighetsprövning bör det anges i en ny 2 kap. 12 c § ellagen att begäran om förhandsbesked behöver komma in till nätmyndigheten innan avgränsningssamråd inleds enligt 2 kap. 17 § tredje stycket 2 ellagen i bestämmelsens ändrade lydelse enligt utredningens förslag.

Om beslut om förhandsbesked dröjer för länge fyller de inte sitt syfte och bör därför meddelas senast sex månader efter att begäran kom in till nätmyndigheten. Eftersom en begäran kan behöva kompletteras bör den tidsfristen börja löpa från det att all nödvändig information har kommit in till nätmyndigheten så att begäran är fullständig och kan utgöra underlag för beslut.

6.5.2 Förhandsbeskedets verkan vid koncessionsprövningen

Bindande verkan för positiva förhandsbesked

För att förhandsbeskedet ska få den önskade effekten för förutsebarheten bör det anges i en ny 2 kap. 12 d § ellagen att ett positivt förhandsbesked ska vara bindande och ersätta den ordinarie lämplighetsprövning som Energimarknadsinspektionen genomför enligt ellagen. På det sättet kan fokus i stället läggas på miljöprövningen av de ledningar som omfattas. Ett förhandsbesked påverkar inte miljöprövningen, vilket innebär att ansökan om nätkoncession kan få avslag om den sökta ledningen inte är förenlig med miljöbalkens krav.

Förhandsbeskedet bör bara vara bindande för Energimarknadsinspektionens koncessionsprövning och inte för t.ex. Lantmäteriets prövning av ledningsrätten eller andra myndigheters eller kommuners prövningar enligt miljöbalken.

Vägledande verkan för andra bedömningar

Om det i ett positivt förhandsbesked anges att ett ledningsalternativ inte uppfyller kraven på lämplighet eller en bedömning görs om en alternativ utformning av ledningen är förenlig med ändamålet eller kraven i 2 kap. 12 b § andra stycket ellagen är den bedömningen inte bindande för prövningen. Bedömningen får dock ses som vägledande. Om ett alternativ har bedömts vara olämpligt, oförenligt med ändamålet eller inte uppfylla kraven i 2 kap. 12 b § andra stycket bör det inte inkluderas i den specifika miljöbedömningen.

I nätföretagets fortsatta utredning inför framtagande av ansökan om koncession kan det visa sig att ett annat alternativ än det som ingick i förhandsbeskedet är mer lämpligt. Om nätföretaget väljer att ansöka om koncession för ett sådant ledningsalternativ faller förhandsbeskedet av naturliga skäl och lämplighetsprövningen för det nya alternativet får göras på ordinarie sätt. Ansöker däremot nätföretaget om det ledningsalternativ som omfattas av ett positivt förhandsbesked är beskedet bindande för lämplighetsprövningen om det inte finns förutsättningar att ompröva beskedet.

Förhandsbeskedets giltighetstid

Utredningen anser att det är rimligt med en tidsgräns för förhandsbeskedets giltighet och föreslår att det ska upphöra att gälla om ansökan om nätkoncession inte kommer in till nätmyndigheten inom tre år från det att förhandsbeskedet meddelats. Denna tidsfrist bör ge tillräcklig tid för nätföretaget att samråda och ta fram ansökan om koncession. Om en ansökan kommer in i tid gäller förhandsbeskedet tills koncessionsprövningen är klar.

Det bör dock finnas möjlighet för Energimarknadsinspektionen att förlänga giltighetstiden bortom tre år om det finns särskilda skäl, som t.ex. att det krävs inventeringar av arter som bara kan göras vissa tider på året och det finns försvarliga skäl till att dessa inventeringar inte kunnat göras inom den ursprungliga tiden. Giltighetstiden bör få förlängas med sammanlagt högst två år. En möjlighet att förlänga giltighetstiden bör minska arbetsbördan och spara resurser för alla parter när det finns särskilda skäl, jämfört med om lämplighetsprövningen skulle göras om. Möjligheten till förlängning bör dock vara begränsad eftersom syftet är en snabbare process.

Omprövning

Det är troligen sällsynt att en ledning inte längre anses lämplig inom den tid ett förhandsbesked är giltigt. Det kan dock inte uteslutas att förändrade förutsättningar gör att beslutet om förhandsbesked blir oriktigt, t.ex. på grund av att avgörande produktion eller förbrukning för överföringsbehovet inte kan realiseras. För att säkerställa att förhandsbesked inte kan innebära att olämpliga ledningar byggs bör därför nätmyndigheten ha möjlighet att ompröva ett positivt förhandsbesked om förutsättningarna för den tidigare bedömningen har förändrats och det finns skäl att anta att kraven i 2kap. 12 a § ellagen inte längre är uppfyllda.

Om förutsättningarna ändras för ledningsalternativ som har ingått i en begäran om förhandsbesked men inte ansetts lämpliga så att det är sannolikt att alternativet på grund av de ändrade förutsättningarna uppfyller kraven i 2 kap. 12 a § ellagen, bör ett nytt förhandsbesked kunna sökas om avgränsningssamråd enligt 2 kap. 17 § tredje stycket 2 ellagen, i bestämmelsens ändrade lydelse enligt utredningens förslag, ännu inte inletts.

6.5.3 Överklagande och sakägarkrets

Överklagande

Beslut om förhandsbesked behöver kunna överklagas av både den sökande och andra parter. Därför bör ett tillägg göras i 13 kap. 5 § ellagen om att när det gäller beslut som ska överklagas till regeringen ska ett negativt förhandsbesked kunna överklagas direkt medan ett positivt förhandsbesked endast får överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. Även 13 kap. 6 § ellagen bör ändras så att positiva förhandsbesked som överklagas till mark- och miljödomstol endast får överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. Så som den bestämmelsen är utformad behövs inget tillägg för att klargöra att negativa förhandsbesked får överklagas direkt.

Skälet till att positiva förhandsbesked endast bör få överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession är att det annars finns risk för att förhandsbesked inte åstadkommer någon skillnad i praktiken eftersom processen kan försenas genom

överklaganden. Det innebär visserligen att nätföretagen kan behöva vänta längre på definitivt besked men utredningen bedömer att fördelarna som ett förhandsbesked kan ge i form av kortare ledtider uppväger det. Vägledande bedömningar kan inte överklagas särskilt.

Eftersom ett positivt förhandsbesked överklagas först i samband med beslut om koncession krävs inga särskilda regler för att säkerställa miljöorganisationers rätt att klaga på beslutet. Deras rätt att överklaga koncessionsbeslut framgår av 13 kap. 8 § ellagen.

Sakägarkretsen vid ett förhandsbesked

Bestämmelser om Energimarknadsinspektionens kommunikation av en ansökan om koncession finns i 18 § förordningen om nätkoncession. När lämplighetsprövning och miljöprövning sker vid samma tillfälle som i det ordinarie förfarandet i koncessionsprövningen bör det enligt utredningen stå sakägare och allmänheten fritt att lämna synpunkter på allt underlag i ärendet. Det behöver tydliggöras vem som ska anses vara rättsligt berörd vid en begäran om förhandsbesked och vem Energimarknadsinspektionen ska hämta in yttrande från under handläggningen.

Utredningen bedömer visserligen att de frågor som enligt förslaget i avsnitt 6.3.1 ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen främst bör bevakas av myndigheter. Utgångspunkten bör ändå vara att de som omfattas av kravet på kommunikation enligt 18 § förordningen om nätkoncession också ska beredas tillfälle att yttra sig i frågan om förhandsbesked.

Vid tidpunkten för en begäran om förhandsbesked är det ännu inte klarlagt vilken lokalisering ansökan om linjekoncession kommer att avse. Markägare och innehavare av särskild rätt kan då svårligen identifieras. Detta kan hanteras genom t.ex. kungörelse av en begäran om förhandsbesked. Utredningen bedömer att ett förhandsbesked i den del det är bindande inte bör anses avse miljöfrågor. En kungörelse skulle dock säkerställa att förfarandet lever upp till Århuskonventionens[141] krav på allmänhetens deltagande i beslutsprocesser i den mån ett sådant beslut skulle anses avse miljöfrågor.

Det infördes nya regler 2021 i samband med ändringar av ellagen bl.a. avseende klagorätt och kungörelse och det pågår fortfarande

[141] SÖ 2005:28.

arbete med genomförandet. Utredningen bedömer därför att den detaljerade utformningen av hur sakägarkretsen ska se ut och informeras bör utarbetas i dialog med Energimarknadsinspektionen.

6.6 Undantag från vissa förbud

Utredningens förslag

1. Undantag från generella biotopskydd

Det ska läggas till i 7 kap. 11 a § miljöbalken att inom ett biotopskyddsområde enligt 11 § första stycket 1 gäller förbuden i 11 § andra stycket inte byggande och underhåll av starkströmsledningar med nätkoncession för linje enligt ellagen.

2. Visst undantag från särskilda biotopskydd

Det ska läggas till i 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. att även om ett mark- eller vattenområde är ett biotopskyddsområde får de verksamheter bedrivas och åtgärder vidtas som behövs för att en starkströmsledning med nätkoncession för linje enligt ellagen ska uppfylla kraven för elsäkerhet enligt elsäkerhetslagen samt kraven på god kvalitet på överföringen av el och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt ellagen. Det gäller om nätkoncessionen för starkströmsledningen beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades.

3. Undantag från strandskydd

Det ska läggas till en ny fjärde punkt i 7 kap. 16 § miljöbalken om att förbuden i 15 § samma kapitel inte ska gälla för byggande och underhåll av starkströmsledningar med nätkoncession för linje enligt ellagen.

Skäl för utredningens förslag

Utöver koncession och den däri ingående specifika miljöprövningen krävs i regel ett stort antal andra tillstånd och dispenser. Det kan röra sig om flera hundra för en ledning. Historiskt har dessa tillstånd och dispenser ofta sökts efter koncession när förutsättningarna är klara och det är avgjort att det finns behov av ledningen. En dispens kräver att de åtgärder som ska vidtas kan specificeras, vilket ofta kräver be-

slut om koncession och långt gången eller färdig detaljprojektering. På senare tid har det blivit tydligare att vissa sådana tillstånd eller dispenser kan påverka ledningens lokalisering om de avslås.

I dag krävs dispens för elnät från både generella och särskilt beslutade biotopskydd samt från strandskydd. Sådana dispenser ges normalt för de generella biotopskydden och strandskydden men de kräver tid och resurser att ansöka om och handläggningen av dem kan ta upp till 1,5 år. Eftersom sådana dispenser i princip alltid beviljas skulle införandet av undantag göra mycket liten skillnad för skyddsområdena men spara väsentligt med tid och resurser för både de sökande och de som har att handlägga ansökningarna. Utredningen ser därför att det skulle kunna ge ett viktigt bidrag till att korta prövningsprocessen om ett undantag från de generella biotopskydden och strandskyddet införs i miljöbalken.

För de särskilda biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen ges inte alltid dispens. Det kan hindra användningen och försvåra förstärkning av en befintlig ledning om kraven på drift- och elsäkerhet inte kan uppfyllas för att avverkning av träd i ledningsgatan eller dess sidoområden inte tillåts. Utredningens förslag till undantag från de särskilda biotopskydden säkerställer att allt nödvändigt underhåll av elnät som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens, i de fall nätkoncessionen för ledningarna beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades.

En viktig del i kortare ledtider är att skapa mer parallella processer och det pågår flera initiativ på området. Detta lyfts i regeringens elektrifieringsstrategi[142] och ändringar[143] har redan genomförts som t.ex. ökar möjligheten för elnätsföretag att ansöka om att ledningsförrättning inleds innan nätkoncession meddelats. Om fler parallella processer sker och ledningsrätt läggs närmare prövning av ansökan om koncession kan krav på dispenser från biotopskyddet respektive strandskyddet bli ett hinder för att korta ledtiderna eftersom projektet då måste invänta dessa. Dessutom görs ofta ansökan och prövningen av dispensen sent i utbyggnadsprocessen, framför allt när det gäller nya nät. Det gäller inte minst strandskyddet där regionnätsbolagen bekräftar att de ofta ansöker sent om strandskydd eftersom sådana dispenser enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken förfaller inom två år om inte koncession hunnit meddelas och arbetet påbörjas i tid.

[142] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 69.
[143] Prop. 2020/21:188, s. 56. 17 § ledningsrättslagen.

Ett av de övergripande syftena med regeringens elektrifieringsstrategi är att förkorta och effektivisera processen för att bygga elnät, och åtgärd 26 i strategin anger att förutsättningarna för proaktivt arbete med nätutbyggnad på alla nivåer ska tydliggöras, vilket omfattar att undanröja eventuella legala hinder som identifieras för sådant arbete.[144] Utredningen bedömer att kraven på dispens motverkar sådant arbete eftersom de innebär en extra tidsåtgång och att specifikt de särskilda biotopskydden utgör ett rättsligt hinder eftersom ledningar inte alltid får dispens.

Eftersom utredningens förslag endast avser starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje kommer det bara gälla ledningar som kan anses vara av angeläget allmänt intresse. Det kan jämföras med områdeskoncession där en sådan prövning inte sker av enskilda ledningar.

Koncessionen är en speciell tillståndsform eftersom den avser en huvudsaklig sträckning för en kraftledning men inte omfattar exakt utformning som t.ex. placering av stolpar, se kapitel 5. Den miljöprövning som görs inom koncessionsprövningen avser alltså den påverkan som kan förväntas uppstå från en ledning som uppförs inom ramen för den linje som koncession ges för. Det innebär att Energimarknadsinspektionen måste försäkra sig om att ledningen kommer att kunna byggas på ett sätt som är förenligt med miljöbalken. Ibland görs åtaganden om att t.ex. inte placera stolpar invid ett vattendrag och begränsningar i byggtid eller avverkningstid.

Utredningen anser att biotop- eller strandskydden fyller andra viktiga funktioner men att de inte är nödvändiga för att upprätthålla ett tillräckligt miljöskydd när det gäller elnät. De övriga skydden, och inte minst de tvingande EU-reglerna om art- och områdesskydd, se kapitel 3, gäller inom biotop- och strandskyddade områden oavsett om elnät får ett undantag från dessa skydd eller inte. Miljöprövningen som görs inom ramen för koncessionsprövningen kommer fortsatt att ske med beaktande av de naturvärdesobjekt som identifieras. När det gäller skyddet av miljön finns det möjligheter att föreskriva villkor i koncessionen och utvecklingen av praxis för artskyddet innebär också ett starkt skydd för arter som kan riskera att påverkas. Utredningens förslag påverkar inte heller tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

[144] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 55.

Utredningen bedömer inte heller att allmänhetens tillgång till stränder kommer hotas eller påverkas i någon större utsträckning om ett undantag införs jämfört med dagens reglering. Elnät hindrar friluftsliv eller människors tillgång till stränder i mindre utsträckning än väg och järnväg som har undantag inskrivna i miljöbalken. Utredningen bedömer att tillsammans med att naturskyddet och kravet på val av lämplig plats alltid gäller i miljöprövningen, skulle effekten av ett undantag för starkströmsledningar på strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § bli marginell.

Utredningen har i stället kommit fram till att det vore rimligt att, med hänsyn till vikten av ledningar med nätkoncession för linje, i stället föreskriva ett undantag från de generella biotopskydden och strandskyddet. Detta eftersom sådana skydd utgör ett hinder för kortare ledtider för att bygga elnät. Framför allt kan de särskilda biotopskydden hindra upprätthållande av befintligt nät och därför bör det införas en möjlighet att underhålla sådana utan krav på dispens om koncessionen beslutades innan biotopskyddsområdet.

Dagens dispenskrav i praktiken

Utredningen har fått underlag[145] från regionnätsföretagen och Svenska kraftnät för bedömningen av hur vanligt det är att dispens behöver sökas, hur långa handläggningstiderna är och hur vanligt det är med avslag. Uppgifterna gäller delvis även för lokalnät och alltså inte bara för ledningar med nätkoncession för linje. Enligt underlagen varierar antalet dispenser som behövs stort beroende på ledningens längd, typ m.m.

Generella biotopskyddsområden är mycket vanliga i delar av landet. Det uppstår relativt ofta behov av dispens från sådana vid markkabelförläggning på grund av schaktning men i mindre utsträckning vid luftledning eftersom sådana vanligtvis anpassas så att biotopskyddsområden undviks eller bara korsas med luftledningsspann som inte kräver dispens.

Enligt underlagen är behov av dispens från särskilda biotopskydd ovanligt eftersom sträckningen normalt anpassas för att undvika dem. Om dispens behöver sökas är det oftast när ny ledning ska byggas

[145] E-post E.ON 22 februari 2022. E-post Ellevio 22 februari 2022. E-post Svenska kraftnät 23 februari 2022. E-post Vattenfall 1 mars 2022.

parallellt med befintlig ledning eller åtgärder behövs för underhåll av befintligt nät.

Ofta samlas samtliga dispensansökningar för biotopskydd ihop för biotoper i vatten respektive på land och enligt underlagen krävs det vanligen dispens från minst två typer av biotopskydd. Om en ledning passerar länsgränser kan det innebära krav på ytterligare dispenser.

Ett av regionnätsföretagen uppger att både generella och särskilda biotopskydd har handläggningstider på 1–1,5 år hos minst två länsstyrelser. Orsaken bedöms vara personal- och kompetensbrist samt ökad mängd ärenden från flertalet olika aktörer.

Avseende strandskydd anger i underlagen att det är väldigt vanligt att regionnätsledningar och transmissionsnätsledningar korsar ett eller flera vattendrag och att det krävs strandskyddsdispens för flertalet vattendrag. Ibland dras sådana ledningar också inom strandskyddat område intill mindre sjöar. Liksom för biotopskydden samlas ansökningarna normalt ihop inom respektive kommun men vid ledningssträckor över flera kommuner behöver fler sådana samlade ansökningar göras. Om man t.ex. prövar vattenverksamhet i vissa vatten söks strandskyddsdispens hos länsstyrelsen i kombinerad prövning.

Dispenser söks ofta sent i processerna, efter koncession men innan entreprenaden påbörjas. Ett skäl för detta är att strandskyddsdispenser förfaller efter två år om åtgärderna inte påbörjats. Om andra tillståndsprövningar drar ut på tiden finns därmed en risk att dispensen förfaller om den söks för tidigt.

Nätföretagen anger att det är väldigt ovanligt, eller inte förekommer, att de får avslag på ansökan om dispens från strandskyddet när man ska bygga elnät vid linjekoncession. Däremot har många kommuner olika inställning till om strandskyddsdispens krävs eller inte för åtgärder.

6.6.1 Undantag från generella biotopskydd för elnät med koncession för linje

Biotopskydd i lagstiftningen

Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken kan mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda förklaras som biotopskyddsområden. Enligt

förarbetena[146] kan biotopskyddsområden vara av varierande storlek men det ska vara mindre områden. Om större markområden behöver skyddas bör de i stället förklaras som naturreservat. När sådana reservat beslutas görs i regel undantag för befintliga ledningar i reservatsföreskrifter.

Den ena gruppen av biotopskyddsområden ges enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken ett generellt skydd i hela eller i en del av landet. Det är små biotoper som har minskat starkt och är värdefulla för växt- och djurarter i ett ofta ensartat eller fragmenterat landskap. De flesta sådana biotoper finns i jordbrukslandskapet.

Den andra gruppen är biotoper som utses i det enskilda fallet av länsstyrelsen, kommunen eller Skogsstyrelsen enligt 6–7 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. enligt bemyndigande från regeringen enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken. Sådana särskilda biotopskyddsområden finns i skogs- och jordbrukslandskapet liksom i sjöar, vattendrag, kust och hav.[147]

Enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken är det förbjudet att inom ett biotopskyddsområde bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada områdets naturmiljö. Enligt förarbetena[148] ska även den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utanför ett sådant iaktta hänsyn så att skada inte uppkommer på det berörda biotopskyddsområdet.

Enligt 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken får dispens från förbudet mot att skada naturmiljön i ett biotopskyddsområde ges i det enskilda fallet om det finns särskilda skäl. Mark- och miljööverdomstolen har i praxis framhållit att kravet på särskilda skäl innebär att möjligheten att ge dispens bör tillämpas restriktivt.[149] Sådana skäl för dispens kan utgöras av hänsyn till ett allmänt intresse[150] som trafiksäkerhet eller skydd för transmissionsnät[151].

Dispens från biotopskyddsområden med generellt skydd prövas enligt 5 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. av länsstyrelsen. För biotopskyddsområden som beslutas i det enskilda fallet prövas enligt 6–7 a § samma förordning sådan dispens av Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen beroende på vem som

[146] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 80.
[147] www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/biotopskyddsomraden.
[148] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 81–82.
[149] Se t.ex. dom den 13 juni 2011 i mål M 9341-10 och dom den 21 december 2019 i mål M 8785-18 som refereras i detta avsnitt.
[150] Prop. 2008/09:214, *Hållbart skydd av naturområden*, s. 95.
[151] Se t.ex. MÖD 2005:73 dom den 28 september 2020 i mål nr M 11213-20.

har bildat biotopskyddsområdet. Förarbetena[152] påminner om att bestämmelserna om intresseavvägning i 7 kap. 25–26 § miljöbalken ska tillämpas, vilket bl.a. innebär att dispens från biotopskyddet endast får ges om det är förenligt med förbudets eller föreskriftens syfte.

I 7 kap. 11 a § miljöbalken anges att förbudet mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön inom ett biotopskyddsområde med generellt skydd inte gäller byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Det finns inga undantag från de särskilda biotopskydden i miljöbalken men två bestämmelser i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. skapar begränsade undantag från både de generella och de särskilda biotopskydden. I 8 a § samma förordning anges att verksamheter som behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL får bedrivas och åtgärder vidtas inom ett biotopskyddsområde om planen eller bestämmelserna antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades. Enligt 8 b § samma förordning får Försvarsmakten bedriva verksamhet inom ett mark- eller vattenområde som används som övningsfält eller skjutfält även om området är ett biotopskyddsområde.

Behov av undantag från de generella biotopskydden

Det finns alltså redan olika bestämmelser som reglerar undantag från de generella biotopskydden. I dag krävs ett stort antal dispensprövningar vid byggande av nya elnät på grund av att de kan påverka biotopskydd vilket kräver resurser från såväl nätföretag som prövningsmyndigheter. Vid längre ledningar kan det röra sig om ett femtiotal prövningar av sådana dispenser. Elnät har stor samhällsvikt och för att nå energi- och klimatmålen är det centralt att inte bara nya ledningar kan byggas utan även att befintligt nät kan upprätthållas och förstärkas. Det är därför motiverat att elnät får ett undantag som kan korta ledtiderna för att bygga elnät genom en enklare process och mer parallella prövningar.

Vad gäller frågan om att upprätthålla miljöskyddet för generella biotopskyddsområden även om ett undantag införs bör det framhållas att sådana miljöer fortfarande behöver beaktas när ledningar plane-

[152] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 81–82.

ras, byggs och används. Biotop- och strandskyddsområden redovisas normalt i de naturvärdesinventeringar som görs inför en ansökan om koncession och beskrivs i miljökonsekvensbeskrivningen. Vid t.ex. planering av en lednings lokalisering bedöms också påverkan på olika naturvärdesobjekt. Hänsyn tas till sådana objekt vid val av plats för en ledning enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. I den mån det förekommer särskilt känsliga naturvärdesobjekt eller biotoper som skulle skadas eller förstöras av en ledning kan undvikande av sådana områden krävas som en skyddsåtgärd inom ramen för koncessionsprövningen.

Genom utredningens förslag får starkströmsledningar med linjekoncession samma typ av undantag från förbuden avseende generella biotopskyddsområden och strandskyddsområden i miljöbalken som redan finns för byggande av allmän väg eller järnväg enligt fastställda planer. När undantagen för väg och järnväg infördes ansåg regeringen[153] att hänsyn till sådana skyddsområden säkerställs genom att Trafikverket enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg måste samråda med länsstyrelsen som bl.a. bevakar att hänsyn tas till biotop- och strandskydd. Det finns ingen motsvarande bestämmelse för elnät men utredningen föreslår i avsnitt 6.3 ett uppdrag till länsstyrelsen att se över hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession. Utredningen anser att Energimarknadsinspektionens prövning inte bör utvidgas utan att en förtydligad roll för länsstyrelsen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken är det bästa sättet att säkerställa att de generella biotopskyddsområdena fortfarande tas hänsyn till i prövningen på motsvarande sätt som för väg och järnväg. En sådan roll för länsstyrelsen innebär också att den som ska bygga eller underhålla nät även fortsatt kommer att ha incitament att undvika påverkan på generella biotopskyddsområden så långt det är möjligt.

Ett undantag från biotopskyddet innebär inte heller ett undantag från andra förbud som t.ex. artskyddet. I det sammanhanget bör särskilt nämnas att det råder förbud mot att skada eller förstöra fortplantningsområden eller viloplatser för djur enligt 4 § artskyddsförordningen. I den mån biotoper utgör fortplantningsområden eller viloplatser krävs därmed en prövning av om verksamheten är förenlig med artskyddsförordningens bestämmelser. Ett undantag från biotopskyddet innebär alltså även att risken för dubbelprövning minskar.

[153] Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för infrastruktur*, s. 128.

Koncessionsprövningen och de andra prövningar som krävs för att få bygga elledningar ger möjlighet att föreskriva villkor om försiktighetsmått om det är motiverat för att skydda värden som också skyddas enligt andra bestämmelser. För följdföretag som vägar och upplag som inte har prövats inom ramen för koncessionsprövningen kan samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken krävas om följdföretagen kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Utredningen bedömer att sådana följdföretag inte bör omfattas av undantagen från biotop- och strandskyddet eftersom deras påverkan på naturmiljön inte prövas i koncessionen.

6.6.2 Begränsat undantag från särskilda biotopskydd för elnät med koncession för linje

Praxis för skogliga biotopskydd

När det gäller de särskilt beslutade skogliga biotopskydden som beslutas av Skogsstyrelsen är situationen annorlunda än för de generella biotopskydden eftersom dispens inte alltid ges. Det kan skapa problem för användningen av befintligt nät om drift- och elsäkerhet inte kan upprätthållas för att farliga kantträd inte får fällas eller toppkapas och försvåra förstärkning av en befintlig ledning.

Till exempel gällde Mark- och miljööverdomstolens dom den 21 december 2019 i mål nr M 8785-18 ansökan om dispens från särskilt biotopskydd för skog för avverkning av träd längs en transmissionsnätsledning. Domstolens uppfattning var att syftet med avverkningen var ökad leveranssäkerhet och kraftledningens säkerhet och att det var angelägna allmänna intressen som kunde utgöra särskilda skäl för dispens. Däremot ansågs det inte klarlagt att avverkning var nödvändigt för att uppnå det syftet eller att alternativa åtgärder inte skulle vara möjliga att vidta utan orimliga kostnader. Domstolen menade att med hänsyn till det tungt vägande allmänna intresset av att skydda naturmiljön inom biotopskyddsområdet räckte den sökandes utredning inte för att ge dispens. Utredningen noterar att domskälen endast hänvisar till Energimarknadsinspektionens yttrande om att det kunde finnas alternativa åtgärder för leveranssäkerheten men inte till Elsäkerhetsverkets yttrande om att det inte fanns alternativa sätt att upprätthålla elsäkerheten, dvs. skydd mot person- och sakskada. Elsäkerhet är en annan fråga än leveranssäkerhet och följden

kan bli att ledningen i förlängningen inte kan vara kvar eftersom den inte uppfyller elsäkerhetskraven.

Det finns också ett flertal ärenden där regionnätsföretagen eller Svenska kraftnät har ansökt om att särskilda biotopskyddsområden för skog ska avgränsas så att ledningsgator och deras sidoområden hamnar utanför området för att underhåll ska kunna ske utan att dispens måste sökas men fått avslag.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 8790-10 gällde om biotopskyddsområde skulle ändras för att inte ligga för nära befintlig ledning. Regionnätsbolaget menade att en ordning där det måste få dispens eller annat besked från Skogsstyrelsen före vidtagande av åtgärder för att trygga en säker elförsörjning stred mot proportionalitetsprincipen. Domstolen konstaterade att varken bolagets verksamhet eller de aktuella åtgärderna var angivna i 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. men att det följde av allmänna rättsgrundsatser att nödvändiga och brådskande åtgärder får vidtas även om samtycke eller dispens inte kunnat hämtas in. Domstolen ansåg därför att olägenheterna för regionnätsbolaget inte vid en avvägning kunde anses vara så stora att det skyddade området skulle inskränkas.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 juni 2011 i mål nr M 9341-10 gällde utpekande av biotopskyddsområde i ledningsgatan för regionnät. Domstolen hänvisade till principen att utgångspunkten ska vara att naturvärdena i hela området ska omfattas av skyddet. Domstolen uttryckte bl.a. att elnät inte är en sådan verksamhet som har undantag från biotopskyddet och att lagstiftaren därmed inte ansett att underhåll av ledningsgator generellt sett ska få dispens. Att behöva söka dispens ansågs inte utgöra en sådan olägenhet att området skulle begränsas till att inte inkludera ledningsgatan.

I Mark- och miljööverdomstolen dom den 9 februari 2022 i mål nr M 9079-20 var frågan om ett biotopskyddsområde skulle avgränsas så att ledningsgatan för transmissionsnät och dess sidoområden hamnade utanför biotopskyddsområdet. Domstolen uttryckte att utgångspunkten skulle vara att hela områdena ingick i biotopskyddsområdet men att biotopskyddsintresset skulle vägas mot motstående intressen. Beslut om bildande av biotopskyddsområde borde enligt domstolen också kunna omfatta en bedömning av om intressekonflikter lämpar sig att hantera med dispenser eller om de bör påverka avgränsningen av biotopskyddsområdet. Domstolen konstaterade att skydd av trans-

missionsnätet är ett sådant allmänt intresse som kan ligga till grund för en dispens men att sökanden måste påvisa risken med det aktuella trädet och inte bara en generell bild av träd som en risk för ledningen. Domstolen fann att det inte var motiverat att ledningsgatan och sidoområdena skulle utgå ur biotopskyddsområdet och att dispens krävdes.[154]

Undantag från de särskilda biotopskydden för vissa befintliga elnät

Nätkoncessionsutredningen uttryckte[155] att det är märkligt att inte hänsyn tas till nödvändigt underhåll inom ledningsgatans sidoområde när beslut fattas om biotopskyddsområden. Nätkoncessionsutredningen såg det dock som problematiskt att föreskriva ett generellt undantag och bedömde att det vore en bättre lösning att den instans som beslutar om biotopskyddsområdet, dvs. Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller kommunen, säkerställer sina rutiner så att befintlig infrastruktur inom området kan underhållas på ett tillfredsställande sätt. Utredningens uppfattning är att sådan anpassning inte har skett och att dispenser för underhåll av elnät fortsatt avslås, vilket bekräftas av praxis och underlag[156] från regionnätsbolagen och Svenska kraftnät.

Det finns i dag inga undantag från de särskilda biotopskydden i miljöbalken som motsvarar de som finns för de generella biotopskydden och strandskydden. Enligt 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. gäller dock ett undantag från både generella och särskilda biotopskydd för verksamheter och åtgärder som behövs för att genomföra en detaljplan eller områdesbestämmelser, under förutsättning att de antogs eller fastställdes innan biotopskyddsområdet beslutades. Utredningen bedömer att det är rimligt är att införa ett motsvarande tillägg för ledningar med nätkoncession för linje i den bestämmelsen, även om det innebär att undantaget inte kommer att täcka elnät som får koncession efter att ett biotopskyddsområde beslutats. Sådana ledningar kommer även fortsättningsvis att behöva söka dispens.

Det föreslagna tillägget innebär att det inte krävs dispens för verksamheter och åtgärder som behövs för att en starkströmsledning med

[154] Se även dom den 9 februari 2022 i mål nr M 11213-20.
[155] SOU 2019:30, s. 219.
[156] E-post E.ON 22 februari 2022. E-post Ellevio 22 februari 2022. E-post Svenska kraftnät 23 februari 2022. E-post Vattenfall 1 mars 2022.

nätkoncession för linje ska uppfylla kraven för elsäkerhet enligt elsäkerhetslagen samt kraven på god kvalitet på överföringen av el och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt ellagen. Utredningen bedömer att en sådan formulering säkerställer att allt nödvändigt underhåll av sådant elnät som omfattas av förslaget kan ske utan krav på dispens.

Utredningen föreslår att bestämmelsen ska gälla i de fall koncessionen beslutades innan biotopskyddsområdet beslutades. Normalt skulle en sådan bestämmelse utgå från när koncessionen vann laga kraft men för befintligt nät finns det befintliga ledningar där det inte skett eftersom det var först genom förordningen (2021:741) om ändring av ellagen i augusti 2021 som en möjlighet att kungöra beslut med sluttid för överklagande infördes. I andra fall har det gått lång tid mellan att beslut togs och att de vunnit laga kraft. Utredningen föreslår därför att i stället utgå från när beslutet om nätkoncession fattades. Bestämmelsen i 8 a § förordningen om områdesskydd gäller både generella och särskilda biotopskyddsområden. Eftersom utredningens förslag om ändring av 7 kap. 11 a § miljöbalken om undantag från generella biotopskydd omfattar underhåll av alla starkströmsledningar med linjekoncession täcker det även situationen som avses i förordningen där koncession beslutats före biotopskyddsområdet. Undantaget i förordningen blir därför främst relevant för särskilda biotopskydd.

Enligt 2 kap. 22 § ellagen får giltighetstiden för en nätkoncession för linje, som har beviljats för en viss tid, förlängas på ansökan av nätkoncessionshavaren. Vid en förlängning får koncessionsvillkoren ändras eller upphävas och koncessionen förenas med nya villkor, vilket också gäller sammanläggning av nätkoncessioner enligt 39 § och delning av koncessioner enligt 41 § samma kapitel. Däremot anges inte att sträckning får ändras vid sådana beslut, på sätt som är fallet vid en ändring eller omprövning av en koncession. Det framgår inte av förarbetena[157] om dessa åtgärder ska anses resultera i en ny koncession men utredningen bedömer utifrån hur ellagen är formulerad att det fortfarande bör betraktas som samma koncession som den ursprungliga. Tillämpningen av det nya undantaget i 8 a § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska därför utgå från tidpunkten för det ursprungliga beslutet om koncession för uppförande av en ledning.

[157] Prop. 2020/21:188, s 34, 36–38 och 40–43.

En ändring eller en omprövning av en nätkoncession kan enligt 2 kap. 27 och 31–37 §§ ellagen avse ledningens sträckning, utförande eller tillåtna spänning. Dessa förfaranden kan leda till beslut som bör anses utgöra en ny koncession. Enligt förarbetena[158] kan en omprövning t.ex. vara motiverad av att en ledning bör få en annan sträckning. Nya förhållanden kan också kräva att den högsta tillåtna spänningen ändras eller att nätkoncessionen förenas med nya eller ändrade villkor. Ett omprövningsförfarande bör därmed kunna mynna ut i ett beslut om ändrad ledningssträckning, ändrad spänningsgräns eller ändrade villkor.

6.6.3 Undantag från strandskyddet för elnät med koncession för linje

Strandskydd i lagstiftningen

Enligt 7 kap. 13 § miljöbalken gäller strandskydd vid havet, insjöar och vattendrag och det finns inte någon avgränsning efter storleken på de senare. Syftet med strandskyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden och att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlighet på land och i vatten.

Enligt 7 kap. 14 § miljöbalken omfattar strandskyddet land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd och länsstyrelsen kan i enskilda fall utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter. I 7 kap. 15 § miljöbalken anges förbud mot att inom strandskyddsområde bl.a. uppföra nya byggnader eller ändra användning av sådana eller utföra andra anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från ett område den annars skulle haft tillgång till. Det är också förbjudet att vidta åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter.

I 7 kap. 16 § miljöbalken anges undantag från förbuden för vissa åtgärder och annat för jordbruk, fiske, skogsbruk och renskötsel, verksamheter eller åtgärder som tillåtits av regeringen eller har tillstånd enligt miljöbalken samt för byggande av allmän väg enligt en fastställd arbetsplan enligt väglagen eller järnväg enligt en fastställd järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

Länsstyrelserna kan enligt 7 kap. 18 § miljöbalken upphäva strandskyddet i vissa fall. Enligt 18 a § samma kapitel kan länsstyrelsen i

[158] Prop. 2012/13:70, s. 55.

det enskilda fallet ge dispens från strandskyddet i ärenden som rör byggande av försvarsanläggning, allmän väg och järnväg som inte följer av fastställda planer samt för områden som skyddas av andra bestämmelser i 7 kap. miljöbalken än de som gäller miljö- och vattenskyddsområden och är beslutade av andra än en kommun. Enligt 18 b § samma kapitel är det kommunerna som beslutar om dispens i övriga fall.

Dispens får bara ges om det finns särskilda skäl. Vad som får beaktas som särskilda skäl följer av 7 kap. 18 c § miljöbalken. Vidare förutsätter dispens enligt 26 § samma kapitel att den är förenlig med syftet med strandskyddet, dvs. att djur- och växtlivet inte påverkas på ett oacceptabelt sätt och allmänhetens tillgång till strandområden inte försämras. Enligt förarbetena innebär det en mycket restriktiv syn på möjligheterna till dispens och inom områden som är särskilt skyddsvärda ska tillämpningen vara ännu mer återhållsam.[159]

Enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken upphör en dispens att gälla om den åtgärd som dispensen avser inte har påbörjats inom två år och inte har avslutats inom fem år från den dag då dispensbeslutet vann laga kraft.

Elnät som angeläget allmänt intresse

Det som enligt 7 kap. 18 c § miljöbalken får beaktas som särskilda skäl för dispens från strandskyddet är bl.a. om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses annars eller om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området eller för att tillgodose ett annat mycket angeläget intresse.

I förarbetena[160] anges att för att det ska vara fråga om ett angeläget allmänt intresse bör den planerade åtgärden långsiktigt ge fördelar för samhället. Det kan exempelvis vara fråga om att genomföra olika typer av infrastrukturprojekt inom strandskyddsområdet. Ett krav för dispens är dock att det som utgör ett angeläget allmänt intresse inte kan tillgodoses utanför området. En förutsättning är att det kan visas att en annan lokalisering är omöjlig eller i vart fall orimlig för att tillgodose det angelägna allmänna intresset. I vissa situa-

[159] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 98.
[160] Prop. 2008/09:119, *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*, s. 54.

tioner kan det vara rimligt att ge företräde åt ett sådant intresse även om strandskyddsintresset kan skadas mer än obetydligt.

Mark- och miljööverdomstolen har också bl.a. funnit i dom den 23 augusti 2017 i mål nr M 2667-17 att elektrifiering av ett enskilt bostadshus, inklusive transformatorstation med tillhörande kabelarbeten, utgjorde ett angeläget allmänt intresse. Domstolen ansåg det också vara klarlagt att intresset inte kunde tillgodoses utanför området och därmed meddelades dispens.

Utredningen bedömer att eftersom elförsörjningen utgör en central funktion som långsiktigt ger fördelar för samhället bör en elledning utgöra ett angeläget allmänt intresse som utgör grund för dispens. Det bekräftas också av praxis från Mark- och miljööverdomstolen men också av att regionnätsföretagen och Svenska kraftnät uppger att det i princip aldrig händer att dispens från strandskyddet inte medges.

Stränder är normalt inte de mest lämpade platserna för att bygga elnät men det finns olika typer av strandskyddade områden. Normalt undviks strandskyddade områden ändå om det är möjligt när en elledning byggs och utredningens bedömning är därför att ett undantag inte skulle leda till att mer stränder togs i anspråk. Vattendrag utgör dock exempel på strandskyddade områden som inte helt kan undvikas när längre ledningar byggs. Syftet med förslaget är inte heller att öka byggandet av elnät på strandskyddade områden utan att korta ledtiderna i prövningen.

Elnät utgör inte ett fysiskt hinder för allmänhetens tillgång till stränderna på samma sätt som allmän väg och järnväg som har undantag från strandskyddet enligt miljöbalken. De kan dock ändå ha påverkan på naturvärden, artskydd, friluftsliv, landskapsbildskydd m.m. Resonemanget som förs i avsnitt 6.6.1 om att miljöskyddet kan upprätthållas gäller även för införandet av ett undantag för elnät från krav på dispens från strandskydd.

DEL III

Transporteffektivt samhälle

7 Bakgrund – transporteffektivt samhälle

7.1 Mål för transportsektorn av särskild relevans för utredningen

7.1.1 De transportpolitiska målen

Riksdagen har fastställt en målstruktur för transportpolitiken som innebär ett övergripande mål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål.[1] Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljökvalitetsmålen (se avsnitt 7.1.2) nås samt bidra till ökad hälsa.

Regeringen har också beslutat om ett transportpolitiskt klimatmål som etappmål under hänsynsmålet. Klimatmålet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter med undantag för inrikes luftfart ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.[2]

[1] Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.
[2] Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 22*.

Förhållandet mellan målen beskrivs på följande sätt i budgetpropositionen[3] för 2020

> Funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. […] Ska klimatmålet nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Med detta avses att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att klimatmålet för transporter nås. Det innebär inte att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet.

7.1.2 Mål inom miljömålssystemet

Det övergripande målet för miljöpolitiken, det s.k. generationsmålet, är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.[4] Transportsektorn påverkar i olika grad förutsättningarna att nå flera av Sveriges 16 miljökvalitetsmål, inklusive i stor utsträckning målen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt och djurliv*.

Målet *Begränsad klimatpåverkan* innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.[5]

För att konkretisera vad målet *Begränsad klimatpåverkan* ska innebära för Sverige och den svenska klimatpolitiken har riksdagen beslutat om flera etappmål på klimatområdet. Det långsiktiga utsläppsmålet, som ofta benämns nettonollmålet, lyder:

> Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.[6]

[3] Prop. 2019/20:1.
[4] www.sverigesmiljomal.se.
[5] www.sverigesmiljomal.se.
[6] Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för* Sverige, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

I den klimatpolitiska handlingsplanen[7] från 2019 skriver regeringen att nettonollmålet innebär att växthusgasutsläppen från flera sektorer, inklusive transportsektorn, i princip kommer att behöva vara noll senast 2045.

Riksdagen har även beslutat om etappmål till 2030 och 2040 som omfattar sektorerna utanför industrin och energisektorn. I dessa etappmål ingår transportsektorn exklusive internationell sjöfart och all luftfart. Till 2030 har transportsektorn även ett eget etappmål under miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* vilket är identiskt med det transportpolitiska klimatmålet som beskrivs i avsnitt 7.1.1.[8]

Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* har innebörden att luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Målet förtydligas genom tio s.k. preciseringar om maximala halter för vissa luftföroreningar.[9]

Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Regeringen har fastställt tio preciseringar av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* av vilka fem är av särskilt stor relevans för utredningen:[10]

- *Hållbar bebyggelsestruktur* – En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade.
- *Hållbar samhällsplanering* – Städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor.
- *Infrastruktur* – Infrastruktur för energisystem, transporter, avfallshantering och vatten- och avloppsförsörjning är integrerade i stads-

[7] Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 112.
[8] Prop. 2016/17:146.
[9] www.sverigesmiljomal.se.
[10] www.sverigesmiljomal.se.

planeringen och i övrig fysisk planering samt att lokalisering och utformning av infrastrukturen är anpassad till människors behov, för att minska resurs och energianvändning samt klimatpåverkan, samtidigt som hänsyn är tagen till natur- och kulturmiljö, estetik, hälsa och säkerhet.

- *Kollektivtrafik, gång och cykel* – Kollektivtrafiksystem är miljöanpassade, energieffektiva och tillgängliga och det finns attraktiva, säkra och effektiva gång- och cykelvägar.
- *Hushållning med energi och naturresurser* – Användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.

Regeringen har också beslutat om etappmål[11] för hållbar stadsutveckling där ett av målen handlar om andelen gång, cykling och kollektivtrafik. Målet innebär att andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

7.1.3 Kommunala mål för trafikutveckling

Många kommuner har antagit lokala mål för hur trafiken ska utvecklas, vilket framgår av en enkätstudie[12] finansierad av Energimyndigheten till landets samtliga kommuner. Av de svarande kommunerna hade 37 procent antagit mål om minskad bilanvändning. Den vanligaste målformuleringen gällande minskad bilanvändning var enligt studien att andelen bilresor av det totala resandet ska minska. Det var även vanligt med mål som tar sin utgångspunkt i antalet bilresor eller i både antalet och andelen bilresor. Mål om minskad bilanvändning hade i vissa kommuner resulterat i mål för fysisk planering med innebörden att denna ska bidra till att minska biltrafiken. Vidare uppgav 73 procent av de 174 svarande kommunerna att det fanns ett mål om ökat resande med kollektivtrafik i kommunen.

[11] Regeringens skrivelse 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling,* (2018).
[12] Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 10–14.

Kommuners målsättningar och åtgärder för trafiken kan ofta utgå från olika program och inriktningar. Det kan t.ex. gälla framtagande av en trafikstrategi eller en *sustainable urban mobility plan* (SUMP). Utveckling av kunskap och erfarenhetsutbyte av arbetet med SUMP koordineras på EU-nivå.[13] Kommuner arbetar också tillsammans mellan kommuner i olika grupperingar och konstellationer på såväl nationell som europeisk nivå med syfte att tillsammans sätta mål och öka takten i klimatomställningen. Ett exempel är det svenska innovationsprogrammet *Viable Cities,* där bl.a. kommuner deltar, med ambitionen att visa ledarskap och experimentera för att hitta vägar att bli klimatneutrala till 2030.[14] Ett annat exempel är organisationen Klimatkommunerna med drygt 40 svenska kommuner som medlemmar.[15]

7.2 Utsläpp från transportsektorn och trafikarbetets utveckling

Detta avsnitt använder statistik för 2019 som aktuellt referensår även i de fall statistik för 2020 finns tillgänglig. Skälet till detta är att 2020 på grund av pandemin inte är representativt för aktivitetsnivåer inom och utsläpp från transportsektorn. Pandemin fick omedelbart en mycket stor påverkan på transportefterfrågan med dramatisk effekt för resande med t.ex. flyg, tåg och annan kollektivtrafik. Exempelvis var antalet resenärer som flög via Swedavias tio flygplatser 87 procent lägre juli 2020 jämfört med juli 2019.[16] Andelen resor med kollektiva färdmedel bland samtliga resor med motordrivna fordon minskade från 32 procent 2019 till 21 procent 2020.[17]

Trafikverkets basprognoser beaktar inte heller de effekter av pandemin.

Vilka de långsiktiga effekterna av pandemin blir för transportsektorn är en intressant fråga som ännu inte går att besvara. Vid sidan av hur den ekonomiska återhämtningen framskrider beror svaret bl.a. på vilka beteendeförändringar som blir bestående. Det kan handla om ökat distansarbete, digitala möten som ersätter fysiska möten eller ökad e-handel. E-handeln var t.ex. 45 procent mer omfattande juli månad

[13] www.eltis.org/mobility-plans.
[14] Roth, Anders m.fl. (2021a), s. 57.
[15] klimatkommunerna.se.
[16] Trafikverket (2020c), s. 72.
[17] Svensk Kollektivtrafik (2021), s. 23.

pandemiåret 2020 jämfört med samma månad 2019.[18] E-handel leder till ökad distributionstrafik men minskat behov av privata inköpsresor. Varje enskild resa till och från arbetet kan också bli längre om ett ökat distansarbete i pandemins spår får många att bosätta sig längre bort från arbetsplatsen.

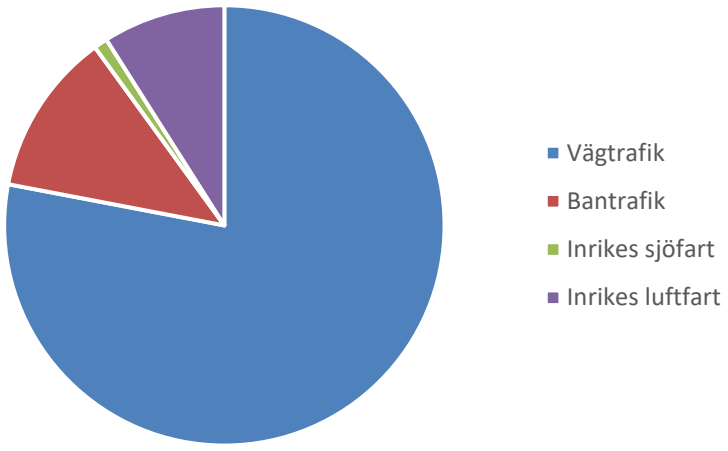
Pandemin har också påvisat sårbarheter i näringslivets produktion- och logistikkedjor vilket skulle kunna leda till en utveckling mot ökad andel inhemsk produktion och egen lagerhållning med minskat beroende av tidskritiska leveranser som följd. Detta skulle i sin tur kunna påverka behov och utformning av godstransporter.[19]

7.2.1 Transportarbetet samt historisk utveckling av växthusgasutsläpp och trafikarbete

Transportarbete beskriver aktiviteten i ett transportsystem och redovisas för persontransporter i måttet personkilometer och för godstransporter i måttet tonkilometer. En personkilometer innebär en förflyttning av en person en kilometer. På motsvarande sätt innebär en tonkilometer en förflyttning av ett ton gods en kilometer. Figurerna 7.1 och 7.2 visar vilka andelar de olika trafikslagen har av transportarbetet för persontransporter respektive godstransporter. Den inrikes luftfartens andel av det totala godstransportarbetet är för liten för att synas i diagrammet.

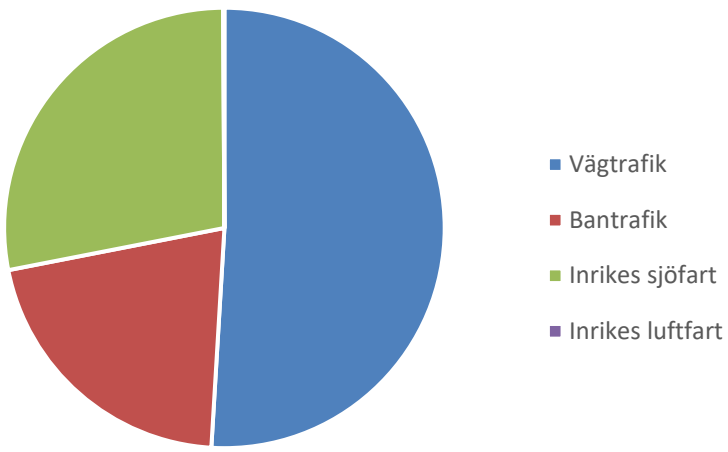
[18] Trafikverket (2020c), s. 72.
[19] Trafikverket (2020c), s. 72.

Figur 7.1 Trafikslagens andelar av persontransportarbetet 2019



Källa: Data från Trafikanalys, egen bearbetning.

Figur 7.2 Trafikslagens andelar av godstransportarbetet 2019



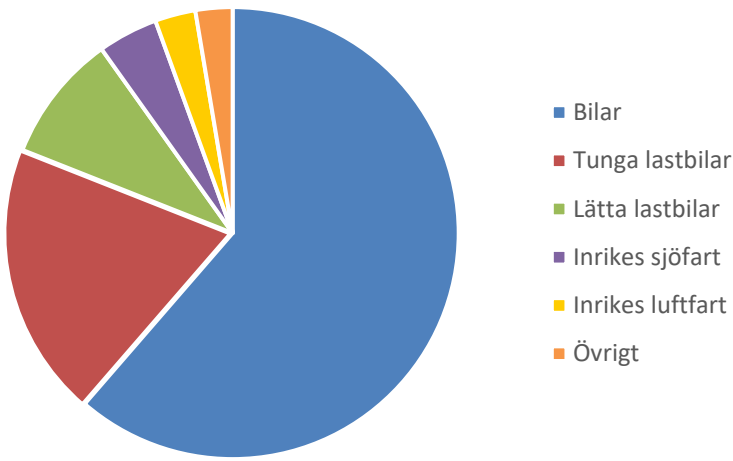
Källa: Data från Trafikanalys, egen bearbetning.

Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter uppgick till 17 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2019, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av Sveriges totala växthusgasutsläpp. Transportsektorns utsläpp har följt en långsamt minskande trend under senare tid. I snitt

har växthusgasutsläppen minskat med ungefär 2 procent per år mellan 2007 och 2019. Som jämförelse kan nämnas att transportsektorns utsläpp behöver minska med i snitt cirka 8 procent per år fram till 2030 för att klimatmålet för inrikes transporter ska nås.

Vägtransporter står i nuläget för 91 procent av växthusgasutsläppen från transporter medan inrikes luft- och sjöfart svarar för 3 respektive 4 procent. Resterande utsläpp kommer från järnväg och militära transporter. Som framgår av figur 7.3 ger personbilar upphov till drygt 60 procent av transportsektorns växthusgasutsläpp, tunga lastbilar svarar för 20 procent och lätta lastbilar för knappt 10 procent.

Figur 7.3 Fördelningen mellan olika typer av fordon av transportsektorns utsläpp av växthusgaser 2019

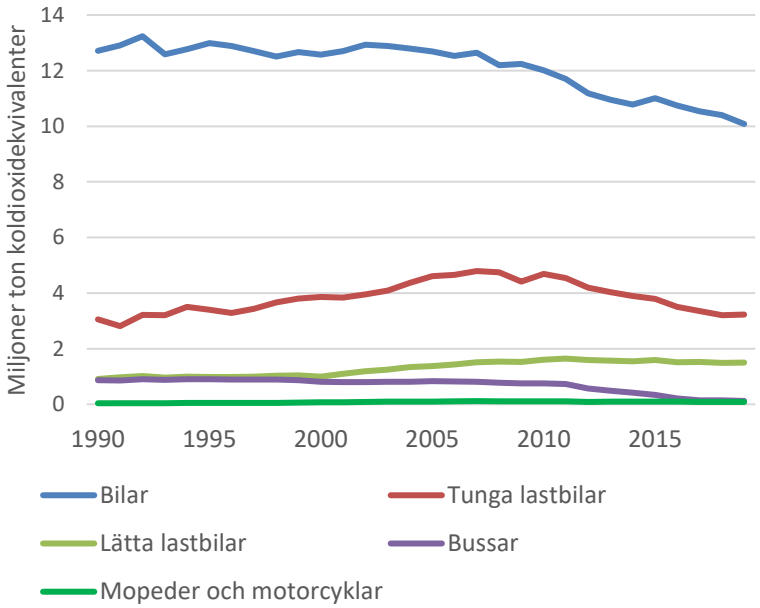


Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Växthusgasutsläppen från personbilar har successivt minskat sedan 2002. Minskningen förklaras till stor del av att dieselbränsle och biodrivmedel vunnit mark på bekostnad av bensin. Dieselmotorer är energieffektivare än bensinmotorer vilket innebär att dieselbilar, allt annat lika, släpper ut mindre koldioxid än bensinbilar. En generell utveckling mot mer energieffektiva motorer har bidragit till att minska utsläppen. En faktor som motverkar utsläppsminskningar är att medelvikten för nyregistrerade fordon ökat under många år i Sverige.

Utsläppen från tunga lastbilar hade en stigande trend mellan 1990 och 2007. Utsläppen har därefter minskat successivt, främst tack vare ökad användning av hydrerad vegetabilisk olja (HVO) och annan biodiesel som ersättning för fossil diesel. Utsläppsnivån för lätta lastbilar har varit relativt konstant under de senaste tio åren medan utsläppen från bussar minskat dramatiskt till följd av att fossila drivmedel ersatts med helt eller delvis förnybara drivmedel. Figur 7.4 visar hur växthusgasutsläppen från vägtransporter utvecklats sedan 1990, med separat redovisning för olika typer av fordon.

Figur 7.4 Utsläpp av växthusgaser från vägtransporter, per typ av fordon, 1990–2019



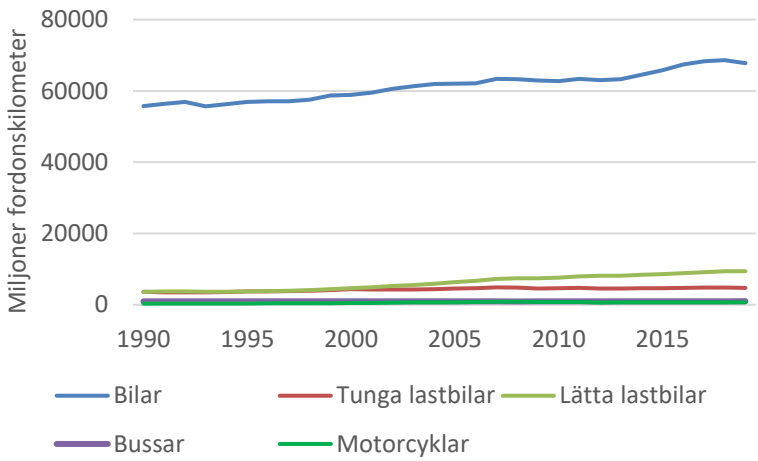
Källa: Data från Naturvårdsverket, egen bearbetning.

Trafikarbete beskriver hur många kilometer som tillryggalagts med en viss typ av fordon eller farkost. Exempelvis utför en tom rullande lastbil trafikarbete men inget transportarbete, medan en lastad lastbil utför både trafikarbete och transportarbete. För en personbil blir transportarbetet dubbelt så stort om passagerarantalet går från en till två utan att det påverkar vilket trafikarbete som utförs.

Kvoten mellan transportarbetet och trafikarbetet är ett av flera möjliga mått på effektiviteten i transportsystemet. Detta effektivitetsmått ökar generellt med t.ex. ökad andel kollektivtrafik, fler passagerare i varje fordon samt ökad lastkapacitet och fyllnadsgrad i tåg, fartyg och lastbilar. Det är fullt möjligt att minska trafikarbetet utan att minska transportarbetet genom åtgärder som gynnar ökad effektivitet. Sedan 2010 har dock trafikarbetet i Sverige ökat mer än transportarbetet vilket kan tolkas som att effektiviteten i transportsystemet minskat.[20]

Figur 7.5 visar hur trafikarbetet på svenska vägar, som alltså ger upphov till mer än nio tiondelar av transportsektorns växthusgasutsläpp, utvecklats sedan 1990.

Figur 7.5 Trafikarbete på svenska vägar 1990–2019



Källa: Data från Trafikanalys, egen bearbetning.

Under perioden 1990–2019 har personbilarnas trafikarbete ökat nära nog kontinuerligt och trafikarbetet med personbil är för närvarande cirka 20 procent högre än vad det var i början av 1990-talet. Sverige har samtidigt haft en stark befolkningsutveckling vilket innebär att trafikarbetet med personbil per capita var ungefär detsamma 2019 som 1990. Trafikarbetet med personbil per capita har dock varierat under tidsperioden.

[20] Prop. 2019/20:65, s. 117.

Trafikarbetet med lätta lastbilar har mer än fördubblats sedan 1990 och trafikarbetet med tunga lastbilar har ökat med ungefär 30 procent. En huvudorsak till det kraftigt ökade trafikarbetet med lätta lastbilar de två senaste decennierna är den ökande e-handeln med distribution till slutkunder i stället för till lager och affärer. Distanshandeln är ett mycket transportintensivt segment av handeln och det har ökat snabbt vilket också återspeglas i att antalet lätta lastbilar ökat markant.[21]

Det ökande trafikarbetet på svenska vägar motverkar den utsläppsdämpande effekten av t.ex. substitution av fossila drivmedel med biodrivmedel och av mer energieffektiva drivlinor inklusive motorer.

7.2.2 Scenarier för utveckling av växthusgasutsläpp och vägtransportarbete med nuvarande styrning

Enligt klimatredovisningen i budgetpropositionen[22] för 2022 förväntas växthusgasutsläppen från inrikes transporter exklusive inrikes luftfart minska med 62–67 procent till 2030 jämfört med 2010. Scenariot är baserat på effekter av politiska beslut och aviserade förslag till och med den 31 december 2020. Scenariot innebär ett överskridande av transportsektorns klimatmål för 2030 (se avsnitt 7.1.1) med 1–2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

I Trafikverkets basprognoser ökar resandet med personbil och lätt lastbil (transportarbetet mätt i personkilometer) med 27 procent mellan 2017 och 2040. Resandet med tåg ökar i prognoserna med 53 procent men eftersom över 70 procent av det totala resandet sker med personbil är ökningen mätt i antal personkilometer störst för bilresor. Gång- och cykelresandet förväntas öka långsammare än övriga nämnda färdmedel, ett resultat som dock enligt Trafikverket bör behandlas med försiktighet eftersom den använda prognosmodellen inte återspeglar gång- och cykelförutsättningar särskilt väl. Godstransporter på väg (transportarbetet mätt i tonkilometer) ökar i basprognoserna med 45 procent till 2040. Procentuella ökningar i samma härad prognosticeras för godstransporter på järnväg och till sjöss.[23]

Utfasningsutredningen (M 2019:04) valde i sin referensbana för trafikarbetet att utgå från Energimyndighetens scenario *ReferensEU*

[21] Trafikanalys (2018a), s. 13.
[22] Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning*, s. 32.
[23] Trafikverket (2020c), s. 66–68.

i stället för från Trafikverkets basprognoser eftersom det förstnämnda ansågs vara mer i linje med den faktiska utvecklingen under senare år vad gäller efterfrågan på godstransporter. Energimyndighetens scenario har jämfört med basprognoserna ett liknande utfall vad gäller resande med personbil till 2040 men innebär en halverad ökningstakt för godstransporter med tunga lastbilar.[24]

Enligt Trafikverket drivs förändrad efterfrågan på transporter huvudsakligen av ekonomisk utveckling, befolkningsutveckling och kostnadsförändringar för resor och transporter. Merparten av den prognosticerade biltrafikökningen i basprognoserna beror enligt Trafikverket på ökad befolkning och ekonomisk utveckling. Fram till 2040 förväntas realinkomsterna öka med 41 procent, befolkningen öka med 16 procent och körkostnaden för personbil per kilometer minska med 8 procent, huvudsakligen till följd av elektrifiering av fordonsflottan. Den förväntade utvecklingen av var och en av dessa faktorer bidrar således till ökat resande med personbil i Trafikverkets modeller. Bilinnehavet i form av antal bilar per person bedöms i basprognoserna förbli i princip oförändrat fram till 2040.[25]

Trafikverket skriver att prognoser är osäkra och känslighetsanalyser har genomförts för att bättre kunna uppskatta osäkerhetsintervall. De tre viktigaste osäkerhetskällorna för persontransporterna är enligt Trafikverket utvecklingen av inkomster, befolkning och bilinnehav. För godsprognoserna anges de största osäkerheterna vara tillväxttakten för varuproducerande branscher samt förändringar i handelsmönster. Trafikverket tar speciellt upp att drivmedelspriset inte längre anses vara en av de viktigaste osäkerhetsfaktorerna. Det beror på att andelen körda personbilskilometrar 2040 till huvuddelen är elektrifierade och därmed inte påverkas av drivmedelspriset.[26]

Trafikverkets sätt att arbeta med prognoser och resultatet i form av de basprognoser som beskrivs i detta avsnitt är starkt ifrågasatta. I avsnitt 8.2.4 beskriver utredningen brister och begränsningar för Trafikverkets nuvarande prognosarbete och presenterar förslag för att adressera dessa brister.

[24] SOU 2021:48, *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040,* s. 154.
[25] Trafikverket (2020c), s. 69–70.
[26] Trafikverket (2020c), s. 71.

7.3 Styrning mot transporteffektivitet samt begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle

7.3.1 Styrning mot ökad transporteffektivitet

I detta avsnitt redovisas gällande inriktning av styrningen mot ökad transporteffektivitet samt bedömningar och förslag inom området från myndigheter och nyligen avslutade utredningar. Redovisningen fokuserar på de aspekter som är av störst intresse för Klimaträttsutredningen, givet den avgränsning som gjorts, och ska därmed inte tolkas som en heltäckande sammanfattning av de underlag som avhandlas.

Den klimatpolitiska handlingsplanen

Enligt regeringens klimatpolitiska handlingsplan[27] från 2019 ska transportsektorn utöver att nå etappmålet för inrikestransporter till 2030 även bidra till målet om nettonollutsläpp senast 2045. Därför bör de åtgärder som vidtas i syfte att nå etappmålet för inrikes transporter beakta att även det långsiktiga klimatmålet ska kunna nås på ett så effektivt sätt som möjligt. En politik som siktar mot 2045 behöver enligt regeringen på ett tydligare sätt väga in långsiktiga perspektiv som planering av bostäder, bebyggelse och infrastruktur. Samhället behöver planeras med förutsättningar för god tillgänglighet utan onödigt många eller långa transporter. Utöver det behöver förutsättningar skapas för en snabb elektrifiering av transporter och överflyttning av transporter till energieffektiva transportsätt.[28]

Enligt den klimatpolitiska handlingsplanen behövs kraftfulla åtgärder inom områdena transporteffektivitet, elektrifiering, hållbara förnybara drivmedel samt energieffektiva fordon och fartyg för att nå klimatmålen. Regeringen menar att ökad transporteffektivitet har positiv inverkan på både elanvändningen och användningen av biodrivmedel, som båda skulle dämpas av ökad transporteffektivitet, och bör därför ges hög prioritet i omställningen.[29] Sverige behöver bli ett mer transporteffektivt samhälle där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgänglighet. Trafikarbetets utveckling är en av de fak-

[27] Prop. 2019/20:65.
[28] Prop. 2019/20:65, s. 107.
[29] Prop. 2019/20:65, s. 110–111.

torer som har störst betydelse för hur utsläppen av växthusgaser från transportsektorn utvecklas.[30]

Skillnaden i förutsättningar mellan glesbygd och tätort betonas i den klimatpolitiska handlingsplanen. Det är i städerna som alternativen till biltransporter är mest lättillgängliga och där utsläppen från transporter har bäst förutsättningar att minska. Stadsmiljöavtalen bör enligt regeringen utvecklas och effektiviseras för att bl.a. främja alternativ till bil i städerna. För att öka transporteffektiviteten i samhället kommer de lokala, regionala och nationella planeringsnivåerna att behöva samverka och samordna sina processer i högre grad.[31]

Den klimatpolitiska handlingsplanen betonar att planering av transportinfrastruktur är ett viktigt verktyg för att nå de transportpolitiska målen och klimatmålen. För att såväl den statliga som den kommunala transportinfrastrukturen ska nyttjas effektivt och utvecklas i linje med klimatmålen krävs att statliga, regionala och kommunala aktörer vidtar samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder i enlighet med den s.k. fyrstegsprincipen (se avsnitt 7.4.3), med ökat fokus på åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt, s.k. steg 1-åtgärder, samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur, s.k. steg 2-åtgärder. Regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva steg 1- och 2-åtgärder.[32]

I den klimatpolitiska handlingsplanen ges exempel på hur utvecklingen mot ett mer transporteffektivt samhälle kan åstadkommas där trafikarbetet minskas utan att tillgängligheten försämras. Åtgärder och områden som lyfts fram är: transporteffektiv samhällsplanering, effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, samordnade godstransporter, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon, ökad fyllnadsgrad, längre och tyngre tåg, längre och tyngre lastbilar samt ruttoptimering.[33]

Regeringen lyfter fram ekonomiska styrmedel för ökad transporteffektivitet i handlingsplanen, bl.a. ett förändrat reseavdrag och för att förbättra förutsättningarna för intermodala transportlösningar. Regeringen vill också se ett mer ändamålsenligt avgiftssystem för att stärka sjöfartens konkurrenskraft och som samtidigt styr mot fossilfrihet.[34]

[30] Prop. 2019/20:65, s. 116.
[31] Prop. 2019/20:65, s. 121–127.
[32] Prop. 2019/20:65, s. 119–120.
[33] Prop. 2019/20:65, s. 116.
[34] Prop. 2019/20:65, s. 130.

Infrastrukturpropositionen

Skrivningarna i infrastrukturpropositionen[35] från 2021 om transportsektorns utveckling i förhållande till klimatmålen överensstämmer i allt väsentligt med skrivningarna i den klimatpolitiska handlingsplanen. Exempelvis upprepas slutsatsen att transportsektorn i princip behöver nå nollutsläpp av växthusgaser senast 2045. Alla delar av samhället behöver ställa om men förutsättningarna skiljer sig åt, mellan olika delar av landet, mellan städer och stadsdelar, tätorter, gles- och landsbygder, mellan människor och mellan olika verksamheter. Regeringen betonar i infrastrukturpropositionen att ett pålitligt, robust och långsiktigt hållbart transportsystem är en förutsättning för att människor ska kunna bo, leva och verka i hela landet, för näringslivet och för att nya företag och jobb kan skapas.[36]

Regeringen upprepar i infrastrukturpropositionen att fyrstegsprincipen ska vara vägledande för planeringen av infrastrukturåtgärder och att regeringen avser att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva steg 1- och 2-åtgärder. Infrastrukturåtgärder kan enligt propositionen bidra till ökad transporteffektivitet bl.a. genom att skapa förutsättningar för effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon samt genom ökad möjlighet till längre och tyngre fordon. Vidare har digitalisering och skapandet av ett smartare transportsystem god potential att skapa synergier, minska utsläppen och bidra till ökad transporteffektivitet och trafiksäkerhet.[37]

För att infrastrukturåtgärder ska kunna genomföras effektivt och ge god måluppfyllelse behöver den nationella infrastrukturplaneringen samspela väl med den fysiska samhällsplaneringen. Infrastrukturpropositionen betonar att ett arbetssätt med samverkan och samarbete mellan Trafikverket och andra parter är centralt för att tillsammans nå önskad effekt, inte minst när det gäller lokaliserings- och markanvändningsfrågor. Enligt regeringen ska Trafikverket i samhällsplaneringen säkra att den statliga transportinfrastrukturen utformas så att den möjliggör en samverkan med övrig infrastruktur och främjar ett effektivt nyttjande av alla trafikslag. God samhällsplanering ökar möjligheten att skapa transporteffektiva städer. Det innebär t.ex. att rese-

[35] Prop. 2020/21:151, *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*.
[36] Prop. 2020/21:151, s. 20–21.
[37] Prop. 2020/21:151, s. 24–25.

närer ges möjlighet att välja färdmedel som är mer yteffektiva och energieffektiva, såsom kollektivtrafik, gång och cykel.[38]

Det finns i dag skillnader mellan kvinnors och mäns resmönster och tillgänglighet. Män reser oftare med bil och i genomsnitt längre till arbetet. Fler kvinnor än män använder kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel. Enligt infrastrukturpropositionen ligger utmaningen därför inte bara i att tillgodose både kvinnors och mäns behov av transporter utan även i en önskvärd beteende- och värderingsförändring mot mer miljömässigt hållbara resmönster och ökad trafiksäkerhet.[39] Utvecklingen av transportsystemet bör enligt regeringen främja att både män och kvinnor kan ta del av det på lika villkor och medverka till att ge alla, oavsett exempelvis socioekonomisk situation, ålder, funktionsnedsättning eller var någon bor i landet, en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet.[40]

Infrastrukturpropositionen lyfter fram fördelar med bättre pendlingsmöjligheter inom ett geografiskt område, s.k. regionintegrering, och att det område som omfattas av pendling förstoras, s.k. regionförstoring. Genom att på ett hållbart sätt förbättra tillgängligheten genom regionintegrering eller regionförstoring är det enligt regeringen möjligt att utveckla ekonomiskt mer dynamiska och robusta, väl sammanbundna och större funktionella regioner.[41] Regeringen menar också att för grupper i landsbygdsområden, mindre tätorter och i vissa fall i mindre städer eller urbana ytterområden, kan högre kostnader för vägtrafik minska tillgängligheten hos ekonomiskt svagare grupper som har färre alternativ. Att människor är beroende av bilen i olika mån måste beaktas både vid införande av styrmedel och vid val av infrastruktursatsningar.[42]

Utfasningsutredningen

Utfasningsutredningen[43] lyfter i sitt betänkande *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*[44] flera frågor som har betydelse för Klimaträttsutredningen. Utfasningsutredningen skriver att

[38] Prop. 2020/21:151, s. 30–31.
[39] Prop. 2020/21:151, s. 26.
[40] Prop. 2020/21:151, s. 23.
[41] Prop. 2020/21:151, s. 21.
[42] Prop. 2020/21:151, s. 25.
[43] Dir. 2019:106, *Utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar*.
[44] SOU 2021:48.

när bilar och lastbilar på sikt kan framföras med mycket låga växthusgasutsläpp genom elektrifiering och ökad andel förnybara drivmedel blir det svårare att motivera styrmedel och åtgärder för alternativa färd- och transportsätt ur ett rent klimatperspektiv. Utfasningsutredningen betonar dock att insatser för ökad transporteffektivitet är viktiga av andra orsaker och att det är motiverat med styrmedel och åtgärder för trafikminskning även i en framtid där fordonsflottans direkta växthusgasutsläpp förväntas minska. Ett mer transporteffektivt samhälle kan t.ex.[45]

- föra med sig hälsonyttor i form av minskat buller, minskade luftföroreningar och aktiv mobilitet i form av cykling och gång,
- göra samhället mindre sårbart om transportkostnaderna ökar kraftigt, t.ex. som följd av utbudsbegränsningar för batterier eller biodrivmedel,
- begränsa global klimatpåverkan och resursanvändning, t.ex. genom att el och förnybara drivmedel kan användas inom sektorer som har svårare att ställa om än vägtransportsektorn,
- öka acceptansen hos befolkningen och underlätta politisk genomförbarhet av åtgärder och styrmedel som t.ex. ökar kostnaden för resande med bil,
- begränsa markanvändning och barriäreffekter till följd av infrastruktur och trafik.

Utfasningsutredningen noterar att utvecklingen med fler elektrifierade fordon, som generellt har lägre körkostnader jämfört med andra fordon, kan komma att leda till ett ökat trafikarbete. Det påverkar inte de direkta växthusgasutsläppen men kan innebära konsekvenser i form av t.ex. ökad trängsel och ökat vägslitage.[46]

Utfasningsutredningen konstaterar att det är omdiskuterat hur mycket tillkommande transport- och bebyggelseinfrastruktur kan bidra till att dämpa trafikarbetet fram till 2040 men menar att det är viktigt att förändringarna går i riktning mot en högre transporteffektivitet. Det kan också finnas möjlighet att i viss utsträckning snabba

[45] SOU 2021:48, s. 371–372 och 377–379.
[46] SOU 2021:48, s. 388–389.

på omställningen genom omvandling och förändrad förvaltning av dagens befintliga infrastruktur.[47]

Avslutningsvis rekommenderar Utfasningsutredningen att förslag om styrmedel och åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle som identifierats i den klimatpolitiska handlingsplanen och i underlag från myndigheter genomförs. Berörda myndigheter bör också få ett tydligare långsiktigt ansvar för att fortsatt identifiera hinder och genomföra samhällsekonomiskt motiverade åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle. I dag är ansvaret spritt på flera nivåer och ingen har ett samordningsansvar mellan staten, regionerna och kommunerna exempelvis vad gäller de tidiga stegen i fyrstegsprincipen.[48]

Samordningsuppdrag om en fossilfri transportsektor

Energimyndigheten har under perioden 2016–2019 haft i uppdrag att tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen samordna arbetet med omställningen av transportsektorn till fossilfrihet. Samarbetet har i många sammanhang benämnts med akronymen *SOFT*. Inom ramen för uppdraget har samordningsmyndigheterna tillsammans tagit fram en strategisk plan[49] för transportomställningen.

Samordningsmyndigheterna menar att transportsektorns omställning behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, fossilfria och energieffektiva fordon samt förnybara drivmedel. Det kommer inte att vara tillräckligt att endast arbeta med ett eller två av dessa områden. Dels för att resurser för att framställa förnybara drivmedel, batterier, fordon och infrastruktur är begränsade, dels för att sprida risken om något område inte utvecklas som förväntat. Det är en stor omställning som ska ske på kort tid och potentialen inom alla tre områden kommer därför att behöva utnyttjas enligt myndigheterna för att nå de ambitiösa mål som satts upp. De tre områdena behöver dock ges olika stort fokus i staden respektive på landsbygden.[50]

De indikatorer samordningsmyndigheterna använder sig av för transporteffektivt samhälle visar att det området inte har utvecklats lika positivt som områdena förnybara drivmedel samt energieffektiva och fossilfria fordon och farkoster. Samordningsmyndigheterna

[47] SOU 2021:48, s. 377.
[48] SOU 2021:48, s. 361–363.
[49] Energimyndigheten (2017).
[50] Energimyndigheten (2017), s. 5.

bedömer att för att få till en hållbar omställning behövs ökad styrning mot ett transporteffektivt samhälle och i det ett minskat trafikarbete från energiintensiva trafikslag.[51]

Enligt samordningsmyndigheterna måste infrastrukturplaneringen för att nå stora effekter till 2045 redan nu utvecklas så att den tillhandahåller den tillgänglighet som efterfrågas och passar in i ett långsiktigt hållbart transporteffektivt samhälle. Även den lokala och regionala infrastrukturen och bebyggelsen behöver anpassas så att bostäder och arbetstillfällen, service, vård och omsorg lokaliseras så att transporter till fots, med olika typer av cyklar, kollektivt eller genom att inte behöva transportera sig alls förenklas både för människor och gods. Transportinfrastrukturplaneringen behöver styras om till ett mer energieffektivt utnyttjande av befintlig infrastruktur genom att en ökad andel åtgärder i steg 1, 2 och 3 prioriteras, så att trafikarbetet med bil och lastbil får utvecklas inom klimatmålets ramar.[52]

Samordningsmyndigheterna anser att stadsmiljöavtalen behöver utvecklas. Stadsmiljöavtalen uppges kunna få en betydande effekt på klimatpåverkan från vägtrafiken med ett skarpare stadstrafikmål som villkor, i kombination med trängselskatter och parkeringsåtgärder som motprestationer.[53]

Fortsatt elektrifiering bedöms av samordningsmyndigheterna som nödvändig men det är också viktigt att ta hänsyn till ett livscykelperspektiv för fordon och farkoster. Att minska efterfrågan på transporter kan minska behovet av nyinköp av bilar och därmed minska den totala miljöpåverkan sett ur ett livscykelperspektiv.[54]

Samordning för bostadsbyggande

Utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08)[55] hade bl.a. i uppdrag att se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer.[56]

[51] Energimyndigheten (2020c), s. 1, 6 och 23.
[52] Energimyndigheten (2020c), s. 58.
[53] Energimyndigheten (2020c), s. 58.
[54] Energimyndigheten (2020c), s. 57.
[55] Dir. 2017:126, *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande*.
[56] Dir. 2020:15, *Tilläggsdirektiv till Samordning för bostadsbyggande*.

Utredningen föreslog ändringar i 2 och 4 kap. PBL som syftar till att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet genom att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet. Förslagen innebär att bebyggelse ska vara samlad så att behovet av person- och varutransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Bostäder och verksamheter ska vara tillgängliga med gång, cykel och olika energieffektiva och miljövänliga transportslag. Förslagen innebär också att kommunen ska ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållen bebyggelse och planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för hur planer uppfyller kraven på transporteffektivitet.[57]

Ändringar utredningen föreslog i 4 och 8 kap. PBL syftar till att skapa bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning, som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Förslagen innebär att det ställs krav på s.k. mobilitetsåtgärder på tomter och att kommunen får bestämma krav på mobilitetsåtgärder i detaljplan. Mobilitetsåtgärder innefattar utrymme och anläggningar för parkering, stannande, lastning, lossning samt leverans och tillfällig förvaring av varor. Förslagen ska bidra till transporteffektivitet och innebär i högre utsträckning än i dag att kommunen skulle kunna avstå från att kräva att tomter ska ordnas så att det finns utrymme för parkering av bil för enskilt bruk.[58]

Ändringar föreslagna i 4 och 6 kap. PBL skulle ge kommuner ökade möjligheter att säkerställa att planerade och överenskomna mobilitetsåtgärder genomförs, samt möjligheter att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.[59]

Utredningen Samordning för bostadsbyggande menar att förslagen innebär att bilens särställning i lagstiftningen ersätts med likvärdig tillgänglighet till olika mobilitets- och transportlösningar. Fokus kan enligt utredningen flyttas från hur många parkeringsplatser som behövs i samband med nybyggnation till hur individens och samhällets behov av lösningar för mobilitet och varutransporter kan tillgodoses.[60]

[57] SOU 2021:23, *Stärkt planering för en hållbar utveckling,* s. 14–15.
[58] SOU 2021:23, s. 15.
[59] SOU 2021:23, s. 15.
[60] SOU 2021:23, s. 17.

Klimatpolitiska rådet

Klimatpolitiska rådets primära uppdrag är att utvärdera hur regeringens samlade politik är förenlig med de klimatmål som riksdagen och regeringen har beslutat.

Klimatpolitiska rådet konstaterade i 2019-års rapport, som hade fokus på transportsektorns klimatomställning, att styrmedlen för att främja ett transporteffektivt samhälle är svaga jämfört med de som gäller för elektrifiering, biodrivmedel och effektivare fordon.[61] I *Klimatpolitiska rådets rapport 2021* lämnar rådet en skarp rekommendation till regeringen att se till att den nationella planen för transportinfrastruktur bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle inom klimatmålens ramar.[62] I 2021-års rapport skriver klimatpolitiska rådet också följande

> Om trafikmängderna fortsätter att öka enligt historiska trender blir det sannolikt svårt att klara utsläppsmålen i transportsektorn. Vid en sådan utveckling skulle ny infrastruktur för vägtrafik samtidigt innebära stora utgifter för staten och i sig leda till ökad resursförbrukning och klimatpåverkan.

Klimatpolitiska rådet uttrycker i samma rapport stark kritik mot det inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037 som Trafikverket tagit fram på regeringens uppdrag och som rådet anser inte lägger tillräcklig vikt vid transport- och samhällsplanering. Klimatpolitiska rådet gör därvid följande observation och rekommendation:

> Det är oroande att ännu en planeringsperiod riskerar att förflyta utan att transportplaneringen på något påtagligt sätt förändras utifrån det klimatpolitiska ramverket. Regeringen behöver göra ett omtag, dels vad gäller det föreliggande inriktningsunderlaget, dels för att förändra den nuvarande processen för infrastrukturplanering till en mer integrerad transportplanering.

[61] Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70–71.
[62] Klimatpolitiska rådet (2021), s. 10.

7.3.2 Entydig innebörd saknas av begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle

Regering, myndigheter och offentliga utredningar har under senare år lanserat olika tolkningar av innebörden av begreppen transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle.

Regeringen beskriver transporteffektivitet och transporteffektivt samhälle i den klimatpolitiska handlingsplanen från 2019 på följande sätt:

> I det transporteffektiva samhället är det transportarbete som utförs så effektivt som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv för att åstadkomma tillgänglighet, hållbarhet och konkurrensförmåga. Transporteffektivitet kan beskrivas som att sambandet mellan tillgänglighet och ökat transportarbete minskar. I ett mer tranporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som det trafikarbete som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska.
>
> Utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle innebär således att trafikarbetet, och därigenom utsläppen och övrig miljöpåverkan, kan minska utan att tillgängligheten försämras. Detta åstadkoms bl.a. genom transporteffektiv samhällsplanering, universell utformning, tillgång till effektiv, punktlig och tillförlitlig kollektivtrafik, samordnade godstransporter, överflyttning till mindre energiintensiva transportsätt och fordon, ökad fyllnadsgrad, ökad möjlighet till längre och tyngre tåg, ökad möjlighet till längre och tyngre lastbilar där överflyttning till järnväg och sjöfart inte är ett realistiskt alternativ, ruttoptimering, ökad användning av digitala lösningar och innovativa lokala och regionala transport- och mobilitetslösningar. I vissa fall kan transporter kortas eller ersättas helt. Utveckling och användning av teknisk infrastruktur för virtuella möten och distansarbete är också ett exempel på hur trafikarbetet kan minska utan att tillgängligheten försämras.

Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen har inom ramen för Energimyndighetens tidigare samordningsuppdrag tagit fram följande definition och beskrivning av innebörden av begreppet transporteffektivt samhälle[63]

> Med ett transporteffektivt samhälle avses ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar. Det kan ske både genom överflyttning till mer energieffektiva färdmedel och trafikslag och genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt. Effektivisering av transporter kan exempelvis ske genom ökad fyllnads- och beläggningsgrad i gods- och personfordon eller att transporter kortas genom exempelvis en mer tät och funktionsblandad bebyggelse. Ersättning av transporter kan ske via bland annat resfria möten

[63] Energimyndigheten (2020c), s. 9.

> eller förändrade arbetssätt och konsumtionsval. I och mellan städer och tätorter är en överflyttning till andra alternativ än personbil och lastbil enklare än på landsbygden där bilen är fortsatt viktig. Även vad gäller minskat flygande ser förutsättningarna olika ut i olika delar av landet. Ett transporteffektivt samhälle innefattar bland annat att samhället planeras så att en del transportarbete kan minska genom närhet och funktionsblandning i tätare bebyggelsestruktur.

Utfasningsutredningen menar att ett mer transporteffektivt samhälle är ett samhälle där tillgänglighet skapas på ett så effektivt sätt som möjligt utifrån energi-, miljö- och ekonomiska perspektiv. Utfasningsutredningen ser fördelar med en definition som i linje med skrivningarna i den klimatpolitiska handlingsplanen inte pekar ut vissa trafikslag som mindre energieffektiva. Detta motiveras med att elektrifieringen av fordonsflottan kan komma att leda till att skillnaden i energieffektivitet mellan olika färdmedel blir mycket mindre än i dag.[64]

Utredningen Samordning för bostadsbyggande närmar sig begreppet transporteffektivitet från ett annat håll och utgår delvis från fyrstegsprincipen i sin beskrivning. Utredningen menar att transporteffektivitet innebär följande:[65]

- Mindre behov av transporter. Detta gäller såväl till och från som inom ett tillkommande bebyggelseområde och uppnås bl.a. genom lämplig lokalisering, en funktionell sammansättning i den urbana och regionala strukturen som främjar närhet till service och andra samhällsfunktioner samt en inre tillgänglighet som genom områdets fysiska utformning klaras utan energikrävande transportslag.
- Effektivare användning av infrastruktur. Detta kan t.ex. uppnås genom att förlägga tillkommande bebyggelse till områden där hög tillgänglighet redan finns samt i den befintliga infrastrukturen främja resurseffektiva transportslag.
- Likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag. Detta kan t.ex. uppnås genom att angöring och uppställning av fordon ordnas likvärdigt för olika fordonsslag.
- Energieffektivare och miljövänligare fordonstrafik. Förnybara drivmedel för fordon och energieffektivare fordon kräver även fysiska åtgärder, exempelvis infrastruktur för el, biogas och vätgas samt

[64] SOU 2021:48, s. 362 och 370.
[65] SOU 2021:23, s. 67–68.

angörings- och uppställningsplatser för delade fordon, självkörande eller förarlösa fordon, e-skotrar och cyklar.

7.4 Planering av nationell och regional transportinfrastruktur i dag

7.4.1 Processen för den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen

Den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen omfattar samtliga trafikslag. Slutprodukt för planeringsprocessen på nationell nivå är den nationella planen för transportinfrastruktur medan slutprodukten på regional nivå är länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Den nationella planen och länsplanerna revideras vanligtvis en gång per mandatperiod, dvs. planeringsprocessen upprepas ungefär vart fjärde år.

Planeringsprocessen inleds med att regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett s.k. inriktningsunderlag för transportinfrastrukturplaneringen. Inriktningsunderlaget innehåller en bedömning av de ekonomiska ramarna för åtgärder och ger vägledning för prioritering av åtgärder i statlig transportinfrastruktur. I inriktningsunderlaget beskrivs möjliga långsiktiga inriktningar för transportsystemets utveckling med övergripande beskrivningar av åtgärder och deras konsekvenser för infrastrukturen och måluppfyllelse. Fyrstegsprincipen och de transportpolitiska målen ska vara vägledande i framtagandet av inriktningsunderlaget.

Inriktningsunderlaget överlämnas till regeringen och remitteras, varefter det tillsammans med inkomna synpunkter ligger till grund för regeringens infrastrukturproposition. Infrastrukturpropositionen anger bl.a. ekonomiska ramar för åtgärder i statlig transportinfrastruktur under planeringsperioden. I 2021-års infrastrukturproposition[66] föreslogs t.ex. att den ekonomiska ramen för åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033 ska uppgå till 799 miljarder kronor varav 165 miljarder kronor ska användas till vidmakthållande av statliga järnvägar, 197 miljarder kronor ska gå till vidmakthållande av statliga vägar och 437 miljarder kronor ska användas till

[66] Prop. 2020/21:151, s. 27 f.

utveckling av transportsystemet. Den preliminära ramen för länen under planperioden 2022–2033 föreslogs uppgå till 42 miljarder kronor.

Nästa steg i planeringsprocessen är att infrastrukturpropositionen behandlas av riksdagen varefter regeringen ger Trafikverket i uppdrag ta fram ett förslag till nationell plan för transportinfrastruktur. Regeringen ger också regionerna i egenskap av s.k. regionala länsplaneupprättare möjlighet att ta fram reviderade länsvisa planer för regional transportinfrastruktur så att regionerna kan ta del av de medel som så småningom kommer att beslutas i den nationella planen.

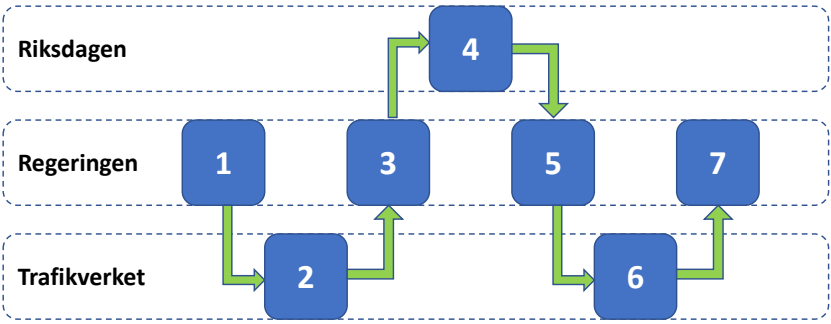
Den nationella planen för transportinfrastruktur ska avse tolv år och beskriver bl.a. hur den statliga infrastrukturen ska underhållas och utvecklas. Innehållet i planen styrs av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur. Den nationella planen får enligt 2–3 §§ bl.a. omfatta

- investeringar och förbättringar i det statliga stamvägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
- drift och underhåll för hela det statliga vägnätet och tillhörande gång- och cykelvägar,
- drift, underhåll, rekonstruktion och investeringar i det statliga järnvägsnätet, stationer och terminaler,
- åtgärder för förbättrad miljö längs de befintliga statliga väg- och järnvägsnäten,
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,
- åtgärder som ska beviljas statlig medfinansiering eller statsbidrag när det gäller farleder och slussar, drift av icke-statliga flygplatser, regionala kollektivtrafikanläggningar eller drift av enskilda vägar.

I den nationella planen kan också anges medfinansiering till kommuner och regioner genom stadsmiljöavtal och statlig medfinansiering till länsplaner. Vidare ska enligt 4 § i nämnda förordning planens inriktning anges, inklusive den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder som bedöms ha störst effekt för att uppnå de transportpolitiska målen. Planens inverkan på de transportpolitiska målen ska redovisas.

Trafikverket redovisar förslaget till nationell plan till regeringen som efter remittering och eventuella ändringar fastställer den nationella planen. Processen för att revidera den nationella planen för transportinfrastruktur illustreras i figur 7.6.

Figur 7.6 Process för revidering av nationell plan för transportinfrastruktur



1. Regeringen beslutar om uppdrag till Trafikverket
2. Trafikverket tar fram inriktningsunderlag
3. Regeringen lägger infrastrukturproposition
4. Riksdagsbeslut om infrastrukturproposition
5. Regeringen beslutar om uppdrag till Trafikverket
6. Trafikverket tar fram nationell plan för transportinfrastruktur
7. Regeringen beslutar om nationell plan för transportinfrastruktur

I alla län ska regional utvecklingsplanering ske enligt 1 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Lagen innehåller bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Enligt 7 § ska en region upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Innehållet i länsplanerna styrs av förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. En länsplan ska avse tolv år och enligt 3 § omfatta bl.a.

- investeringar i statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet,
- åtgärder i regionala kollektivtrafikanläggningar,
- åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur,

- åtgärder i andra icke statligt finansierade anläggningar av betydelse för det regionala transportsystemet,
- bidrag för icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiskt viktiga för regionen.

Länsplanerna domineras i ekonomiska termer av åtgärder på statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet men de innehåller också exempelvis statlig medfinansiering av kommunala gång- och cykelvägar. Trafikverket ska bistå regionerna när länsplanerna upprättas och lämna underlag till länsplanerna. Underlaget ska avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Trafikverket ska dessutom lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras. Länsplanerna fastställs av regionerna efter samråd med respektive länsstyrelse.

Såväl den nationella planen som länsplanerna innehåller både infrastrukturprojekt som redan byggstartats och infrastrukturprojekt som ännu inte påbörjats.

7.4.2 Trafikverkets prognoser för transportsektorns utveckling

Trafikverket har genom förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket i uppdrag att ta fram trafikprognoser. Detta görs genom s.k. basprognoser för samtliga trafikslag inom såväl person- som godstransportsektorn. Syftet med basprognoserna är bl.a. att bidra med en referensutveckling och lägga grunden för de nationella planerna och länsplanerna samt att ge underlag till samhällsekonomiska analyser av åtgärder som är av betydelse för transportsystemet.[67] Trafikverket anger att syftet inte är att beskriva en önskvärd framtid eller t.ex. en ideal klimatpolitik.[68] Om andra åtgärder används eller andra omvärldsfaktorer utvecklas annorlunda än vad Trafikverket antagit kan det innebära en annan utveckling av trafik- och transportarbetet jämfört med basprognosens resultat.

Basprognoserna utgörs av tre olika scenarier med ett nulägesscenario för 2017, ett huvudscenario för 2040 samt ett ytterligare

[67] Trafikverket (2020c), s. 66.
[68] Trafikverket (2020g), s. 4.

scenario för 2065.[69] Prognoserna bygger på antaganden för ett flertal faktorer som bränsleförbrukning och kostnader för fordon, utbudet och taxor inom kollektivtrafik samt demografiska faktorer och näringslivsstruktur. Basprognoserna utgår normalt från beslutade förutsättningar, styrmedel och planer som har påverkan på infrastrukturen. Hänsyn ska också tas till arbete hos andra statliga aktörer.

Inför 2020-års basprognoser gjorde Trafikverket bedömningen att det klimatpolitiska ramverket skulle bli det starkast styrande politiska målet och att ramverket var att betrakta som beslutad politik. I det klimatpolitiska ramverket återfinns bl.a. målet om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, exklusive inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast till 2030 jämfört med 2010.

I ett framtaget referensscenario visar Trafikverket att åtgärder i gällande infrastrukturplaner tillsammans med beslutade skatter och avgifter inte är tillräckliga för att minska trafikens klimatpåverkan i linje med målet. I 2020-års basprognoser har Trafikverket utgått från att också det s.k. januariavtalet[70] ska genomföras och har inkluderat effekten av stärkt reduktionsplikt och skärpt *bonus-malus*[71], som utgör delar av januariavtalet.[72]

De prognosmodeller som huvudsakligen används, *Sampers* och *Samgods*, är främst utvecklade för att göra detaljerade analyser av åtgärder i transportsystemet som effekten av nya vägar och järnvägar eller införande av nya styrmedel som t.ex. trängselskatt. Styrkorna med modellerna är att de kan hantera många olika indata och variabler och ge resultat även för enskilda vägar och mindre områden.[73] Enligt Trafikverket är modellerna inte främst konstruerade för att göra prognoser om trafikens utveckling, men de är ändå användbara för att prognostisera aggregerad trafiktillväxt.

Trafikens utveckling ser olika ut i olika delar av landet. Analyserna som görs med prognosverktyget *Sampers* utgår därför från följande sex regioner; Norra Norrland, Södra Norrland, Stockholm-Mälardalen, Västra Sverige, Sydöstra Sverige samt Skåne. Utöver de sex regionerna görs också en indelning i tre olika kommungrupper utifrån

[69] Trafikverket (2020g), s. 5.
[70] Januariavtalet, 11 januari 2019.
[71] Differentierad fordonsskatt med utgångspunkt i fordonets klimatprestanda.
[72] Trafikverket (2020c), s. 66.
[73] Trafikverket (2020g), s. 42.

Sveriges kommuner och regioners (SKR) indelning. De tre kommungrupperna är:[74]

- Storstäder – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 i största tätorten. Uppfylls bara av Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Större städer – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 i tätorten.
- Övriga – samtliga som inte ingår i ovanstående grupper.

Förutom att ge geografiskt differentierad information om trafikutvecklingen sker också en beräkning av ärendefördelning per region och färdmedel mellan exempelvis arbetsresor, tjänsteresor och övriga resor. För bil- och kollektivtrafikresor beräknas ärendefördelningen variera mellan regionerna, medan den antas vara mer konstant för gång- och cykelresor.[75] Enligt Trafikverket är *Sampers* sämre på att prognostisera utvecklingen för gång- och cykelresor och att även andra datakällor därför behövs som t.ex. resvaneundersökningar.

Godstransporterna prognostiseras utifrån samma regionindelning som för persontransporterna och trafikarbetet för tunga lastbilar redovisas enligt de tre kommungrupperna. Godstransportarbetet för järnväg prognostiseras för åtta olika järnvägsbanor som Malmbanan, Södra Stambanan och Bergslagsbanan.[76]

7.4.3 Åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen

Regeringen beslutade i propositionen *Planeringssystem för transportinfrastruktur*[77] om ett förändrat system för planering av transportinfrastruktur i Sverige. Den formella fysiska planeringen av vägar och järnvägar ska enligt propositionen föregås av förberedande studier där ett förutsättningslöst trafikslagsövergripande synsätt tillämpas vid överväganden om vilka åtgärder som behöver vidtas för att utveckla transportsystemet. Åtgärdsförslagen ska analyseras och prioriteras utifrån fyrstegsprincipen.

[74] Trafikverket (2020g), s. 13–14.
[75] Trafikverket (2020g), s. 18.
[76] Trafikverket (2020g), s. 25.
[77] Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*, s. 89.

Av propositionen framgår att det är först om den förberedande studien konkluderar att en väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd är den mest lämpliga åtgärden för att lösa ett problem i transportsystemet som den fysiska planeringen ska starta. Det går således enligt propositionen inte att inleda en meningsfull lagreglerad fysisk planeringsprocess innan det är klarlagt dels att en åtgärd behöver vidtas, dels att den lämpligaste åtgärden är att bygga om eller bygga en ny väg eller järnväg.[78]

Trafikverket kallar de förberedande studierna som ska föregå all fysisk planering av transportinfrastruktur för åtgärdsvalsstudier. Den bärande tanken med åtgärdsvalsstudier är att identifiera bästa sätt att lösa ett transportrelaterat problem utan att på förhand ha specificerat att lösningen ska finnas inom ett visst trafikslag eller innebära en viss typ av åtgärd. Ett transportrelaterat problem kan handla om exempelvis framkomlighet, trafiksäkerhet eller påverkan på miljö och hälsa. Åtgärdsvalsstudier ska bidra till en hållbar samhällsutveckling och kostnadseffektiva åtgärder.

Alla formella planeringsprocesser vid Trafikverket ska föregås av en åtgärdsvalsstudie och genomförda åtgärdsvalsstudier ligger till grund för selektionsprocessen av vilka infrastrukturprojekt som prioriteras i den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Många olika aktörer och intressenter påverkar och påverkas av transportsystemet. Åtgärdsvalsstudier handlar om att tillämpa ett specificerat arbetssätt för att främja ett vidare synsätt och ett närmare samspel mellan intressenter vid problemlösning. Initiativtagare till en åtgärdsvalsstudie kan vara Trafikverket, en kommun, en region eller en annan aktör.

Tillämpning av fyrstegsprincipen är själva kärnan i arbetssättet för åtgärdsvalsstudier. Fyrstegsprincipens steg utgörs av olika typer av åtgärder och dessa representerar olika infallsvinklar för hur ett transportrelaterat problem kan lösas.

Steg 1 handlar om åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. *Steg 2* fokuserar på åtgärder som kan leda till att befintlig infrastruktur utnyttjas mer effektivt. *Steg 3* handlar om begränsade ombyggnationer av befintlig infrastruktur medan *steg 4* innebär nyinvesteringar i infrastruktur eller större ombyggnationer.

[78] Prop. 2011/12:118, s. 90.

Fyrstegsprincipen innebär att det är eftersträvansvärt att lösa transportrelaterade problem med åtgärder som räknas till ett tidigt (lågt) steg framför åtgärder som räknas till ett sent (högt) steg. Generellt kan detta förväntas bidra till kostnadseffektivitet och lägre miljöpåverkan.

Gränsen mellan stegen är flytande och en åtgärd kan ibland klassificeras under fler än ett steg. Det har även påpekats att det egentligen är vad en åtgärd åstadkommer som är avgörande för hur en åtgärd bör klassificeras i det enskilda fallet.[79] Nedan ges exempel på åtgärder som ofta kan klassificeras under respektive steg.

Steg 1

- Förändrade transportval och beteenden genom skatter, avgifter och subventioner (exempelvis trängselskatter, parkeringsavgifter och subventionering av kollektivtrafik).
- Beteendepåverkan genom information, utbildning, kommunikation, marknadsföring m.m.
- Planering och lokalisering (exempelvis fysisk planering med beaktande av kollektivtrafikstråk eller stationsnära lägen samt lokalisering av verksamheter och bebyggelse så att behovet av biltrafik minimeras).
- Reglering och lagstiftning (exempelvis anpassade hastighetsgränser och utbud av parkeringsplatser).

Steg 2

- Differentierade avgifter.
- Drift och underhåll (exempelvis prioritering av gång- och cykelvägar och bättre beläggning på grusvägar).
- Planering (exempelvis samordnade tågplaner och varuleveranser).
- Prioritering (exempelvis separata kollektivtrafikkörfält och andra åtgärder för att öka kollektivtrafikens framkomlighet, prioritering av gång- och cykeltrafik samt vägvalsstyrning).

[79] Lund, Emma m.fl. (2021b), s. 9.

- Utbud (exempelvis ökat utbud av kollektivtrafik, samordning mellan trafikslag, tillgång till bilpooler och samåkningssystem samt cykeluthyrning).
- Samordning av godstrafik.

Steg 3

- Åtgärder som i begränsad omfattning utvecklar befintlig infrastruktur (exempelvis överfarter för gång och cykel, begränsade kapacitetsökningar på gata eller väg, anläggande av pendlarparkeringar, hastighetsdämpande åtgärder, fler hållplatser och cykelparkering under tak).

Steg 4

- Åtgärder som innebär nybyggnation av infrastruktur eller större ombyggnationer (exempelvis nya vägar eller järnvägar, investeringar i farleder eller hamnanläggningar för sjöfart, anläggande av trafikplatser, fler körfält eller dubbelspår och supercykelvägar).

Flera studier och aktörer menar att det finns stora brister i hur Trafikverket arbetar med åtgärdsvalsstudier och tillämpar fyrstegsprincipen. I avsnitt 8.2.2 beskriver utredningen brister och begränsningar med dagens arbetssätt samt presenterar förslag för att adressera dessa.

7.4.4 Dagens stadsmiljöavtal

Stadsmiljöavtal är ett nationellt styrmedel som innebär att kommuner och regioner kan ansöka hos Trafikverket om stöd för åtgärder i städer som leder till

1. ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik, eller
2. hållbara godstransportlösningar.

Stadsmiljöavtal regleras i förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Som precisering av syftet anges i 1 § i förordningen att åtgärderna ska leda till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser och bidra till att miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* nås. Stödet bör särskilt främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva lösningar för kollektivtrafik, cykeltrafik eller godstransporter. Stöd får dock enligt 6 § ges med högst 50 procent av kostnaderna för att genomföra åtgärden.

Ett stadsmiljöavtal består av två delar. Grunden är mobilitets- och transportåtgärder för persontransporter och gods som en kommun eller region kan söka medfinansiering för. Sedan tillkommer också motprestationer från kommunen eller regionen i form av exempelvis kompletterande styrmedel, program och planer. Motprestationer ska bidra till en ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande.

Enligt Trafikverket ska en stadsmiljöansökan innehålla ett paket av åtgärder och motprestationer som tillsammans kan ge både kapacitetsstarka lösningar och synergieffekter. Som exempel nämner Trafikverket kollektivtrafikåtgärder som s.k. *Bus Rapid Transit-system* (transportsystem med bussar som ska åstadkomma snabb kollektivtransport med hög framkomlighet och stor passagerarkapacitet per timme) eller cykelinvesteringar i kombination med motprestationer i form av beteendepåverkade insatser som sänkta parkeringstal.[80]

Det svenska stadsmiljöavtalet har hämtat inspiration från de norska *byväxtavtalen*. Den svenska modellen skiljer sig dock från den norska genom att den svenska baseras på myndighetsbeslut och inte på avtal samt genom att inte vara inriktad på enbart de största städerna.[81]

Stadsmiljöavtalen introducerades 2015 och under perioden 2015–2018 var två miljarder kronor avsatta för åtgärder.[82] För perioden 2018–2029 finns en miljard kronor per år avsatta till stadsmiljöavtalen. Åtgärder som stöd söks för, och motprestationer, ska vara genomförda senast 2029. År 2022 görs en extra statlig satsning om 200 miljoner kronor på cykelåtgärder som kan sökas separat inom stads-

[80] www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2021-10/dags-att-soka-stadsmiljoavtal--for-hallbara-stader.
[81] Isaksson, Elias m.fl. (2019), s. 6.
[82] Larsson, Martin m.fl. (2021), s. 7.

miljöavtalen.[83] År 2020 angav Trafikverket att 4,8 miljarder kronor beviljats genom stadsmiljöavtalen sedan starten 2015.[84]

En utvärdering av stadmiljöavtalen har genomförts för perioden 2015–2018 med syftet att beskriva effekter av åtgärder och motprestationer. I de 33 avtal som följts upp visar resultatet på genomsnittliga ökningar av kollektivtrafikresandet med 9 procent och för cykeltrafiken med 6 procent, samtidigt som biltrafiken har minskat med drygt 5 procent där 24 av 33 kommuner rapporterat minskningar.[85] Om dessa förändringar är kausala effekter av stadsmiljöavtalen har dock inte påvisats. Utvärderingen visar också att de flesta motprestationerna hade blivit genomförda även utan stadsmiljöavtal, men att stadsmiljöavtal i vissa fall bidragit till att åtgärder prioriterats och att de blivit mer heltäckande. En majoritet av kommunerna som har deltagit i utvärderingen anser att stadsmiljöavtalen har lett till att de nu arbetar mer med åtgärder för hållbara transporter jämfört med innan. En slutsats från utvärderingen är att[86]

> Målen för stadsmiljöavtalen får anses uppnådda eftersom kommunerna på totalen rapporterade minskade biltrafikflöden […] och på flera ställen ökade cykeltrafikflöden.

I utvärderingen konstateras dock att många åtgärder har varit begränsade i storlek, vilket naturligt följer på grund av en begränsad försöksperiod. En möjlighet till utveckling som nämns för att öka de positiva effekterna är att ha ett pakettänkande eller att öka åtgärdernas storlek.

Det finns också kommuner som inte söker stöd från stadsmiljöavtalen eftersom de saknar resurser för att söka och driva denna typ av projekt med nya arbetssätt. Detta framkommer i en rapport från SKR som menar att det inte främst är finansiering av åtgärder som saknas.[87] Slutsatsen bekräftas i en bok[88] från organisationen *Gröna bilister*.

[83] www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2021-10/dags-att-soka-stadsmiljoavtal--for-hallbara-stader.
[84] www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2020-06/nastan-700-miljoner-kronor-i-statligt-stod-till-kommuner-och-regioner-for-mer-hallbara-stadsmiljoer.
[85] Larsson, Martin m.fl. (2021), s. 7.
[86] Larsson, Martin m.fl. (2021), s. 8.
[87] Strömblad, Emma m.fl. (2018), s. 37.
[88] Holm, Fredrik (2019), s. 52.

Sverigeförhandlingens storstadsavtal

På uppdrag av regeringen har det inom Sverigeförhandlingen förhandlats fram s.k. storstadsavtal i Stockholm, Göteborg och Skåne. Förhandlingen har skett utanför den förordningsstyrda infrastrukturplaneringen och resulterade i kollektivtrafikinvesteringar på totalt 37 miljarder kronor med en statlig medfinansiering på 21 miljarder kronor.[89] Medfinansieringen är uppdelad på 5,8 miljarder kronor som avsatts i nationell plan och i länsplaner, 7,5 miljarder från trängselskatt 2020–2045 samt ytterligare 8,2 miljarder kronor.[90] De resterande 8,2 miljarder kronorna beräknas till huvuddelen falla ut efter redovisad planperiod 2018–2029, varför siffran 5,8 miljarder kronor fortsättningsvis kommer användas i jämförelsesyfte.

Statens syfte med medfinansieringen av kollektivtrafikåtgärderna var att öka bostadsbyggnationen i kollektivtrafiknära lägen, öka möjligheten att nå de transportpolitiska målen samt erhålla hög kostnadseffektivitet och samhällsekonomisk nytta.

7.4.5 Jämförelse med och erfarenheter från Norge och Finland

De norska byväxtavtalen (Byveksavtalen)

En viktig utgångspunkt i de norska *byväxtavtalen* är *nollväxtmålet (nullvekstmålet)* som infördes för att motverka framkomlighetsproblem till följd av trängsel i de större städerna och för att bidra till klimatmålet.[91] [92] Underlagsanalyser som gjordes visade att en prognosbaserad tillväxt, med betydande ökning av biltrafiken, skulle innebära en investeringskostnad på 290 miljarder norska kronor till 2030. Om tillväxten däremot skulle baseras på en ökning av gång, cykel och kollektivtrafiken skulle investeringsbehovet halveras.[93] Nollväxtmålet innebär att biltrafiken inom stadsområden inte ska öka. En ökning av resandet ska i stället ske med gång, cykel och kollektivtrafik. Nollväxtmålet gäller såväl för förbränningsmotordrivna fordon som laddbara fordon. Däremot omfattas inte genomfartstrafik och godstransporter.[94]

[89] Riksrevisionen (2021), s. 10.
[90] SOU 2017:107, *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*, s. 204–207.
[91] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.
[92] Johansson, Håkan (2021), s. 4.
[93] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.
[94] Johansson, Håkan (2021), s. 4.

Byväxtavtalen är att betrakta som avsiktsförklaringar och innehåller förutom nollväxtmålet även inriktningar för samhällsplanering och markanvändning. För samhällsplaneringen är målet att utbyggnad ska ske i kollektivtrafiknära lägen för att främja gång, cykel och kollektivtrafik.[95] *Byväxtavtal* har hittills träffats med de största stadsregionerna och det finns nu planer på att teckna avtal även med mindre stadsregioner. En viktig del av avtalen är mål- och resultatstyrningen och uppföljning sker på portföljnivå, vilket betyder att det är den sammantagna effekten av alla åtgärder på t.ex. trafikarbetet som är i fokus.[96]

Staten bidrar med finansiering för gång-, cykel- och kollektivtrafikåtgärder. I stora kollektivtrafikprojekt i de fyra största stadsregionerna är den statliga medfinansieringen 50 procent. Lokala vägavgifter (bompeng) används både för finansiering och som styrmedel för att minska biltrafiken. Höjda vägavgifter har dock på vissa håll lett till protester hos allmänheten, vilket lett till att det statliga bidraget har ökat från 55 till 66 procent för de fyra största stadsregionerna.[97] Hälften av bidragshöjningen ska användas till att sänka vägavgifterna och andra hälften till förbättrad kollektivtrafik. Staten bidrar också till sänkta biljettpriser för kollektivtrafiken i samtliga tätorter eller stadsregioner som har tecknat avtal.

Utvärdering av *byväxtavtalen* visar att avtalen är flexibla och har möjligheter att kunna koordinera transportplanering och markanvändning mellan deltagande parter. Ojämna maktförhållanden tas upp som ett problem, där staten genom Samferdeseldepartementet och Statens vegvesen får stort inflytande över arbetet.[98] Ett annat problem som nämns är att alla infrastrukturinvesteringar inte drar åt samma håll, då utbyggnad av nya regionala och nationella vägar riskerar att bli ett problem för avtalade *nollväxtmål*.

[95] Berggren, Ulrik (2019), s. 14.
[96] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.
[97] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 27.
[98] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 28.

De finska avtalen för markanvändning, boende och trafik (MBT-avtalen)

De finska MBT-avtalen ska bidra till målet om ett klimatneutralt Finland genom att[99]

> …inrikta markanvändningen så att den utsläppsfria trafiken ökar och att bostäder och verksamheter koncentreras till områden med god tillgänglighet, där kollektivtrafiken är utgångspunkten. Områdena som skapas ska vara täta och energieffektiva. Kommunerna förbinder sig genom avtalen att minska bostadsbristen, öka den efterfrågade produktionen av bostäder med rimliga boendekostnader och samtidigt påskynda byggandet med trä som material.

Det långsiktiga syftet med avtalen är att uppnå en hållbar stadsutveckling som främjar koldioxidneutrala samhällen och möter klimatutmaningen. Utpekade frågor är markanvändning, boende och trafik och avtalen är uppbyggda utifrån två till tre teman. För de aktuella MBT-avtalen som löper 2020–2031 är teman:[100]

- Hållbara och koldioxidsnåla samhällsstrukturer och trafiksystem
- Boendets och livsmiljöns kvalitet
- Regionens livskraft

En precisering av vad detta innebär anger att markanvändningen genom avtalen ska styras genom att bostadsbyggandet lokaliseras till kollektivtrafiknära lägen för att förbättra förutsättningarna till en ökande andel resor med gång, cykel och kollektivtrafik. Även en långsiktig utveckling av spårtrafiken ska främjas genom satsningar på attraktiva förbindelser i och mellan stadsregioner. I avtalen finns det sedan preciserade mål som del i en vision. I Helsingfors stadsregions MBT-avtal finns exempelvis följande mätbara mål:[101]

- År 2030 bor minst 85 procent av regionens invånare i zoner för hållbart resande enligt MBT2019 (2018: 72 procent).
- År 2030 företas 65 procent av resorna i Helsingforsregionen med hållbara transportsätt (2018: 57 procent).

[99] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 5.
[100] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 31.
[101] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 12.

Teman och visioner konkretiseras genom beskrivna utvecklingsvägar med konkreta åtgärder. Exempel på åtgärder inom temat *samhällsstrukturer och transportsystem* är planering för spårväg, genomförande av stomlinjenät för busstrafik och finansiering av trafikledsnätverk för gång och cykel. I avtalen stöds också projekt som omfattar logistik, trafiksäkerhet samt bullerdämpande åtgärder.

Avtalen har ingen rättslig förankring utan bygger på frivilliga åtaganden. De utgår från nationella och regionala mål för flera olika områden som markanvändning, boende, trafik och klimatavtal. Avtalen syftar till att stärka samarbetet mellan kommuner i stadsregionerna och samarbetet mellan regionerna och staten. Avtalsparter är kommuner, regionala närings-, trafik- och miljöcentraler, miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA), Trafikledsverket samt Transport- och kommunikationsverket Traficom.[102] Tidigare har avtalen omförhandlats i samband med regeringsskifte, men målsättningen är nu att nya avtal ska gälla i 12 år.

För nuvarande avtalsperiod har den finska regeringen avsatt 936 miljoner euro och över 750 miljoner euro av dessa ska främja hållbara transporter. Tillsammans med finansiering från kommunerna omfattar avtalen åtgärder på minst 1,4 miljarder euro. Huvuddelen av pengarna ska gå till spårtrafik, men satsningar på gång och cykel ingår också. Normalt är den statliga medfinansieringen 30 procent för spårvägsprojekt och 50 procent för s.k. små kostnadseffektiva trafikprojekt.[103] Det finns även stöd för påverkansåtgärder och möjligheter att få finansiering för gång- och cykelåtgärder utan krav på motprestation.

Utvärderingar visar på positiva resultat för att få inblandade parter att dra åt samma håll.[104] En intervjuperson från miljöministeriet uttrycker att de skapat ett bra samarbetsklimat och att alla parter sitter på samma sida av förhandlingsbordet. En utvärderingsrapport för avtalen mellan 2016–2019 menar också att MBT-avtalen har intensifierat samarbetet både mellan kommuner och mellan kommuner och stat. Avtalen ska också ha lett till investeringar i infrastruktur och bostäder som annars hade skett senare eller inte alls.

En utvärdering från miljöministeriet konstaterar att alla stadsområden med MBT-avtal fortfarande är starkt bilberoende även om

[102] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 9.
[103] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 15.
[104] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 17.

ingående transportåtgärder har varit väl genomförda. På sikt verkar ändå målet, enligt den klimatpolitiska handlingsplanen om att biltrafiken på medellång sikt ska minska, kunna nås. Det beror på att trafikarbetet med personbil i gatunätet har minskat sedan 2015 med undantag för pandemiåret 2020.[105]

En annan synpunkt på avtalsprocessen är att den upplevs som flexibel och obyråkratisk i och med att den inte är reglerad i lag. Baksidan blir att det sker på bekostnad av legitimitet och demokratisk förankring, eftersom civilsamhället är utestängt.

Jämförelse mellan länderna

De svenska stadsmiljöavtalen utgår från medfinansiering av åtgärder som ökar andelen persontransporter med cykel och kollektivtrafik samt åtgärder för hållbara godstransportlösningar. Fokus är på att främja innovativa, kapacitetsstarka och resurseffektiva insatser, vilket lett till ett fokus på större tätorter.[106] Annan närliggande planering av väginfrastruktur kan ske utifrån förutsättningen att vägtrafiken förutsätts öka enligt Trafikverkets basprognos. De svenska avtalen omfattar som regel också bara en kommun eller region per ansökan.

I Norge är det övergripande målet att *nollväxtmålet* för biltrafiken ska klaras och alla åtgärder utvärderas som helhet mot målet. De norska avtalen tecknas mellan regioner, kommuner och staten, vilket innebär att samtliga aktörer förbinder sig att arbeta mot samma mål. De finska MBT-avtalen utgår från nationella, regionala och lokala mål. Specifika målsättningar och åtgärder skiljer sig mellan olika avtal och stadsregioner. Liksom i Norge omfattas ett större område med flera kommuner som samlas till en stadsregion.

Budgetmässigt är de norska avtalen mest omfattande med cirka 5,5 miljarder kronor per år. De finska MBT-avtalen har budget för transportåtgärder på cirka 1,9 miljarder kronor per år medan de svenska stadsmiljöavtalen, inklusive storstadsavtalen inom Sverigeförhandlingen, har en budget på 1,5 miljarder kronor per år om endast de investeringsmedel från staten på 5,8 miljarder kronor räknas in som inom Sverigeförhandlingen avsatts i nationell plan och från länsplaner.[107]

[105] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 17.
[106] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 33.
[107] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 33.

En stor skillnad mellan länderna är upplägget av avtalen. I Finland och Norge är det en förhandling mellan olika parter på nationell, regional och lokal nivå där man i Norge utgår från *nollväxtmålet* medan man i Finland kan komma överens om vissa egna lokala mål. I Sverige är det i stället en ansökan där kommuners och regioners förslag bedöms av Trafikverket och godkänns eller avslås med ett myndighetsbeslut.[108] Trafikverket kan dock ge råd och tips till ansökande innan en formell ansökan skickas in, men någon förhandling är det inte fråga om.[109]

[108] Isaksson, Elias m.fl. (2019), s. 6.
[109] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 33.

8 Utredningens förslag – transporteffektivt samhälle

8.1 Transportsystemets klimatomställning och ett transporteffektivt samhälle

Utredningens bedömning: För att vara i linje med det långsiktiga klimatmålet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045 behöver transportsystemets omställning stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, hållbara förnybara drivmedel inklusive elektrifiering samt energieffektiva fordon och fartyg. En utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar krävs för att omställningen ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Skäl för utredningens bedömning

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle är en viktig del i klimatomställningen av transportsystemet. Tillgången på hållbart producerade förnybara drivmedel är begränsad och användningen av biodrivmedel bör fokuseras till fordonstyper, transportslag och sektorer som har svårt att nå nollutsläpp på andra sätt. Åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle gör det möjligt att nå klimatmålen samtidigt som transportsektorns biodrivmedelsanvändning kan begränsas till en hållbar nivå.

Elektrifieringen av vägtrafiken har stor potential att minska växthusgasutsläppen från användningen av fordon, men dessa har fortfarande en klimatpåverkan i ett livscykelperspektiv som behöver relateras till klimatpåverkan från andra trafikslag och andra sätt att tillhanda-

hålla tillgänglighet på ett resurs- och energieffektivt sätt. År 2030 kommer fortfarande de flesta fordonen på vägarna att drivas av förbränningsmotorer. En ökad användning av laddbara fordon kommer kraftigt öka uttaget av vissa metaller och mineral, vilket ur resurssynpunkt gör det motiverat med en ökad satsning på ett transporteffektivt samhälle där efterfrågan på fordon dämpas exempelvis genom fler delningstjänster och ökad användning av kollektivtrafik.

Det kommer också att behövas åtgärder för ett transporteffektivt samhälle för att bidra till en större social hållbarhet för transportsektorns klimatomställning. Styrmedel kommer sannolikt också behöva differentieras och ett exempel är en kilometerskatt som kan ersätta dagens energiskatt på drivmedel och som kan differentieras utifrån geografi, t.ex. mellan glesbygd och tätare bebyggda områden, och fordonets miljö- och klimatprestanda.[1] När kostnaderna för biltrafiken ökar till följd av styrmedelsskärpningar för att nå klimatmålen kan satsningar på t.ex. kollektivtrafik och cykel ge legitimitet åt klimatåtgärder både i städer och på landsbygden.

Ett transporteffektivt samhälle är betydelsefullt för att minska samhällets sårbarhet och öka dess resiliens i händelse av drivmedelsbrist, oväntade prisstegringar på drivmedel och liknande händelser, vilket inte minst aktualiserats under senare tid.

I detta avsnitt beskrivs varför en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle krävs för att transportsektorns klimatomställning ska vara miljömässigt och socialt hållbar samt robust mot förändrade omvärldsförutsättningar. Avsnitt 8.2 handlar om hur transportplaneringen kan förändras så att den i ökad utsträckning bidrar till ett transporteffektivt samhälle och de transportpolitiska målen. Avsnitt 8.3 innehåller förslag som innebär att villkorskrav ska ställas på tillståndspliktiga verksamheter och i avsnitt 8.4 redogör utredningen för hur dagens stadsmiljöavtal kan utvecklas vad gäller omfattning och form. I avsnitt 8.5 föreslår utredningen att kommuner ska redogöra för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur vid miljöbedömningar av planer som medför betydande trafikflöden. Avslutningsvis handlar avsnitt 8.6 om hur länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen kan stärkas för att bidra till ett transporteffektivt samhälle och de transportpolitiska målen.

[1] Hennlock, Magnus m.fl. (2020), s. 3.

En utveckling mot ett transporteffektivt samhälle är av stor betydelse för transportsektorns klimatomställning

I sin sammanfattning av samordningsuppdraget om omställning av transportsektorn till fossilfrihet som Energimyndigheten bedrev tillsammans med Trafikverket, Trafikanalys, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen och Boverket poängterar myndigheterna att omställningen kräver åtgärder inom områdena energieffektiva och fossilfria fordon, förnybara drivmedel och transporteffektivitet.[2] I rapporten skriver myndigheterna att omställningen går åt rätt håll men att takten är för långsam. Myndigheterna menar att för få åtgärder genomförs, i synnerhet inom området transporteffektivt samhälle. Även Klimatpolitiska rådet anser att åtgärder inom transporteffektivitet är centralt för att klara transportsektorns klimatmål. I sin årsrapport skriver rådet:[3]

> Det är inte bara så att styrmedlen för effektivare transporter generellt sett är svaga. Förutom att planeringen av infrastrukturen ofta stimulerar bilism är bilägande och bilkörning på flera sätt subventionerat av staten, vilket motverkar klimatmålen.

I regeringens klimathandlingsplan poängteras vikten av ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetets utveckling nämns som en av de faktorer som har störst betydelse för hur utsläppen av växthusgaser från transportsektorn utvecklas.[4] Regeringen anser att för att etappmålet för inrikes transporter och det övergripande klimatmålet ska kunna nås behöver Sverige bli ett mer transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet kan minska utan att göra avkall på tillgängligheten.

Trafikverket har presenterat scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter 2030.[5] I åtta kvantitativa scenarier beskrivs olika inriktningar med fokus på varierad användning av förnybara drivmedel i kombination med olika nivåer på vägtrafikarbetet. Ett scenario visar att klimatmålet kan nås genom hög elektrifieringstakt, effektivare fordon med förbränningsmotorer samt ökad användning av förnybara drivmedel med 30 terawattimmar (TWh). Trafikverkets slutsats är att om användningen av förnybara drivmedel ska bli väsentligt lägre än 30 TWh behöver vägtrafikens trafikarbete sannolikt begränsas. Med en användning av förnybara drivmedel på 10–15 TWh och

[2] Energimyndigheten (2020b), s. 3.
[3] Klimatpolitiska rådet (2019), s. 71.
[4] Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*, s. 116.
[5] Trafikverket (2020e), s. 10.

hög elektrifieringsgrad är bedömningen att det behövs en trafikminskning för personbil på 20–30 procent jämfört med referensscenariot.[6] Trafikverket redovisar vidare scenarier för att minska biltrafiken genom enbart höjda drivmedelsskatter, men också genom kombinationer av åtgärder som förbättrade alternativ till bilresor, sänkta hastighetsgränser och högre parkeringsavgifter.

Utfasningsutredningen (M 2019:04) ansåg att det behövs en global systemsyn för utfasningen av fossila bränslen i den svenska transportsektorn.[7] Om omställningen bara skulle ha en nationell systemsyn kan det finnas gott om förnybara drivmedel för de svenska vägtransporterna. Med ett globalt perspektiv behöver alla länder ställa om och då behöver de förnybara drivmedlen användas globalt inom sektorer som är svåra att elektrifiera, t.ex. flyget och sjöfarten. Enligt Utfasningsutredningen pekar globala 1,5- och 2-gradersscenarier för EU på att transportsektorns omställning kräver omfattande elektrifiering tillsammans med åtgärder för ökad transporteffektivitet.[8] Den övergripande strategin för Sverige enligt Utfasningsutredningen bör därför vara att:

- Elektrifiera så långt det går
- Minska trafiken
- Använd förnybara drivmedel där elektrifiering är svårt

Även OECD pekar på betydelsen av att arbeta med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I en rapport från 2021 betonas vikten av att arbeta med att stärka tillgängligheten uttryckt som en kombination av närhet och mobilitet som kontrast till det rådande paradigmet med för snävt fokus på bara mobilitet.[9] Enligt OECD leder ett fortsatt stort bilberoende till att trafikarbetet kommer att fortsätta att öka, vilket försvårar och försenar klimatomställningen. Ett för snävt mobilitetsfokus medverkar också, enligt OECD, till utglesning av samhällen och städer samt en minskad attraktivitet för gång, cykel och kollektivtrafik.

Behovet av ökade insatser för ett mer transporteffektivt samhälle är extra tydligt i städer och detta gäller inte minst parkeringsåtgärder

[6] Trafikverket (2020e), s. 49.
[7] SOU 2021:48, *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*, s. 31.
[8] SOU 2021:48, s. 31.
[9] OECD (2021), s. 9.

som har potential att ha stor effekt. Exempelvis beräknas i en rapport driften av kommunal markparkering i Sverige subventioneras med över 3 miljarder kronor per år samtidigt som det är väl belagt att prissättning och tillgång på parkering påverkar såväl bilanvändning som bilinnehav.[10]

I en underlagsrapport[11] till utredningen belyses betydelsen för Sveriges klimatmål 2030 och 2045 av åtgärder som syftar till att skapa ett mer transporteffektivt samhälle där det totala trafikarbetet och antalet bilar hålls nere. Resultatet är att ett mer transporteffektivt samhälle kan innebära ett viktigt bidrag till möjligheterna att nå Sveriges klimatmål men att erhållna utsläppsminskningar varierar beroende på förutsättningarna. Om utfasningen av fossila drivmedel genom t.ex. elektrifiering går långsamt kommer en trafikarbetsminskning främst att medverka till att minska användningen av fossila drivmedel inom transportsektorn. Om däremot en snabb elektrifiering ger en snabb utfasning av transportsektorns fossilanvändning kan ett minskat trafikarbete medverka till att förnybara drivmedel kan frigöras från transportsektorn och i stället ersätta fossila bränslen i andra sektorer.

Biodrivmedel

Både flytande och gasformiga förnybara drivmedel från svenskt skogs- och jordbruk skulle kunna täcka en del av det uppskattade behovet av biodrivmedel för vägtrafiken till 2030, men inte allt eftersom tillgången till biobränsle är begränsad och det även behöver användas inom andra sektorer, vilket bl.a. lyfts fram av Utfasningsutredningen. En möjlighet är att användningen av biodrivmedel hålls nere genom insatser inom både energieffektiva fordon och transporteffektivt samhälle enligt Trafikverkets scenarioanalys[12].

Om inte insatser görs för ett transporteffektivt samhälle ökar behovet av förnybara drivmedel jämfört med dagens användning.[13] Trafikverkets förslag till inriktningsunderlag för transportinfrastrukturen baseras på en betydande ökning av biodrivmedelsanvändningen med 70 volymprocent till 2030.[14]

[10] Fastighetsägarna m.fl. (2020), s. 4.
[11] Johnsson, Filip m.fl. (2022c), s. 3, 27 och 28.
[12] Trafikverket (2020e), s. 45.
[13] Trafikverket (2020e), s. 47–48.
[14] Trafikverket (2020c), s. 9.

Trafikverket utgår i inriktningsunderlaget från riksdagens mål om att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010, men förslaget utgår från ett scenario som till huvudsak baseras på biodrivmedel och energieffektiva fordon inklusive elektrifiering. Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle saknas. I stället räknar Trafikverket med att vägtrafiken fortsätter att öka trots en dämpande effekt av höjda drivmedelsskatter. Om inte användandet av förnybara drivmedel kan öka enligt förslaget är Trafikverkets analys att bränsleskatterna behöver höjas motsvarande ett drivmedelspris om drygt 50 kronor litern för att klara klimatmålet.

I en rapport från initiativet Fossilfritt Sverige (M 2016:05) har behov och önskemål från olika transportnäringar, energisektorer och industrinäringar jämkats samman. Syftet har varit att visa det sammanlagda behovet i Sverige av bioenergi och bioråvara vid en klimatomställning när hänsyn har tagits till effektiviseringar och ny teknik. Enligt biostrategin skulle behovet av bioråvara öka med drygt 20 procent från dagens nivåer till cirka 193 TWh.[15] Till stor del beror ökningen på det behov av mer förnybara drivmedel som Trafikverket utgår från i inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen. Biostrategin har därmed inte räknat med att åtgärder inom transporteffektivt samhälle kan minska behovet av förnybara drivmedel. Fossilfritt Sverige bedömer att importen av förnybara drivmedel 2030 kommer ligga kvar på samma nivåer som i dag med cirka 26 TWh bioråvara per år och att HVO[16]-diesel förväntas fortsätta att vara basen.[17] Fossilfritt Sverige ser här en risk för att drivmedlens hållbarhetsprestanda försämras med fortsatt högt importberoende samtidigt som efterfrågan ökar globalt.

Riskbedömningen från Fossilfritt Sverige gällande en ökande efterfrågan på biodrivmedel återkommer i en review-artikel om biodrivmedels hållbarhet. Enligt artikeln finns det belägg för att vissa typer av biodrivmedel har lägre växthusgaspåverkan jämfört med fossila drivmedel om användningen inte leder till förändrad markanvändning. Markanvändningseffekter kan dock vara svåra att beräkna, vilket särskilt poängteras för indirekt förändrad markanvändning. Med indirekt förändrad markanvändning menas i detta fall att ökad produk-

[15] Fossilfritt Sverige (2021a), s. 8.
[16] *Hydrotreated vegetable oil*.
[17] Fossilfritt Sverige (2021a), s. 49.

tion av råvara för biodrivmedel på ett ställe leder till att annan produktion trängs undan och orsakar utsläpp från t.ex. skogs- eller jordbruksmark på ett annat ställe. I artikeln nämns också att biodrivmedelsanvändning med lägre växthusgaspåverkan kan ske på bekostnad av försurning, övergödning, vattenanvändning och biologisk mångfald.[18]

Som en ytterligare komplicerande faktor för bioenergins potential förs nu diskussion om skogens roll i klimatomställningen, där substitution av fossil energi ska vägas mot exempelvis kolinlagring och biologisk mångfald. Ett tydligt exempel på intressekonflikten är EU:s s.k. LULUCF-förordning[19], vilken bl.a. definierar krav på kolinlagning i landskapet för medlemsstaterna. Enligt EU-kommissionens förslag till översyn av förordningen[20] skulle Sveriges kolinlagring behöva öka med 7–10 miljoner ton jämfört med vad som varit fallet de senaste åren. Förslaget innebär att andelen skog som blir tillgänglig för träråvaror och biodrivmedel kan komma att minska.

Konsekvenserna av Sveriges höga ambition på biodrivmedelsområdet börjar nu bli tydliga. Under inledningen av 2022 har drivmedelspriserna i Sverige ökat markant till följd av bl.a. höjda världsmarknadspriser på råolja, men också på grund av ökade krav på inblandning av biodrivmedel genom styrmedlet reduktionsplikten. De höjda drivmedelspriserna har lett till protester bland allmänhet och hos företag och flera politiska partier har som resultat lagt fram förslag för att sänka ambitionsnivån inom reduktionsplikten.[21] Utredningen anser att detta understryker vikten av att omställningen av transportsystemet behöver stå på tre ben och att ett allt för stort fokus på biodrivmedel utan kompenserande åtgärder för ökad transporteffektivitet möter stora svårigheter vad gäller genomförbarhet, social hållbarhet och acceptans. En strategi för transportsystemets klimatomställning som primärt bygger på, eller av omvärldsutvecklingen får en tonvikt på, höjda driv-

[18] Jeswani, H.K. m.fl. (2020), s. 1.
[19] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring i förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU.
[20] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn, KOM(2021) 554 final, 14 juli 2021.
[21] www.dn.se/sverige/branslechocken-darfor-pyr-missnojet-med-klimatpolitiken.

medelspriser är politiskt svårgenomförbar vilket understryker betydelsen av att verka för ett transporteffektivt samhälle.

Elektrifieringsmöjligheter och utmaningar

Försäljning av laddbara fordon, både helelektriska fordon och laddhybridfordon, ökar och ökningen är störst inom personbilssegmentet. År 2021 har laddbara personbilars andel av nyregistrerade fordon uppgått till 45 procent, vilket är en tydlig ökning jämfört med 2020, när andelen var 32 procent.[22] I sin färdplan för fossilfri konkurrenskraft har bilindustrin tagit fram olika scenarier för hur snabbt elektrifieringen kan gå.[23] Bedömningen som gjordes i färdplanen 2020 var att andelen laddbara personbilar av nybilsförsäljningen, antogs ligga någonstans mellan 50 och 90 procent 2030. En färdplan har också tagits fram för tunga lastbilar. I den antas nyregistreringen av tunga fordon i Sverige 2030 vara mellan 30 och 50 procent.[24]

Andelen körda kilometrar på elektrisk drift med personbilar kommer dock vara lägre jämfört med registreringen av nya fordon beroende på att den genomsnittliga livslängden på bilparken är 17 år. Det tar därför tid innan nybilsförsäljningen får genomslag på personbilsparkens sammansättning. Dessutom sker framdrivningen av laddhybrider både med eldrift och med hjälp av förbränningsmotorn. Dagens officiella statistik över vägtrafikens utsläpp utgår från att ett laddhybridfordons körsträcka med eldrift uppgår till drygt 50 procent av den totala körsträckan.[25] Det innebär att halva körsträckan hos laddhybridfordon fortfarande kommer vara baserad på en förbränningsmotor med delvis fossilbaserat drivmedel.

IVL Svenska Miljöinstitutet har i ett projekt[26] undersökt effekterna på utsläpp och energianvändning vid en hög elektrifieringsgrad av fordonsflottan. Beräkningarna har utgått från Trafikverkets huvudscenario för att klara klimatmålet med fokus på biodrivmedel och elektrifiering. Därefter har en väsentligt högre elektrifieringstakt antagits i nyregistreringen med runt 90 procent av personbilarna 2030 och där 85 procents andel antas klaras redan 2025. Dessutom har ladd-

[22] www.bilsweden.se/statistik/Nyregistreringar_per_manad_1/nyregistreringar-2021/definitiva-nyregistreringar-under2021.
[23] Fossilfritt Sverige (2020a), s. 20.
[24] Fossilfritt Sverige (2020b), s. 5.
[25] Hult, Cecilia (2021), s. 11.
[26] Hult, Cecilia (2021). Svenska MiljöEmissionsData (SMED).

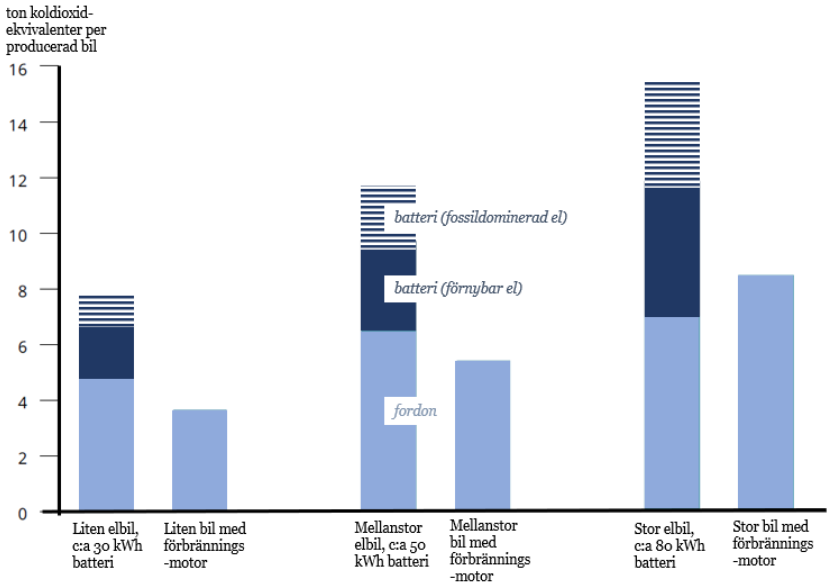
hybrider antagits köra 75 procent av körsträckan på el 2030. För 2030 innebär det att över 40 procent av personbilars körsträcka antas vara eldriven och knappt 20 procent för lastbilarna. Resultatet är att behovet av biodrivmedel sjunker från 29 TWh till 25 TWh, men behovet är egentligen lägre eftersom minskningen av växthusgasutsläpp enligt det optimistiska elektrifieringsscenariot är 75 procent i stället för riksdagens mål om minst 70 procent. Ett annat resultat är att kväveoxidutsläppen från trafiken 2030 fortfarande kommer att vara för höga i förhållande till den nivå som anges i det nationella luftvårdsprogrammet.[27] [28] Det beror bl.a. på att förbränning av biodrivmedel som HVO i praktiken ger motsvarande utsläpp av kväveoxider som fossila drivmedel.

I den officiella statistiken över transportsektorns växthusgasutsläpp redovisas utsläpp från fordonets framdrift medan utsläpp från t.ex. tillverkning och framställning av fordon, drivmedel och batterier inkluderas i andra sektorer. Även om elektrifieringen är lovande och har stor klimatpotential medför en ökad elbilsanvändning hållbarhetsutmaningar beträffande både klimatpåverkan och resursanvändning.

Faktorer som har inverkan på växthusgasutsläppen i ett livscykelperspektiv för ett elfordon är storleken på bil och batteri, utsläpp vid batteritillverkning samt vilken el som används under drift. I Sverige är dock elmixen i stort sett fossilfri. Beräkningar visar att produktionen av elbilar ger cirka 50–100 procent högre klimatpåverkan än produktion av bilar med förbränningsmotorer, främst på grund av batterierna.[29] För stora elbilar är klimatpåverkan från tillverkningen exklusive batteri i samma storleksordning som för tillverkningen av själva batteriet (figur 8.1).

[27] Hult, Cecilia (2021), s. 3.
[28] *Nationellt luftvårdsprogram*, M2019/00243/KI, 28 mars 2019, s. 3–4 och 11.
[29] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020), s. 23.

Figur 8.1 Klimatpåverkan från tillverkning av helelektrisk elbil och jämförbar bil med förbränningsmotor



Klimatpåverkan från batteritillverkning med förnybar el anges med mörkblått fält. Vid produktion med fossildominerad el är klimatpåverkan från batteritillverkning summan av mörkblått fält och streckat fält.

I figur 8.1 visas också skillnaden mellan att använda fossil el vid batteriproduktion motsvarande den produktion som sker i Kina jämfört med att använda förnybar el. Elproduktionens betydelse för klimatpåverkan för ett genomsnittligt litiumjonbatteri till en personbil beror på att hälften av klimatpåverkan uppstår vid brytning och förädling medan resterande påverkan sker vid själva tillverkningen. Med detta livscykelperspektiv kan en svensk elbilsägare minska sin klimatpåverkan mellan 45 och 80 procent beroende på bilstorlek och batteri utgående från personbilar som körs 15 000 mil innan skrotning.[30] Klimatpåverkan från produktionen av laddbara fordon är dock inte ett skäl till att undvika en övergång till en elektrifierad fordonspark. Det beror på att klimatpåverkan generellt är betydligt större för driftsfasen av en förbränningsmotordriven personbil tillsammans med utsläppen vid produktion och skrotning, jämfört med produktion, drift och skrotning av en elbil. Ett beräkningsexempel visar att

[30] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 16.

växthusgasutsläppen från tillverkningen av en elbil är kompenserade inom drygt två år för en normalbilist som kör cirka 1 200 mil per år och där en bensindriven personbil ersätts av en elbil.[31]

I hållbarhetsutmaningen för övergång till eldrift ingår att hantera ett ökat behov av metaller som kobolt, mangan, nickel och litium. Dagens utvinning av vissa metaller är extra problematisk beträffande arbetsmiljö och sociala förhållanden, t.ex. för kobolt där en betydande del av nuvarande utvinning sker i Demokratiska republiken Kongo.[32] Det är i dag svårt att avgöra hur stor den förväntade exploateringsgraden av metaller och resurser till el behöver vara för att täcka kommande behov. Vilka metaller som behövs och i vilken utsträckning beror inte minst på teknikutvecklingen. Internationella Energirådet, *International Energy Agency* (IEA) har gjort en bedömning av behovet av fyra viktiga metaller för elfordonsbatterier till 2030 om antalet elfordon utvecklas enligt hittills fattade beslut och antagna målsättningar. Rådets beräkningar visar att behovet av kobolt och litium enbart till fordonsbatterier är större än dagens globala användning till samtliga andra användningsområden.[33] En viktig fråga kommer därför att vara att säkerställa en hög grad av återvinning av metaller, men eftersom fullständig återvinning aldrig är möjlig kommer krav på återvinning att behöva kompletteras med ett effektivt resursutnyttjande.

I skedet där tidigare sparsamt använda metaller behövs i stora mängder i bl.a. elfordon är det också nödvändigt med utvinning av primära resurser. För en elektrifierad transportsektor är det även ur resurssynpunkt motiverat med en ökad satsning på ett transporteffektivt samhälle där efterfrågan på fordon dämpas exempelvis genom fler delningstjänster och ökad användning av kollektivtrafik.[34]

Potential för transporteffektivt samhälle

Potentialen av åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser inom transporteffektivt samhälle är omdiskuterad. I inriktningsunderlaget till den nationella planen från 2020 anger Trafikverket att potentialen är begränsad och att förbättrade alternativ till biltrafik som satsningar på järnväg, kollektivtrafik, cykel och gång ofta är motiverade

[31] Dahllöf, Lisbeth m.fl. (2022), s. 52.
[32] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 21.
[33] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 19.
[34] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020b), s. 19.

utifrån åtgärdernas direkta nyttor som ökad tillgänglighet, men att klimatnyttan är blygsam.[35] Som exempel nämns en kraftig expansion av landets kollektivtrafik både i form av ökade investeringar och driftskostnader, men som ändå bara skulle minska vägtrafikens utsläpp med mindre än 1 procent.

I Trafikverkets klimatscenarier presenteras olika vägar att nå klimatmålet med olika stor användning av biodrivmedel. Framtagna scenarier bygger dock inte på någon detaljerad analys av de åtgärder för transporteffektivitet som ingår utan är en metod för att åskådliggöra behov av styrmedel. I ett scenario antas åtgärder för transporteffektivitet som förbättrade alternativ och effektivare användning kombineras med höjda bränsleskatter och införande av kilometerskatt för person- och lastbilar med målet att begränsa biodrivmedelsanvändningen till 20 TWh.[36] Scenariot bygger på att åtgärder för ökad transporteffektivitet kan minska persontrafikarbetet med 10 procent och med 5 procent för trafikarbetet med lastbil. Resultatet visar att det inte behövs lika höga bränsleskatter för att nå klimatmålet i ett sådant scenario jämfört med det scenario som enbart förlitar sig till ekonomiska styrmedel.

I ett annat scenario antas att långtgående åtgärder genomförs för ett mer transporteffektivt samhälle i kombination med höjda bränsleskatter och kilometerskatter för person- och lastbilstrafiken.[37] Utgångspunkten är att begränsa biodrivmedelsanvändningen till under 13 TWh för vägtrafiken. Till följd av åtgärderna för ökad transporteffektivitet antas i scenariot ett minskat trafikarbete med lätta fordon med 18 procent och med 12 procent för lastbilstrafik. Trafikverket påpekar också att en kraftig minskning av vägtrafiken inte kan åstadkommas enbart med åtgärder i städer beroende på att deras andel av trafikarbetet är mindre än hälften av det totala biltrafikarbetet.[38]

I en studie av IVL görs en analys av åtgärder för en hållbar transportsektor.[39] Inom området transporteffektivt samhälle har potentialen för att minska resor med bil och transporter med lastbil till 2030 uppskattats för nio områden. Effekterna av respektive åtgärd är uppskattad med antagandet att respektive åtgärd genomförs utan att de andra gör det. Hur de samverkar med varandra är alltså inte

[35] Trafikverket (2020c), s. 58.
[36] Trafikverket (2020b), s. 35.
[37] Trafikverket (2020b), s. 37.
[38] Trafikverket (2020e), s. 11.
[39] Persson, Martin m.fl. (2019), s. 19–20.

utrett och den sammanlagda effekten av att införa flera av åtgärderna samtidigt skulle kunna bli både högre och lägre än summan av de enskilda effekterna. Sedan studien gjorts har också vissa förutsättningar förändrats. T.ex. har pandemin gjort att potentialen för resfria möten och distansarbete ökat, vilket beskrivs längre fram i detta avsnitt.

- Resfria möten, distansarbete och distansutbildning beräknas kunna minska biltrafikarbetet med 5 procent.
- Transporteffektiv stadsplanering uppges kunna minska det totala biltrafikarbetet med 2 procent och flytta 3 procent av bilresorna till kollektivtrafik, gång och cykel.
- Bilpooler, biluthyrning och bildelning kan ge 3 procents minskning av det totala resandet och flytta 2 procent av biltrafikarbetet till andra färdmedel.
- Parkeringsutbud och parkeringsavgifter har en stor påverkan på färdmedelsval och potentialen uppges vara upp till 8 procent av biltrafikarbetet som kan flyttas till andra färdmedel.
- Beteendepåverkande åtgärder anges kunna flytta 3 procent av biltrafikarbetet till andra färdmedel.
- Sänkning av skyltad hastighet anges ha en potential att minska biltrafikarbetet med 2 procent genom flytt till cykel, kollektivtrafik och långväga tågresor.
- Ökade satsningar på kollektivtrafik bedöms kunna minska biltrafikarbetet med 6 procent.
- Satsningar på gång, cykel och lätta fordon bedöms ha effekt, men ingen siffra anges.
- Åtgärder för överföring av gods från lastbil till järnväg, sjöfart och effektiva citylogistiklösningar bedöms kunna minska trafikarbetet med lastbil med upp till 7 procent.

Exempel på studier och resultat av åtgärder för ökad transporteffektivitet

Resultat från forskningsstudier pekar på vikten av ett brett perspektiv för att bedöma effekter och potential av åtgärder inom transporteffektivt samhälle. Speciellt nämns potentialen till biltrafikmins-

kade effekter av kombinerade åtgärder, dvs. när efterfrågedämpande styrmedel för bil och lastbil som skattehöjningar och förbud kombineras med utbudshöjande åtgärder för alternativen som distansarbete, cykel, kollektivtrafik och tåg.

En analys[40] av trafikåtgärder och resmönster har gjorts av Buehler m.fl. i München, Hamburg, Berlin, Wien och Zürich, dvs. de största städerna i Tyskland, Österrike och Schweiz. Resultatet är att samtliga städer har minskat biltrafikens andel av resandet signifikant. Nyckeln till framgång har enligt Buehler m.fl. varit koordinerade åtgärder inom trafik- och stadsplanering som förstärker varandra. Åtgärderna har varit inriktade på att göra bilanvändandet långsammare, dyrare och mindre attraktivt samtidigt som säkerhet, bekvämlighet och möjlighet till att gå, cykla och åka kollektivt har förbättrats. Förändringarna har skett i städer där invånarna har en hög medelinkomst och höga förväntningar på kvalitet på erbjudna transporttjänster.

Marsden m.fl. tar i en artikel[41] upp möjligheterna till större förändringar i resbeteende som följd av disruptiva händelser. En av teserna är att möjligheterna till förändring är större än vad som framgår av dagens relativt statiska modeller och deterministiska prognoser.

Vad som är disruptiva händelser kan variera. Ett exempel på disruptiv teknik kan gälla introduktionen av elassisterade cyklar. I en studie har resbeteendet av 98 slumpmässigt utvalda svenska elcykelanvändare studerats. Målsättningen var att se vilka substitutionseffekter som fanns, dvs. om elcyklingen ersatte andra resor. Resultatet visar att elcykelanvändarna i genomsnitt ökade sitt cyklande med en resa och 6,5 kilometer per dag.[42] Det mest intressanta var dock att ökningen skedde på bekostnad av bilen, där användarna minskade sitt bilresande med i genomsnitt en resa och 14 kilometer per person och dag. Den minskade körsträckan med bil motsvarar 37 procent av användarnas dagliga bilanvändning.

Skärpt parkeringspolitik behöver samspela med en väl fungerande kollektivtrafik och andra mobilitetstjänster som bilpooler. Tillgång och prissättning på parkering påverkar såväl resval som bilinnehav.[43] Begränsning av tillgängligheten till parkeringsplatser minskade bilinnehavet med upp till 15 procent i Norge.[44] Även i Göteborg har en

[40] Buehler, R. m.fl. (2016), s. 4–28.
[41] Marsden, G. m.fl. (2020), s. 89–101.
[42] Söderbergh, Alfred m.fl. (2021), s. 1.
[43] Christiansen, Petter m.fl. (2015), s. 4.
[44] Christiansen, Petter m.fl. (2015), s. 62.

studie från 2020 påvisat ett samband mellan parkeringstal och bilinnehav.[45] Bilinnehavet påverkar i sin tur flera faktorer som antal resor med bil, ytbehov för parkering och byggkostnader för nya bostäder.

När sänkta eller flexibla parkeringstal är en relativt väletablerad arbetsmetodik hos svenska kommuner för att påverka resvanor och bilinnehav är det därför väsentligt att studera vad som krävs för att kunna arbeta framgångsrikt med frågan. I en forskningsstudie[46] har effekten av sänkta parkeringstal studerats för 16 bostads- och nybyggnadsprojekt i Sverige, Tyskland, Österrike och Schweiz. Slutsatsen är att invånarna i de studerade projekten har en högre andel hållbart resande jämfört med närliggande områden. Projekten har alla haft ett lägre parkeringstal än omgivande områden och har kännetecknats av bra förutsättningar för hållbar mobilitet som god kollektivtrafik, centrala lokaliseringar samt god tillgång till service. För att minska bilberoendet kombinerar många av projekten låga parkeringstal med mobilitetstjänster som bilpooler.

Resultaten pekar på att en kombination av åtgärder som sänkt parkeringstal, god kollektivtrafik och tillgång till bilpooler ger möjligheter för kommuner att minska bilinnehavet i främst medelstora till större svenska städer och därmed arbeta i riktning mot ett transporteffektivt samhälle.

I den belgiska staden Gent med 260 000 invånare har det genomförts ett flertal åtgärder som visar potentialen med kombinerade åtgärder i stadsmiljö i större skala. Huvudsakliga åtgärder som genomförts är

- införande av sex zoner i centrala staden för att förhindra genomfartstrafik med personbil och lastbil,
- utökat område med 30 km/h som bashastighet innanför stadens ringväg,
- skärpt parkeringsreglering med högre avgifter centralt, fler infartsparkeringar och styrning bort från gatuparkering,
- högre prioritet och förstärkt kollektivtrafik med sänkta restider på viktiga busslinjer,
- förstärkt och utökat nätverk av cykelbanor samt fokus på kvalitativ cykelparkering,

[45] Fastighetsägarna m.fl. (2020), s. 28.
[46] Sprei, Frances m.fl. (2020), s. 12.

- utökning av bilfritt område i centrala Gent och allmän gaturumsprioritering av stadsliv och gående.

Resultatet är en betydande minskning av biltrafiken, både som marknadsandel mätt i resor men också i absoluta tal för vissa områden. Biltrafikens marknadsandel har mellan 2015 och 2018 minskat från 45 till 38 procent samtidigt som biltrafik med start eller målpunkt i staden har minskat med 17 procent under högtrafik.[47] Samtidigt har resande med cykel och kollektivtrafik ökat.

Vikten av att sätta ihop policypaket tas också upp i en artikel där resultat från införandet av tre större projekt eller paket analyseras. De projekt som studerats är trängselskatten i London och Stockholm samt införandet av en miljödifferentierad kilometerskatt för tunga lastbilar i Schweiz. Det som lyfts fram som avgörande faktorer för framgång med projekten är kombination av morot och piska samt en tydlighet om hur intäkterna från de olika avgifterna och skatterna skulle användas.[48]

Även på landsbygden finns potential till minskad bilanvändning, även om den kan vara svårare att realisera. I ett projekt har potentialen för en mer hållbar arbets- och skolpendling undersökts i Västra Götaland med resultatet att 37 procent av den arbetande befolkningen kan nå sitt arbete inom 30 minuter genom cykling.[49] Potentialen är beräknad utgående från alla invånare i Västra Götaland, såväl boende och verksamma på landsbygd som i städer och tätorter. Resultatet stämmer väl överens med uppgifter som redovisas av Trafikanalys och som visar att reslängder inte behöver vara mycket längre i landsbygdskommuner jämfört med resor i storstadskommuner.[50]

Inom godstrafikområdet finns också exempel som visar att det finns potential att ersätta lastbilstransporter med mindre energikrävande och klimatbelastande transportsätt som tåg. Göteborgs hamn har med hjälp av olika aktörer etablerat ett tågpendelsystem till och från hamnen under namnet *Railport Scandinavia.* Göteborgs hamn knyts ihop med ett 20-tal inlandsterminaler i Sverige och Norge, vilka trafikeras med regelbundna tågavgångar till och från hamnen. På terminalerna erbjuds tjänster som lagring och tull som inte behöver ske i

[47] IVA Mobilitetsbedrijf i.s.m. (2019), s. 39 och 73.
[48] Hedegard Sørensen, Claus m.fl. (2013), s. 8.
[49] www.vgregion.se/kollektivtrafik/hallbart-resande-vast/potentialstudie-for-gang-och-cykling.
[50] Trafikanalys (2018b), s. 69.

Göteborg. Konceptet omfattar containertransporter, men också trailertransport och styckegods ingår. Överflyttningen av gods från lastbil till tåg har varit speciellt framgångsrik för containertrafiken och mer än 60 procent av hanterade containrar i hamnen går via tågsystemet.[51] Detta motsvarar enligt gjord miljöutvärdering en minskning av koldioxidutsläppen med drygt 50 000 ton per år. Flera av terminalerna som Falköping, Nässjö och Åmål ligger dessutom på ett avstånd mellan cirka 10–20 mil från Göteborg, vilket visar att även kortare tågtransporter kan konkurra med lastbilen om de uppfyller vad som behövs av t.ex. servicegrad och tillförlitlighet.

Åtgärder och potential för att främja intermodala järnvägstransporter har undersökts av Trafikverket.[52] I en redovisning av ett regeringsuppdrag nämns bl.a. teknikutveckling och förmedling av kunskap och information till varuägare och logistikoperatörer som viktiga delar. Trafikverket bedömer att det finns en stor marknadspotential för intermodala järnvägstransporter. På kort sikt skulle en ökning med 8 miljarder tonkilometer vara möjligt, vilket motsvarar en ökning med 38 procent, samtidigt som lastbilstrafikens transportarbete minskar med 6 miljarder tonkilometer. Längre fram i tiden, med längre, tyngre och bredare lastbärare för järnvägen kan marknaden växa ytterligare. Marknadspotentialen bedöms då öka med ytterligare 6 miljarder tonkilometer, varav 60 procent flyttas över från vägtransporter och 40 procent från sjötransporter. Den sammanlagda överflyttningspotentialen av gods från väg och sjö till järnväg på kort och längre sikt, skulle innebära en minskning av godstransportsektorns koldioxidutsläpp med 15–20 procent.[53]

Godsdistribution i städer är ett annat område där det finns potential att ersätta godstransporter som genomförs med personbil och lastbil med godscyklar. I en rapport från Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, återges bedömningar från olika studier och enligt en uppskattning kan upp till 10 procent av antalet godstransporter under 2 kilometer genomföras med elektriska godscyklar.[54] En annan studie uppskattar att godscyklar kan användas för mellan 25–51 procent av dagens godssändningar.[55]

[51] Göteborgs hamn (2021), s. 3.
[52] Trafikverket (2021c), s. 3–4.
[53] Trafikverket (2021c), s. 6.
[54] Arvidsson, Niklas (2020), s. 24.
[55] Arvidsson, Niklas (2020), s. 18.

En potentiell möjlighet att minska trafikarbetet med personbil är ökad användning av informationsteknik (IT) och digitala hjälpmedel i kombination med ändrade regler, incitament och policies för både arbets- och tjänsteresor. På grund av pandemin har många arbetsgivare erbjudit anställda möjlighet att arbeta hemifrån både i Sverige och i andra länder. Det har medfört att utrustning och teknik för många har blivit bättre anpassade för hemarbete. Även arbetsgivarna har fått se över policyer och regler för hem- och distansarbete. Enligt en rapport från Transportstyrelsen finns det anledning att tro att arbetsgivare efter pandemin har intresse av att fortsätta med att underlätta för och tillåta hemarbete i någon form.[56] Företag och arbetsgivare kan också se fördelar med och möjligheter att i pandemins spår minska antalet tjänsteresor och fysiska möten. Liknande resultat finns i en studie där arbetsgivarrepresentanter och anställda från 10 myndigheter, universitet och företag har tillfrågats om resvanor och distansarbete efter pandemin.[57] De tillfrågade tror då på en kraftig ökning av distansarbetet med i snitt 2,2 dagars arbete på distans per vecka. Inom arbetet för REMM – resfria/digitala möten i myndigheter som drivs av Trafikverket fick deltagande myndigheter i slutet av 2021 nya direktiv i sina regleringsbrev.[58] I direktiven står bl.a. att:

> Myndigheten ska redovisa hur myndigheten arbetar för att ta tillvara de erfarenheter av vad pandemin inneburit i fråga om minskade utsläpp från tjänsteresor. Myndigheten ska särskilt beskriva vad myndigheten kan göra för att fortsätta utveckla arbetssätt som innebär alternativ till fysiska möten och en allt mindre miljö- och klimatpåverkan, samtidigt som verksamhetens behov, myndighetens geografiska läge och andra förutsättningar beaktas.

Det finns därför skäl att tro att behovet av arbetsresor med såväl bil, kollektivtrafik och cykel kan komma att minska framöver. En kombination av förbättrade möjligheter och regler för hemarbete tillsammans med miljöstyrande resepolicyer har också förutsättningar att ge större effekter.[59] Exempelvis kan arbetsgivare minska möjligheten att använda egen bil i tjänsten och i stället erbjuda bilpoolsbil eller tjänstebil, dvs. fordon som bara ska användas i tjänsten, vilket kan få flera effekter. Dels kan trafikarbetet med bil minska som en följd av

[56] Transportstyrelsen (2021), s. 30.
[57] Arnfalk, Peter m.fl. (2021), s. 7.
[58] www.remm.se/2021/12/21/minskade-utslapp-fran-tjansteresor-och-deltagande-i-remm-i-regleringsbreven-for-2022.
[59] Hult, Cecilia m.fl. (2019), s. 22.

att bilpoolsanvändare minskar sitt bilkörande jämfört med tillgång till egen bil, dels försvinner ett hinder att byta bil mot andra färdsätt till arbetet när den egna bilen inte längre ska vara en del av arbetet.

Klimatpåverkan från transportinfrastruktur

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle är viktiga för klimatomställningen av flera skäl, vilket bl.a. påtalats av Utfasningsutredningen. Ett av dessa skäl är minskad klimatbelastning från byggande av ny infrastruktur. Byggande, drift och underhåll av väg står i dag för cirka 7 procent av de växthusgasutsläpp vägtrafiken ger upphov till. Utsläppen från fordon i trafik står för cirka 78 procent medan tillverkning, underhåll och skrotning av fordon står för cirka 15 procent.[60]

Med en ökande andel elfordon kommer utsläppen från användande av fordonen att minska samtidigt som utsläppen från främst tillverkningen av fordonen ökar. Klimatpåverkan från Sveriges transportinfrastruktur, inkluderat byggande, drift och underhåll, uppgår till cirka 3 miljoner ton växthusgaser per år med fördelningen 1,9 miljoner ton för vägar, 0,7 miljoner ton för järnvägar och resterande del för hamnar och flygplatser.[61] Byggande av ny statlig transportinfrastruktur inklusive reinvesteringar beräknas ge en klimatpåverkan med 1 miljon ton per år. Största klimatpåverkande poster i byggandet utgörs av betong med cirka 45 procent, drivmedel med 25 procent och stål med 20 procent.[62] Ett ökat genomslag för åtgärder som bidrar till en ökad transporteffektivitet kan minska behovet av transporter, vilket i sin tur kan minska behovet av byggande av ny transportinfrastruktur både på väg- och järnvägssidan och därmed bidra till minskade klimatutsläpp. Den infrastruktur som ska byggas behöver i sin tur bidra till omställningen mot ett mer transporteffektivt samhälle.

[60] Trafikverket (2020d), s. 72.
[61] Trafikverket (2020d), s. 72.
[62] Trafikverket (2020d), s. 73.

Rättvisa, acceptans och hållbar omställning

Ett annan aspekt är att åtgärder för ett transporteffektivt samhälle kan bidra till en större social hållbarhet av transportsektorns klimatomställning. I en forskningsstudie dras slutsatsen att det kommer att vara svårt att nå klimatmålet för transportsektorn utan negativa effekter för vissa grupper som t.ex. boende på landsbygd.[63] För att förhindra att omställningen försvåras och fördröjs när grupper kommer att uppfatta sig som förlorare i en omställning kan det behövas differentierade och kompensatoriska styrmedel. Målet är att få samsyn och acceptans för styrmedel och åtgärder. Framför allt bör behovet av att inte bara möjliggöra fossilfria transporter i sig utan att också tillhandahålla ett utbud av transportmöjligheter som bidrar till att människor kan lösa sina vardagsproblem lyftas fram. Det innebär att åtgärder för att möjliggöra ett mer transporteffektivt samhälle bör vara inriktade mot såväl städer som landsbygd. I städer finns den största potentialen till förändrat resande medan åtgärder på landsbygden är viktiga även ur ett legitimitets- och acceptansperspektiv.

En differentierad vägskatt är ett exempel på ett nytt styrmedel som har studerats i ett forskningsprojekt.[64] I studien ges förslag och principer om hur en ny beskattning av vägtrafiken kan se ut baserad på en geografiskt differentierad vägskatt som gör det relativt sett dyrare att köra i stadstrafik jämfört med på landsbygd. En av svagheterna med dagens beskattning som lyfts fram är brist på acceptans för höga drivmedelsskatter som finns hos vissa grupper i samhället. En ny vägskatt som tar hänsyn till att de samhällsekonomiska kostnaderna för t.ex. luftföroreningar och trängsel är mindre för bilkörning på landsbygd jämfört med i städer kan på så sätt underlätta omställningen och acceptansen för höjda transportkostnader i allmänhet.

Trafikverket har, som framgår av inledningen av detta avsnitt, i olika scenarier visat hur klimatmålet för transportsektorn kan klaras.[65] Ett scenario bygger på kraftig ökad användning av biodrivmedel i kombination med elektrifiering. I ett annat scenario höjs drivmedsskatterna kraftigt för att minska behovet av biodrivmedel och i ett tredje scenario kombineras åtgärder för ett transporteffektivt samhälle med biodrivmedel och elektrifiering, s.k. energieffektiva fordon. En studie[66]

[63] Winslott Hiseilus, Lena m.fl. (2020), s. 4.
[64] Hennlock, Magnus m.fl. (2020), s. 3.
[65] Trafikverket (2020e), s. 45.
[66] Norman, Thomas m.fl. (2021), s. 3.

av hållbarheten av de olika scenarierna pekar på att scenariot med en kombination av biodrivmedel, elektrifiering och transporteffektivt samhälle är det som är mest socialt och miljömässigt hållbart. I ett sådant scenario bör enligt studien styrmedel för att minska biltrafiken i större utsträckning riktas mot stadstrafik i kombination med åtgärder som effektiviserar och förstärker alternativ till personbilsresor och lastbilstransporter. Att kraftigt öka användningen av biodrivmedel, med ett ökat uttag av bioråvara, kommer däremot att leda till att de sannolikt inte kommer att vara miljömässigt hållbara på grund av negativ påverkan på den biologiska mångfalden. Studien pekar dock också på att den sociala hållbarheten kan bli lidande när en ökad andel biodrivmedel till följd av reduktionsplikten riskerar att leda till högre drivmedelspriser. Att minska på trafiken genom höga skatter som håller nere behovet av biodrivmedel anses vara ekologiskt men inte socialt hållbart.

Frågan om acceptans för klimatställningen tas upp i en studie[67] från K2. En av slutsatserna är att kollektivtrafikens roll i en omställning inte bara är att öka antalet kollektivtrafikresenärer genom direkt byte av färdmedel utan också att göra beslut om omställningen möjliga att fatta. När kostnaderna för biltrafiken ökar kan satsningar på kollektivtrafik ge legitimitet åt klimatåtgärder både i städer och på landsbygden.

8.2 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningens förslag

1. Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle

Det ska införas ett tillägg i 1 § förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur som anger att den nationella planen ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och, i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

[67] Winslott Hiselius, Lena (2021), s. 21.

Ett tillägg ska även införas i 1 § förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur som anger att länsplanen ska, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar i syfte att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Enligt förslagen är således strävan mot ett transporteffektivt samhälle ett verktyg för att nå de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle är inte ett mål i sig självt.

Det ska läggas till i 1 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

2. Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Det ska införas ett nytt andra stycke i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur som anger att den nationella planens inriktning ska bestämmas med utgångspunkt i 1 §, ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen.

I 4 § 2 förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ett tillägg införas om att inriktningen för länsplanerna ska bestämmas med motsvarande utgångspunkt som anges i tillägget om inriktningen för den nationella planen.

7 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska ändras så att förslag från bl.a. Trafikverket samt regionala och lokala myndigheter om vilka regionala förbättringar i transportsystemet som bör genomföras ska kunna avse andra typer av åtgärder än investeringar i infrastruktur, dvs. även åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

I 2 § förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. läggs till en ny punkt 10 om att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. En ny 1 § 5 möjliggör medfinansiering till kommuner och regioner för sådana åtgärder.

Det ska förtydligas att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering genom ett tillägg i 1 § förordningen med instruktion för Trafikverket om att myndigheten ska planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Dessutom ska ordet *infrastrukturplanering* ersättas av ordet transportplanering i 1 och 2 §§. Det ska anges i 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket att myndigheten ska stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Regeringen ska ge Trafikverket i uppgift att precisera formerna för hur andra aktörers arbete ska stödjas, i samråd med representanter för berörda parter på regional och lokal nivå.

Avslutningsvis ska regeringen ge Trafikanalys i uppdrag att ta fram en katalog över goda exempel på verkningsfulla steg 1- och steg 2-åtgärder som var och en samt i åtgärdskombinationer kan bidra till de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget bör ingå att identifiera sådana steg 1- och steg 2-åtgärder som i dag saknar en naturlig finansiär och föreslå hur finansieringssituationen kan lösas, samt att se över arbetsformer och förutsättningar för välfungerande samverkan mellan involverade planeringsorganisationer. Uppdraget ska genomföras i samråd med berörda myndigheter och organ på nationell, regional och lokal nivå samt beakta nationell och internationell forskning.

3. Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas

Genom tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur ska planupprättaren bedöma om tidigare beslutade men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen.

4. Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket ska ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ. Scenarier för ett transporteffektivt samhälle med minskad biltrafik, lastbilstrafik och inrikes flygresande ska ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Trafikverket får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken bör utformas.

Ett tillägg i 8 § förordningen med instruktion för Trafikverket ska också införas om att Trafikverket ska bistå planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen.

5. Uppdrag till Trafikverket att se över kalkylvärden m.m. som används i transportsektorns samhällsekonomiska analyser

Regeringen ska ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter analysera och dra lärdomar av nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ingår att granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (*Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*). Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden och ge riktlinjer under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen.

Skäl för utredningens förslag

Dagens transportplanering utgår från att klimatmålet kan klaras genom elektrifiering av fordonsflottan och stor användning av biodrivmedel men utan ett tydligt fokus på åtgärder för ökad transporteffektivitet. Utredningen menar att transportplaneringen måste förändras med ett större fokus på åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivt samhälle som viktiga komplement till infrastrukturinvesteringar.

Utredningen redogör i detta avsnitt för hur den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle och hur fyrstegsprincipen kan få ökat genomslag i transportplaneringen. Dessutom föreslår utredningen att tidigare beslutade men ännu inte byggstartade infrastrukturobjekt under vissa förutsättningar ska omprövas och att Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering. Slutligen beskrivs effekter av förslagen på åtgärdsfördelning inom transportplaneringen och begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden.

8.2.1 Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle

Utredningen konstaterar att nuvarande styrning mot ett transporteffektivt samhälle är svag, vilket också uppmärksammats av Klimatpolitiska rådet och flera myndigheter (se kapitel 7). En starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle behövs för att de transportpolitiska målen ska kunna nås (se avsnitt 8.1). Detta förutsätter att det är tydligt vad ett transporteffektivt samhälle ska innebära på en konkret och mätbar nivå för berörda myndigheter och aktörer inom transportplaneringen. Utredningen föreslår därför att begreppet *transporteffektivt samhälle* införs i förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur, förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordningen med instruktion för Trafikverket. Utredningen föreslår också att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet *transporteffektivt samhälle* för att konkretisera dess innebörd.

Tolkning av transporteffektivt samhälle

Begreppen *transporteffektivitet* och *transporteffektivt samhälle* tolkas och beskrivs delvis olika av olika aktörer (se kapitel 7). En principiell skiljelinje går mellan tolkningar av begreppen som innebär att effektiviteten uttryckt som en kvot mellan nytta och transportarbete ska öka respektive tolkningar som innebär att trafikarbetet ska minska i absoluta tal.

Trafikverkets beskrivning av ett transporteffektivt samhälle i inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen utgår från ett effektivitetsmått:[68]

> Ett transporteffektivt samhälle kan beskrivas som nivån på tillgängligheten eller transportnyttan i förhållande till insatsen i form av trafikarbete. Genom att öka nyttan eller minska insatsen ökar effektiviteten. Åtgärder som bidrar är exempelvis att järnvägen rustas upp, moderniseras och byggs ut. Vägar som passar in i ett transporteffektivt samhälle är samhällsekonomiskt motiverade, även med en minskad trafik.

Med denna typ av tolkning finns ingen motsättning mellan ett transporteffektivt samhälle och ett ökat trafikarbete. I inriktningsunderlaget förutsätts enligt basprognosen att trafikarbetet med personbil och lastbil ska öka. Entydiga kvantitativa mått på tillgänglighet och transportnytta saknas vilket innebär att begreppet transporteffektivt samhälle enligt denna tolkning inte går att mäta.

Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen har inom ramen för Energimyndighetens tidigvarande samordningsuppdrag tagit fram en beskrivning av innebörden av begreppet transporteffektivt samhälle som innebär att trafikarbetet med de energiintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och flyg ska minska genom överflyttning till mer energieffektiva färd- och transportmedel samt genom att transporter effektiviseras, kortas eller ersätts helt (se kapitel 7). Denna tolkning innebär att transporteffektivt samhälle blir ett mätbart begrepp med innebörden att trafikarbetet med utpekade fordonsslag ska minska i absoluta tal.

Utredningen anser att tolkningar av begreppen som betonar effektivitet uttryckt som en kvot mellan nytta och transportarbete kan vara logiskt intuitiva men att de är otillräckliga för att ge berörda myndigheter inom transportplaneringen tydlig vägledning på en konkret och kvantifierbar nivå om vad strävan mot ett transporteffektivt samhälle ska innebära för deras arbete och inriktning av transportplaneringen. En kvotbaserad tolkning av begreppet skulle innebära att transportarbetet kan fortsätta att öka så länge tillgängligheten anses öka mer.

Utredningen menar att ett minskande trafikarbete i absoluta tal krävs för att transportsektorn ska bidra till klimatomställningen i linje med klimatmålen samt på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt som samtidigt är robust mot förändrade omvärldsförutsättningar

[68] Trafikverket (2020c), s. 25.

(se avsnitt 8.1). Det är däremot inte lämpligt att i förordningstext kvantifiera i vilken takt trafikarbetet ska minska. I enlighet med de transportpolitiska målen ska transportsystemet även fortsättningsvis medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Utredningen bedömer vidare att det är nödvändigt att peka ut de fordonsslag vars trafikarbete på grund av att de är energi- och resursintensiva behöver minska. Ett skäl till detta är att det måste vara tydligt definierat vilka fordonsslag som avses för att begreppet transporteffektivt samhälle ska bli tillräckligt konkret för att få en styrande verkan. De energi- och resursintensiva fordonsslag som bör omfattas är enligt utredningen personbil, lastbil och flyg.

Behovet av ett transporteffektivt samhälle kvarstår även vid elektrifiering av transportsektorn

Den påbörjade elektrifieringen av vägtransportsektorn kommer att minska skillnader i energieffektivitet mellan fordonsslag och mellan trafikslag. Elektrifieringens effekter är dock begränsade under det närmaste decenniet på grund av att elektrifieringen sker gradvis och att fordonsflottan förnyas långsamt. Elektrifieringen av tunga fordon förväntas dessutom framskrida i lägre takt jämfört med lätta fordon. Transportsektorns bidrag till klimatomställningen kan inte heller stanna vid att begränsa energiintensiteten eller växthusgasutsläppen från fordon i drift. Antalet fordon som framförs och trafikarbetet har stor betydelse för transportsektorns klimatpåverkan även vid en långt framskriden elektrifiering av fordonsflottan. Tillverkning av alla typer av motorfordon är energikrävande och genererar koldioxidutsläpp. Energiåtgången är väsentligt högre för att tillverka elektrifierade fordon än för att tillverka motsvarande fordon med förbränningsmotorer (se avsnitt 8.1).

Produktion av elektrifierade fordon kräver också tillgång till ett antal metaller och mineral som i dag utvinns på ett begränsat antal platser på jorden och i flera fall med stor negativ påverkan på lokal miljö och hälsa. Till detta kommer att de betydande växthusgasutsläppen från produktion av cement till infrastruktur för vägtrafik påverkas av hur trafikarbetet och bilinnehavet utvecklas. Ett minskat trafikarbete har också nyttor för miljön vid sidan av minskad klimatpåverkan vilka delvis kan gå förlorade om begreppet transporteffektivitet be-

tonar energieffektivitet i stället för minskat trafikarbete, t.ex. minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar, minskat buller, mer attraktiva boendemiljöer och minskade barriäreffekter.

Föreslagna förordningsändringar och syftet med dessa

Utredningen föreslår ändringar i 1 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 1 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur som innebär att den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och i samma syfte bidra till och passa in i ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Vad gäller länsplanerna ska hänsyn tas till regionala förutsättningar.

Enligt utredningens förslag är strävan mot ett transporteffektivt samhälle ett verktyg för att nå de transportpolitiska målen. Förordningsändringarna innebär att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till ett transporteffektivt samhälle i syfte att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Ett transporteffektivt samhälle är därmed inte ett mål i sig självt.

Den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid, även om enstaka år kan komma att avvika från denna trend. Minskningen som planerna ska bidra till ska avse trafikarbetet i absoluta tal i relation till historiskt trafikarbete, inte till ett referensscenario eller liknande. Planerna ska även fortsättningsvis medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet vilket framgår av att planerna ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Varje enskild nationell plan och länsplan kan förväntas få begränsad påverkan på de samlade trafikflödena. Enskilda planer påverkar endast en liten del av transportsystemet och de samlade trafikflödena påverkas i mycket hög grad av flera andra faktorer såsom exempelvis styrmedelsutformning, kommunal fysisk planering och ekonomisk utveckling. Det är dock viktigt att varje nationell plan och länsplanerna, med hänsyn till regionala förutsättningar, verkar i rätt rikt-

ning och bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle och minskande trafikarbete.

Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna kan förväntas kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver därför passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att objekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar. Trafikverket uppger att 8 av 27, dvs. drygt 30 procent, av de nya väginvesteringarna i förslaget till nationell plan för 2022–2033 inte är samhällsekonomiskt lönsamma utan trafiktillväxt.[69] De vägprojekt som blir olönsamma utan trafiktillväxt är dock de mest kostsamma, vilket innebär att kostnaden för dessa projekt uppgår till över 70 procent av medlen till nya vägprojekt.[70]

Utredningen förslår också att 1 § i Trafikverkets instruktion ändras så att Trafikverket får i uppgift att verka för att de transportpolitiska målen uppnås, och i samma syfte, för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Förslaget förtydligar och konkretiserar vad de transportpolitiska målen ska innebära för inriktningen av myndighetens arbete.

Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen. Utöver att stärka och förtydliga styrningen kan förslagen bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

[69] Trafikverket (2021b), s. 152.
[70] Lund, Emma m.fl. (2022), s. 34.

8.2.2 Ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Brister i dagens tillämpning av fyrstegsprincipen

Flera aktörer har under en längre tid påtalat att fyrstegsprincipen inte fungerar och används som avsett. I t.ex. en bilaga till Riksrevisionens granskning av infrastrukturplaneringen 2012 kritiserar författaren användningen av fyrstegsprincipen. Problem som tas upp är att det saknas metodutveckling som gynnar fyrstegsprincipen samt att tillämpningen i transportplaneringen är så gott som obefintlig. I stället nämns att infrastrukturplanen verkar vara uppbyggd som en omvänd fyrstegsprincip där dyra investeringsobjekt kommer först.[71] Forsknings- och konsultbolaget Trivector konstaterar i en utvärdering för Trafikanalys 2014 att fyrstegsprincipen inte har fått genomslag i planeringen.[72] Senare genomgångar visar att de påtalade problemen kvarstår.

Riksrevisionen genomförde 2018 en granskning av hur fyrstegsprincipen fungerar och används inom transportplaneringen och gjorde följande sammanfattande observation:[73]

> Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och Trafikverkets styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Regeringen behöver i flera avseenden förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med fyrstegsprincipen, och Trafikverket behöver utveckla arbetssättet med ÅVS:erna[74] för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn.

Även Trafikverket har påtalat behovet av en ändrad planeringsinriktning för att gå mot en bredare transportplanering jämfört med dagens infrastrukturplanering. I en rapport[75] riktad till ansvarigt departement önskar Trafikverket bl.a. att regeringen ska låta utreda vilka effektiva steg 1- och steg 2-åtgärder som saknar naturlig finansiär på lokal och regional nivå och förslag på lösningar. Trafikverket har i andra sammanhang bedömt sitt nuvarande mandat att arbeta med och finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder och dragit slutsatsen att verket inte har ett tillräckligt mandat och instruktioner på området.[76]

[71] WSP (2012), s. 12.
[72] Ljungberg, Christer m.fl. (2014), s. 40.
[73] Riksrevisionen (2018), s. 6.
[74] Åtgärdsvalsstudier, kapitel 7.
[75] Trafikverket (2018c), s. 6.
[76] Trafikverket (2018a), s. 2–6.

Klimatpolitiska rådet konstaterade 2019 att dagens användning av fyrstegsprincipen har fokus på steg 3- och steg 4-åtgärder, vilket får till följd att kostnaderna för transportsystemet ökar och klimatomställningen försvåras. Klimatpolitiska rådet ansåg att tillämpningen av steg 1- och steg 2-åtgärder försvåras av att åtgärdsvalsstudier utgår från brister i enskilda väg- eller järnvägsförbindelser vilket även försämrar möjligheten att tillämpa ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett annat problem som påtalades är att Trafikverket anser sig sakna mandat att medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder.[77]

Naturvårdsverket gör på flera områden andra bedömningar än Trafikverket om Trafikverkets möjligheter och mandat att arbeta med och finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder. Exempelvis har Trafikverket och Naturvårdsverket olika uppfattningar om möjligheterna att arbeta med och finansiera olika åtgärder för hållbart resande, s.k. *mobility management*-åtgärder. Trafikverket anser inte att sådana ingår i verkets mandat, medan Naturvårdsverkets bedömning är att mandat finns enligt gällande förordningar.[78]

Brister i tillämpningen av fyrstegsprincipen på regional och kommunal nivå

Det finns också stora problem med bristande tillämpning av fyrstegmodellen på regional nivå. Tre fjärdedelar av regionerna uppger att de vill kunna finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder med medel avsatta i länsplanerna för regional transportinfrastruktur, vilket de menar i praktiken inte är möjligt i dag.[79] Hälften av regionerna uppgav i sina remissvar om förslaget till inriktningsplanering för infrastrukturplaneringen att de önskar ändringar i regelverk och förordningar så att detta blir möjligt.[80] Även länsstyrelserna är överlag kritiska till dagens planeringsordning och att fyrstegsprincipen inte tillämpas. I remissvaren om förslaget till inriktningsplanering menar en tredjedel av dem att förslaget inte följer regeringens intention att i större utsträckning prioritera kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1) samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2).[81]

[77] Klimatpolitiska rådet (2019), s. 67.
[78] Naturvårdsverket (2021b), s. 3–5.
[79] 2030-sekreteriatet (2021).
[80] 2030-sekreteriatet (2021).
[81] RUS (2021), s. 1.

Även på kommunal nivå upplevs problem med fyrstegsprincipen. I en rapport från 2018 intervjuas kommunala företrädare om möjligheterna att använda fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2.[82] Storstadskommunerna, med stora budgetar och många specialister, menar att de kan arbeta med steg 1- och steg 2-åtgärder även utan stöd från Trafikverket. I mindre kommuner saknas dock ofta resurser, både personella och finansiella, för att arbeta med nya metoder. Klimatkommunerna, som är en intresseorganisation för kommuner och regioner som arbetar aktivt med klimatfrågor, vill även de se en förändring. De önskar ekonomiskt och kunskapsmässigt stöd för att arbeta med steg 1- och steg 2-åtgärder.[83] De menar också att dagens uteblivna stöd leder till ökad risk för fokus på steg 3- och steg 4-åtgärder.

Sammantagen bedömning av brister i tillämpningen av fyrstegsprincipen

En utvärdering beställd av Trafikverket kommer till slutsatsen att ett större genomslag för fyrstegsprincipen förutsätter ett tydligare systemperspektiv i transportplaneringen för att undvika dagens fokus på lokala brister.[84] Enligt utvärderingen behöver analyser göras som identifierar systembrister i transportsystemet kopplade till miljö och social hållbarhet. Dessa brister behöver få en tydlig koppling till de konkreta åtgärder som planeras och genomförs även om de inte behöver vara geografiskt knutna till de planerade åtgärderna. Till exempel kan enligt författarna till utvärderingen en informationskampanj för cyklande riktas till en arbetsplats som gör att behovet av kapacitetsstärkande åtgärder på ett vägavsnitt minskas även om arbetsplatsen och den aktuella vägsträckan är geografiskt åtskilda. I utvärderingen framhålls också nuvarande metodik för åtgärdsvalsstudier som ett problem och att det i stället behöver utvecklas två olika typer av åtgärdsvalsstudier. För tidiga skeden bör åtgärdsvalsstudier vara av konceptvalstyp medan de i skeden närmare fysisk planläggning kan innehålla mer konkreta åtgärdsval.[85]

Sammantaget anser utredningen att det finns stora brister i hur fyrstegsprincipen tillämpas inom transportplaneringen i praktiken.

[82] Strömblad, Emma m.fl. (2018), s. 33.
[83] klimatkommunerna.se/vad-vi-vill/vad-vi-vill-transporter.
[84] Lund, Emma m.fl. (2021b), s. 4.
[85] Lund, Emma m.fl. (2021b), s. 29.

Problembilden kan sammanfattas i två huvudsakliga tillkortakommanden:

1. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister, ofta i kapacitet eller trafiksäkerhet, för enskilda väg- eller järnvägsförbindelser. Detta gör det svårt att använda steg 1- och steg 2-åtgärder för att åtgärda identifierade brister eftersom sådana åtgärder är beroende av att det i stället görs en transportplanering utifrån ett systemperspektiv med ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett systemperspektiv är också ofta nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Resultatet av det bristande systemperspektivet blir i många fall en i praktiken bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar och nybyggnation.
2. Trafikverket anser sig ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Bristen på mandat avser både möjlighet att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder samt att föreslå generella styrmedel för regeringen, dvs. styrmedel som beslutas av regering och riksdag. Eftersom staten genom Trafikverket endast i mycket begränsad omfattning medfinansierar steg 1- och steg 2-åtgärder i länsplaner för regional transportinfrastruktur blir sådana åtgärder också mindre intressanta för kommuner och regioner att planera för och genomföra. Utredningen menar att Trafikverkets nuvarande tolkning av mandatet således skapar incitament för aktörer på nationell, regional och lokal nivå att planera och genomföra steg 3- och steg 4-åtgärder i större omfattning än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Förordningsändringar som stärker tillämpningen av fyrstegsprincipen

Utredningens slutsats är att ett flertal förordningsändringar behövs för att adressera problemen kring tillämpningen av fyrstegsprincipen. Sammantaget kommer dessa förslag att bidra till en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering som skapar bättre förutsättningar att nå mål på klimat- och miljöområdet samt därigenom även de transportpolitiska målen.

Inriktningen av den nationella planen och länsplanerna

Utredningen anser att utgångspunkten för inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna behöver förtydligas i två avseenden.

För det första bör en utgångspunkt för inriktningen vara 1 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och 1 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur, i enlighet med utredningens ändringsförslag om att ett syfte med planerna är att bidra till ett transporteffektivt samhälle med ett minskande trafikarbete.

För det andra bör en utgångspunkt för planernas inriktning vara ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet och fyrstegsprincipen. Det är nödvändigt med en transportplanering utifrån ett systemperspektiv och ett trafikslagsövergripande synsätt för att identifiera brister och åtgärder i transportsystemet relaterade till klimat- och miljömål samt för att steg 1- och steg 2-åtgärder ska kunna tillämpas effektivt och få betydande genomslag. Den förtydligade utgångspunkten för planernas inriktning bör framgå genom ett tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § 2 förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Avsikten med förslaget är att stärka och förtydliga styrningen mot de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle, att möjliggöra identifiering av brister och effektiva åtgärder relaterade till klimat- och miljömål, att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen och att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Statlig medfinansiering och förenlighet med statsstödsregler

Ett ökat genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen förväntas bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem, ökad transporteffektivitet och minskad miljö- och klimatpåverkan. I 2 § förordningen om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. läggs en ny punkt 10 till om att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller

genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. För att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna motta medfinansiering för sådana åtgärder föreslår utredningen också en ny 1 § 5 i samma förordning som anger att kommuner och regioner får motta medfinansiering för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur.

Statlig medfinansiering måste vara förenlig med EU:s statsstödsregler. Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är statligt stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan EU-länderna. EU-domstolen har i avgöranden slagit fast att enheter som ägnar sig åt ekonomisk verksamhet, oavsett deras rättsliga form och hur de finansieras, ska anses vara företag i bestämmelsens mening.[86] Detta innebär att bestämmelsen kan vara tillämplig även vid statligt stöd till statliga, regionala och kommunala aktörer.

Artikel 106.2 i EUF-fördraget innebär att en medlemsstat får säkerställa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse med hjälp av statsstöd. Vad som är ett allmänt intresse i bestämmelsens mening är inte rättsligt definierat. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse beskrivs av EU-kommissionen som ekonomisk verksamhet som är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande, eller endast tillhandahålla på andra villkor som påverkar kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång till tjänsterna. Varje medlemsstat definierar själv vad som är en tjänst av allmänt intresse och EU-kommissionen är begränsad till att kontrollera om medlemsstatens bedömning är uppenbart felaktig.[87]

[86] Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, C/2016/2946, 19 juli 2016.
[87] Upphandlingsmyndigheten, www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/rattsliga-forutsattningar.

Trafikverkets uppdrag ska vara bredare än infrastrukturplanering

För att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen behöver Trafikverkets nuvarande uppdrag, som har starkt fokus på rörlighet, vidgas till att även inkludera ett tillgänglighetsperspektiv. 1 § förordningen med instruktion för Trafikverket bör därför ändras så att det framgår att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Det behöver framgå av myndighetens instruktion att dess mandat inkluderar att planera, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). Det bredare fokuset på tillgänglighet förväntas även påverka hur Trafikverket arbetar med information och kunskap kring tillgänglighet som planeringsnorm i stället för rörlighet och vilken betydelse det kan ha för olika samhällsaktörer. Exempelvis kan myndigheten sammanställa forskning om förändrade logistikstrukturer som medger ett minskat transportarbete.

Enligt den nuvarande 2 § 16 förordningen med instruktion för Trafikverket ska Trafikverket i den långsiktiga *infrastrukturplaneringen* stegvis analysera val av åtgärder genom att överväga åtgärder som bl.a. kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). Sådana åtgärder behöver dock inte medföra förändrad infrastruktur och definitionsmässigt är det steg 3- och steg 4-åtgärder som innebär omfattande ombyggnation eller nybyggnation av infrastruktur. För att understryka att Trafikverkets uppdrag inte är begränsat till åtgärder som förändrar eller uppför transportinfrastruktur bör begreppet *transportplanering* användas i stället för *infrastrukturplanering* i myndighetens instruktion. Av samma orsak bör det framgå av 7 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur att förslag från bl.a. Trafikverket samt regionala och lokala myndigheter om vilka regionala förbättringar i transportsystemet som bör genomföras kan avse andra typer av åtgärder än investeringar i infrastruktur, dvs. även steg 1- och steg 2-åtgärder som inte innebär investeringar i ny- eller ombyggnation av infrastruktur.

Transportplanering, dvs. det begrepp utredningen använder, inkluderar utöver dagens infrastrukturplanering även åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Alla sådana åtgärder faller

inte inom Trafikverkets eller länsplaneupprättarnas mandat att genomföra. Exempelvis är det regering och riksdag som ansvarar för flertalet styrmedel inklusive skatter och kommunerna har planmonopol gällande fysisk planering. Trafikverket har dock möjlighet att föreslå styrmedel och styrmedelsförändringar för regeringen och bistå kommuner i den fysiska planeringen vad gäller frågor av betydelse för transportutvecklingen. Genom att använda begreppet transportplanering vill utredningen också göra det tydligt att tillgänglighet ska vara en av utgångspunkterna för planeringen till skillnad mot ett snävare rörlighetsfokus.

Mandat för olika steg 1- och steg 2-åtgärder

För att konkretisera tänkbara och efterfrågade steg 1- och steg 2-åtgärder på regional nivå har utredningen haft möten med både regionplanerare för infrastruktur på Västra Götalandsregionen och tjänstepersoner som direkt arbetar med projekt och kampanjer för hållbart resande på Västtrafik. Tabell 8.1 visar exempel från Västra Götalandsregionen på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser ska kunna medfinansieras genom länsplaner för regional transportinfrastruktur med utredningens förslag. Samtliga åtgärder och åtgärdstyper i tabellen genomförs i viss utsträckning redan i dag av Västra Götalandsregionen, ibland i samarbete med kommuner och företag, men statlig medfinansiering skulle innebära en möjlighet att skala upp arbetet och höja ambitionsnivån. Som framgår av tabellen ska medfinansiering via länsplaner kunna beviljas för såväl fysiska åtgärder som för personella resurser, t.ex. för att kommuner ska kunna avsätta personal för att utveckla gröna transportplaner eller parkeringsplaner.

Tabell 8.1 Exempel från Västra Götalandsregionen (VGR) på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser ska kunna medfinansieras via länsplan för regional transportinfrastruktur med utredningens förslag

Åtgärd/åtgärdstyp	Beskrivning
Åtgärdsexempel steg 1	
Gröna res- och transportplaner	Gröna res- och transportplaner eller motsvarande genomförs tillsammans med fastighetsägare, företag och andra arbetsgivare.[88] Här är inriktningen främst att vända sig till arbetsgivare när det ändå sker en fysisk förändring, t.ex. att en väg byggs om och kapaciteten tillfälligt försämras eller att en ny arbetsplats ska etableras eftersom möjligheten till förändring i beteenden är som störst vid dessa tillfällen. Intresserade arbetsgivare och fastighetsägare kan t.ex. få hjälp att förbättra och förändra sina resepolicyer i riktning mot ett mer hållbart resande. Kommuner kan också få stöd till investeringar kring t.ex. förbättrade möjligheter till cykel och kollektivtrafik. Metodiken är väl utarbetad och det finns goda erfarenheter kring ett förändrat resande. Konceptet med gröna transportplaner tillämpas också av vissa kommuner som del i deras linjearbete. I Göteborg har åtgärden använts för flera områden, bl.a. kopplat till ett stort nybyggnadsområde i centrala Göteborg innehållande bostäder, arbetsplatser och hotellverksamhet. Stöd kan ges såväl till personella resurser som till fysiska åtgärder för ökade möjligheter till gång-, cykel- och kollektivtrafik.
Förändrat resande till och från skola	VGR arbetar med förändrat resande till och från skolan genom projekten *På egna ben* och *Skolreseplaner. På egna ben* är en utmaning för elever i årskurs 4–6 som handlar om att ta sig till skolan genom att cykla, gå eller åka kollektivt för att undvika de ofta korta bilresorna. Metodiken är inarbetad och uppskattad och görs i samarbete med skolor och kommuner. Projektet har stor potential att skalas upp till att nå fler årskurser, men också fler kommuner och skolor än vad som är möjligt i dag. Projektet bygger också på egenfinansiering från kommuner vilket kan vara svårt för mindre kommuner att klara. Projektet kan också samordnas med s.k. skolreseplaner som bl.a. innebär fysiska åtgärder i skolresemiljön. Stöd kan ges såväl till personella resurser som till fysiska åtgärder för ökade möjligheter till gång- och cykel.

[88] Larsson, Mats-Ola (2019), s. 4.

Åtgärd/åtgärdstyp	Beskrivning
Cykelprojekt	VGR genomför bl.a. cykelprojekten *Elcyklist* och *Bussohoj*. Inom *Elcyklist* får personer tillgång till en elcykel under minst 6 veckor. Erbjudandet kopplas ofta till en arbetsgivare för att få ett tydligt sammanhang. Vetenskapliga utvärderingar har visat markanta beteendeförändringar och klimatvinster med elcyklister som ersätter bilresor med cykelresor. Deltagare i *Bussohoj* får låna en vikcykel gratis som får tas med på tåg och buss och därmed kan kollektivtrafikresan i vissa fall bli ett konkurrenskraftigare alternativ till bilen när restiden för anslutningsresor kortas. Stöd kan ges såväl till personella resurser som till inköp av cyklar.
Parkeringsplaner	Parkeringsplaner och parkeringspolicyer är centrala styrmedel för kommuner för att begränsa biltrafik och få fler att använda gång, cykel och kollektivtrafik. Trots detta tillämpar färre än hälften av kommunerna i VGR klimatstyrande parkeringsplaner. Medfinansiering via länsplan kan skapa möjlighet för fler kommuner att arbeta fram parkeringsplaner. I många fall är behovet stort av ett omfattande inventerings- och kartläggningsarbete av t.ex. antal parkeringsplatser, upplåtelseform, beläggning och kategori av parkerare som boende, arbetsplats eller handel. Stöd handlar här främst om personella resurser till kommuner för att ta fram nya eller omarbetade parkeringsplaner med tillhörande handlingsplaner.
Åtgärdsexempel steg 2	
Åtgärder i gaturummet	Planering för minskande biltrafik i stadsområden behöver följas upp av fysiska åtgärder. En hastighetssänkning till 30 eller 40 km/h kräver omskyltning och ombyggnation för att hastighetsgränserna ska efterlevas. Cykelfart och gångfart kan vidare införas där stadslivet har potential att utvecklas vilket också innebär såväl omskyltning som ombyggnation. Minskande biltrafik i lägre hastigheter kan klaras med mindre ytor vilket medger att befintliga gaturum kan utnyttjas effektivare. Gator kan därför byggas om för att få till mer vistelseytor för bl.a. gående och för att det ska upplevas fördelaktigt att gå, cykla och resa kollektivt. En förändrad parkeringspolitik med färre parkeringsplatser behöver också följas av en omvandling av frigjord yta för att skapa nya stadskvalitéer. Stöd kan ges såväl till personella resurser för utredning och projektering som till fysisk ombyggnation.
Bygdegator	Möjligheten att cykla varierar kraftigt inom VGR. I många fall på landsbygden finns inga cykelbanor och befintlig väg saknar vägren. En möjlighet för vägar med mindre biltrafikmängder är att byggas om till s.k. bygdegata/bygdeväg. Konceptet med bygdegata innebär att en cykel/gångbana skapas på befintlig körbana som smalnas av för biltrafik och i stället utrustas med mötesfickor för biltrafiken. Stöd kan ges såväl till personella resurser för utredning och projektering som till fysisk ombyggnation.

Åtgärd/åtgärdstyp	Beskrivning
Kombinerad mobilitet	VGR både deltar i projekt kring kombinerad mobilitet på landsbygd. Erfarenheterna från dessa projekt och de beteendeförändringar som nu ses i spåren av pandemin gör att det finns ett behov av att finansiera olika typer av lösningar som underlättar ett mer flexibelt resande och arbetssätt. Exempel på åtgärder är investeringar i mobilitetshubbar och pendelparkeringar. I vissa fall kan kombinationer av dessa vara aktuella som att en befintlig pendelparkering kompletteras med annan åtgärd för mobilitet eller tillgänglighet som t.ex. hyrcyklar, bilpooler och leveransboxar. Stöd kan ges såväl till personella resurser för utredning och projektering som till investeringar.
Lånecykelsystem	System för lånecyklar finns i dag hos några kommuner i VGR. Statlig medfinansiering via länsplan skulle innebära en stor potential och möjlighet för VGR/Västtrafik och kommuner att skala upp arbetet genom att t.ex. upphandla system för lånecyklar och mikromobilitet för hela regionen och att koppla dessa tjänster till kollektivtrafiken. Intresserade kommuner skulle sedan kunna söka finansiellt stöd av regionen för att ansluta sig till upphandlade tjänster. Stöd kan ges till personella resurser för upphandlingsstöd och utredning om behov hos olika kommuner samt till investeringar för att möjliggöra cykelparkeringar, elanslutningar m.m.

Kommentar: Åtgärderna i tabellen ska betraktas som exempel på åtgärder och åtgärdstyper och sammanställningen utgör inte ett formellt önskemål om statlig medfinansiering från regionens sida.

Tabell 8.2 visar exempel på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser att Trafikverket ska kunna finansiera och genomföra i anslutning till statlig infrastruktur med utredningens förslag. Vissa av åtgärdstyperna inom steg 1 och samtliga inom steg 2 genomförs av Trafikverket delvis och i varierande omfattning redan i dag. Trafikverkets egen tolkning av vad som ingår i myndighetens nuvarande mandat framgår av riktlinjepromemorian *Hantering av steg 1- och 2-åtgärder i transportplaner och investerings- och underhållsplaner*[89].

[89] Trafikverket (2018a), s. 2–6.

Tabell 8.2 Exempel på steg 1- och steg 2-åtgärder som utredningen anser att Trafikverket ska kunna finansiera och genomföra i anslutning till statlig infrastruktur med utredningens förslag

Åtgärdstyp	Beskrivning/exempel
Åtgärdsexempel steg 1	
Information och beteendepåverkan för hållbart resande/transporter	Information riktad till trafikanten/bilisten kopplad till transportsystemet som kan bidra till hållbart resande, t.ex. information om ny cykelväg, pendlarparkering eller annan åtgärd som kan påverka val av transportsätt. Informationsåtgärder behöver ej vara begränsade till byggskedet vilket är fallet i dag. Trafikverket kan stödja näringsliv, kommuner och andra myndigheter med kunskap och forum för att främja effektiva och konkurrenskraftiga intermodala transporttjänster.
Avgifter	Banavgifter, p-avgifter pendlarparkering, infrastrukturavgifter inkl. broavgifter m.m.
Lokalisering statlig infrastruktur	Lokalisering av Trafikverkets egna anläggningar.
Hastighetsgränser som beslutas av Trafikverket	Hastighetsgränser är en viktig åtgärd för att påverka utsläpp och den relativa attraktionskraften för olika färdmedel. En av de åtgärder som Trafikverket har rådighet över med störst direkt påverkan på utsläppen.
Åtgärdsexempel steg 2	
Omfördelning av vägytor inkl. busskörfält	Omfördelning av ytan på befintlig väg till förmån för gång- och cykeltrafik eller kollektivkörfält. I samverkan med berörda aktörer kan Trafikverket t.ex. skapa busskörfält. (På kommunalt vägnät kan statlig medfinansiering ske via länsplan.)
ITS – intelligenta transportsystem	Intelligenta transportsystem (ITS) är ett samlingsnamn för informationsteknik som ska bidra till ett bättre transportsystem. ITS kan vara exempelvis webbverktyg för transportplanering för människor och gods, information om trafiksituationen i realtid eller varningssystem mellan cyklister och bilister. Utöver ITS-åtgärder Trafikverket genomför själva kopplade till statlig infrastruktur ska Trafikverket genom samverkan bidra med kunskap och tillhandahålla information till andra aktörer. (ITS-åtgärder kan medfinansieras via länsplan för icke-statlig infrastruktur.)
Signalprioritet	Hur trafiksignaler är inställda påverkar bl.a. den relativa attraktionskraften för olika färdmedel. Signalprioritet kan också utgöra del av ITS-åtgärder.
Särskild drift	T.ex. prioritering av snöröjning på gång- och cykelbanor eller extra vinterunderhåll av dessa.

Åtgärdstyp	Beskrivning/exempel
Samordnad tågplan	Tågplanen bestämmer hur järnvägsnätet används – när tåg ska gå och när banarbeten ska genomföras. Tågplanens utformning påverkar kapacitetsutnyttjandet av järnvägsnätet.
Pendlarparkeringar	Pendlarparkering för personbil och cykel längs med statligt vägnät. (Statlig medfinansiering kan ske av pendlarparkeringar utanför statligt vägnät.)

Utredningen menar vidare att Trafikverket ska kunna finansiera och medfinansiera samverkansprojekt med andra aktörer, inklusive kommuner och företag, för att bidra till lokalisering av nya verksamheter och markanvändning som kortar avstånd och restider. Trafikverket ska också kunna finansiera och medfinansiera samverkans- och samordningsprojekt med olika aktörer för att främja exempelvis samordnad distribution, åtgärder för hållbart resande och tillskapandet av gröna transportplaner. Trafikverkets finansieringsmöjlighet ska inte vara begränsad till finansiering av det egna projektdeltagandet. Samverkans- och samordningsprojekt som finansieras eller medfinansieras av Trafikverket ska syfta till åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur.

Vad gäller flera åtgärdstyper inom steg 1 och steg 2 som är centrala för utvecklingen mot ett transporteffektivt samhälle saknar Trafikverket mandat att själva genomföra åtgärderna. För exempelvis skatter, generella styrmedel och subventioner ligger beslutsmandatet hos regering och riksdag. Vissa avgifter beslutas på kommunal nivå och kommunerna har planmonopol vad gäller fysisk planering. Även om Trafikverket inte på egen hand kan genomföra åtgärder inom dessa områden har myndigheten enligt utredningen en mycket viktig roll i att föreslå åtgärder för regeringen eller, exempelvis vad gäller planerings- och parkeringsfrågor, kommuner. Tabell 8.3 listar exempel på åtgärdstyper där Trafikverket saknar genomförandemandat men för vilka utredningen anser att myndigheten, med utredningens förslag, har mandat att föreslå åtgärder och förändringar för den beslutsfattande nivån. Delvis sker detta redan i dag.

Tabell 8.3 Exempel på steg 1- och steg 2-åtgärder där Trafikverket saknar genomförandemandat men ska kunna föreslå åtgärder och förändringar

Åtgärdstyp	Beskrivning/exempel
Skatter	Drivmedelsskatter, fordonsbeskattning, kilometerskatt, trängselskatt m.m.
Generella styrmedel	Reduktionsplikt, stadsmiljöavtal, miljökompensation för överflyttning av gods till sjöfart m.m.
Subventioner	Reseavdrag, förmånsvärde personbil, förmånsbeskattning arbetsplatsparkering, subventioner av kollektivtrafik och inrikes luftfart, premier för inköp av vissa fordonstyper m.m.
Parkeringsavgifter och -policyer	Kommunalt beslutade parkeringsavgifter och verkningsfulla parkeringspolicyer.
Kommunala planer och strategier samt samordning	Trafikverket ska föra dialog med kommuner om lämpliga lokaliseringsalternativ för verksamheter och motverka olämpliga lokaliseringar. Trafikverket ska samverka med olika aktörer för att främja samordnad distribution, kommunala trafikstrategier, åtgärder för hållbart resande, gröna transportplaner, m.m. Notera att Trafikverket enligt utredningen också har mandat att finansiera och medfinansiera samverkans- och samordningsprojekt.

Utredningen konstaterar att flera olika aktörer ansvarar för olika typer av steg 1- och steg 2-åtgärder och att aktörernas mandat att finansiera eller medfinansiera steg 1- och steg 2-åtgärder behöver förtydligas. Utredningen bedömer att klarhet i frågan om finansieringsmandat för Trafikverket och andra aktörer är centralt för att fyrstegsprincipen ska få ökat genomslag i transportplaneringen och i ökad omfattning bidra till samhällsekonomisk effektivitet och ett transporteffektivt samhälle.

I 2022-års regleringsbrev fick Trafikverket i uppdrag att redovisa typer av åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt eller som innebär att befintlig infrastruktur används mer effektivt. Fokus för uppdraget är att analysera och redovisa vilka steg 1- och steg 2-åtgärder som kan finansieras med medel från den nationella planen för transportinfrastruktur respektive länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt vilka åtgärdstyper som inte kan finansieras på så sätt och skälen till det.[90]

[90] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket, Infrastrukturdepartementet I2021/03296, I2021/03249 (delvis) och I2021/00744, uppdrag nr 6, 16 december 2021.

Utredningen förutsätter att uppdraget i Trafikverkets regleringsbrev[91] kommer att bidra till ökad klarhet i mandatfrågan men menar att uppdraget bör kompletteras med fler perspektiv. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Trafikanalys i samråd med Boverket, Naturvårdsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sveriges kommuner och regioner samt Trafikverket i uppdrag att ta fram en katalog över goda exempel med verkningsfulla steg 1- och steg 2-åtgärder som var och en samt i åtgärdskombinationer kan bidra till de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle. Uppdraget bör beakta nationell och internationell forskning inom området.

I uppdraget bör ingå att identifiera sådana steg 1- och steg 2-åtgärder som i dag saknar en naturlig finansiär och föreslå hur finansieringssituationen kan lösas, samt att se över arbetsformer och förutsättningar för välfungerande samverkan mellan involverade planeringsorganisationer. I uppdraget bör belysas hur effekten av kombinationer av åtgärder kan skilja sig från summerade effekter av enskilda åtgärder. Regeringen bör när den lägger uppdraget precisera hur det ska förhålla sig till förslagen i detta betänkande eftersom förslagens genomförande skulle påverka förutsättningarna för uppdraget. Uppdraget bör inte omfatta styrmedel som beslutas av regering eller riksdag såsom exempelvis skatter.

Trafikverket ska stödja andra aktörer

Avslutningsvis konstaterar utredningen att mindre kommuner med små resurser kan ha svårt att införskaffa kunskap om och genomföra åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle, även när åtgärderna kan bidra till minskade kostnader för kommunen. Utredningen föreslår därför att Trafikverket får i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Mindre kommuner kan även behöva hjälp med att söka stadsmiljöavtal i syfte att genomföra sådana åtgärder.

[91] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Trafikverket, Infrastrukturdepartementet I2021/03296, I2021/03249 (delvis) och I2021/00744, uppdrag nr 6, 16 december 2021.

Trafikverket kan redan i dag stödja kommuner och andra aktörer i deras arbete med transportfrågor. Ett exempel är att Trafikverket finansierat och tagit fram handboken *Trafik för en attraktiv stad (TRAST)* tillsammans med Sveriges kommuner och regioner samt i samarbete med Boverket. *TRAST* syftar till att vägleda planerare och beslutsfattare exempelvis vid framtagande av lokala trafikstrategier. Trafikverket har också ett regeringsuppdrag 2019–2022 att genomföra informations- och kunskapshöjande åtgärder inom området omställning av transportsystemet till fossilfrihet. I uppdraget ingår att skapa en arena om fossilfri tillgänglighet och transporteffektivitet i städer. Enligt Trafikverket arbetar arenan bl.a. med vägledning och kunskapsuppbyggnad om hur omställningen till ett transporteffektivt samhälle kan gå till. Arenan finansierar inte projekt men kan visa på olika finansieringsmöjligheter.[92]

Utredningens förslag innebär att Trafikverket genom ett tillägg i 3 § förordningen med instruktion för Trafikverket får i stående uppgift att stödja andra aktörer i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Trafikverket ska på så vis med mer resurser och större långsiktighet få möjlighet att stötta kommuner mer verkningsfullt än i dag. Kommuner kan i dagsläget få bra tips om hur nya trafikstrategier kan genomföras, men om de personella resurserna saknas kommer ändå ingen förändring till stånd. Trafikverket ska därför ges möjlighet att finansiera och stödja konkreta trafikstrategier och projekt i enskilda kommuner genom hjälp till framtagande av och konsekvensbeskrivningar av konkreta genomförandeplaner. Genom att uppgiften skrivs in i Trafikverkets instruktion skapas förutsättningar för myndigheten att arbeta långsiktigt tillsammans med kommuner och andra aktörer samt att säkerställa kompetens och resurser för uppgiften. Förslaget förväntas ge mindre kommuner bättre förutsättningar att utvecklas i riktning mot ökad transporteffektivitet. Formerna för hur Trafikverket ska stödja andra aktörer bör bestämmas i samverkan mellan Trafikverket och representanter för berörda parter på regional och lokal nivå, inklusive Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Regeringen bör ge Trafikverket ett uppdrag med denna innebörd.

[92] www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/trafikverkets-uppdrag/regeringsuppdrag-remisser-och-remissvar/Regeringsuppdrag/fossilfri-transportsektor--information-och-kunskap/arena-transporteffektiv-stadsmiljo.

8.2.3 Tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska bedömas

Den transportplanering som nu sker är viktig för transportsystemets framtida utveckling och samhällets utformning. För att påverka utvecklingen fram till 2030 är det dock inte tillräckligt med att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Frågan har studerats inom projektet[93] *Miljömål inom transportplaneringen*. I projektet framkommer att det i länsplanerna förekommer gamla vägobjekt som inte är genomförda och som inte skulle ha kvalat in om de hade bedömts utifrån dagens mål, prioriteringar och arbetssätt.

Utredningen anser att infrastrukturobjekt som har beslutats i en tidigare nationell plan eller en länsplan, men inte byggstartats, endast bör inkluderas i föreliggande plan om de följer inriktningen enligt 4 § 1 förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur respektive 4 § 2 förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Inriktningen på investeringar och åtgärder enligt dessa bestämmelser ska vara den som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Utredningen föreslår därför ett tillägg i 4 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur och i 4 § förordningen om länsplaner för regional transportinfrastruktur med innebörden att det ska fastställas om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Planupprättaren förutsätts tillse att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bidra till de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet, ett mer transporteffektivt samhälle och ökad samhällsekonomisk effektivitet genom att minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar. Förslaget samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

[93] Naturvårdsverket (2020), s. 33–34.

8.2.4 Trafikverket ska tillämpa en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Brister i dagens infrastrukturplanering baserad på prognoser

Transportpolitiken utgår från mål som riksdagen beslutat om. Det övergripande transportpolitiska målet är att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning säkerställs för medborgarna och för näringslivet i hela landet. Dessutom finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa som sinsemellan är jämbördiga. För att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås har regeringen angett att funktionsmålet i huvudsak ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet.[94]

Transportpolitiken är således målstyrd och med målen som utgångspunkt arbetar Trafikverket med prognoser baserade på skrivningar i regeringens infrastrukturproposition *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (prop. 2012/13:25) som bl.a. anger att:[95]

- Prognoser ska utgå från beslutade förutsättningar, styrmedel och planer för infrastrukturen.
- Prognoser ska beakta arbetet hos andra statliga aktörer.
- Alternativa antaganden ska i första hand studeras genom så kallade känslighetsanalyser av ett prognosresultat, snarare än genom att flera olika prognoser utarbetas.
- Alternativa tillämpningar och prognoser ska kunna relateras till de nationella prognoserna.

Basprognosens roll är enligt Trafikverket att utgöra ett underlag för en sannolik utveckling. Men prognosen, som den används i dag, är mer än ett underlag. Den blir många gånger i realiteten alltför tongivande, vilket kan bromsa städers omvandling och bostadsbyggande.

I ett forsknings- och utvecklingsprojekt[96] har motsättningar mellan dagens planering baserad på prognoser och en tydligare målstyrd planering studerats. I studien beskrivs hur dagens infrastrukturplanering utgår från prognosmodeller som förutsäger en framtida trafikökning.

[94] Prop. 2020/21:151, *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*, s. 5–6.
[95] Prop. 2012/13:25, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, s. 88–89.
[96] Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.

Den målstyrda planeringen som studerats beskrivs enligt studien på följande sätt:[97]

> Den målstyrda planeringen utgår från lokala mål om att bromsa, stabilisera eller minska trafikarbetet av miljöskäl, eller för att underlätta förtätning och ny bebyggelse, omvandla trafikleder till stadsgator och liknande.

I projektet har 13 medelstora till stora kommuner medverkat, t.ex. Eskilstuna, Sundsvall och Umeå. I flera kommuner med stadsförnyelseprojekt upplever kommunerna att Trafikverkets planering med basprognosen som grund krockar med kommunernas ambitioner att begränsa biltrafiken och bygga bostäder och arbetsplatser centralt. Om vägtrafiken förväntas öka i basprognosen uppstår t.ex. ett problem för Trafikverket om bostäder och kontor byggs nära en nationell väg. Nya bostäder och kontor genererar biltrafik som kommer att använda den nationella vägen, vars kapacitet med hänsyn till basprognosens trafikökning kan bli otillräcklig. Därför kan nya, centralt lokaliserade projekt vara ofördelaktiga enligt Trafikverkets planering och Trafikverket kan motsätta sig centrala projekt för att t.ex. förtäta och bygga fler bostäder om de upplever att riksintresse för statlig väg kan påverkas negativt. Detta trots att ett av syftena med centrala stadsförnyelseprojekt är att minska behovet och nygenereringen av bilresor genom att skapa tillgänglighet och närhet.

Andra exempel på konflikter mellan dagens planering och en tydligare målstyrd planering är när Trafikverket planerar ny- eller ombyggnation av infrastruktur för att förbättra tillgängligheten med bil, vilket kommuner upplever problematiskt eftersom de ser svårigheter att hantera och planera för den ökade biltrafiken.[98] Kommunen kan i stället vilja satsa på stadsgator med lägre hastigheter för att minska barriäreffekter och problem med buller, något som Trafikverket kan motsätta sig och satsningen blir därför svår att genomföra. Enligt de intervjuer som gjordes i studien upplever många kommunrepresentanter att Trafikverkets mål i praktiken är att skapa god framkomlighet för biltrafik. Detta bekräftas delvis av Trafikverkets representanter som ofta anser att[99]

[97] Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.
[98] Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.
[99] Hult, Åsa m fl. (2017), s. 7.

> …deras övergripande mål är att tillhandhålla god tillgänglighet och att de inte har någon annan möjlighet att planera på ett annat sätt, så länge prognoserna visar att trafiken kommer att öka.

Trafikverket, å sin sida, menar att det saknas konkreta kommunala åtgärder som gör det troligt att de kommunala målen kan nås och att kommunerna i praktiken därför skjuter över ansvar och kostnader på Trafikverket.[100]

Ett forskningsprojekt[101] har undersökt hur miljömålen tas om hand i planeringsprocessen mellan statliga, regionala och kommunala aktörer. En fråga som återkommer i samtal med aktörerna är att dagens trafikprognoser utgår från en växande efterfrågan på resor och godstransporter på väg, vilket leder till infrastrukturinvesteringar för att möta det prognostiserade behovet. Detta innebär i sin tur att miljömålen motverkas när insatserna i stället borde fokusera på en mer transporteffektiv samhällsplanering i kombination med åtgärder, styrmedel och infrastruktursatsningar som håller tillbaka efterfrågan på bil- och lastbilstransporter.[102] I projektet konstateras att miljömålen får ett begränsat genomslag eftersom de anses som otydliga eller stå i konflikt med andra mål. En annan anledning, som tas upp i projektet, till att miljömålen inte slår igenom är att infrastrukturobjekt som beslutats i tidigare planeringsomgångar inte omprövas när ny eller reviderad planering genomförs trots att de kan försvåra en uppfyllelse av miljömålen. Ytterligare en anledning till det begränsade genomslaget är enligt forskningsprojektet att det saknas ett tydligt ansvar för att miljömålen prioriteras i hela planeringsprocessen.

I projektet ges flera förslag till förändrade arbetssätt och uppdrag:[103]

- En gemensam målbild behöver tas fram gällande vad omställningen av transportsystemet innebär i förändrade konkreta prioriteringar.
- Regeringen bör förtydliga för Trafikverket hur olika miljömål ska tolkas och prioriteras.
- Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att utveckla målorienterade prognoser utifrån ett mer transporteffektivt samhälle som komplement till dagens basprognoser.

[100] Hult Åsa, m fl. (2017), s. 7.
[101] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a).
[102] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a), s. 17–18.
[103] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a), s. 8.

- Regeringen bör utfärda direktiv som gör det möjligt för Trafikverket att finansiera och hantera steg 1- och steg 2-åtgärder.
- Regeringen bör även överväga att avsätta en speciell pott för dessa åtgärder i infrastrukturbudgeten och förstärka budgeten till stadsmiljöavtal.
- Metoder behöver utvecklas för att ompröva beslutade objekt som inte ligger i linje med dagens miljömål.

Marginalperspektiv och inducerad trafik

Infrastrukturplaneringen på nationell nivå vid Trafikverket, men också i stor utsträckning vid regioner och kommuner, utgår i dag från att infrastrukturens roll för att påverka trafikens växthusgasutsläpp är marginell eftersom de nya infrastrukturobjekt som byggs utgör en liten del i förhållande till den redan byggda infrastrukturen och för att det inte är infrastrukturen i sig utan trafiken som står för de stora utsläppen. Synsättet, har i en rapport[104] benämnts ”*marginalperspektivet*”, och baseras på att åtgärder som påskyndar en övergång till klimatneutrala transporter i första hand handlar om styrmedel för elektrifiering, biodrivmedel samt transportarbete och val av färdmedel med bränsleskatter som de viktigaste åtgärderna. Genom att tillämpa ett s.k. marginalperspektiv finns dock en risk att viktiga effekter som inducerad trafikefterfrågan förbises.

Inducerad trafik har studerats såväl i nationell som i internationell forskning. I en rapport[105] definieras begreppet enligt följande:

> Inducerad biltrafik definierar den extra biltrafik som nygenereras av utökad vägkapacitet och är alltså biltrafik utöver omfördelningen i tid och rum av den som redan finns i systemet. Den inducerade trafiken består av resor som kunde ha gjorts med annat färdmedel, längre bilresor samt av bilresor som inte hade gjorts alls utan den nya vägkapaciteten. Inducerad trafik inkluderar inte ökad trafik på grund av att befolkning eller ekonomiskt utrymme ökar.

När inte tillräcklig hänsyn tas till inducerad trafik vid transport- och infrastrukturplanering kan det dels leda till att trafiken ökar mer än

[104] Larsson, Mats-Ola m.fl. (2020a), s. 23.
[105] Smidfelt Rosqvist, Lena m.fl. (2011), s. 9.

avsett, dels att de funktioner och den kapacitet som avsågs med en investering inte uppnås.[106]

Problem med inducerad trafik tas också upp i en OECD-rapport[107]. Rapporten konstaterar att transport- och markplanering i städer är fokuserad på restidsbesparingar för bilkörning, med utbyggd väginfrastruktur som följd, vilket i sin tur leder till inducerad efterfrågan, utglesning av stadsbilden samt minskad konkurrenskraft och minskad attraktivitet för gång-, cykel och kollektivtrafik. I rapporten nämns också hur ett för starkt fokus på mobilitet leder till att planering och satsningar på närhet och tillgänglighet förbises.[108]

> In addition, road capacity expansion implies that a higher share of public space, and investment, is allocated to car driving and parking to the detriment of other modes and uses of public space beyond transport, further limiting the possibility of creating proximity, and also reducing the attractiveness of active and shared modes.

Andra effekter som riskerar att förbises med ett marginalresonemang är alternativanvändning av tillgängliga medel. En del av pengarna som nu används för nybyggnation hade, med ett annat synsätt, kunnat ge påtagliga effekter på trafikarbetet om de använts till steg 1- och steg 2-åtgärder (se t.ex. avsnitt 8.2.5). En annan aspekt är legitimiteten och acceptansen till den förda politiken. Styrmedel som höjda bränsleskatter kommer sannolikt att behöva kompletteras med utbudsskapande alternativ som satsningar på cykel- och kollektivtrafik. Resonemanget utvecklas i en forskningsstudie[109] där en av slutsatserna är att det kommer vara svårt att klara transportsektorns klimatmål utan negativa effekter för exempelvis landsbygdens invånare. En rekommendation från studien är därför att kompensatoriska styrmedel sätts in för att undvika att stora grupper uppfattar sig som förlorare och på så vis försvårar och fördröjer omställningen.

[106] Smidfelt Rosqvist, Lena m.fl. (2011), s. 9.
[107] OECD (2021), s. 11.
[108] OECD (2021), s. 61.
[109] Winslott Hiselius, Lena m.fl. (2020), s. 48.

Strategiska miljöbedömningar kan integreras bättre i transportplaneringen

En aktuell forskningsredovisning[110] har visat att integreringen av strategisk miljöbedömning enligt miljöbalkens krav brister i nationell infrastrukturplanering. Syftet med strategisk miljöbedömning är att integrera miljö- och hållbarhetsaspekter i ett tidigt planeringsskede där det finns möjligheter att påverka den strategiska inriktningen. Strategisk miljöbedömning initieras i dag för sent för att kunna främja en hållbar utveckling i transportplaneringen och strategisk miljöbedömning utförs inte i den strategiskt viktiga inriktningsplaneringen. Möjligheter att genom samråd ge andra myndigheter utrymme att påverka miljöbedömningens och planeringsprocessens innehåll, form och inriktning tas, enligt forskningsrapporten, inte heller tillvara i dag.[111]

Sammantagen bedömning av brister

Utredningen konstaterar att dagens infrastrukturplanering vid Trafikverket utgående från prognoser orsakar flera problem. Dessa problem kan sammanfattas enligt följande:

1. Klimat- och miljömål får inte tillräckligt tydligt genomslag i transportplaneringen eftersom den prognosbaserade planeringsansatsen gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas vara lönsamma och rationella för att möta en förväntad trafikökning med personbil och lastbil till skillnad från åtgärder för att dämpa efterfrågan på transporter med personbil och lastbil. En bidragande orsak till detta är enligt utredningens bedömning att det i nuläget är otydligt hur klimat- och miljörelaterade mål ska prioriteras i förhållande till andra mål på transportområdet. En annan orsak är avsaknaden av en djupare problemanalys av en omställning som både är miljömässigt- och socialt hållbar gällande t.ex. användningen av biodrivmedel.
2. Det uppstår konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling. Investeringar i förstärkt vägkapacitet för att möta

[110] Lundberg, Kristina m.fl. (2020), s. 14.
[111] Lundberg, Kristina m.fl. (2020), s. 15.

en förväntad trafikökning motverkar i dessa fall lokala ambitioner om att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle.

3. Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som passar dåligt in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Detta gäller inte minst i en värld som i snabb takt ställer om för att efterleva intentionen med Parisavtalet[112]. Att planera för ett långsiktigt hållbart transportsystem kräver att flera olika scenarier för ett mer transporteffektivt samhälle utforskas avseende styrning och omvärldsutveckling samt ökad samverkan med regional och lokal nivå. Transportplaneringen kan inte längre baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande.
4. Slutligen tar inte dagens prognosbaserade planeringsansats tillräcklig hänsyn till inducerad vägtrafik.

Inför scenariobaserad transportplanering

En scenariobaserad transportplanering ska utgå från att transportsystemets omställning behöver stå på tre ben: transporteffektivt samhälle, fossilfria och energieffektiva fordon samt förnybara drivmedel. Utredningen anser att det av flera skäl är angeläget att framöver basera transportplaneringen på scenarier:

1. Den långsiktiga transportplaneringen vid Trafikverket ska bl.a. ge regeringen och riksdagen möjlighet att påverka den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling.[113] För meningsfulla och välgrundade politiska beslut om inriktningen krävs dock ett beslutsunderlag som synliggör en bredd av utvecklingsalternativ, målkonflikter samt strategiska vägval med påverkan på måluppfyllelse och fördelning av effekter. En scenariobaserad planering kan till skillnad från dagens planering skapa förutsättningar för en välgrundad och reell politisk styrning av den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling.[114]

[112] Prop. 2016/17:16, *Godkännaden av klimatavtalet från Paris*.
[113] Prop. 2016/17:21, *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling.*
[114] Witzell, Jacob (2021), s. 13.

2. Det övergripande transportpolitiska målet om ett långsiktigt hållbart och samhällsekonomiskt effektivt transportsystem för medborgare och näringsliv i hela landet är inte uppnått. Utredningen bedömer att nuvarande utveckling av transportsystemet inte leder till att transportsektorns klimatmål nås på ett hållbart sätt eller bidrar i tillräcklig utsträckning till uppfyllelse av andra miljömål. Det finns därför anledning att även undersöka andra utvecklingsalternativ för transportsystemet än vad som följer av nuvarande inriktning, vilket förutsätter att flera scenarier utvecklas och analyseras.
3. Utvecklingsalternativ för att uppnå transportpolitiska mål, klimatmål och andra miljömål präglas av djup osäkerhet och även de modeller som i dag tillämpas i planeringen är grundade i antaganden som bär på betydande osäkerhet. Att utarbeta alternativa inriktningar möjliggör en mer robust planering genom att åtgärders relevans och effektivitet kan bedömas gentemot flera möjliga framtidsutvecklingar.
4. Scenarier gör det möjligt att tydliggöra strategiska vägval och deras effekter på bl.a. klimat- och miljömål i inriktningsplaneringen. Miljöbedömningen är ett verktyg för dessa strategiska vägval. Olika scenarier bör därför utgöra alternativ i miljöbedömning av såväl inriktningsunderlag som nationell plan och länsplaner för transportsystemet.[115]

Trafikverkets infrastrukturplanering utgående från prognoser behöver därför ersättas av en scenariobaserad transportplanering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter som Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, länsstyrelserna samt den regionala och lokala nivån. Trafikverket ska därmed i samverkan med andra planera för åtgärder som bidrar till och passar in i ett mer transporteffektivt samhälle. Förslaget bör genomföras genom en ändring med denna innebörd av 2 § 5 förordningen med instruktion för Trafikverket. Ändringen klargör också att scenarierna ska ligga till grund för strategiska miljöbedömningar inom transportplaneringen. Det är viktigt att en strategisk miljöbedömning genomförs under den för slutresultatet avgörande inriktningsplaneringen, dvs. i en tidig fas av transportplaneringen. Genom den föreslagna myndighetssamverkan

[115] Witzell, Jacob (2021), s. 11.

stärks förutsättningarna att i scenarier beakta aspekter såsom förändrad fysisk bebyggelsestruktur, kombinationer av styrmedel, teknikutveckling och pågående arbete inom relevanta politikområden.

Scenarierna ska utforska effekter och konsekvenser av olika principiella kombinationer av styrning på nationell, regional och lokal nivå samt olika inriktningar för transportplaneringen. Scenarierna ska också tydliggöra målkonflikter och strategiska vägval. En utgångspunkt i arbetet med att ta fram scenarier ska utgöras av det reviderade syftet med transportplaneringen enligt utredningens förslag, vilket innefattar att bidra till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Det innebär att Trafikverket ska ta fram och tillhandahålla scenarier för ett mer transporteffektivt samhälle som ska användas vid val och dimensionering av åtgärder i stället för nuvarande basprognos. Ett referensscenario ska också tas fram för konsekvensbeskrivning.

Regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att precisera formerna för den scenariobaserade arbetsmetodiken. Uppdraget bör genomföras tillsammans med Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen och länsstyrelserna. Stor vikt bör läggas vid att uppnå samsyn mellan myndigheterna i uppdraget.

Koordinering och samverkan i infrastrukturplaneringen på regional nivå stärks om det regleras att Trafikverket ska bistå den regionala nivån i arbetet att ta fram och tillämpa anpassningar av de nationella scenarierna utifrån regionala målsättningar, strategier och planeringsinriktningar och som i ökad utsträckning tillvaratar lokal kunskap om planeringsförutsättningar. Utredningens förslag på tillägg i 8 § förordningen med instruktion för Trafikverket ger länsplaneupprättare möjlighet att ta initiativ till regionaliserade scenarier som utarbetas i samverkan med Trafikverket.

Utredningen anser sammantaget att en scenariobaserad planering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter på nationell, regional och lokal nivå har förutsättningar att bidra till en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering som skapar bättre förutsättningar att nå mål på klimatområdet och övriga miljömål.

8.2.5 Effekter på åtgärdsfördelning inom transportplaneringen

Den omsvängning i fördelning av medel mellan olika typer av åtgärder i den nationella planen och länsplanerna som skett hittills med utgångspunkt i klimatomställningen har i stor utsträckning handlat om att mindre medel lagts på stora väginvesteringar och mer på investeringar i järnväg och åtgärder för att underlätta framkomligheten för kollektivtrafiken med syftet att öka kollektivtrafikens attraktivitet. Åtgärder för att minska biltrafikens relativa attraktivitet har däremot haft en mindre framträdande plats i planeringen.

Med utredningens förslag kommer sannolikt åtgärder som omfördelar gatuutrymme från biltrafik till gång, cykel och kollektivtrafik att öka i planerna, på samma sätt som skett i andra europeiska länder.[116] Det kan t.ex. handla om omvandling av trafikleder i städer till stadsboulevarder eller omvandling av genomfartsvägar genom mindre samhällen till bygdegator med bättre utrymme för säker cykling. Steg 1-åtgärder som gröna resplaner och prova-på-kampanjer för kollektivtrafik och elcykel får troligen ett ökat genomslag i transportplaneringen när det blir möjligt att få statlig medfinansiering till dessa. En steg 1-åtgärd som kan förväntas öka i omfattning med utredningens förslag är sänkta hastighetsgränser som ofta prioriteras lågt i dagens transportplanering med hänvisning till att den minskar tillgängligheten med bil.

Ett ökat fokus på transporteffektivitet i Trafikverkets planering skulle sannolikt få indirekta konsekvenser för kommunernas planering, med ett ökat fokus på transportsnål bebyggelseutveckling och mer restriktiva parkeringspolicyer.

Flera steg 3-åtgärder i dagens planer syftar till att öka användbarheten av befintlig infrastruktur. Många av dessa åtgärder är relevanta även vid ett ökat fokus på ett transporteffektivt samhälle, inte minst på godssidan. Ett viktigt område för att minska trafikarbetet med lastbil kan vara möjligheten att köra längre och tyngre lastbilar, men då måste infrastrukturen vara anpassad för detta. Likaså förutsätter en överflyttning av godstransporter från lastbil till järnväg och sjöfart investeringar i järnväg och farleder.

Flera steg 4-åtgärder i dagens planer framstår som mindre relevanta för eller svårförenliga med ett transporteffektivt samhälle, såsom exempelvis större investeringar i ny väginfrastruktur. Många sådana åtgärder ligger i planerna i dag och skulle sannolikt strykas om en om-

[116] Holm, Fredrik (2019), s. 7, 14 och 28.

prövning av äldre objekt genomförs enligt utredningens förslag. Flera steg 4-åtgärder på järnvägssidan kan dock vara fortsatt relevanta, t.ex. satsningar på dubbelspår.

Sammanfattningsvis förväntas utredningens förslag leda till en förändring av innehållet i nationell plan och länsplaner enligt följande principer:

- Medel omfördelas från steg 4-åtgärder på väg, där vissa tidigare beslutade åtgärder förväntas strykas, till åtgärder på järnväg och åtgärder på de lägre stegen i fyrstegsprincipen.
- Ökat fokus på steg 3-åtgärder för att möjliggöra godstransporter med längre och tyngre lastbilar, med järnväg och med sjöfart.
- Steg 2- och steg 3-åtgärder utformas för att omfördela ytor från bilväg till kollektivtrafik, gång och cykel.
- Fler steg 1-åtgärder såsom exempelvis gröna resplaner och prova-på-kampanjer.
- Åtgärder som verkar begränsande gentemot bilism, som lägre hastighetsgränser och högre parkeringsavgifter, förväntas få större acceptans. Parkeringsavgifter beslutas huvudsakligen på kommunal nivå.
- Ökat fokus på samverkan mellan Trafikverket, regioner och kommuner för att tillgodose tillgänglighet utan att öka trafikarbetet samt för att minska behovet av resor.

För att den förändrade inriktning av transportplaneringen som beskrivs här ska få genomslag krävs både ökade resurser genom omfördelning till transportplaneringens aktörer i enlighet med utredningens förslag och en generell styrmedelsutveckling som är förenlig med ett transporteffektivt samhälle.

8.2.6 Tidsvärderingar och kalkylränta

Trafikverket använder sig av trafikprognosmodeller som *Sampers* och *Samgods* (se avsnitt 7.4). I prognoser och samhällsekonomiska effektbedömningar värderas med hjälp av modellerna, monetäriserad samhällsnytta i form av kortare restid till följd av väginvesteringar ofta högre än andra åtgärder. Det får till följd att åtgärder och styrmedel

som bidrar till miljömålen men som minskar framkomlighet, hastighet och attraktivitet för personbils- och lastbilstrafiken vanligen har svårt att bli samhällsekonomiskt effektiva enligt dagens effektbedömningar. Kritiken av restidsvärderingens dominans har i ett europeiskt projekt som letts av *Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy* sammanfattats till följande punkter.[117]

- Totala tidsvinster för projekt är vanligtvis resultatet av många små tidsbesparingar som totalt inte är relevanta för den enskilde trafikanten.
- Individers restid tenderar att vara konstanta över tid, vilket betyder att tidsbesparingar primärt medger längre res- och transportsträcka.
- Tidsvärderingarna som används i dag är alltför homogena för att på ett korrekt sätt återge olika resenärers värdering av tid. Viss differentiering görs dock och utredningen konstaterar att i Sverige skiljer sig restidsvärderingen mellan olika färdsätt och för olika typer av ärenden.

Restidssäkerhet kan vara högre värderad jämfört med restidsbesparingar av den enskilde trafikanten. Kostnads-nyttoanalysens inflytande på nationell transportplanering problematiseras vidare i en avhandling[118] från Linköpings universitet. Frågor som tas upp är utmaningar med att kostandsnyttoanalysen gör anspråk på att vara ett neutralt beslutsunderlag och att den anses kunna representera individers värderingar genom betalningsvilja.

I en intervjustudie[119] om hinder och möjligheter för att öka kollektivtrafikandelen lyfts trafikprognoser och samhällsekonomiska analyser, kostnads-nyttoanalyser, fram som problematiska. Trafikprognoserna beskrivs ge en verklighetsbild som från början är färgad och utformad utifrån ett bilfokus och därför har begränsningar i att fånga utvecklingen för gång, cykel och kollektivtrafik. Prognoserna anses också behandlas som en sanning trots att de bygger på antaganden och förenklingar av verkligheten.[120] För de samhällsekonomiska analyserna framkommer en stor skepsis över såväl värderingen de byg-

[117] Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2014), s. 10.
[118] Thoresson, Karin (2011), s. 222.
[119] Dickinson, Joanna m.fl. (2016).
[120] Dickinson, Joanna m.fl. (2016), s. 108.

ger på som för tillämpningen. Vissa perspektiv som tidvärderingar anses få en orimligt stor tyngd medan andra perspektiv är sämre representerade. Ett specifikt problem som tas upp är att biltrafikantens tid värderas högre jämfört med tiden för personen som reser kollektivt. Ett resultat är att satsningar för ökad biltrafik gynnas medan kollektivtrafiken missgynnas.[121]

Transportekonomiska modeller med kostnads-nyttoanalyser anses också ha påtagliga och systematiska snedvridningar som favoriserar mobilitet framför tillgänglighet.[122] Inom trafikpsykologisk forskning har det lanserats komplementära mått för att analysera tillgänglighet. Ett sådant mått är upplevd tillgänglighet där andra värden än monetärt baserade tidsvinster uppskattas.[123]

Restidsvärderingen som del i kostnads-nyttoanalysen och dess påverkan på rättvise- och fördelningsfrågor har vidare studerats utifrån förutsättningen att restidsvinster byts ut mot tillgänglighetsvinster.[124] En av slutsatserna är att tillgänglighet som mått ger vissa rättvisefördelar framför restidsmåttet. Den viktigaste effekten som lyfts fram är att de grupper som i dag är underrepresenterade i form av antal resor och reslängd inte blir missgynnade av ett tillgänglighetsmått på samma sätt som av ett restidsmått.

Ett annat problem med prognosmodellerna är att de undervärderar effekter av åtgärder för att förbättra kollektivtrafiken. Det gäller främst att åtgärder som minskar trängsel och förseningar, vilka är viktiga för kollektivtrafikens attraktionskraft, inte ger utslag på efterfrågan i modellerna.[125]

Ett ytterligare problem med Trafikverkets samhällsekonomiska modell är användandet av diskontering som innebär att värdet av framtida effekter som klimat avtar med tiden. Problemet med diskonteringsränta har beskrivits av Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling[126]. Rådet anser i en rapport om samhällsekonomiska analyser att:[127]

[121] Dickinson, Joanna m.fl. (2016), s. 108.
[122] Litman, Todd (2013), s. 1.
[123] Lättman, Katrin (2018), s. 6.
[124] Martens, Karel m.fl. (2017), s. 13.
[125] Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 11.
[126] Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling inrättades 2015 av regeringen som en del av Miljövårdsberedningen.
[127] Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling (2018), s. 7.

> En hög diskonteringsränta blir oförenlig med långsiktig hållbarhet om den leder till att åtgärder som är nödvändiga för att nå sådan hållbarhet väljs bort eftersom de inte faller ut som samhällsekonomiskt lönsamma i analysen.

Vetenskapliga rådet ger i sin rapport flera rekommendationer. En rekommendation är att de samhällsekonomiska analyserna behöver uppdateras och utvecklas för att bättre kunna stödja ett beslutsfattande kring klimat och Agenda 2030-frågor. En annan rekommendation gäller just diskonteringsräntan. Rådet anser att räntan bör vara så låg att den är förenlig med långsiktig hållbarhet och generationsmålet. Rådet anser också att en med tiden sjunkande diskonteringsränta bör övervägas och att det finns vetenskapliga argument för en sådan förändring.[128]

Utredningen anser att den kritik som förs fram mot tillämpning av kostnads-nyttoanalyser visar på betydande hinder mot att kunna analysera och vidta relevanta åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivt samhälle. När valet står mellan två olika dragningar av en väg kan en samhällsekonomisk kalkyl vara ett bra underlag, men när det handlar om förändringar av transportsystemet och val av långsiktig planeringsinriktning, dvs. strategiska vägval och handlingsinriktningar, är dagens kostnadsnyttokalkyler olämpliga som beslutsunderlag. Utredningen anser därför att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att analysera och dra lärdomar av metoder och modeller som används nationellt och internationellt och som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle.

I uppdraget ingår att, utifrån de nationella och internationella erfarenheterna, granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten (*Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn*). Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden samt under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen. Uppdraget bör utföras av Trafikverket i samråd med Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Trafikanalys och Transportstyrelsen.

[128] Vetenskapliga Rådet för Hållbar Utveckling (2018), s. 8.

8.3 Transportvillkor bör regleras i miljöbalken

Utredningens förslag: Det ska läggas till en ny punkt i 22 kap. 25 § miljöbalken som innebär att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör s.k. följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken.

Skäl för utredningens förslag

Det framgår av 16 kap. 7 § miljöbalken och av rättspraxis att transportvillkor kan meddelas för tillståndspliktiga verksamheter. Med anledning av utredningens förslag[129] i delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* om att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras och att utsläpp av växthusgaser ska redovisas och bedömas i miljöbedömningen och tillståndsprövningen, anser utredningen att det även bör införas i miljöbalken att transportvillkor ska meddelas för tillståndspliktiga verksamheters transporter i syfte att minska miljö- och klimatpåverkan. Tillsammans med förslaget om en ändrad platsvalsregel i avsnitt 4.1, kan transportvillkor bidra till ett transporteffektivt samhälle.

Eftersom det redan är möjligt att föreskriva transportvillkor är syftet inte att skärpa det som redan gäller utan endast att tillförsäkra att sådana villkor föreskrivs i större utsträckning än som görs i dag.

Transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter ska beaktas

Vid tillståndsprövning av en verksamhet ska enligt 16 kap. 7 § miljöbalken hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Som framgår av förarbetena[130] ska alltså även de s.k. följdföretag som behövs för den ansökta verksamheten beaktas vid bedömningen av verksamhetens tillåtlighet och på vilka villkor detta får ske. Som exempel på sådana följdföretag nämns vägar och kraftledningar samt farliga transporter

[129] SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, s. 137 f och s. 174 f.
[130] Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 2, s. 208.

som ska ske till och från den prövade verksamheten. Både följdverksamheter under driftsfasen och anläggningsfasen omfattas.[131]

Vidare framgår av förarbetena[132] att en rimlig avgränsning ska göras så att endast följdföretag som har ett omedelbart samband med den verksamhet som tillståndsprövas beaktas. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2004 s. 421 utvecklat i vilken utsträckning transporter till och från en miljöfarlig verksamhet kan beaktas som följdföretag vid tillståndsprövningen. Domstolen konstaterade att frågan om var gränsen går för att ett följdföretag ska anses ha ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten får avgöras genom en sammanvägning av omständigheter som transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. En rimlig avgränsning kan enligt Högsta domstolen vara att kräva av den som sökt tillstånd att denne redovisar miljökonsekvenser av transporter till och från en anläggning i anläggningens närområde och beroende på hur allvarliga olägenheterna visar sig bli, kan tillståndsmyndigheten förena tillståndet med villkor för sådana transporter, meddela ett prövotidsförordnande eller ytterst avslå ansökan.

En anläggnings närområde har i MÖD 2004:35 bedömts omfatta utsläpp inom en radie av en, fem respektive tio mil från anläggningen och i MÖD 2005:52 var tolkningen av begreppet närområde beroende av vilken typ av miljöpåverkan som transporterna gav upphov till varvid en genomgång gjordes av de olika emissionerna och deras olika utbredningsområden.

Följdföretag kan regleras med s.k. transportvillkor

Den som ansöker om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet ska redovisa vilka följdföretag som kan bli aktuella och konsekvenserna av dem i en miljökonsekvensbeskrivning.[133] Enligt 6 kap. 35 § 4 och 5 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en specifik miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt uppgifter om de åtgär-

[131] Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar*, s. 166.
[132] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.
[133] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

der som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande[134] att det skulle förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen. Utredningen föreslog även att det skulle införas två nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken om att en ansökan om tillstånd till en verksamhet som avses i artikel 10 och bilaga 1 i EU:s industriutsläppsdirektiv[135] ska innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras vilket även ska bedömas i ett tillstånd till en sådan verksamhet.

Av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Klimaträttsutredningen föreslog i sitt delbetänkande[136] att detta även ska gälla i syfte att minimera klimatförändringar. Av förarbetena[137] till bestämmelsen framgår att utöver skador och olägenheter som orsakas av fastighetsanknuten verksamhet omfattas sådana verkningar från verksamhet och åtgärder som inte sker genom användande av mark, byggnad eller anläggning. Detta innebär enligt samma förarbeten att krav med stöd av bestämmelsen kan ställas även på exempelvis transporter.

Tillstånd som har meddelats med stöd av miljöbalken får enligt 16 kap. 2 § miljöbalken förenas med villkor. Av 22 kap. 25 § miljöbalken framgår att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall bl.a. ska innehålla bestämmelser om villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik samt de villkor som i övrigt behövs för att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer eller för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen. Vad domen ska innehålla i varje enskilt fall ska anpassas till ansökan och till de frågor som aktualiseras i prövningen.[138]

[134] SOU 2021:21, s. 174 f.
[135] Direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).
[136] SOU 2021:21, s. 141 f.
[137] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 15–16.
[138] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 246.

I praxis finns flera avgöranden om vad s.k. transportvillkor kan omfatta. I NJA 2004 s. 421 konstaterade Högsta domstolen att förutsättningar som måste vara uppfyllda om villkor ska kunna föreskrivas är att sökanden måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att ta ansvar för uppfyllandet av villkoret, att transporterna inte får vara på stort avstånd från anläggningen och på det avståndet endast utgöra en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna samt inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn, t.ex. särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg.

I MÖD 2003:45 skulle bolaget utreda möjligheterna att övergå till järnvägstransporter trots att bolaget ansåg att det inte var möjligt att föreskriva villkor som rör transporter till och från en anläggning när transporterna inte utförs av bolaget i egen regi. I MÖD 2004:35 konstaterade Miljööverdomstolen att tänkbara åtgärder för att motverka störningarna var att övergå från biltransporter till mer miljövänliga transporter på järnväg eller med fartyg eller att optimalt utnyttja de transporter som ger lägsta störningar eller andra åtgärder som har med de transporttekniska eller logistiska lösningarna att göra. Domstolen fann att verksamhetsutövaren och beställaren av transporterna hade de bästa förutsättningarna att finna lösningar.

I t.ex. MÖD 2004:80 och MÖD 2005:23 ålades verksamhetsutövaren att utreda den miljöpåverkan som transporterna till och från verksamheten kunde orsaka i anläggningens närområde samt möjligheterna att genom val av transportslag eller transportlösningar minska påverkan och i MÖD 2007:5 föreskrevs ett tydligt villkor om aktiv transportstyrning och förarutbildning. Däremot fann Miljööverdomstolen i MÖD 2005:10 att det fanns begränsade möjligheter att inom ramen för en tillståndsprövning av hamnverksamheten enligt miljöbalken föreskriva villkor som reglerar fartygstrafiken eftersom den som är ansvarig för en allmän hamn som huvudregel inte kan vägra fartyg tillträde till hamnen eller uppställa krav på fartygen för att de ska få trafikera hamnen.

I Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 april 2020 i mål nr M 214-19 ansåg domstolen att bl.a. vägnätets utseende och pågående infrastruktursatsningar gjorde att det saknades förutsättningar att ålägga bolaget styrmedel avseende lastbilstrafikens vägval eller val av transportslag. Mark- och miljööverdomstolen ansåg vidare att villkor inte skulle föreskrivas avseende handlingsplan, aktiv transport-

styrning, förarutbildning eller att viss del av transporterna ska ske med fordon av senaste miljöklass.

IVL kom i underlagsrapporten *Transporteffektivitet – i lagens namn*[139] fram till att det inte fanns rättsliga hinder mot att sätta transportvillkor om transportval som minimerar miljöpåverkan i en vidare mening inklusive klimathänsyn eftersom transportvillkor som kan sättas utifrån lokal miljöpåverkan även kan inkludera klimathänsyn.[140] I rapporten anges också att de positiva effekter för klimatet som kan fås av exempelvis en omläggning av transporter från väg till järnväg även kan minska trafikbuller och luftutsläpp i närområdet. IVL konstaterade dock att prövningsmyndigheter är väldigt restriktiva med att föreskriva transportvillkor och i princip aldrig har gjort det med hänvisning till transporteffektivitet eller klimat.[141]

Det finns alltså stöd i lagstiftningen för att föreskriva transportvillkor med de begränsningar som följer av praxis, dvs. att sökanden måste ha faktiska och rättsliga möjligheter att ta ansvar för uppfyllandet av villkoret, att transporterna inte får vara på stort avstånd från anläggningen och på det avståndet endast utgöra en liten del av den totala trafiken och olägenheterna från denna samt inte innebära en indirekt reglering av transportsektorn. Transportvillkor som har föreskrivits har t.ex. avsett att utreda möjligheterna att övergå från transporter med bil till järnväg eller fartyg,[142] och att optimalt utnyttja de transporter som ger lägsta störningar eller andra åtgärder som har med de transporttekniska eller logistiska lösningarna att göra.[143] Det finns avgöranden där verksamhetsutövaren har ålagts att utreda den miljöpåverkan som transporterna till och från verksamheten kunde orsaka i anläggningens närområde samt möjligheterna att genom val av transportsätt eller transportlösningar minska påverkan.[144] Även aktiv transportstyrning och förarutbildning har föreskrivits.[145] Det har däremot funnits begränsade möjligheter att föreskriva transportvillkor om det på något sätt utgör hinder för andra verksamheter eller om det av andra anledningar saknas förutsättningar.[146]

[139] Roth, Anders m.fl. (2021), s. 30 f.
[140] Se även SOU 2021:21.
[141] De transportpolitiska målen och målen i miljömålssystemet redovisas i bakgrunden, kapitel 7.
[142] MÖD 2003:45 och MÖD 2004:35.
[143] MÖD 2004:35.
[144] MÖD 2004:80 och MÖD 2005:23.
[145] MÖD 2007:5.
[146] MÖD 2005:10 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 april 2020 i mål nr M 214-19.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att domstolarna har ett relativt stort bedömningsutrymme när det gäller att avgöra om transportvillkor ska föreskrivas och hur villkoren i så fall ska se ut efter en sammanvägning i varje enskilt fall av transporternas karaktär och omfattning, var transporterna befinner sig i förhållande till anläggningen samt olägenheterna från transporterna satta i relation till olägenheterna från övrig trafik och verksamhet. Trots detta anser utredningen att det inte föreskrivs transportvillkor i tillräcklig utsträckning.

Transportvillkor kan bidra till ett transporteffektivt samhälle

I det av Naturvårdsverket finansierade forskningsprojektet MERIT[147] genomfördes en praktisk och juridisk undersökning av miljömålssystemet och tillståndsprocesserna. Syftet var att beskriva hur tillståndsprocesserna bättre skulle kunna bidra till att uppfylla miljökvalitetsmålen. Enligt en kartläggning i MERIT, uppskattades att 48 procent av växthusgasutsläppen i Sverige härrör från tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet, exklusive tillståndspliktigt jordbruk. Det rör sig huvudsakligen om direkta utsläpp från industri- och energianläggningar men av kartläggningen framgår att även utsläpp av växthusgaser från transporter och arbetsmaskiner som härrör från de tillståndspliktiga verksamheterna bör räknas hit. Bedömningen i MERIT var att minst en tiondel av utsläppen från inrikes transporter kommer från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter vilket är inräknat i de 48 procenten. Miljökonsekvensbeskrivningar från t.ex. tillståndsprövningar av Trelleborgs hamn och Landvetters flygplats har dessutom visat att runt en tredjedel av de totala växthusgasutsläppen från sådana verksamheter kan härröra från marktransporter av gods och passagerare till och från anläggningen.[148] Det ska dock anmärkas att verksamheternas kärnverksamheter utgörs av just transporter.

Romson m.fl. har i en artikel[149] i Nordisk miljörättslig tidskrift undersökt tillämpningen av transportvillkor i praxis och konstaterar

[147] MERIT – *Miljömålens relevans i MKB och tillståndsprocesser* (2021), Naturvårdsverket, rapport 6966. Se även Lindblom, Erik m.fl. (2020), s. 14.
[148] Miljökonsekvensbeskrivningar tillhörande mål nr M 867-08, Växjö tingsrätt, miljödomstolen, deldom den 24 april 2010 och mål nr M 1030-13, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom den 17 juni 2015.
[149] Romson, Åsa m.fl. (2021).

att när klimatomställningen kräver mer insatser för byte av transportslag och minimering av transportarbetet har behoven av kompletterande styrmedel på transportområdet ökat. Enligt Romson m.fl. kan villkor som styr val av transportsätt och främjar transporteffektivitet utgöra komplement till både allmän styrning av transportsektorns miljöpåverkan och till bedömningen av lokalisering av den enskilda transportintensiva anläggningen.

Växthusgasutsläpp från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter utgör alltså en inte oväsentlig del av de nationella växthusgasutsläppen. Enligt utredningens bedömning bör därför tillstånd till verksamheter i större utsträckning än i dag förenas med transportvillkor så att verksamheternas totala miljö- och klimatpåverkan kan minska och bidra till ett transporteffektivt samhälle. Dessutom medför minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar från transporter betydande hälsovinster och bidrar till att klara förväntade framtida strängare krav för luftkvalitet.[150]

Det bör vara obligatoriskt att föreskriva transportvillkor för tillståndspliktiga verksamheter när det är befogat

I enlighet med utredningens direktiv[151] och den analys utredningen gjorde i delbetänkandet[152] behöver lagstiftningen genom miljöbalken komplettera övriga styrmedel på transportområdet.

De förutsättningar som måste vara uppfyllda för att föreskriva transportvillkor enligt miljöbalken är väl inarbetade i rättspraxis och det finns enligt utredningens uppfattning inte skäl att utöka tillämpningsområdet. Det som däremot behöver åtgärdas är att transportvillkor behöver föreskrivas i högre utsträckning än vad som sker i dag. Genom att föra in vad som redan gäller enligt rättspraxis i lagstiftningen och göra till huvudregel att förena tillstånd med transportvillkor där det är relevant, måste prövningsmyndigheterna besluta om sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor när det inte är befogat i det enskilda fallet.

[150] Se Världshälsoorganisationens (WHO) nya riktvärden för luftkvalitet www.naturvardsverket.se/om-oss/aktuellt/nyheter-och-pressmeddelanden/nya-riktlinjer-fran-who-starker-halsoargumentet-for-luft--och-klimatatgarder.
[151] Dir. 2019:101, *Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål*.
[152] SOU 2021:21, s. 317 f.

De ändringar av miljöbalken som Klimaträttsutredningen föreslog i delbetänkandet[153] innebär bl.a. att följdföretags växthusgasutsläpp ska identifieras, beskrivas och bedömas i miljökonsekvensbeskrivningen tillsammans med uppgifter om de åtgärder som planeras för att minimera sådana utsläpp.[154] Detta ska sedan bedömas av tillståndsmyndigheten i ansökan och i tillståndet.[155] Om dessa ändringar genomförs kommer det att finnas ett tydligare underlag för att bedöma under vilka förutsättningar ett tillstånd kan förenas med transportvillkor. Även om klimatpåverkan ska redovisas och bedömas[156] redan enligt gällande regelverk behöver detta enligt utredningens motivering i delbetänkandet förtydligas i lagstiftningen eftersom det inte sker i tillräcklig utsträckning.[157]

Bestämmelsen i 16 kap. 7 § miljöbalken reglerar bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor. Utredningen anser att ett förtydligande därför behöver göras vad gäller transportvillkor eftersom inte sådana villkor föreskrivs i tillräcklig utsträckning och ännu inte har föreskrivits med hänvisning till klimat.

Beroende på omständigheterna i varje enskilt fall finns flera exempel i praxis som kan tjäna som vägledning, t.ex. att tillgängliggöra möjligheter att ladda elfordon, att verka för att transporter till och från en verksamhet görs på ett miljöanpassat sätt, att gods transporteras i så hög grad som möjligt på järnväg eller fartyg eller att föreskriva om handlingsplaner, t.ex. att ställa upp mål att andelen trafik med vissa transportsätt inte ska öka eller att regelbundet analysera transportlösningar och genomföra förbättringar i samråd med tillsynsmyndigheten.[158] Handlingsplanerna kan sedan utgöra stöd för tillsynsmyndigheten att kräva uppföljningar i miljörapporten. Flera av dessa villkor bidrar även till att uppfylla andra miljökvalitetsmål, t.ex. *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*, genom att minska utsläppen av t.ex. kväveoxider och partiklar eller att minska buller.

Genom att lägga till en ny punkt i 22 kap. 25 § miljöbalken om att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som

[153] SOU 2021:21, s. 174 f.
[154] Förslag om ny 6 kap. 35 § 6 miljöbalken.
[155] Förslag om ny 6 kap. 43 § och 22 kap. 25 h § miljöbalken.
[156] 6 kap. 35 § 4 och 5 samt 43 §§ miljöbalken.
[157] SOU 2021:21, s. 176 f.
[158] Se t.ex. Miljööverdomstolens dom den 19 april 2011 i mål nr M 1956-10, MÖD 2004:35, MÖD 2003:45 och MÖD 2005:23.

utgör s.k. följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken, blir det tydligt för prövningsmyndigheten att sådana villkor alltid ska övervägas om det är befogat utifrån den prövning som ska göras enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. En sådan förändring bör därför genomföras samtidigt med utredningens förslag i delbetänkandet att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras och att 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken även gäller i syfte att minimera klimatförändringar.[159]

Eftersom länsstyrelser och kommunala nämnder också prövar verksamheter med transporter bör ändringen även gälla dem. Utredningen föreslår därför en följdändring i 19 kap. 5 § miljöbalken.

8.4 Utvecklade stadsmiljöavtal

Utredningens förslag

Ändringar av förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer

I 1 § 1 ska åtgärder som leder till ökad andel persontransporter med gångtrafik läggas till som stödberättigade åtgärdstyper. Gångtrafik läggs också till i uppräkningen av transportsätt i bestämmelsens sista stycke.

En ny 1 § 3 införs som medger stöd till kommuner och regioner för åtgärder i städer som leder till minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Ett tillägg ska också göras i 2 § 1 samma förordning om att stöd får ges till anläggandet av anslutande gångvägar till anläggning för lokal eller regional kollektivtrafik. I samma bestämmelse ska ett tillägg införas om att stöd får ges till investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov och som avser en väg, gata, allmän plats eller annan anläggning för gångväg.

Avslutningsvis, ska det i 7 § läggas till åtgärder som bidrar till en begränsning av biltrafiken som möjlig motprestation från kommunen eller regionen.

[159] SOU 2021:21, s. 137 f.

Uppdrag till Trafikverket om förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal
Regeringen ska ge Trafikverket i samverkan med Boverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Trafikanalys och Vinnova i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Utredning om möjlighet för driftstöd av kollektivtrafik
Regeringen ska tillsätta en utredning för att klarlägga om statligt stöd får och bör kunna ges till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal eller som separat stöd om så bedöms lämpligt.

Skäl för utredningens förslag

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Trafikarbetet i städer utgör cirka 30 procent av trafikarbetet med personbil i Sverige[160], men även om huvuddelen av trafikarbetet sker utanför städerna är en högre ambitionsnivå för städers arbete fortfarande viktig. Det finns flera skäl till detta. Resor som huvudsakligen sker utanför städer kan fortfarande ha en målpunkt i städer, varför påverkan av åtgärder i städer kan bli större än vad som visas av faktiskt körda kilometrar. Ett annat viktigt skäl till att fokusera på städer är att potentialen till att påverka biltrafikens andel och trafikarbetet med personbil är som störst i stadsområden. Även bilinnehavet kan påverkas i städer till följd av samlade paket med åtgärder. Ett minskat bilinnehav skulle påverka inte bara resor i stadsmiljö utan också längre resor där t.ex. destinationer med god kollektivtrafiktillgänglighet får större attraktionskraft. Utredningen vill här poängtera att arbete och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle inte bara är aktuellt och relevant för större städer utan även för mindre och medelstora städer.

[160] Hennlock, Magnus m.fl. (2020), s. 33.

I avsnitt 8.1 beskrivs hur städer som arbetat framgångsrikt med transporteffektivitet har gjort bilanvändandet långsammare, dyrare och mindre attraktivt samtidigt som säkerhet, bekvämlighet och möjlighet att gå, cykla och åka kollektivt har förbättrats. Här kan utvecklade stadsmiljöavtal spela en avgörande roll eftersom de har potential att innehålla både styrmedel som gör det dyrare och svårare att köra bil samtidigt som investeringar förbättrar möjligheterna att gå, cykla och åka kollektivt. Kombinationen av kommunala åtgärder och statliga pengar till investeringar gör det också möjligt för den lokala politiken att få mandat för mer restriktiva bilåtgärder.

8.4.1 Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal

Nuvarande stadsmiljöavtal utgår från förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. I dag finns bl.a. möjligheter att söka stöd för investeringar som tillgodoser ett allmänt lokalt eller regionalt transportbehov för kollektivtrafik och cykel. Det kan t.ex. gälla en spåranläggning, hållplats eller en cykelparkering. Utredningen föreslår att stöd även ska kunna sökas för infrastruktur för gång. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil. Till exempel kan en ombyggnad av ett gaturum, med mer yta för gående och stadsliv på bekostnad av körbana eller vägyta, medföra att en dedikerad cykelbana inte längre behövs för att förbättra cyklisters framkomlighet och säkerhet. För att prioritera cyklingen kan i stället det gatuutrymme som är kvar skyltas om till en cykelfartsgata med en hastighetsbegränsning på 30 km/h.

Utifrån hur kommuner i dag arbetar är det också logiskt att inkludera infrastruktur för gång. Enligt en studie vill kommuner ändra förhållningssätt i sin trafik- och stadsplanering och planera för tillgänglighet i stället för den planering för rörlighet som tidigare varit dominerande. I en mer tillgänglighetsstyrd planering, med en attraktiv stad i fokus, lyfts det fram i studien att gång-, cykel- och kollektivtrafik ska prioriteras framför biltrafiken. Ökad möjlighet till gångtrafik spelar en viktig roll för att möjliggöra ett ökat fokus på tillgänglighet.

Ytterligare ett motiv till att inkludera gång är betydelsen av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att kunna minska biltrafiken. Åtgärdspaket bör innehålla både morot och piska och

där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot samtidigt som minskad tillgång på parkering kan utgöra en piska.

Ett tydligt exempel på en stad som prioriterat gång är spanska Pontevedra med cirka 80 000 invånare. I Pontevedra ser man först till fotgängarnas behov och i det ingår att även möjliggöra att barn kan leka på gator och torg samt att äldre och funktionshindrade ska kunna ta sig fram. Nästa steg i prioritetsordningen är cykel följt av kollektivtrafik och med biltrafiken sist. Ett stort fokus på gåendes villkor tillsammans med andra åtgärder som sänkt hastighet till 30 km/h och skärpt parkeringspolitik har lett till betydande minskningar av biltrafiken.[161] Förändringarna har gjorts med stort medinflytande och förankring från såväl invånare som handlare och kritik som framförts innan åtgärderna genomfördes har upphört när många dragit nytta av det nya gatulivet. Handlare och butiksinnehavare har också i de flesta fall ökat sin omsättning. Samma borgmästare som initierade omdaningen är efter 19 år fortfarande kvar i ämbetet, omvald fem gånger.

För att öka möjligheterna till fler verkningsfulla åtgärder och motprestationer föreslår utredningen att förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer kompletteras så att åtgärder även kan gälla gång genom tillägg i 1, 2 och 3 §§. I 2 § 1 görs ett speciellt förtydligande om att stöd till anläggande av anslutande gångvägar till kollektivtrafik är stödberättigat för att möjliggöra och lyfta fram gångåtgärder som ser till hela resan.

En ny formulering i 1 § 3 införs som medger stöd för åtgärder i städer som leder till minskad transportefterfrågan eller effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Det kan t.ex. handla om att realisera införandet av en ny parkeringspolicy genom att ta bort parkeringsplatser och bygga om i gaturummet.

Inom de norska byväxtavtalen (Byveksavtale)[162] är det möjligt att söka stöd för drift av kollektivtrafik. Byväxtavtalen är avsiktsförklaringar mellan staten och stadsregioner och innehåller förutom ett nollväxtmål för biltrafiken även inriktningar för samhällsplanering och markanvändning. Behovet av driftsstöd kommer sannolikt att uppstå även i Sverige i takt med det ökade behovet av investeringar inom utvecklade stadsmiljöavtal och för att underlätta en återhämtning i spåren av pandemin. Möjlighet till statligt stöd till drift av kollek-

[161] Holm, Fredrik (2019), s. 55.
[162] www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen-bymiljoavtaler-og-byvekstavtaler/id2571977.

tivtrafik ska dock inte utnyttjas till ett kontinuerligt driftsstöd över lång tid. Eventuella driftstöd bör i stället vara knutna till stadsmiljöavtal och specifika projekt. Ett exempel kan vara stadsutvecklingsprojekt med byggnation av nya bostäder. I nya områden sker ofta färdigställande av bostäder och verksamheter successivt och därmed också inflyttningen av boende och företag. För att kunna etablera hållbara resvanor behöver attraktiv kollektivtrafik finns på plats redan när de första inflyttningarna sker. Det är viktigt att etableringen av nya bostäder och verksamheter med lågt parkeringstal för bilar kopplas ihop med ett kompenserande utbud av mobilitetstjänster där kollektivtrafiken är central. Det innebär att trafikutövaren behöver ha ett högt trafikeringsutbud även om beläggningen är låg, vilket kan leda till att trafiken behöver drivas med förlust under de första åren. Utredningen anser att stöd till drift av kollektivtrafik kan vara en viktig åtgärd och stödform för att stärka arbetet med stadsmiljöavtal. För att kunna gå vidare behöver dock frågan utredas ytterligare, inklusive förenlighet med statsstödsreglerna. Utredningen föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som ska se över om statligt stöd får och bör kunna ges även till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal.

I 7 § förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer föreslår utredningen att kompletteringar ska göras som anger att motprestationer, förutom att bidra till en ökad andel hållbara transporter, även inkluderar åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken. Syftet är att förbättra möjligheterna att effektivt verka för ett transporteffektivt samhälle, där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Liksom tidigare kan motprestationer också bestå av ökat bostadsbyggande.

Utvidgade stadsmiljöavtal ska kunna sökas av alla kommuner. Utvärderingar visar dock att små kommuner även med dagens system har svårt att söka på grund av bristande resurser och kompetens.[163] Det behövs därför ett speciellt kompetensstöd riktat till mindre kommuner, vilket också föreslås i avsnitt 8.2.2.

Sammanfattningsvis anser utredningen att dagens stadsmiljöavtal fyller en viktig funktion, men att de behöver utvidgas för att öka möjligheterna att framgångsrikt verka för ett transporteffektivt samhälle.

[163] Holm, Fredrik (2019), s. 27.

8.4.2 Undersök förutsättningarna för ett nytt styrmedel – förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal

Utredningen har låtit göra en utvärdering av de finska avtalen för mark, boende och trafik (MBT-avtalen).[164] Utredningens slutsats från utvärderingen och även i jämförelse med de norska avtalen är att det svenska systemet med ansökningsförfarande för stadsmiljöavtal har en alltför begränsad potential att åstadkomma biltrafikdämpande effekter. Från de förhandlingsbaserade avtalen i Finland och Norge lyfts också positiva erfarenheter fram av att staten, regionerna och kommunerna arbetar mot samma mål (en utförligare beskrivning av avtalen i Sverige, Norge och Finland finns i avsnitt 7.4.5).[165] Samma resonemang förs i en rapport[166] om stadsmiljöavtalen från Trafikverket som tagits fram i samarbete med andra myndigheter inom ramen för Miljömålsrådet. I rapporten föreslås att dagens stadsmiljöavtal delas upp i två typer. Ett nytt system skapas med en förhandlingsprocess som grund som är riktad till större städer eller stadsregioner där tätortsgränsen sträcker sig över flera kommuner. För att kunna minska biltrafiken är det viktigt att alla planer och åtgärder samt investeringar som berör området verkar i samma riktning. Det kan därför behövas en förhandlingsprocess för att samtliga parter på kommunal, regional och statlig nivå ska komma överens och genomföra nödvändiga förändringar. Avtal som tecknas enligt förhandlingsmodellen ska kunna löpa över hela den 12-åriga perioden för den nationella infrastrukturplanen. Det är viktigt för att möjliggöra tillräcklig tid för framförhandling av åtgärder och styrmedel samt för att ge tid för införande.

Trafikverket skriver i sin analys[167] att införandet av två olika ansökningsmodeller sannolikt kommer kräva en ändring av förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer och att det kan behöva förtydligas i förordningen att en analys för förhandlingsavtalen behöver omfatta både åtgärder och motprestationer.

Utredningens slutsats är att det bör undersökas om nuvarande modell för stadsmiljöavtal bör kompletteras med förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal. De förhandlingsbaserade avtalen bör vara ämnade för större projekt och större kommuner samt stadsregioner för

[164] Lund, Emma m.fl. (2021a).
[165] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 35.
[166] Trafikverket (2017), s. 6.
[167] Trafikverket (2017), s. 24.

att möjliggöra att aktörer från kommunal, regional och statlig nivå kan komma överens om åtgärder och styrmedel för att nå målen. Förhandlingsprocessen bör kunna utformas så att planeringsaktiviteterna för transportinfrastruktur, kollektivtrafikutbud och trafikstyrande åtgärder samordnas.

Nya förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal bör omfatta relevanta aktörer från nationell, regional och kommunal nivå

Erfarenheterna från Norge och Finland visar att statens finansiering och delaktighet i en omställning av transportsystemet i stadsregioner är viktig av flera skäl. Dels för att relativt stora investeringar kan behövas i t.ex. kollektivtrafiken som städer har svårt att bära själva men också som ett incitament för kommunerna att samordna sin planering och för att ställa krav på verkningsfulla motprestationer och styrmedel. Erfarenheterna visar också att samtliga tre nivåer behöver vara delaktiga. Det innebär att såväl staten som regionerna och den kommunala nivån bör vara delaktiga och utgå från gemensamma mål till skillnad från Sverige där staten och kommunerna ofta har olika utgångspunkter för t.ex. trafikens utveckling.

Erfarenheterna från de nuvarande svenska stadsmiljöavtalen visar att det ofta är enskilda kommuner som söker stöd. För att effektivt kunna påverka trafiken i en stadsregion kan det dock behövas att flera kommuner tillsammans kommer överens om åtgärder på samma sätt som i Norge och i Finland. Regionerna är också en viktig part. De ansvarar för planeringen av infrastruktur genom länsplanerna, tar fram regionala utvecklingsstrategier och är ansvariga för kollektivtrafiken.

I många regioner bedrivs redan ett regionalt planeringssamarbete, formellt eller informellt, som behöver vara en del av arbetet med mer omfattande avtal. Vid utvecklingen av stadsmiljöavtalen är det viktig att inte skapa helt frikopplade processer vid sidan av det befintliga planeringssystemet som minskar det demokratiska inflytandet. Sådana synpunkter har framförts både mot de finska MBT-avtalen och den förhandlingsplanering som skett inom ramen för Sverigeförhandlingens storstadsavtal.[168]

För utvecklingen av förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal bör också erfarenheter från Sverigeförhandlingens storstadsavtal[169] tas tillvara.

[168] Riksrevisionen (2021), s. 8.
[169] www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/finansiering/storstadsavtalen.

En genomförd granskning av Riksrevisionen gällande statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik inom Sverigeförhandlingen drar slutsatsen att regeringen inte säkerställt att den statliga medfinansieringen stämmer överens med riksdagens transportpolitiska mål.[170] Som en av rekommendationerna anger Riksrevisionen att en prioritering utifrån de transportpolitiska målen ska vara en huvudsaklig utgångspunkt.

Ett tänkbart alternativ till förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal är att bygga vidare på Sverigeförhandlingens storstadsavtal.

En förutsättning bör vara att biltrafiken inte får öka

Trafikverket har i en studie[171] låtit utreda behov av och potential för åtgärder och styrmedel i städer med syftet att se hur de befintliga stadsmiljöavtalen kan utvecklas för att svara upp mot behovet av biltrafikminskningar i klimatscenarier för transportsystemet. Fokus har varit städer i Sverige med minst 40 000 invånare, vilka är 36 stycken till antalet. Beräkningarna har utgått från tre typstäder representerade av Göteborg, Linköping och Sollentuna. Typstäderna har valts ut för att representera SKR:s kommungrupper storstäder, större städer samt förortskommuner till storstäder.

Beräkningar i studien har även utgått från två nivåer. Dels ett nollväxtmål för biltrafiken, dels ett mål som utgått från Trafikverkets dåvarande klimatscenario (2016) som förutsatte en minskning av biltrafikarbetet med 30 procent som helhet för landet till 2030 för att klara riksdagens mål om att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. För Göteborg innebar det en minskning av biltrafiken med 37 procent till 2030, för Linköping 39 procent och för Sollentuna med 42 procent. Sedan studien gjordes har Trafikverkets klimatscenario uppdaterats och det nya scenario som utvecklats, med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle samt försiktig användning av förnybara drivmedel, visar nu på behov av en nationell trafikminskning med 10–20 procent.[172] Studien om utvecklingsbehov för stadsmiljöavtal är dock fortfarande relevant eftersom den visar potential och möjlighet av trafikdämpande åtgärder i svenska städer.

[170] Riksrevisionen (2021), s. 6.
[171] Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 6.
[172] Trafikverket (2020e), s. 49.

Beräkningarna i studien har utgått från åtgärder i fem olika åtgärdskategorier:

- Stadsplanering som transporteffektiv planering och gatuutformning.
- Förändringar i mobilitetsutbud som förbättrad kollektivtrafik, bilpooler samt snabbcykelvägar.
- Kommunala styrmedel som parkeringsreglering.
- Statliga styrmedel som trängselskatt.
- *Mobility management* som informationskampanjer och gröna resplaner.

Resultat från studien visar att städerna har förutsättningar att klara nollväxtmål för biltrafiken genom att arbeta med stadsplanering, kommunala styrmedel som parkering samt genom att förbättra tillgängligheten med gång, cykel och kollektivtrafik. Beräkningar visar också att det finns förutsättningar att åstadkomma en biltrafikminskning i städer enligt de framräknade nivåerna, men det innebär att ambitionsnivån måste skärpas och att städerna behöver arbeta med alla tillgängliga åtgärder inklusive statliga styrmedel. Studien påpekar också att generella statliga styrmedel behöver styra i rätt riktning. Som exempel nämns förändringar i avdragsregler för arbetsresor, drivmedelsskatter och sänkta hastighetsgränser. Genomförda åtgärder innebär inte bara att biltrafiken minskar. I t.ex. Linköping beräknas kollektivtrafikresandet öka med 130 procent medan ökningen för gång- och cykelresorna blir 160 procent.[173]

Cirka 50 procent av potentialen till ett minskat biltrafikarbete beror på åtgärder som bidrar till ökad framkomlighet för kollektivtrafiken och tillgång till bilpooler. Transportsnål planering samt gång- och cykelanpassad utformning av gaturummet ger också bidrag. Därefter ger styrmedel som parkeringsreglering cirka 40 procent av minskningspotentialen medan s.k. *mobility management*-åtgärder står för resterande 10 procent av potentialen.[174]

En annan slutsats från studien är att det är nödvändigt att statliga, regionala och kommunala åtgärder används tillsammans och att de dessutom kompletterar varandra. På så vis blir effekten större, den

[173] Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 39.
[174] Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 6.

samhällsekonomiska effekten förbättras och insatserna uppfattas som mer samstämmiga av de aktörer och invånare som ska förändra sitt resande.[175] Ett ytterligare viktigt motiv är att utvidgade stadsmiljöavtal kan erbjuda en förhandlingslösning som kan innefatta både den statliga, regionala och kommunal nivån.

I avsnitt 8.2 beskrivs hur dagens prognosbaserade planering skapar problem och konflikter mellan Trafikverket och kommuner, där kommunerna kan ha mål om trafikminskningar medan Trafikverket prognostiserar trafikökningar. Trafikverket, å sin sida, arbetar utifrån beslutad styrning och tycker sig inte kunna utgå från kommunala mål vilka kan sakna förankring i styrmedel och åtgärder.

De norska och finska avtalsmodellerna presenteras i avsnitt 7.4.5 och erfarenheterna av dessa betonar vikten av att ha gemensamma mål mellan statlig, regional och kommunal nivå. Det norska nollväxtmålet är extra intressant eftersom det medverkar till styrning mot ett transporteffektivt samhälle. Detta bekräftas i en artikel[176] där målstyrd planerings påverkan på nationell infrastrukturplanering har studerats med speciellt fokus på det norska nollväxtmålet som del i byväxtavtalen. Slutsatsen är att val och dimensionering av åtgärder i den norska nationella transportplanen i stadsområden som omfattas av nollväxtmål till stor del utgår från nollväxtmålet för biltrafiken i städerna. I artikeln dras också slutsatsen att det inte är tillräckligt att, som i Sverige, göra känslighetsanalyser för minskad biltrafik eftersom de inte påverkar arbetet med att planera för en fortsatt vägutbyggnad. I stället behövs enligt artikeln bindande mål för trafiken kopplat till en tydlig styrning.

I artikeln föreslås en utveckling av de svenska stadsmiljöavtalen, i enlighet med nämnda slutsatser, för en styrning mot minskad biltrafik.[177] Ett nationellt nollväxtmål för biltrafik i städer eller större tätortsområden föreslås, men målet kan ersättas av mer ambitiösa lokala mål som redan finns antagna av en del städer. Ytterligare förslag är att områden som omfattas av stadsmiljöavtal har behov av två typer av prognoser eller scenarier. Det behövs dels scenarier som utgår från måluppfyllelse och som används för att dimensionera infrastrukturåtgärder, men också för samhällsplaneringen, dels traditionella prognoser som visar effekten av olika styrmedelspaket och kom-

[175] Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 40.
[176] Johansson, Håkan (2021), s. 11.
[177] Johansson, Håkan (2021), s. 12.

binerade åtgärder. Artikeln tar också upp behovet av verkningsfulla styrmedel i utvecklade stadsmiljöavtal, där den norska bompengen både har trafikstyrande och finansierande syften i de norska byväxtavtalen.

Ett av motiven till det norska nollväxtmålet är att det har visat sig mer samhällsekonomiskt effektivt att begränsa biltrafiken jämfört med att låta biltrafiken öka enligt de ursprungliga prognoserna. I en rapport har samhällsekonomiska effekter av ett nollväxtmål beräknats för Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala. Resultat visar att det för alla fyra städerna är samhällsekonomiskt lönsamt att inte låta biltrafiken öka fram till 2040.[178]

Utredningen anser sammantaget att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att i samverkan med Boverket och Trafikanalys undersöka förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter i tätort. Boverkets medverkan i uppdraget anses väsentlig då bebyggelseutvecklingen är en viktig fråga för att på sikt gå mot ett mer transporteffektivt samhälle. Utgångspunkten bör vara förhandlingsbaserade avtal riktade mot större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för avtalen bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

Utredningen anser att forskning och erfarenheter tydligt pekar på att nya stadsmiljöavtal bör utgå från att biltrafiken ska begränsas. Om kommunen eller kommunerna har lokala mål om att biltrafiken ska minska bör dessa kunna gälla som mål även för de förhandlingsbaserade stadsmiljöavtalen.

Mål för nya stadsmiljöavtal bör gälla även för andra investeringar

Klimatpolitiska rådet anser att stadsmiljöavtalen ska vara styrande för annan planering enligt årsrapporten från 2019:[179]

> Alla statliga investeringar i transportsystemet i städer och tätorter sker enligt stadsmiljöavtalens principer, det vill säga att alla investeringar ska syfta till att främja hållbara transporter.

[178] Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 4.
[179] Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70.

Utredningen instämmer i rådets analys och skrivning. Förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal bör inte ses som något parallellt miljöspår vid sidan av den normala planeringen och andra avtal och överenskommelser. I stället kan det övervägas om avtalens mål ska utgöra ett paraply och en ram för annan planering och förhandlingar om infrastruktur samt bebyggelse av bostäder och verksamheter.

Finansiering och möjligheter till ett flexiblare stöd

En utökning av stadsmiljöavtalen både avseende ambitionsnivå och omfattning samt även vad gäller antalet avtal skulle öka behovet av finansiering. En analys[180] av finansieringsbehovet har gjorts i samband med kartläggningen av åtgärder och styrmedel för att minska biltrafiken i större svenska städer som refereras under rubriken *Betydelse för transporteffektivt samhälle*. För att nå nollväxtmålet i de 36 städer som omfattas behövs enligt analysen en investering på knappt 67 miljarder kronor medan det för att nå klimatscenariot med betydande minskningar av biltrafikarbetet behövs en investering på 167 miljarder kronor. Av dessa investeringar utgör kollektivtrafikens andel mellan 75 och 85 procent.

Som jämförelse har investeringsbehovet i Norge uppskattats till cirka 275 miljarder norska kronor för planperioden 2018–2029 för att nå nollväxtmålet för de nio utpekade stadsområdena. En summa, som till skillnad från den svenska uppskattningen, även inkluderar järnvägssatsningar och infartsparkeringar. Möjliga anledningar till att det norska behovet är högre är att Sverige bedöms ha kommit längre i satsningar på kollektivtrafik, att det är dyrare att bygga i Norge samt att Norge kan inkludera större områden som omfattas av avtalen jämfört med Sverige.

Om alla investeringar liksom i dag ska delfinansieras med 50 procent genom stadsmiljöavtalen innebär det att svenska staten skulle behöva avsätta cirka 84 miljarder kronor för att klimatscenariot ska kunna nås för de 36 största städerna.[181] För en planperiod om 12 år motsvarar det 7 miljarder kronor per år. Förutom investeringar i de största städerna med en ny förhandlingsmodell tillkommer också

[180] Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 49.
[181] Adell, Emeli m.fl. (2017), s. 51.

investeringsbehov för de mindre kommunerna, där dagens investeringsnivå kan vara en utgångspunkt.

De svenska investeringarna inom stadsmiljöavtal, inkluderat storstadsförhandlingarna, uppgår till cirka 1,5 miljarder kronor per år. Det är i samma storleksordning som i Finland, men är lägre jämfört med Norges investeringar på 5,5 miljarder svenska kronor per år.[182]

För att kunna utnyttja den potential till omställning som har visats med utvecklade stadsmiljöavtal, dvs. både utvidgade stadsmiljöavtal enligt dagens modell och förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal, skulle den statliga investeringsvolymen för t.ex. kollektivtrafik och cykel behöva öka. En möjlighet till att öka miljöstyrningen ytterligare och samtidigt undvika en ökning av statens utgifter är att omfördela medel inom den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna. Medel kan tas från objekt som inte bidrar till eller passar in i ett transporteffektivt samhälle, vilket t.ex. kan vara kapacitetshöjande åtgärder inom vägsystemet. Finansieringsfrågorna behöver analyseras vidare inom ramen för uppdraget till Trafikverket.

Motprestationer

En viktig del i utvecklade stadsmiljöavtal är kommuners och regioners motprestationer i form av olika styrmedel och restriktioner för biltrafiken. Ett av de viktigaste kommunala styrmedlen är att reglera tillgång till och prissättning av parkering. Sänkta hastigheter för biltrafiken och utformning av gator för att prioritera gång, cykel och kollektivtrafik är exempel på andra betydelsefulla åtgärder. En fråga som kan vara aktuell att knyta till en undersökning om förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal är därför ökade kommunala befogenheter och möjligheter att kunna styra trafiken.

Stadstrafikmålet är svårt att följa upp

Regeringen beslutade 2018 om ett etappmål för att öka andelen gång, cykel och kollektivtrafiktrafik inom miljömålssystemet vid samma tidpunkt som en strategi för levande städer beslutades.[183] Målet, som brukar benämnas *Stadstrafikmålet* är formulerat enligt följande.

[182] Lund, Emma m.fl. (2021a), s. 31.
[183] Regeringens skrivelse 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*, s. 6.

> Etappmålet för att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik är att andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

I förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer finns delar av *Stadstrafikmålet* med. Det är där formulerat som att Trafikverket får ge stöd för åtgärder i städer som leder till

> ökad andel persontransporter med kollektivtrafik eller cykeltrafik.

Enligt förordningen om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer får stöd också ges till hållbara godstransportlösningar.

Klimatpolitiska rådet anser i sin genomgång av transportpolitiken att *Stadstrafikmålet* ska ändras med inriktning att biltrafiken inte ska öka.[184] Trafikverket har i sitt utvecklingsförslag för stadsmiljöavtalen preciserat ett förslag på hur ett nytt *stadstrafikmål* kan formuleras:[185]

> En ökad andel persontransporter ska ske med gång, cykel och kollektivtrafik i städer/tätorter samtidigt som tillgängligheten för dessa trafikslag prioriteras så att den totala biltrafiken minskar i staden/tätorten.

Ett flertal kommuner har också antagit mål som utgår från en biltrafikminskning. Enligt en undersökning[186], där 197 av landets 290 kommuner svarat, är mål om minskad biltrafik vanligast i större svenska kommuner. Totalt angav 64 kommuner att de har mål för minskad biltrafik, medan 127 kommuner svarade att de har mål om ökat resande för kollektivtrafiken.[187]

Trafikanalys har på uppdrag av regeringen följt upp *Stadstrafikmålet*.[188] Trafikanalys konstaterar att den enda källan till inrikes gång- och cykelresande är den nationella resvaneundersökningen och att även den saknar tillräckliga uppskattningar av gång- och cykelresandet. Trafikanalys bedömer vidare att det inte är praktiskt eller relevant att ha mål för enskilda kommuner och föreslår flera områden för att förbättra uppföljningen. Det gäller bl.a. att fördjupa urvalet i den nationella resvaneundersökningen, men också att införa kompletterande mått som trafikarbete med personbil.

---

[184] Klimatpolitiska rådet (2019), s. 70.
[185] Trafikverket (2017), s. 22.
[186] Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 4.
[187] Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 13.
[188] Trafikanalys (2019), s. 65, 68 och 69.

Stadstrafikmålet kommer också vara fortsatt svårt att utvärdera på kommunnivå eftersom kommuner oftast har mål och uppföljning för trafiken utifrån antalet resor som utförs och de kan därmed inte följa upp ett mål som baseras på persontransportarbete.[189] Det kan också ifrågasättas om målet i tillräckligt hög grad styr mot ett transporteffektivt samhälle. Det kan därför behöva övervägas om målet behöver omformuleras så att fokus hamnar på att styra trafikarbetet för personbilar, vilket skulle vara möjligt att följa upp. En sådan formulering skulle ligga i linje med förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal utgående från oförändrad och på sikt minskad biltrafik.

Effekter av utökade stadsmiljöavtal

Utredningen har låtit Trivector analysera effekter av utökade stadsmiljöavtal utgående från ett nollväxtväxtmål för biltrafiken och en budgetram överensstämmande med de norska Byväxtavtalen.[190]

Trivectors studie visar att det finns en betydande potential att minska biltrafikarbetet nationellt genom utökade stadsmiljöavtal och en minskning med 3 procent till 2030 respektive 6 procent till 2045 bedöms vara möjlig. Beräkningarna utgår från att 70 procent av trafikarbetet sker på landsväg och 30 procent i stad eller tätort. Det finns också en stor möjlighet till minskade växthusgasutsläpp. Om utökade stadsmiljöavtal dessutom finansieras genom att medel i nationell plan omfördelas från beslutade men inte byggstartade vägåtgärder tillkommer ytterligare effekt på trafikarbete och växthusgasutsläpp av minskad vägutbyggnad.

[189] Hansson, Philip m.fl. (2018), s. 14.
[190] Lund, Emma m.fl. (2022), s. 42.

8.5 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Utredningens förslag: Tillägg görs i 3 kap. 6 b § och en ny bestämmelse införs i 4 kap. 34 a § plan- och bygglagen (2010:900) som anger att om en strategisk bedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen redogöra för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur.

Skäl för utredningens förslag

Den kommunala fysiska planeringen med översiktsplaner och detaljplaner har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Genom att göra rätt från början ges förutsättningar för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner och därmed minskas behovet av transporter. En genomtänkt planering är också viktig för att gång, cykel och kollektivtrafik ska kunna stärka sin konkurrenssituation jämfört med bilen. Planläggningen ska enligt 2 kap. 3 § plan- och bygglagen (PBL) ske med hänsyn bl.a. till miljö- och klimataspekter. En mer integrerad och förutseende samhällsplanering kan minska klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.

Utredningen anser att det finns behov av att vid samhällsplaneringen låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner, framför allt av planer som ger upphov till betydande trafikflöden. Fyrstegsprincipen används inom transportplaneringen för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling, se avsnitt 8.1. Fyrstegsprincipen kan inom den fysiska planeringen användas som ett stöd för att finna det handlingsalternativ som begränsar efterfrågan på transporter, minskar bilberoendet eller ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem.

Strategiska miljöbedömningar regleras i 6 kap. miljöbalken. Bestämmelserna saknar dock ett uttryckligt stöd för att i planer som har en betydande miljöpåverkan även beakta betydande trafikflöden.

Utredningen föreslår därför att den strategiska miljöbedömningen för planer med betydande trafikflöden även ska kompletteras med en redogörelse för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Kommunens redogörelser kan ske i miljökonsekvensbeskrivning, planhandling eller annat dokument.

Fysisk planering ska ske i riktning mot ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande

I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten genom översiktsplaner och detaljplaner. Av 2 kap. 3 § PBL framgår att planläggning ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja bl.a.

- en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder, och
- en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt.

I förarbetena[191] till bestämmelsen framgår att syftet är att främja goda miljöförhållanden dels genom anpassning till klimatförändringar, dels genom en minskad klimatpåverkan och därigenom bidra till att nå miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Vidare framgår det att kommunernas samhällsplanering bör kunna spela en viktig roll i klimatarbetet. Det handlar framför allt om en mer integrerad och förutseende samhällsplanering för minskade klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.

Fyrstegsprincipen kan utgöra ett stöd i miljöbedömningarna

I underlagsrapporten *Transporteffektivitet – i lagens namn*[192] föreslår IVL Svenska Miljöinstitutet att fyrstegsprincipen bör utgöra en princip för hela transportplaneringen genom att den används vid strate-

[191] Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 161.
[192] Roth, Anders m.fl. (2021), s. 31 och 33.

gisk och specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Enligt IVL bör fyrstegsprincipen användas inom ramen för strategiska och specifika miljöbedömningar om dessa avser en transportintensiv verksamhet. Miljöbedömningarna är, enligt IVL, viktiga beslutsunderlag för att identifiera och analysera transporternas omfattning och möjliga åtgärder för att minska miljö- och klimatpåverkan.

Strategiska miljöbedömningar utgör en del av den fysiska planeringen

Enligt 3 kap. 1 § PBL ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. I översiktsplanen ska kommunen enligt 3 kap. 4 § PBL redovisa de förhållanden som med hänsyn till de allmänna intressena i 2 kap. kan ha en väsentlig betydelse för beslut om användning av mark- och vattenområden.

Innan kommunen antar en översiktsplan ska kommunen enligt 3 kap. 7 § PBL upprätta ett förslag till plan som uppfyller lagens krav på innehåll i en översiktsplan, genomföra samråd och låta förslaget granskas. Bestämmelsen om kommunens samrådsplikt i 3 kap. 8 § PBL syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Inom ramen för samrådet ska kommunen enligt 3 kap. 9 § PBL undersöka om genomförandet av översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska enligt bestämmelsen ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken. Om en betydande miljöpåverkan kan antas ska kommunen enligt 3 kap. 6 b § PBL redovisa miljökonsekvenser i översiktsplanen på sätt som uppfyller kraven i miljöbalken.

I 4 kap. PBL finns bestämmelser om förutsättningar för reglering genom detaljplan och om innehållet i detaljplanen. Genom en detaljplan får kommunen reglera mark- och vattenområdens användning, bebyggelse och byggnadsverk. Detaljplanen ska beakta de allmänna intressen som anges i 2 kap. PBL, inklusive 3–4 kap. miljöbalken.

Av det s.k. detaljplanekravet i 4 kap. 2 § PBL följer att en kommun med en detaljplan i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Kommunens skyldighet gäller bl.a. vissa åtgärder

som kräver bygglov, däribland industriområde, köpcentrum, parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, förutsatt att åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Kommunen ska i vissa fall, enligt 4 kap. 34 § och 5 kap. 11 a § PBL, undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet, ska miljökonsekvenserna i planen redovisas på ett sätt som motsvarar kraven för en strategisk miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken.

Avgörande för frågan när en detaljplan ska användas är enligt förarbetena[193] främst omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, och förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen.

Processen för upprättande av detaljplaner regleras i 5 kap. PBL. Om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska, enligt 5 kap. 11 a § PBL, en miljöbedömning göras av planen. Inom ramen för miljöbedömningen ska enligt 4 kap. 34 § PBL en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd enligt 5 kap. 11 § PBL och i vissa fall även granskning enligt 5 kap. 18 § PBL. Samrådet syftar enligt 5 kap. 12 § PBL dels till att hjälpa kommunen få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka.

En miljökonsekvensbeskrivning kan krävas för vissa detaljplaner med betydande miljöpåverkan

Om genomförandet av en detaljplan för köpcentrum och parkeringsanläggningar kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning göras enligt 4 kap. 33 och 34 §§ PBL. Av förarbetena[194] framgår att köpcentrum och parkeringsanläggningar ska vara av den storleken att de kan förväntas medföra en betydande påverkan på miljön, bl.a. på grund av den folk- och trafiktillströmning som dessa anläggningar ger upphov till. Med köpcentrum avses en samling butiker eller en ensam butik, ofta belägen i utkanten av

[193] Prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 150.
[194] Se prop. 2004/05:59, *Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m.*, s. 28. Se även redaktionella ändringar i prop. 2020/21:17, *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

eller utanför sammanhållen bebyggelse, som är ägnad att medföra en inte obetydlig folk- eller trafiktillströmning och med parkeringsanläggningar avses t.ex. parkeringar i anslutning till köpcentrum samt större s.k. infartsparkeringar där det är fråga om att anläggningen är ägnad att medföra en inte obetydlig trafiktillströmning.

Enligt 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen (2011:338), framgår dock att bl.a. köpcentrum och parkeringsanläggningar inte medför en betydande miljöpåverkan förutom i vissa fall.[195]

Strategiska miljöbedömningar i den fysiska planeringen beaktar inte betydande trafikflöden

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om strategiska miljöbedömningar för planer och program och specifika miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder. Bestämmelserna i kapitlet följer den kronologiska ordningen i arbetet med att ta fram och besluta om planer och program respektive verksamheter och åtgärder.

Syftet med en miljöbedömning är enligt 6 kap. 1 § andra stycket miljöbalken att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelsen syftar till att lyfta fram processen, samrådet och besluten. När en miljöbedömning genomförs ska det ske utifrån det angivna syftet. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken reglerar för vilka planer och program respektive verksamheter och åtgärder en miljöbedömning ska göras, vilka moment som ingår i en sådan bedömning och vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Vidare finns bestämmelser om samråd med myndigheter, enskilda och andra.

En myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska, enligt 6 kap. 3 § miljöbalken, göra en strategisk miljöbedömning om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I 6 kap. 5 § miljöbalken tydliggörs processen kring undersökningen av om en plan eller ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt 6 kap. 6 § miljöbalken ska undersökningen innebära att kommunen identifierar omständigheter som talar för eller emot

[195] Förordningsmotiv Fm 2021:3, *Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)*.

en betydande miljöpåverkan, och samråder i frågan om betydande miljöpåverkan.

Med stöd av bemyndigandet i 6 kap. 4 § miljöbalken har regeringen i 2 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) föreskrivit att en betydande miljöpåverkan ska antas enligt 6 kap 3 § miljöbalken för bl.a. en översiktsplan. Trots 2 § i förordningen ska frågan, enligt 3 §, om betydande miljöpåverkan avgöras efter en undersökning i fråga om detaljplaner.

I 2 kap. 4 b § första stycket plan- och byggförordningen undantas vissa åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Av bestämmelsen framgår bl.a. att en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om åtgärden t.ex. avser ett industriområde, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat stadsbyggnadsprojekt, samt ytan på det område som berörs av åtgärden understiger 5 000 kvadratmeter.[196]

Av 5 § miljöbedömningsförordningen framgår de kriterier som vid en undersökning ska identifiera omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan.

Sammanfattningsvis anser utredningen att miljöbedömningarna med dagens regler inte ger stöd för att beakta om en plan ger upphov till betydande trafikflöden.

Det finns ett utrymme för fyrstegsprincipen i miljöbedömningarna

Fyrstegsprincipen kan beskrivas som ett förhållningssätt i åtgärdsanalyser för transportplaneringen. Avsikten är att tillämpa fyrstegsprincipen för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Strategin ska leda till att efterfrågan på transporter minskar och att åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem prioriteras. På så vis kan behovet av mer generella styrmedel som höjda bränsleskatter minskas. En alltför transportdrivande fysik planering och struktur på samhället är dock svår att komma till rätta med genom åtgärder i efterhand. De skattehöjningar och andra åtgärder som kan krävas kan komma att uppfattas som oacceptabla. Det är därför väsentligt att planeringen blir transporteffektiv redan från början. För

[196] Fm 2021:3, s. 8.

en plan gällande t.ex. ett nytt handelsområde bör kommunen därför redogöra för hur transportefterfrågan påverkas av den valda lokaliseringen. Bedömningar som ska göras kan bl.a. gälla frågor om lokaliseringen kommer att öka efterfrågan på biltransporter i kommunen i samband med handel och om det finns andra mindre transportdrivande lokaliseringar. Ett exempel är IKEA som i Hamburg i Tyskland har öppnat ett varuhus i de centrala delarna av staden med få tillhörande parkeringsplatser. Den etableringen skiljer sig från de externa handelsplatserna i Sverige där IKEA har fått etablera sig med stort bilberoende och ett högt antal parkeringsplatser.

I samband med val av lokalisering för ny handelsverksamhet är det också viktigt att det finns möjligheter till god kollektivtrafik och möjligheter till cykel och gång när det är möjligt och önskvärt.

För att möjliggöra effektivare användning av befintligt transportsystem och infrastruktur bör tillkommande verksamheter som har betydande trafikflöden förläggas till områden där redan hög tillgänglighet finns. Dessutom bör den befintliga infrastrukturen ge möjlighet att kunna främja resurseffektiva trafikslag, vilket för persontransporter kan handla om kollektivtrafikfiler för bussar. För godsverksamheter med betydande trafikflöden kan det betyda möjligheter till effektivare och samordnade godstransporter, t.ex. genom anslutning till järnväg, närhet till kombiterminal för gods, möjligheter till sam- och omlastning samt tillgång till infrastruktur för el och förnybara drivmedel.

En långsiktig trend globalt inom handel och industri har varit en ökad centralisering i logistikkedjan och dess lageruppbyggnad.[197] Det har bl.a. lett till ett ökat transportarbete, men också gett möjligheter till mer konsoliderade flöden till färre lagerpunkter. En utveckling som skulle ha kunnat utnyttjas till en högre andel järnvägstransporter, eftersom det är mer rationellt att använda järnväg i förhållande till lastbil när mängden transporterat gods ökar.[198] Möjligheten har inte alltid utnyttjats och en delförklaring kan vara att lokaliseringen av t.ex. lager har skett utifrån andra utgångspunkter än att öka andelen järnvägstransporterat gods. I samband med planer för godsverksamheter med betydande trafikflöden kan därför en bedömningsgrund utifrån fyrstegsprincipen ha betydelse för att öka möjligheterna att öka förutsättningarna för andelen järnvägstransporterat gods.

[197] McInnon, Alan (2016), s. 13.
[198] Eng-Larsson, Fredrik m.fl. (2012), s. 36–59.

Utredningen anser alltså att dagens regler avseende fysisk planering och miljöbedömningar inte ger tillräckligt stöd för att närmare beakta trafikflöden i samhällsplaneringen. Krav bör därför ställas på kommunen att med beaktande av fyrstegsprincipen i miljöbedömningarna av planer som innebär betydande trafikflöden utreda handlingsalternativ som bidrar till ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande.

Det ankommer på Boverket att, enligt 2 § 2 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket, ta fram underlag för tillämpningen av bl.a. PBL. Det är därför lämpligt att Boverket i enlighet med sitt uppdrag tar fram den eventuella vägledning som myndigheten anser behövlig för tillämpningen av de föreslagna ändringarna.

8.6 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningens förslag: Det ska införas nya punkter i 3 kap. 10 §, 3 kap. 16 § och 5 kap. 14 § PBL med innebörden att länsstyrelsen under samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna även ska verka för att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

Vidare ska det införas en ny punkt i 5 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktionen som innebär att länsstyrelsen får ett uttalat uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle.

Skäl för utredningens förslag

De övergripande transportpolitiska målen[199] är några av flera nationella mål som styr den fysiska planeringen. Målen kommer ursprungligen från infrastrukturpropositionen[200] och är primärt för ekonomisk målstyrning. Detta är en svårighet när målen ska brytas ner och anpassas till den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå.

[199] Se kapitel 7.
[200] Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter.*

Länsstyrelsen har en bred kompetens inom samhällsplanering och fysisk planering. Länsstyrelsen, som är statens företrädare i länen, har ett tvärsektoriellt uppdrag, vilket innebär att den har förutsättningar att samordna flera sektorers verksamhet på en regional nivå. Vidare kan länsstyrelsen utifrån en helhetssyn göra avvägningar mellan regionala och kommunala intressen och mellan olika trafikslag. Länsstyrelsen har kompetens på området infrastrukturplanering vilket är en tillgång i arbetet för ett transporteffektivt samhälle på regional och kommunal nivå.

Länsstyrelsen har en viktig roll i genomförandet av regeringens transportpolitiska mål. I synnerhet då länsstyrelsen stöder regionala och kommunala aktörer med ansvar för planeringen av samhället och för infrastrukturplanering med bäring på de transportpolitiska målen. Utgångspunkterna för länsstyrelsens uppdrag framgår av förordningen med länsstyrelseinstruktionen (länsstyrelseinstruktionen). Uppdragen är många och länsstyrelsen har ibland dubbla roller att bevaka. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen får ett uttalat uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle.

Likaså har länsstyrelsen att bevaka flera av statens intressen i de olika planprocesserna. För att de transportpolitiska målen ska få genomslag på regional och kommunal nivå anser utredningen att det är nödvändigt att länsstyrelsen får ett uttalat uppdrag att bevaka målen i den fysiska planeringen. Det krävs därför att även den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå inriktas mot målen och bidrar till ett transporteffektivt samhälle. Utredningen anser således att länsstyrelsen ska ges ett uttalat uppdrag att verka för att den fysiska planeringen är förenlig med ett transporteffektivt samhälle.

Länsstyrelsen har ett brett och tvärsektoriellt uppdrag

Länsstyrelserna ansvarar, enligt 1 § länsstyrelseinstruktionen för den statliga förvaltningen i länen i den utsträckning någon annan myndighet inte har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelsen verka för att nationella mål får genomslag i länet, samordna olika samhällsintressen inom länsstyrelsens ansvarsområde samt främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som händer där. Länsstyrelsen ska vidare, enligt samma bestämmelse, inom sin

verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet och ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den.

Länsstyrelsen har enligt 3 § länsstyrelseinstruktionen bl.a. uppgifter inom följande områden: regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat samt naturvård och miljö- och hälsoskydd.

Utöver ovan nämnda områden har länsstyrelsen också ett antal sektorsövergripande uppgifter. Länsstyrelsen ska t.ex. samarbeta på regional nivå med anpassningen till ett förändrat klimat. Dessutom ska länsstyrelsen verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling. Därvid ska länsstyrelsen särskilt samordna det regionala mål- och uppföljningsarbetet, utveckla, samordna och genomföra regionala åtgärdsprogram med bred förankring i länet för att nå målen, stödja kommunerna med underlag i deras arbete med målen och verka för att målen får genomslag i den lokala och regionala samhällsplaneringen och i det regionala tillväxtarbetet.

Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Innan en statlig myndighet meddelar ett beslut som är av väsentlig betydelse för ett län, ska myndigheten enligt 8 § länsstyrelseinstruktionen samråda med länsstyrelsen. Vidare ska länsstyrelsen själv, enligt 9 § länsstyrelseinstruktionen samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet.

Sammanfattningsvis visar genomgången att länsstyrelsen har flera roller och uppdrag att bevaka, däribland att nationella mål får ett genomslag i länet. Länsstyrelsen har alltså redan i dag ett uppdrag att tillse att de övergripande transportpolitiska målen beaktas t.ex. i den fysiska planeringen. Utredningen anser att klimatmålet för transportsektorn och det långsiktiga målet om nettonollutsläpp senast 2045 inte i tillräcklig grad styr samhälls- och infrastrukturplaneringen på regional och kommunal nivå.

Länsstyrelsens uppdrag inom infrastrukturplanering

Trafikverket har i uppdrag att upprätta en trafikslagsövergripande nationell plan för transportinfrastruktur. Närmare beskrivning av den nationella planen och planprocessen återges i avsnitt 7.4.1. När den nationella planen för transportinfrastruktur har upprättats ska yttranden över planen inhämtas från, bland andra, länsstyrelserna enligt 7 § förordningen om en nationell plan för transportinfrastruktur.

I lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar finns bestämmelser om regionalt tillväxtarbete och om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Enligt 7 § ska en region upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

En region ska enligt 8 § lagen om regionalt utvecklingsansvar samverka med länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter. Syftet med bestämmelsen är att åstadkomma en samsyn på länets utveckling och på så sätt underlätta det regionala tillväxtarbetet.[201] Länsstyrelsen ska enligt 10 § lagen om regionalt utvecklingsansvar lämna regionen det biträde som den behöver för regionalt tillväxtarbete och regional infrastrukturplanering. Det kan handla om att tillhandahålla uppgifter, lämna underlag i form av analyser och sammanställningar, delta i beredningsprocesser och liknande.[202] Länsstyrelsen ska också löpande informera regionen om pågående och planerade verksamheter som har betydelse för länets utveckling.

Bland länsstyrelsens många uppdrag ingår alltså att bistå Trafikverket och regionerna med den nationella och regionala transportplaneringen.

Länsstyrelsens uppdrag inom den fysiska planeringen på kommunal nivå

I det följande redogörs för länsstyrelsens roll inom översiktsplaneringen. Länsstyrelsen har enligt bestämmelser i 5 kap. PBL en motsvarande roll inom detaljplaneringen. Enligt 5 kap. 14 § PBL har länsstyrelsen att ta till vara statens intressen under samrådet för en ny detaljplan.

I avsnitt 8.5 redogörs för översiktsplaneringens övergripande syfte. Av översiktsplanen ska enligt 3 kap. 5 § PBL bl.a. framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna

[201] Prop. 2009/10:156, *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*, s. 39.
[202] Prop. 2009/10:156, s. 39.

översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål samt planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Bestämmelsen innebär att sambanden mellan översiktsplanen och t.ex. regionala tillväxt- och utvecklingsprogram, länsplaner för transportinfrastruktur, de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och regionala klimat- och energistrategier ska redovisas i planen.[203]

Länsstyrelsen har flera uppgifter i samband med översiktsplaneringen. Av 3 kap. 9–10 §§ PBL följer att kommunen ska samråda med länsstyrelsen när ett förslag till översiktsplan upprättas eller en ändring i planen genomförs. Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar. Länsstyrelsen ska också ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som det ska tas hänsyn till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.

Länsstyrelsen ska vidare enligt 3 kap. 16 § PBL avge ett granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan. Av yttrandet ska det bl.a. framgå om förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, om frågor gällande mellankommunala intressen inte samordnas på lämpligt sätt och om bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Genomgången av länsstyrelsens uppdrag i den fysiska planeringen på kommunal nivå visar att länsstyrelsen har att bevaka ett stort antal frågor, och särskilt de frågor som kan ligga till grund för länsstyrelsens överprövning av en detaljplan. Det kan befaras att frågan om ett transporteffektivt samhälle inte bevakas i tillräcklig utsträckning av länsstyrelsen i den fysiska planeringen för det fall myndigheten inte ges ett uttalat mandat härför.

Länsstyrelsens uppdrag inom den fysiska planeringen på regional nivå

Regionplanering enligt 7 kap. PBL syftar till att ge stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen liksom för arbetet i övrigt på regional nivå.[204] En regionplan ska ange grund-

[203] Prop. 2009/10:170, s. 419.
[204] Prop. 2009/10:170, s. 253.

dragen för användningen av mark- och vattenområden. Dessutom ska planen vara vägledande för beslut om översiktsplaner och detaljplaner.

I 7 kap. 3 § PBL anges att det av regionplanen bl.a. ska framgå hur hänsyn har tagits till och hur planen har samordnats med den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram samt nationella och andra regionala och kommunala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i länet.

Bestämmelsen i 7 kap. 5 § PBL reglerar genom en hänvisning till 3 kap. PBL i tillämpliga delar förfarandet när det gäller samråd, utställning och granskning av ett förslag till en regionplan.[205] Det innebär bl.a. att innan en regionplan antas ska ett förslag upprättas, som ska vara föremål för samråd, utställning och granskning.[206]

På samma sätt som i den fysiska planeringen på kommunal nivå saknas det ett uttryckligt mandat för länsstyrelsen att inom den regionala planeringen bevaka frågan om ett transporteffektivt samhälle.

Utgångspunkter för förslaget om förtydligande av länsstyrelsens roll

Det ingår inte i utredningens uppdrag att lämna förslag som ändrar nuvarande ansvarsfördelning mellan nationell, regional och kommunal nivå eller det kommunala självstyret.[207] Utredningen föreslår i det följande att länsstyrelsen i den fysiska planeringen ska styra den fysiska planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. De föreslagna ändringarna innebär delvis ett förtydligande eftersom länsstyrelsen enligt nuvarande bestämmelser ska bevaka nationella mål och statens intressen inom länet. Enligt utredningen innebär därför inte förslagen en ändrad ansvarsfördelning mellan nationell, regional, och kommunal nivå eller en påverkan på det kommunala självstyret.

I delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden* (SOU 2021:21) föreslog utredningen att en översyn av lagstiftningen inom åtgärdsområdet planering och kravställande för ett mer transporteffektivt samhälle skulle göras. Syftet med översynen är att ge klimataspekten och klimatmålen ökad vikt vid samhällsplaneringen. I detta sammanhang är det centralt att åstadkomma en god helhet avseende transportinfrastrukturplaneringen genom en

[205] Prop. 2017/18:266, *En ny regional planering*, s. 63 f. och s. 98.
[206] Prop. 2017/18:266, s. 68.
[207] Dir. 2019:101.

väl fungerande samverkan och samstämmighet mellan nationell, regional och kommunal nivå.[208] Länsstyrelsen har genom de många uppdrag och roller inom transportinfrastrukturplaneringen och den fysiska planeringen en möjlighet att ge klimataspekten och klimatmålen en ökad vikt i samhällsplaneringen.

Utredningen Samordning för bostadsbyggande har i betänkandet[209] *Stärkt planering för en hållbar utveckling* föreslagit författningsändringar och andra åtgärder i PBL med syftet att planläggning enligt lagen kan tydliggöras så att tillkommande och förändrade fysiska strukturer bidrar till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ger bättre förutsättningar för att utveckla gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter. Utredningen Samordning för bostadsbyggande har även föreslagit ändringar i 2 och 4 kap. PBL som stärker förutsättningarna för transporteffektivitet. Förslagen innebär bl.a. att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet samt att bebyggelse ska vara samlad så att behovet av person- och varutransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Vidare har den utredningen föreslagit att kommunen ska ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållen bebyggelse och att planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för hur planer uppfyller kraven på transporteffektivitet.[210]

Behovet av ändrade normer och ansatser i den fysiska planeringen

I avsnitt 8.1 beskrivs de transportpolitiska målen och utredningens slutsats att åtgärder mot ett transporteffektivt samhälle behöver vidtas för att målet ska nås. Målet ska även vara ett stöd för regional och kommunal planering.[211]

Det är enligt utredningens uppfattning svårt att få en helhetsbild av hur de transportpolitiska målen förverkligas på regional och kommunal nivå. Det finns därför ett behov av att tydliggöra länsstyrelsens roll och ansvar. Kommunen ska i den fysiska planeringen bl.a. samordna översiktsplanen med relevanta nationella mål, planer och

[208] SOU 2021:21, s. 317.
[209] SOU 2021:23, *Stärkt planering för en hållbar utveckling*.
[210] SOU 2021:23, s. 14 f.
[211] Prop. 2008/09:93, s. 62.

program. Enligt en rapport[212] från Boverket har 21 olika politik- och ämnesområden betydelse för den fysiska samhällsplaneringen. I rapporten identifieras 28 nationella myndigheter som har ansvar inom ett eller flera områden. Till områdena hör totalt ett 100-tal relevanta mål, varav drygt 40 kan betecknas som övergripande mål. I en senare problemanalys[213] gällande de nationella målen framkommer att målens ursprung försvårar en direkt översättning till fysisk samhällsplanering. Vidare skapar målformuleringar, som i första hand har tagits fram för ekonomisk målstyrning, även svårigheter när målen ska brytas ner regionalt och anpassas till fysisk samhällsplanering i regioner och kommuner.[214]

Karolina Isaksson, Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har på uppdrag av utredningen genomfört en översyn av länsstyrelsens roll inom samhälls- och infrastrukturplaneringen med syftet att undersöka på vilket sätt länsstyrelsen skulle kunna bidra till ett större fokus på transporteffektivitet i samhälls- och infrastrukturplanering. I hennes underlagsrapport[215] till utredningen föreslås bl.a. följande åtgärder som behöver övervägas om länsstyrelsens uppdrag att verka för klimatmål och ett transporteffektivt samhälle ska få ett tydligare genomslag:

- Tydligare skrivningar om klimat och transporteffektivt samhälle i författningar som reglerar kommunal, regional och nationell samhälls- och transportplanering.
- Förstärkning och vidareutveckling av befintligt uppdrag som samråds- och dialogpart samt granskare i planeringsprocesser där länsstyrelsen saknar ett skarpt mandat.
- Lämpligheten i en förstärkning av den befintliga tillsynsrollen i kommunal planering med transporteffektivt samhälle som ny ingripandegrund.

I underlagsrapporten diskuteras olika för- och nackdelar med en ny ingripandegrund för länsstyrelsen. Det framkommer dock att det finns ett antal svårigheter förenade med en sådan utökad tillsynsroll varför en ingripandegrund av aktuellt innehåll inte föreslås.

[212] Boverket (2014c), s. 24.
[213] Boverket (2011), s. 11–12.
[214] Boverket (2014b), s. 7.
[215] Isaksson, Karolina (2021), s. 16.

Tydligare skrivningar om klimat och transporteffektivt samhälle

De allmänna intressena i 2 kap. PBL samt de bestämmelser som styr innehållet i den fysiska planeringen och översiktsplaner, detaljplaner och regionplaner genomsyras redan i dag av mål om klimat, miljö och transportfrågor. Genom de ändringar i PBL som föreslås av Utredningen Samordning för bostadsbyggande ges transporteffektivitet och ett transporteffektivt samhälle en ännu tydligare roll bland övriga allmänna intressen och de olika planeringsprocesserna på nationell, regional och kommunal nivå.

Som beskrivs i avsnitt 5.4 har länsstyrelsen en viktig roll i de olika processerna avseende den fysiska planeringen. Länsstyrelsen ska genom samråd, granskning och annan vägledning till regioner och kommuner se till att bl.a. nationella mål får genomslag i den fysiska planeringen på regional och kommunal nivå.

De många uppdragen med skilda innebörder i 5 och 6 §§ länsstyrelseinstruktionen kan få den konsekvensen att länsstyrelsens roll uppfattas som spretig och delvis otydlig.[216] Den stora mängd frågor som länsstyrelsen har i uppgift att följa upp och hantera har ökat, vilket har lett till en splittrad situation.[217] Den splittrade situationen kan vara en bidragande orsak till att de transportpolitiska målen inte får genomslag i den fysiska planeringen. För att nå de övergripande transportpolitiska målen finns det ett behov av att styra den fysiska planeringen mot ett transporteffektivt samhälle. Det bör därför läggas till en punkt i 5 § länsstyrelseinstruktionen med innebörden att länsstyrelsen i sin verksamhet ska verka för att de transportpolitiska målen nås, och i samma syfte, verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbete med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.[218]

Stärka de grundläggande förutsättningarna för samråd och dialog genom planläggningsprocessen

Länsstyrelsen har ett rådgivningsansvar under samråds- och granskningsförfarandet i de olika processerna för samhälls- och infrastrukturplanering. Som utredningen konstaterar i detta avsnitt under rubri-

[216] Riksrevisionen (2019) och Statskontoret (2021).
[217] Riksrevisionen (2019) och Statskontoret (2021).
[218] Se avsnitt 8.2.1.

ken *Behovet av ändrade normer och ansatser i den fysiska planeringen* finns det behov av att fortsatt stärka arbetet för att nå de transportpolitiska målen genom ökat fokus på ett transporteffektivt samhälle i den fysiska planeringen. Detta talar för en förstärkning och vidareutveckling av länsstyrelsens roll i samråds- och granskningsförfarandet i planprocessen.

DEL IV

Konsekvenser och författningskommentar

9 Konsekvensanalys för en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel

Utredningen har fått ett tilläggsdirektiv (dir. 2021:50) att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt och att lämna nödvändiga författningsförslag.

I kapitel 3 analyserar utredningen vilket rättsligt utrymme som finns i miljöbalken i dag och var det skulle kunna utökas för att ge klimat större tyngd i tillståndsprövningar utifrån de hinder som ofta möter de tre verksamhetstyperna vindkraft, elnät samt utvinning av metaller och mineral. I kapitel 4 redovisar utredningen sina slutsatser i form av förslag och bedömningar om hur utrymmet skulle kunna utökas i syfte att främja verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Utredningen lämnar förslag om en klimatanpassad platsvalsregel i avsnitt 4.1. Dessutom redogör utredningen för en möjlig avvägningsregel i avsnitt 4.2.

I detta kapitel redovisas konsekvenser av förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel. Dessutom redovisas konsekvenser av en ny avvägningsregel men på en övergripande nivå eftersom utredningen inte förordar en sådan regel.

Utredningens utgångspunkt är att all påverkan på klimatet är negativ och att begreppet *klimatpåverkan* avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Med bidrag till att minimera klimatförändringar avses att verksamheter och åtgärder *bidrar till klimatomställningen* genom att minska sina egna utsläpp av växthusgaser, sänker halten av växthusgaser i atmosfären eller möjliggör att sådana utsläpp minskar från andra verksamheter och åtgärder.

Innehållet i konsekvensanalysen utgår från kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i kom-

mittéförordningen (1998:1474). Dispositionen följer i stort strukturen i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1 Problem och syfte

Det grundläggande syftet med utredningens uppdrag är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska nås genom att det klimatpolitiska ramverket ska få genomslag i lagstiftningen. Klimatfrågan ska integreras i lagstiftningen som behöver anpassas så att den är i linje med de klimatpolitiska målen. Av utredningsdirektiven[1] framgår att prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen bör ses över. Det framgår även av direktiven att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära lättnader för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade växthusgasutsläpp.

Syftet med förslaget om att klimatanpassa platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken är att det ska bidra både till minskade utsläpp av växthusgaser i Sverige och till att främja klimatomställningen i ett vidare perspektiv.

En ny avvägningsregel skulle syfta till att vissa verksamheter som normalt inte skulle få tillstånd ändå ska få det och eventuellt även kunna användas för att tillåta mer generösa villkor i tillstånd än vad som annars skulle ha varit fallet. Verksamheter som åsyftas är sådana som bidrar till klimatomställningen.

9.1.1 Det rättsliga utrymmet

I utredningens analys av det rättsliga utrymmet för att väga in klimat i miljöbalken i kapitel 3, framgår att det endast finns ett mycket begränsat utrymme att ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och miljön i 2 kap. miljöbalken. Det rättsliga utrymmet begränsas också av bestämmelser i andra kapitel i miljöbalken och rör bl.a. totalförsvaret och andra markpolitiska avvägningar, miljökvalitetsnormer, Natura 2000-områden, artskydd m.m. Utredningen ser inte att det skulle ge önskat resultat att ändra i de kapitlen och

[1] Dir. 2019:101: *Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål*.

lämnar därför inte några sådana förslag, vilket motiveras i bedömningarna i kapitel 4. Se dock avsnitt 6.6 där utredningen föreslår undantag från biotop- och strandskydd för starkströmsledningar med nätkoncession för linje, vilket också behandlas i konsekvensanalysen i kapitel 10. I detta avsnitt berörs alltså endast det rättsliga utrymmet enligt 2 kap. miljöbalken.

9.1.2 Rättsligt utrymme i platsvalsregeln

Utredningen föreslår att bedömningen av lämpligheten av en plats enligt 2 kap. 6 § miljöbalken inte bara ska ta hänsyn till att ändamålet med den aktuella verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön utan även med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar.

Förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel rör endast det begränsade utrymme som finns när valet står mellan flera alternativa platser och den plats ska väljas där ändamålet kan uppnås med störst hänsyn till både miljö- och klimataspekter. Det mycket begränsade utrymmet gör att det kommer att handla om få fall där avvägningen kan komma att utfalla till förmån till klimatet. Ett exempel skulle kunna vara att det återstår två platser för en vindkraftsanläggning där inga tvingande motstående intressen finns som t.ex. skyddade arter eller intressen för totalförsvaret. Vid en av platserna blåser det mer men ger mer störningar i form av t.ex. buller för närboende. Vid den andra platsen blåser det mindre och bullrar mindre för närboende. I detta exempel skulle ändringen av platsvalsregeln kunna leda till att den plats väljs där det blåser mest, förutsatt att störningarna för de närboende inte är för stora. Även i ett sådant fall påverkas dock utrymmet av att det finns gränser för hur höga bullernivåer som kan accepteras ur hälsosynpunkt.

9.1.3 Rättsligt utrymme för en ny avvägningsregel

Det rättsliga utrymmet för en ny avvägningsregel är vidare än för platsvalsregeln eftersom en avvägningsregel i så fall skulle placeras som en ny egen bestämmelse i 2 kap. miljöbalken medan platsvalet

endast avser bedömningen av om ändamålet med en verksamhet eller åtgärd kan tillgodoses på platsen.

I avsnitt 3.4 redogör utredningen för verksamhetstyperna vindkraft, elnät och utvinning av metaller och mineral eftersom de skulle kunna vara aktuella för en ny avvägningsregel. Utredningens slutsats är att för vindkraft och utvinning av metaller och mineral skulle en ny avvägningsregel inte ge någon större effekt eftersom hinder för dessa verksamheter oftast rör skyddsintressen som behandlas i andra kapitel i miljöbalken än i 2 kap. och att inte heller ändringar av de kapitlen skulle uppnå önskat resultat, se avsnitt 4.2. För elnätens del handlar det främst om att tillståndsprocessen behöver gå snabbare och ytterligare en bedömning enligt en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken får dels samma begränsade effekt som för vindkraft och utvinning av metaller och mineral, dels skulle den inte påverka övriga delar av koncessionsprövningen enligt ellagen (1997:857). För alla tre verksamhetstyper gäller att en avvägningsregel i de allra flesta fall skulle förlänga processen om det ska göras en till komplex bedömning.

Även om det alltså finns ett visst utrymme att låta klimatintresset väga tyngre i en avvägning mot människors hälsa och miljön enligt de allmänna hänsynreglerna, måste även andra typer av intresseavvägningar göras och hinder undanröjas för andra skyddsintressen, t.ex. markpolitiska avvägningsregler i 3 kap. miljöbalken (se avsnitt 4.4) och genomförande av EU-rätten (se avsnitt 4.5). Eftersom de bedömningar där klimatintresset skulle behöva väga tyngre än andra intressen i huvudsak inte görs enligt 2 kap. miljöbalken skulle ett utnyttjande av det rättsliga utrymmet i det kapitlet inte ge några större positiva effekter. De negativa konsekvenserna skulle överväga på grund av längre handläggningstider och mer komplicerade processer med samma slutresultat.

9.1.4 Förhållandet mellan klimat- och miljöintresset

Enligt uppdraget ska avvägningen ske mellan klimatnytta och negativ påverkan på människors hälsa och miljön.

Platsvalsregeln

Som framgår i avsnitt 9.1.2 är det rättsliga utrymmet i platsvalsregeln att göra en avvägning mellan klimatintresset och hälso- och miljöintresset mycket begränsat. En plats kommer i många fall att vara den mest lämpliga ur både miljö- och klimatsynpunkt. I vissa fall kan dock en plats vara bättre ur klimatsynpunkt än en annan som kan vara bättre ur miljösynpunkt. Det är i det begränsade utrymmet en avvägning kan göras mellan människors hälsa och miljön och klimatet. På samma sätt som prövningsmyndigheterna gör i dag, blir avvägningen beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. I några få fall kan den föreslagna ändringen av platsvalsregeln få betydelse och ge positiva effekter för klimatet, t.ex. om växthusgasutsläppen från transporter blir mindre eller om en verksamhet som producerar förnybar el kan producera mer el på en ur klimatsynpunkt mer lämpad plats.

En ny avvägningsregel

För en ny avvägningsregel skulle det gå att ge klimatintresset större tyngd i förhållande till hälso- och miljöintresset vid en prövning enligt enbart 2 kap. miljöbalken men det skulle ge liten effekt eftersom det finns flera begränsningar som behandlas i andra delar av miljöbalken. Det är alltså inte huvudsakligen i 2 kap. miljöbalken motsättningarna finns utan i förhållande till skyddsintressen som regleras i andra kapitel i miljöbalken.

9.1.5 Förhållandet till utredningens förslag i delbetänkandet

I avsnitt 4.7 bedömer utredningen att förslagen i utredningens delbetänkande *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*[2] ger en bred möjlighet att väga in en verksamhets bidrag till klimatomställningen vid tillämpning av miljöbalken, både vid tillståndsprövning och tillsyn.

Genom den ändring av miljöbalkens mål som utredningen föreslår i delbetänkandet[3] bör både klimatpåverkan och bidrag till klimatomställningen beaktas. Detta eftersom förslaget också innebär att

[2] SOU 2021:21, *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*.
[3] SOU 2021:21, s. 137 f.

miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras vilket avser negativa effekter för klimatet i form av klimatpåverkan, men även positiva effekter i form av bidrag till klimatomställningen genom skrivningarna att människans påverkan på klimatet ska minimeras.

Vidare läggs flera förslag i delbetänkandet som integrerar klimatperspektivet i miljöbalken, bl.a. att utsläpp av växthusgaser ska redovisas och bedömas i hela kedjan från miljökonsekvensbeskrivning till tillstånd. Enligt förarbetena[4] omfattar miljöbalken redan klimat men den har tillämpats i mer än 20 år och hittills har varken klimatpåverkan eller bidrag till klimatomställningen beaktats i prövningarna i tillräcklig utsträckning. De förtydliganden som utredningen föreslår i delbetänkandet av att, och hur klimatperspektivet ska beaktas är nödvändiga eftersom praxis inte kommer att ändras om inte lagstiftningen ändras först.

Förslagen i delbetänkandet innebär både krav och möjlighet att ta hänsyn till alla typer av klimataspekter i prövningen. Det utrymme som utredningen nu föreslår ska användas i platsvalsregeln är i linje med och stärker ansatsen från delbetänkandet att även det positiva bidraget till klimatomställningen ska beaktas. En ny avvägningsregel skulle däremot sätta ett intresse, klimatintresset, framför hälso- och miljöintresset, vilket skulle försvåra tillämpningen av övriga förändringar som föreslås i delbetänkandet eftersom dessa följer miljöbalkens nuvarande systematik och riktar sig till alla verksamheter och åtgärder och en ny avvägningsregel bara skulle omfatta en begränsad mängd verksamheter.

Utredningen anser därför att det begränsade utrymmet för att avväga till förmån för klimatintresset bäst tas tillvara genom ändringen av platsvalsregeln. Att en ny avvägningsregel bryter mot miljöbalkens nuvarande systematik kan bidra till att tillämpningen av en sådan regel leda till mer komplicerade bedömningar och längre prövningsprocesser.

[4] Prop. 1997/98:45, *Miljöbalken*, del 1, se t.ex. s. 222 och 289 f.

9.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

9.2.1 Platsvalsregeln

Nollalternativet vore dagens situation där varken utredningens föreslagna ändringar i delbetänkandet[5] eller ändringen av platsvalsregeln genomförs. Det skulle innebära att klimatperspektivet inte regelmässigt vägs in i prövningar enligt miljöbalken. Det görs troligen redan i fler fall än vad som framgår av domar och beslut men eftersom det inte finns något krav på att redovisa sådana aspekter kommer praxis sannolikt inte att utvecklas på ett sätt som bidrar till klimatomställningen i tillräcklig utsträckning.

9.2.2 En ny avvägningsregel

Nollalternativet är, liksom det beskrivs i avsnitt 9.2.1 för platsvalsregeln, att varken förslagen från delbetänkandet eller en klimatanpassad platsvalsregel genomförs. Detta bidrar till att möjligheten att ta hänsyn till klimatperspektivet även i fortsättningen inte kommer att tas i tillräcklig utsträckning i miljöprövningen.

9.2.3 Alternativa lösningar

I kapitel 4 beskriver utredningen alternativa lösningar till en ny avvägningsregel i form av förslag och bedömningar på andra sätt att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön. Utredningen föreslår att en klimatanpassad platsvalsregel införs (avsnitt 4.1) samt att Försvarsmaktens uppdrag i regleringsbrevet för 2022 kompletteras med ett fristående uppdrag om att ta fram vägledningar om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter (avsnitt 4.3).

Utredningen bedömer att det inte skulle ge önskat resultat att särskilt peka ut klimatintresset i 3 kap. miljöbalken (avsnitt 4.4) eller lämpligt att försöka skapa ett större utrymme för att väga in klimat i miljöbalken i relation till EU-rättsliga skyddsintressen (avsnitt 4.5). Inte heller förordar utredningen en utökad regeringsprövning (avsnitt 4.6). Däremot bedömer utredningen att andra sätt kan främja

[5] SOU 2021:21, s. 137 f. och s. 174 f.

bidrag till klimatomställningen, t.ex. utredningens förslag i delbetänkandet, ändringar i sektorslagstiftning samt förslag från andra utredningar och andra initiativ för att öka möjligheterna att få tillstånd och att snabba upp och effektivisera processerna (avsnitt 4.7).

9.3 Berörda av förslagen

En klimatanpassad platsvalsregel och en ny avvägningsregel berör samma aktörer, dvs. verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter, tillsyns- och remissmyndigheter samt kommuner. Dessutom berörs enskilda och andra intressenter i verksamheternas och åtgärdernas närområde.

9.4 Bemyndiganden

Förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel avser en lagändring. Detsamma gäller en ny avvägningsregel.

9.5 Överensstämmelse med EU-rätt och internationell rätt

Både förslaget om en klimatanpassad platsvalsregel och en ny avvägningsregel är förenliga med EU-rätten och med internationell rätt.

9.6 Effekt på utsläppen av växthusgaser

Ändringen av platsvalsregeln kan minska växthusgasutsläppen men minskningen blir marginell om platsvalsregeln ändras utan att förslagen i delbetänkandet genomförs. Om de genomförs kan en ändrad platsvalsregel däremot leda till en minskning av växthusgasutsläppen i enlighet med vad som redovisas i delbetänkandets konsekvensanalys.[6]

I de enstaka fall där en avvägningsregel skulle kunna leda till att en verksamhet får tillstånd som inte skulle fått det utan avvägningsregeln kan regeln leda till utsläppsminskningar. Omfattningen av utsläppsminskningarna beror på vilken typ av verksamhet det rör. Det är dock inte troligt att en ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken ger

[6] SOU 2021:21, s 254 f.

några större effekter på de totala utsläppen av växthusgaser med anledning av att de rättsliga hindren för de verksamheter som skulle omfattas av regeln främst finns i andra delar av miljöbalken.

9.7 Konsekvenser

9.7.1 Konsekvenser för företag

En klimatanpassad platsvalsregel

Platsvalsregeln gäller för både befintliga och nya verksamheter och åtgärder och berör därför alla företag som har sådana enligt miljöbalken. Eftersom det rör sig om ett mycket begränsat rättsligt utrymme som kan bli aktuellt att utnyttja i få fall, blir den slutliga påverkan för företagen mycket liten. De som i huvudsak kan komma att beröras är framför allt de som bidrar till klimatomställningen och där utrymmet i platsvalsregeln skulle kunna utnyttjas för just deras företag. En klimatanpassad platsvalsregel skulle dock kunna innebära att en annan lokalisering än förstahandsalternativet bedöms vara lämpligast eftersom lokaliseringen t.ex. innebär mindre transporter.

Eftersom förslaget om en ändrad platsvalsregel bör införas samtidigt som förslagen från utredningens delbetänkande innebär det nya förslaget ingen ytterligare tidsåtgång eller kostnader utöver dem som redan krävs med anledning av de förslagen.

Förslaget förväntas ha en liten positiv sammantagen effekt på företagens konkurrensförhållanden eftersom det gynnar få företag och främst verksamheter som bidrar till klimatomställningen. Exempelvis bör viss produktion av förnybar el gynnas av förslaget vilket kan medföra positiva effekter även för andra företag. Konkurrensförhållandena inom branscher påverkas inte nämnvärt eftersom regeln gäller för alla nya och befintliga verksamheter och åtgärder.

Påverkan på små och medelstora företag bedöms inte skilja sig från påverkan på företag generellt.

En ny avvägningsregel

En ny avvägningsregel skulle behöva avgränsas till att gälla vissa typer av större tillståndspliktiga verksamheter, enligt miljöbalken eller sektorslagstiftning, för att vara tillämpbar. De skulle behöva motivera

i sin ansökan och miljökonsekvensbeskrivning hur de bedömer att den nya avvägningen ska göras och varför hälso- och miljöintressen skulle behöva stå tillbaka för klimatintresset. Dessa nya bedömningar innebär mer utredning, längre planering och högre kostnader för företagen.

Eftersom det rättsliga utrymmet för att ge klimat större tyngd i prövningen är så begränsat skulle en avvägningsregel endast i få fall leda till att tillstånd ges till verksamheter som annars skulle fått avslag. En sådan regel skulle kunna leda till snabbare processer vid enstaka tillfällen men generellt skulle den leda till mer tidskrävande och oförutsägbara processer eftersom regeln innebär ytterligare bedömningar.

En avvägningsregel skulle sannolikt behöva innehålla trösklar för att bli tillämpbar, se avsnitt 4.2.1. Små och medelstora företag kan komma att påverkas negativt om större företag får förmåner de små och medelstora inte får vilket skulle göra att de blev mindre konkurrenskraftiga i förhållande till de utpekade.

9.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommunerna och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet kommer i egenskap av tillsynsmyndigheter, parts- och remissmyndigheter på samma sätt som prövningsmyndigheterna att behöva ta ställning till de nya reglerna. För en ändrad platsvalsregel blir det samma typer av ställningstaganden som förslagen i utredningens delbetänkande innebär. För en ny avvägningsregel kan det röra sig om svårare avvägningar mellan klimatintresset och hälso- och miljöintresset vilket kräver ökad kunskap och kompetens.

Tillsynen är avgiftsfinansierad. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgift för kommunens kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Ytterligare tillsyn med anledning av ändringen av platsvalsregeln bedöms rymmas inom befintlig tillsynsavgiftsram.

Varken det kommunala självstyret eller regionerna påverkas av en klimatanpassad platsvalsregel eller en ny avvägningsregel.

9.7.3 Konsekvenser för staten

Både en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel har konsekvenser för staten i form av prövningsmyndigheter, remiss- och tillsynsmyndigheter.

En ändrad platsvalsregel bör bedömas sammantaget med utredningens förslag i delbetänkandet, i synnerhet ändringen av miljöbalkens mål. På samma sätt som förslagen i delbetänkandet kräver ökad kunskap, kompetens och resurser krävs det också för en ändrad platsvalsregel, men det är tillräckligt med de som krävs för ändringarna i delbetänkandet.

Tillsynen är avgiftsfinansierad genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Utredningen bedömer att en ändrad platsvalsregel ryms inom befintlig tillsynsavgiftsram. En ny avvägningsregel innebär dock mer komplicerade prövningar vilket skulle kräva ytterligare insatser jämfört med förslagen i delbetänkandet och platsvalsregeln, för att göra rätt avvägningar mellan klimatintresset och hälso- och miljöintresset från prövningsmyndigheter, remiss- och tillsynsmyndigheter med krav på kunskap, kompetens och mer resurser. Naturvårdsverket redovisade ett regeringsuppdrag[7] om att utreda avgiftssystemet den 31 mars 2022.

9.7.4 Konsekvenser för enskilda

Närboende kan bli påverkade av både en ändrad platsvalsregel och en ny avvägningsregel i den mån klimatintresset bedöms väga tyngre än hälso- och miljöintresset i det enskilda fallet, t.ex. störningar i form av ökat buller och luftföroreningar. När det gäller ändringen av platsvalsregeln bedöms klimatintresset och hälso- och miljöintresset i de flesta fall inte vara motstående intressen.

9.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget om en ändrad platsvalsregel bedöms ha marginella samhällsekonomiska konsekvenser eftersom regeln endast kommer att göra skillnad i ett fåtal fall. I dessa fall kan effekten bli positiv men sammantaget liten.

[7] *Uppdrag om att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken*, Miljödepartementet, M2020/00666/Me, 30 april 2020 och M 2021/00605, 8 april 2021.

En ny avvägningsregel skulle kunna påverka samhällsekonomin om fler verksamheter får tillstånd som annars inte skulle ha fått det. Bedömningen är dock att det rättsliga utrymmet för en avvägningsregel är mycket begränsat och att antalet fall där regeln skulle göra skillnad därmed är litet. Företagen och staten skulle påverkas negativt av ökade administrativa kostnader. Sammantaget bedöms en avvägningsregel inte medföra samhällsekonomiska vinster.

9.7.6 Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljökvalitetsmål

Om avvägningar enligt en ändrad platsvalsregel utfaller till förmån för klimatet kan det påverka miljökvalitetsmålen *Frisk luft*, *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap*, *God bebyggd miljö* och *Ett rikt växt- och djurliv* negativt på aggregerad nivå. Utfallet är dock mycket svårt att bedöma och det är långt ifrån säkert att den negativa påverkan sammantaget kommer att överväga. Under alla omständigheter bedöms den sammantagna påverkan på nämnda miljökvalitetsmål bli mycket liten.

9.7.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

De regionala effekterna är små och tillgång till offentlig service påverkas inte.

9.7.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen påverkar inte brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet och har varken konsekvenser för jämställdheten eller jämlikheten. Förslagen har inte heller några konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

9.7.9 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov

Förslaget om en ändrad platsvalsregel bör träda i kraft samtidigt som förslagen i delbetänkandet.

Det finns behov av att informera om de avvägningar som ska göras enligt en klimatanpassad platsvalsregel vilket lämpligen sker tillsammans med förslagen från delbetänkandet. Uppdraget om vägledningar i delbetänkandet[8] behöver därför kompletteras i fråga om ändringen i platsvalsregeln.

Om en ny avvägningsregel skulle införas orsakar det särskilda informationsbehov och ett ikraftträdande bör avvakta till dess sådan information har lämnats.

9.8 Förslagens genomförbarhet

En ändrad platsvalsregel ligger i linje med förslagen i utredningens delbetänkande och är i rättslig mening genomförbar. Ett motstånd kan dock förväntas från närboende i de fall där ett alternativ väljs där klimatintresset får företräde framför lokala hälso- och miljöintressen.

En ny avvägningsregel kan genomföras i rättslig mening men kan bli svår att genomföra politiskt eftersom den bara bör omfatta vissa verksamhetstyper för att vara tillämpbar och de verksamhetstyperna skulle få fördelar jämfört med andra. Att en avvägningsregel sannolikt skulle behöva innehålla trösklar, se avsnitt 4.2.1, för vilka verksamheter inom varje typ som skulle omfattas av regeln innebär också konkurrensnackdelar för de verksamheter som hamnar under tröskeln. Dessutom kan motstånd väntas från närboende och miljöorganisationer om verksamheter får tillstånd som annars inte skulle ha fått det.

[8] SOU 2021:21, s. 194 f.

10 Konsekvensanalys för området elnät

Förslagen inom elnätsområdet bidrar till elektrifieringen av samhället och genom det till att Sveriges klimatmål kan nås. I detta kapitel beskrivs effekter och konsekvenser av förslagen i kapitel 6.

Innehållet i konsekvensanalysen utgår från kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i kommittéförordningen (1998:1474).

10.1 Problem och syfte

Utredningens förslag syftar till att möjliggöra en snabbare ökning av kapaciteten i elnätet, och därigenom skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås genom den elektrifiering som är avgörande för klimatomställningen.[1]

10.1.1 Elnät i planering

Utredningen föreslår en översyn av energi- och klimatplanering på regional och kommunal nivå. Det saknas i dag i stor utsträckning struktur, långsiktighet och bestämmelser om samordning för sådan energi- och klimatplanering. En översyn syftar till en effektivare energi- och klimatplanering som möjliggör ökad takt i elektrifieringen. Det förväntas ge bättre underlag för antaganden om framtida behov av nätkapacitet samt öka kunskapen hos flera aktörer, t.ex. länsstyrelser, kommuner och regioner, nätföretag och andra företag, om vad som krävs för en elektrifiering och när åtgärder kan förväntas genomföras.

[1] *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning* (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022 s. 10 och 13 f.

En utvecklad planering kan också visa var stärkt nätkapacitet bör prioriteras.

En utvecklad energi- och klimatplanering kan bidra till att beslut om alternativ till förstärkt nätkapacitet kan grundas på bättre kunskap. Alternativ till ökad nätkapacitet är t.ex. att välja lokalisering närmare energiproduktion för energikrävande verksamheter, investeringar i flexibilitetslösningar eller energilager, energieffektivisering samt nyttjande av fjärrvärme i stället för eluppvärmning. Nätutvecklingsplaner syftar visserligen bl.a. till att ge information om dessa aspekter men energi- och klimatplaner kan bli ett verktyg för att samla och utveckla relevant information för kommunen eller regionen.

Elektrifieringens betydelse och elnätets behov behöver få större genomslag i den fysiska planeringen. Markanvändningskonflikter är en väsentlig anledning till långa ledtider. En tidig och lyhörd dialog om behov av mark för elnät och förståelse för en lednings ändamål kan bidra till att korta ledtiderna för stärkt nätkapacitet. Planering som tar större hänsyn till befintligt elnät kan öka förutsättningarna att förnya och förstärka elnät i befintliga sträckningar, något som i regel kan genomföras snabbare än om ny mark behöver tas i anspråk.

En mycket stor del av elnätet behöver förnyas eller förstärkas till 2045, se kapitel 5, och planering med hänsyn till befintligt nät har stor betydelse för omställningstakten. Det gäller särskilt eftersom en linjekoncession med dagens regelverk inte ger ett rättsligt skydd mot föreläggande eller förbud enligt miljöbalken. Utredningen föreslår därför stärkt vägledning för planering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Beaktande av framtida markbehov för ledningar i planeringen enligt PBL kan bidra till snabbare lokaliseringsutredningar när ny mark behöver tas i anspråk och minska mängden målkonflikter i och tidsåtgången för koncessionsprövningar. Energi- och klimatplanering samt nätplanering som får en fysisk dimension och regional relevans kan, tillsammans med tillhandahållande av planeringsunderlag enligt 3 kap. miljöbalken, öka förutsättningarna för väl genomförda avvägningar mellan olika samhällsmål.

Utredningen föreslår uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution. Syftet med en sådan uppdatering är dels att stärka elnät av nationell betydelse i relation till andra intressen som inte är riksintressen, dels att öka möjligheterna till avvägningar mot andra

riksintressen. Förslaget motverkar regeringens målsättning[2] att minska de markområden som omfattas av riksintressen. Utredningen anser att förslaget ändå är motiverat eftersom det finns en påtaglig risk att befintligt elnät av nationell betydelse inte kommer kunna upprätthållas, förnyas eller förstärkas på den mark det tar i anspråk i dag. Konsekvenserna av ett uppdaterat utpekande beror på vilka beslut Energimyndigheten fattar och behöver därför utredas i anslutning till ett sådant beslut. Ett väl avvägt utpekande bör i första hand avse sådana områden som redan är ianspråktagna för energidistribution mark.

10.1.2 Tydligare prövning av linjekoncessioner

Utredningens förslag i avsnitt 6.3 syftar övergripande till att öka förutsebarheten i prövningen och tydliggöra kraven för att få linjekoncession bl.a. genom att förtydliga hur motstående intressen ska bedömas, klargöra vilka frågor som ska prövas enligt ellagens (1997:857) lämplighetsprövning och bidra till stärkt vägledning.

Tydliga förutsebara krav och undvikande av prövning enligt flera bestämmelser syftar till att sänka administrativa kostnader och korta prövningstiden bl.a. genom färre kompletteringskrav. Nuvarande ordning där t.ex. lokalisering och teknikval kan prövas både inom ramen för lämplighet och inom ramen för miljöprövningen kan också innebära att en lokalisering eller ett teknikval är det som bäst uppfyller miljöbalkens krav, medan ett annat av andra skäl såsom kostnader eller hänsyn till samhällsekonomiska konsekvenser kan anses lämpligare vid lämplighetsprövningen. Förslaget minskar risken för sådana motsägelsefulla slutsatser. Genom att inte ställa högre krav i prövningen än vad som är motiverat av hänsyn till andra väsentliga intressen syftar förslagen till snabbare elektrifiering och klimatomställning.

Energimarknadsinspektionen uppskattar att mediantiden för en komplettering av en ansökan är en månad men kan ta upp till ett år. Om det inte ställs krav på komplettering av uppgifter kortas Energimarknadsinspektionens handläggningstid. Många uppgifter kommer att krävas även med utredningens förslag men eftersom det är tydligare vad som krävs kan uppgifterna tas fram tidigare i utbyggnadsprocessen. Om det görs parallellt med andra delar av processen leder

[2] *Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse*, Finansdepartementet Fi2020/00252/SPN, 23 januari 2020.

förslagen också till kortare ledtider totalt. Tydligare krav syftar även till att spara tid genom effektivare samråd och att underlätta framtagande av miljökonsekvensbeskrivning. Genom mindre fokus på frågor t.ex. kring ledningens lämplighet kan samrådstiden kortas och större fokus läggas på ledningens miljöeffekter.

Hur stor tidsvinst förslagen i avsnitt 6.3 kan ge beror på om övriga förslag i kapitel 6 genomförs, särskilt i fråga om valet mellan luftledning och kabel, i vilken utsträckning nätföretagen anpassar underlag och om alla aktörer bidrar till effektivare samråd. I princip har förslagen potential att i vissa projekt spara någon månad i samrådet och någon månad vid koncessionsprövningen men i vilken utsträckning beror på tillämpningen. Vissa projekt fördröjs i dag med flera år bl.a. på grund av oklara regler för koncessionsprövningen. Utredningen bedömer att förslagen ger bättre förutsättningar att undvika sådana fördröjningar, men risken för att nya regler tvärtom ökar tidsåtgången kan aldrig helt uteslutas.

Förslagen avser linjekoncessioner. En stor del av elnätet i Sverige byggs med stöd av områdeskoncession. Ökad vägledning kan underlätta planering och miljöprövningar även av sådant nät.

Lämplighetsprövningen vid linjekoncession

Utredningens förslag syftar till att undvika att vissa frågor, som är fallet i dag, bedöms både vid lämplighets- och miljöprövningen inom ramen för koncessionen samt till att öka förutsebarheten i vad lämplighetsprövningen ska avse. Kompletteringar på grund av att nätföretagen inte har förstått kraven, för att nya krav ställs eller för att krav ställs som det kan diskuteras om det är motiverat att ställa, ska kunna undvikas.

Lämplighetsprövningen är central i koncessionsprövningen och utredningen bedömer att det är av stor betydelse för effektiva prövningsprocesser att lagstiftaren anger tydliga kriterier för den.

På samma sätt som gäller i dag ska lämplighetsprövningen avse frågan om ledningen behövs. Utredningens förslag syftar till att förtydliga när behov av en ledning ska anses föreligga. Förslaget innebär att ledningar som följer av skyldighet i lag, av en prognos om framtida elanvändning eller elproduktion samt nätförstärkningar som av andra skäl anses lönsamma för samhället ska anses behövas. Detsamma ska

gälla ledningar som i övrigt behövs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Syftet är att öka möjligheterna till proaktiv utbyggnad med bibehållande av ett tillräckligt skydd mot att onödiga ledningar byggs.

Förslagen syftar även till att, utöver prövning av behov eller lönsamhet, begränsa lämplighetsprövningen till vissa överföringstekniska aspekter. Utredningen föreslår att det ska ingå i lämplighetsprövningen att bedöma om ledningen har en ändamålsenlig placering i nätet och teknisk utformning i fråga om växelström eller likström och spänning. Dessa aspekter prövas redan i dag och bör i regel vara relativt enkla att beskriva i ansökan samt bedöma vid koncessionsprövningen.

Utredningen föreslår att ledningens tekniska utformning i fråga om överföringskapacitet inom avsedd spänningsnivå inte ska prövas inom ramen för lämplighetsprövningen. Syftet är i första hand att minska risken för komplexa bedömningar som leder till långa handläggningstider men också att möjliggöra en överdimensionering som skapar tillgänglig kapacitet som kan utnyttjas snabbt vid behov. Om det finns överkapacitet i nätet kan framtida tillkommande efterfrågan tillgodose sitt överföringsbehov omgående i stället för att behöva invänta en ytterligare utbyggnad eller förstärkning av elnätet. Det innebär en stor tidsvinst jämfört med de i dag bedömda 10–12 åren det ofta tar att få en ny ledning på plats, men det utgör också en större tidsvinst för de aktörer som kan använda överkapaciteten än vad exempelvis en halvering av den ledtiden skulle innebära. Det mesta talar också för att en överkapacitet som byggs i dag och i relativt nära framtid kommer att användas i framtiden eftersom trenden är att överföringsbehoven ökar och aktörer tenderar att etablera sig där kapacitet finns. Samtidigt uppskattas en överdimensionering inom angiven spänning och av ledningar som i och för sig behövs eller är lönsamma inte orsaka ett ökat intrång eller några i sammanhanget väsentliga kostnadsökningar och det sker oavsett en bedömning av dess förenlighet med miljöbalken.

Genom utredningens förslag klargörs även att vissa andra frågor inte ska prövas i lämplighetsprövningen såsom alternativa sätt att uppnå ändamålet, ledningens lokalisering mellan stationer och teknisk utformning i form av luftledning eller kabel. Det ingår inte heller någon bedömning av om behoven som en ledning ska täcka ska tillgodoses eller inte, vilket får anses vara en logisk följd av ellagens utformning och de skyldigheter som åvilar nätföretagen.

I viss mån begränsar detta Energimarknadsinspektionens utrymme t.ex. att inom ramen för lämplighetsprövningen inkludera bedömningar som inte följer av utredningens förslag om lämplighet eller av miljöbalken. Utredningen har dock analyserat om det finns skäl att reglera andra aspekter inom ramen för lämplighetsprövningen och bedömt att utredningens förslag om valet mellan luftledning och kabel samt miljöprövningen är lämpligare för att bedöma andra aspekter. Det kan inte uteslutas att det kan finnas andra intressen som i och för sig skulle kunna vara av relevans för elnätets påverkan på samhället eller enskilda och som inte har uppmärksammats. Intresset av tydliga, förutsebara krav och rättssäkra prövningsprocesser är dock starkt. Om det är motiverat att kunna ta hänsyn till andra aspekter i lämplighetsprövningen i framtiden bör det därför förutsätta en lagändring.

Frågor som inte ingår i lämplighetsprövningen kan aktualiseras inom ramen för miljöprövningen, när det behövs för att uppfylla de krav som ställs enligt miljöbalken. Att det klargörs att de frågor som bedöms i miljöprövningen inte ingår i lämplighetsprövningen innebär att utrednings- och prövningsresurser sparas.

Utredningen lämnar inget förslag avseende samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar men utredningens förslag om en tydligare lämplighetsprövning kan påverka vad som bör ingå i en sådan om den ska ligga till grund för lämplighetsbedömningen.

Miljöprövningen vid linjekoncession

Miljöprövningen av byggande och användning av en ledning

Utredningens förtydligande att det är byggande och användning av ledningen med en i huvudsak bestämd sträckning som ska vara förenlig med miljöbalken bidrar till ökad tydlighet och att undvika att samma fråga prövas enligt olika bestämmelser. Förslaget, om det genomförs ensamt, bedöms inte medföra någon påtaglig skillnad jämfört med hur miljöbalkens bestämmelser tillämpas i dag vid koncessionsprövningen men bidrar tillsammans med förslaget om lämplighet till ökad tydlighet.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Den oklara avgränsningen i dagens regelverk av miljöbalkens tillämpning vid koncessionsprövningen leder till osäkerhet kring hushållningsbestämmelsernas tillämpning. Genom utredningens förslag att det är ledningens huvudsakliga sträckning som ska vara förenlig med 3–4 kap. miljöbalken tydliggörs hushållningsbestämmelsernas koppling till lokaliseringen och frågan om det är förenligt med god hushållning att använda berörda mark- och vattenområden för ändamålet överföring av el.

Vid prövningen av linjekoncession tillämpas hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken även vid pågående markanvändning. Det är en vidare tillämpning än vad som avsågs vid tillkomsten och som är fallet för t.ex. vägar och järnvägar.

Hushållningsbestämmelsernas tillämpning vid pågående markanvändning innebär att upprätthållande och förstärkning av befintliga ledningar försvåras. Processen att förlänga eller ändra en koncession för befintliga ledningar tar längre tid, vilket i sin tur innebär att förstärkningar tar längre tid och att förnyelsetakten minskar eftersom nätföretagen ofta inväntar beslut om förlängning innan en förnyelse genomförs.

Eftersom koncessioner numera i regel gäller tills vidare är det endast en mindre del av ledningarna som omfattas av ett ärende om förlängning eller har tidsbegränsats av skäl som anges i 2 kap. 21 § andra stycket ellagen. Även enstaka ledningar kan dock vara av stor betydelse för elektrifieringen i en viss region. Förslaget kommer också att underlätta prövningen för samtliga förstärkningar. Mängden förstärkningar som kan genomföras snabbare på grund av förslaget är dock svår att uppskatta eftersom det även finns andra skäl att dessa kan ta lång tid att genomföra.

Förslaget innebär att hänsynen till andra markanvändningsintressen i rättslig bemärkelse minskar vid koncessionsprövningen vid pågående markanvändning men i praktiken är det sällsynt att en ledning tvingas flytta på grund av hushållningsbestämmelserna. I regel är det förenligt med en god hushållning att använda redan ianspråktagen mark även fortsättningsvis. De exempel som finns där befintliga ledningar fått flyttas och dras i ny sträckning grundar sig i regel på 2 kap. miljöbalken och hänsyn till människors hälsa och miljön.

Det kan inte uteslutas att en befintlig ledning har en sträckning som visar sig inte längre vara förenlig med god hushållning med mark- och vattenområden eller en kommuns utvecklingsmöjligheter. Om så är fallet kommer utredningens förslag innebära att den frågan inte prövas t.ex. vid en ändring eller förlängning av koncessionen. Pågående ärenden om förlängning av befintlig koncession kommer dock enligt föreslagna övergångsbestämmelser att bedömas enligt äldre bestämmelser och därmed inte påverkas av förslaget.

För koncessioner som gäller tills vidare finns ett skydd för motstående markanvändningsintressen eftersom dessa, om det har gått 40 år sedan de beviljades, kan omprövas på initiativ av länsstyrelse, kommun eller Energimarknadsinspektionen. Vid en sådan omprövning begränsas inte tillämpningen av 3–4 kap. miljöbalken. När möjligheten till omprövning infördes bedömde regeringen[3] att betydelsen av en ändamålsenlig utbyggnad av elnätet motiverade att en omprövning inte bör kunna ske förrän lång tid har förflutit sedan koncessionen beslutades. Som framgår av kapitel 5 skedde den senaste större utbyggnaden av elnät i Sverige på 1980-talet. Merparten av befintliga linjekoncessioner uppskattas vara äldre än 40 år eller ha förlängts. Konsekvensen av omfattande omprövningar av befintligt nät skulle dock riskera att fördröja elektrifieringen och även om möjligheten finns bör den tillämpas med försiktighet. Den genom miljöbalken upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. trädde i kraft 1987 och har sedan dess tillämpats i koncessionsprövningar och förlängningar. För befintliga ledningar som har koncessioner meddelade efter 1987 har alltså en prövning enligt hushållningsbestämmelserna skett.

Vägledning för prövningen och länsstyrelsens roll

Hänsyn till motstående intressen innebär höga krav på anpassning av ledningar. Utredningens förslag om stärkt vägledning avseende fåglar respektive magnetfält syftar till att effektivisera den specifika miljöbedömningen och miljöprövningar av elnät. Genom tydlig vägledning kan tid sparas, t.ex. genom minskad risk för sent uppkomna inventeringsbehov. Ett annat viktigt syfte med stärkt vägledning i dessa frågor är att andra intressen, t.ex. jord- och skogsbruk, som

[3] Prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 55.

riskerar att drabbas av de anpassningar som görs av hänsyn till fåglar och magnetfält inte ska påverkas på ett sätt som är oproportionerligt i relation till det skydd som behövs för fåglars bevarande respektive människors hälsa.

Utredningens förslag att länsstyrelserna ska utreda och klargöra sin roll i avgränsningssamråd och prövningen av elledningar som kräver linjekoncession syftar till att underlätta lokaliseringsutredningar och effektivisera samråd, vilket i sin tur kan underlätta Energimarknadsinspektionens prövning. Vägledning för t.ex. fåglar i kombination med ett klargörande av länsstyrelsens roll kan bidra till tydligare krav i fråga om inventeringar vilket bedöms minska risken för de typer av kompletteringar som ofta tar längst tid.

Andra förslag

För att undvika att villkor ställs som kan riskera att komma i konflikt med syftet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen eller föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732) föreslås att villkor ska vara förenliga med syftet med ledningen och dessa föreskrifter.

Alternativa lokaliseringar ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och prövas inom ramen för den miljöprövning som görs av en ansökan om linjekoncession. De behöver därför inte redovisas ytterligare i ansökan om koncession varför utredningen föreslår att det kravet på en ansökan om linjekoncession ska tas bort.

En särskild utredning föreslås få i uppdrag att genomföra en översyn av ersättningsbestämmelserna för att bidra till större acceptans och snabbare tillståndsprocesser.

10.1.3 Teknikval – bedömning av kabel kontra luftledning

Frågan om teknikval, och då främst valen mellan växel- och likström respektive luftledning och kabel bedöms av många intressenter som viktig. Å ena sidan antar många att kabel medför mindre påverkan på omgivningen än en luftledning. Å andra sidan kan dessa teknikval påverka en lednings funktion och förmågan att upprätthålla driftsäkerhet och elkvalitet. En grundläggande brist på samsyn kring hur dessa tekniska val bör bedömas kan i avsevärd utsträckning orsaka utdragna

koncessionsprocesser för ledningar på de högsta spänningsnivåerna. Nuvarande regler ger också litet utrymme för att bedöma frågan utifrån ett helhetsperspektiv på vad som är lämpligt i elsystemet.

Utredningen förslår att det tydliggörs att valet mellan växel- och likström i huvudsak prövas i lämplighetsprövningen, se avsnitt 10.1.2 och 10.1.6 om tydligare beaktande av alternativa lösningar.

När det gäller växelströmsledningar kräver frågan om valet mellan luftledning och kabel omfattande och tidskrävande utredningar på de högsta spänningsnivåerna om 130 kV och uppåt. Utredningens bedömning är att på dessa spänningsnivåer kommer koncession ges för luftledning vid en sådan ansökan oavsett hur mycket valet utreds. I vissa fall är det inte möjligt att komma fram med en luftledning, t.ex. i storstäder eller i havet, men då står det ofta klart tidigt i processen att kabel måste väljas om ledningen ska kunna byggas.

Det främsta syftet med utredningens förslag är att möjliggöra snabbare prövningsprocesser genom att i förväg och generellt peka ut i vilka situationer kabel ska utredas och användas samt hur valet mellan luftledning och kabel ska bedömas i koncessionsprövningen. Utredningen har bedömt att sådana kriterier bäst regleras i föreskrifter eftersom de bör uppdateras efterhand som kunskapsläge och teknikutveckling förändras. Införs inte tydliga föreskrifter i enlighet med utredningens förslag finns risk för förlängda ledtider.

De av utredningen föreslagna ändringarna i förordningen om nätkoncessioner innebär att luftledning ska utgöra huvudregel för starkströmsledningar med en avsedd spänning om 130 kV eller högre. Kabel innebär typiskt sett mindre påverkan på vissa motstående intressen såsom annan markanvändning, boendemiljöer och skogliga värden. Det betyder inte att kabel vid en samlad bedömning av miljöeffekter alltid kan antas medföra en mindre miljöpåverkan eftersom påverkan på vissa värden såsom hydrologi och markbundna värden kan vara stor.

För växelström på högre spänningsnivåer finns begränsningar för hur mycket kabel som kan finnas i elsystemet utan att svårigheterna att upprätthålla driftsäkerhet och elkvalitet blir för stora. Exakt hur mycket kabel som kan hanteras i systemet är i dag inte känt. Utredningen menar att det därför finns goda skäl att i det skede av kraftig utbyggnad som väntas vara sparsam med det utrymme som finns och bara använda kabel för passager med unika krav och där det är nödvändigt för att kunna genomföra elnätsbyggnation.

Intrång i och konflikter med jord- och skogsbruk är en i regel oundviklig konsekvens av dragningar av elledningar på aktuella spänningsnivåer. Likaså innebär anläggning av elledning oundvikligen någon form av påverkan på naturmiljön. Det centrala syftet med utredningens förslag är att hänsyn fortsatt ska tas till sådana intressen men att undvika att processerna fokuserar på tekniska lösningar som är oförenliga med ett fungerande elnät eller riskerar att leda till så omfattande utredningar och anpassningar av elnätet att elektrifieringen och energiomställningen påtagligt försvåras eller fördröjs. Därför lägger utredningen förslag till kriterier som förtydligar prioriteringarna för teknikvalet i lagstiftningen. Genom restriktiva krav på utredning och användning av kabel på de högsta spänningsnivåerna prioriteras en snabb anpassning av elnätet, en funktionell elförsörjning och att kabeltekniken finns tillgänglig när den är nödvändig även i framtiden.

Kriterierna innebär att modeller och mätmetoder kommer behöva stärkas hos nätföretagen för att kunna bedöma i vilken utsträckning kabel kan användas där kriterierna är uppfyllda. Utredningens föreslagna kriterier innebär dock att arbetet med modeller och mätmetoder kan ske successivt och prioriteras till platser där kabel är aktuellt. Det är motiverat för att inte resursbrist och tidsåtgång för framtagande av modeller ska fördröja elektrifieringen väsentligt. En farhåga skulle kunna vara att kriterierna bromsar kunskapsutvecklingen men det kan motverkas t.ex. genom att regeringen ger uppdrag och resurser till Svenska kraftnät att påskynda arbetet.

Acceptansen för kriterierna, som också avgör deras betydelse t.ex. för effektivare samråd, förutsätter att de ses över i takt med att mer kunskap erhålls och tekniken utvecklas.

Problemet jämfört med nollalternativet är onödigt långsam utbyggnad

I en framtida utveckling enligt nollalternativet, se Nollalternativ – teknikval avsnitt 10.2.3, är problemet i huvudsak en onödig tidsåtgång och resursförbrukning för utredningar av kabelalternativ som i praktiken inte är realistiska alternativ. Syftet med utredningens förslag är därför att åstadkomma tidsbesparingar genom att minska mängden utredningar av kabelalternativ utan att hindra att kabel används där en sådan är uppenbart bättre än en luftledning och där den kan an-

vändas utan risk för att äventyra elnätets funktion. Utredningens förslag till klargörande av teknikvalet bedöms jämfört med nollalternativet inte nämnvärt påverka mängden kabel på spänningsnivåer på 130 kV och uppåt. I dag är det främst inom tätorter som sådana spänningsnivåer markförläggs och med utredningens förslag förtydligas att det alltjämt är ett fall där kabel är aktuellt.

Alternativa men mindre sannolika utvecklingar skulle ge andra problem och syften

Det finns vissa alternativa utvecklingar jämfört med nollalternativet även om utredningen bedömer dem som betydligt mindre sannolika. En sådan alternativ utveckling som beskrivs i avsnitt 10.2.3 är att nätföretagen skulle börja förorda kabel. Om en sådan utveckling skulle bli verklighet förväntas långa ledtider inte vara det främsta problemet. I stället innebär en utbyggnad med relativt mycket kabel att driftsäkerhet och elkvalitet i elnätet riskerar att försämras. I jämförelse med en sådan utveckling skulle utredningens förslag bidra till mindre kabel i växelströmsnätet på spänningsnivåer på 130 kV och däröver och därmed till mindre risker för avbrott och störningar.

Ett klargörande av teknikvalet bedöms även i detta alternativa scenario kunna förkorta ledtiderna, men möjligtvis i mindre utsträckning eftersom nätföretagen antas direkt förorda kabel för att minska tid och resurser på att utreda andra alternativ eller för att säkerställa att tillgängligt utrymme av kabel kan användas till nätföretagets ledningar. Utredningen bedömer därmed att förslaget rörande teknikval skulle få önskvärda effekter också med denna alternativa utveckling.

Ytterligare en alternativ utveckling vore att höga krav på att använda kabel leder till att elnätsföretagen för att undvika instabilitet i näten avstår från att bygga ledningar för vilka en stor andel kabel pekas ut, eller riskerar att pekas ut, som det enda alternativet. Utredningen ser i huvudsak detta som en variant av nollalternativet eftersom den förväntade effekten av detta är att elnätsföretaget i stället ansöker om att bygga en annan ledning för att tillgodose det aktuella överföringsbehovet eller mest sannolikt att ledningen inte byggs alls. Det innebär att utbyggnadsprocessen tar lång tid och att det finns potential för tidsvinster i utredningens förslag. Om denna variant av nollalternativet skulle innebära att utbyggnaden, också över tid, blir mindre än vad som bedöms behövas skulle problemet vara att klimatomställ-

ningen inte bara fördröjs utan också hejdas. Utredningens förslag skulle därmed få ännu mer motiverade effekter under ett sådant scenario.

10.1.4 Förhandsbesked för elledning

För stora starkströmsledningar som påverkar många intressen tar det ofta särskilt lång tid att få koncession. Sådana ledningar är dock centrala för elektrifieringen och för att energi- och klimatmålen ska kunna nås. Utredningen föreslår därför att förhandsbesked ska kunna sökas i ett tidigt skede om en ledning ska anses lämplig ur allmän synpunkt enligt kraven i 2 kap. 12 a § ellagen.

Förslaget om förhandsbesked gäller bara starkströmsledningar som prövas av nätmyndigheten och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Utredningen bedömer att det främst är Svenska kraftnät som kommer att ansöka om förhandsbesked för transmissionsnätet, medan regionnätsföretagen kommer att ha mindre behov av en sådan möjlighet. Förslaget om förhandsbesked förutsätter att utredningens förslag om tydliga krav för lämplighetsprövningen också genomförs.

Åren 2016–2021 ansökte Svenska kraftnät om koncession för i genomsnitt två transmissionsnätsledningar per år men enligt prognosen kommer det att öka till 6,5 ansökningar per år för 2022–2027. Det går inte att förutse hur många av de ärendena som kommer att ha behov av förhandsbesked. Även om det blir få ärenden kommer dock varje ledning i transmissionsnätet att ha stor betydelse för elektrifieringen och varje förhandsbesked kan därför göra väsentlig skillnad.

Ett tidigt beslut att en ledning är lämplig kan tydliggöra ledningens vikt vid samråd och avvägningar samt öka acceptansen för att en ledning behövs eller är lönsam. Det ökar förutsebarheten för nätföretaget men också för kommuner, boende och andra berörda. Stora indirekta besparingarna bedöms kunna uppnås genom att tidigarelägga lämplighetsprövningen och därmed tidigt fokusera på det faktiska syftet med att bygga ledningen ur ett större system- och beredskapsperspektiv. Det förväntas innebära att större hänsyn tas till den sammanhängande nätutvecklingen och vissa överföringstekniska aspekter under resterande koncessionsprocess och kan hjälpa Energimarknadsinspektionen att skapa en tydlig organisation kring dessa frågor.

Vidare bedöms stora indirekta besparingar kunna nås om dessa systemaspekter ges större tyngd i avgränsningssamråd.

När lämplighetsbedömningen görs innan avgränsningssamråd kan samrådet genomföras med ett ökat fokus och en ökad tydlighet kring en lednings allmänna lämplighet utan att riskera att de tekniska parametrarna som prövas i lämplighetsbedömningen överskuggas av andra markanvändningsintressen och miljökonsekvenser.

Förslaget innebär också att om en begäran om förhandsbesked görs får den även avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § ellagen, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § ellagen och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen. Utredningen bedömer att den möjligheten främst kommer att användas för att få besked om en alternativ utformning inte är förenlig med de kraven, vilket skulle tydliggöra att det alternativet inte behöver utredas eller ingå i miljöprövningen. Exempel på en sådan bedömning kan vara att ett likströmsalternativ inte anses uppfylla kraven på lämplighet. Det kan också avse en förklaring att en alternativ utformning, såsom att sambygga ledningen med en annan ledning eller att använda kabel mer än i viss omfattning, inte uppfyller kraven i ellagen eller målen för driftsäkerhet. För de alternativ som anses uppfylla kraven och ska utredas påverkas inte miljöprövningen.

Energimarknadsinspektionens bedömning att en ledning är lämplig ska, med viss möjlighet till omprövning, vara bindande för den efterföljande koncessionsprövningen. Energimarknadsinspektionens bedömning att en alternativ utformning av en ledning inte uppfyller kraven i 2 kap. 12 a § eller 12 b § andra stycket ellagen är endast vägledande. Trots det bedömer utredningen att en sådan bedömning från Energimarknadsinspektionen i de flesta fall bör få betydelse för flera samrådsparter såsom kommuner och länsstyrelser och därmed öka nätföretagets möjligheter att leda och genomföra ett effektivt samråd.

Vinsten med en tidig bedömning från Energimarknadsinspektionen är också att de frågor som omfattas av ett förhandsbesked kan utredas och prövas parallellt med t.ex. framkomlighetsstudier eller myndighetsdialoger inför samrådet. Frågorna kan då bedömas preliminärt innan nätföretaget färdigställer ansökan. Om den typen av frågor avgörs först i koncessionsprövningen, och Energimarknadsinspektionen gör en annan bedömning än den nätföretaget har gjort, finns risk att delar av teknisk förstudie, samråd och miljökonsekvensbeskriv-

ning behöver göras om. Det beror på att förutsättningarna för t.ex. lokaliseringsutredningen påverkas på ett grundläggande sätt av utfallet av lämplighetsbedömningen. Om och när det kan vara motiverat att begära ett förhandsbesked och om det bör inkludera en bedömning av alternativ måste avgöras av nätföretaget utifrån fördelarna för processen som helhet.

För att detta förslag ska spara tid och resurser och skapa en bättre process med större system- och beredskapsfokus krävs att Energimarknadsinspektionen och övriga myndigheter ges möjligheten att ta välinformerade beslut kring lämpligheten. Det finns en risk att besparingar uteblir om myndigheter t.ex. väger in fler delar av koncessionsprövningen än endast lämpligheten eller inte vill utesluta alternativ innan hela koncessionsprocessen genomförts.

Ett negativt förhandsbesked, dvs. ett beslut att inget alternativ som ingår i begäran bedöms uppfylla kraven för allmän lämplighet, får överklagas direkt. Ett sådant beslut kan främst förväntas överklagas av nätföretaget. Ett positivt förhandsbesked får enligt förslaget endast överklagas i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. På så sätt undviks att utbyggnadsprocessen försenas.

Ett positivt förhandsbesked kan i vissa fall leda till besparingar på upp till några månader. Det rör projekt där det är ifrågasatt om en ledning överhuvudtaget behövs eller är lönsam och den frågan antas få stor vikt i samråd och koncessionsprövning. Det kan också leda till motsvarande tidsvinst om ett alternativ som inte anses lämpligt eller uppfyller andra krav inte behöver utredas i den vidare processen.

Utredningens förslag till förhandsbesked omfattar endast frågor som ingår i lämplighetsprövningen eller en bedömning av alternativa utformningar som kan påverka ledningens funktion eller möjligheter att uppfylla angivna krav. Det kan inte användas för att avfärda en viss lokalisering mellan anslutningspunkterna i elnätet. När det gäller den specifika miljöbedömningen finns en möjlighet enligt 6 kap. 32 § miljöbalken att begära länsstyrelsens bedömning i fråga om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen har den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Denna möjlighet skulle i vissa fall kunna användas för att få tydligare och tidigare vägledning om miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig.

10.1.5 Undantag från vissa förbud – biotopskydd och strandskydd

När en ny starkströmsledning byggs anpassas dragningen normalt så långt möjligt för att undvika intresse- och målkonflikter men det går bara till en viss gräns. Därför uppstår ofta behov av ett stort antal dispenser på grund av påverkan på naturvärden, bl.a. områden som omfattas av strand- eller biotopskydd. Hur många dispenser som behövs varierar kraftigt beroende på ledningens längd, typ, vilka intressen som påverkas m.m.

Även när befintliga ledningar ska förnyas eller förstärkas kan dispenser från strand- och biotopskydd krävas, särskilt om sträckningen förändras. Vid underhåll av befintliga ledningar kan dispens också krävas bl.a. från särskilda biotopskydd inom områden som omfattas av bestämmelserna i skogsvårdslagen (1979:429) och handläggs av Skogsstyrelsen.

Det finns ingen samlad statistik över hur många dispenser från generellt biotopskydd respektive strandskydd som utbyggnad av en kraftledning medför. Det varierar kraftigt beroende på vilken typ av landskap ledningen byggs i och biotopskydden varierar mer än strandskydden. Utifrån erfarenheter från prövning rör det sig typiskt om 3–5 dispenser från strandskydd och ett fåtal biotopskydd per mil och ledning. Det kan dock krävas avsevärt mer beroende på ledning. Projektet för transmissionsnät för sträckan Nybro-Hemsjö innebär krav på i genomsnitt 13 dispenser per mil från generella biotopskydd, i genomsnitt 3 dispenser per mil från särskilda biotopskydd (räknat tillsammans med särskilda områdesskydd) och i genomsnitt 9 dispenser per mil från strandskydd.

Antalet dispenser i det specifika fallet beror förutom typ av ledning på landskapet och antalet skyddade objekt också på hur lätta de är att undvika vid planering. Särskilda biotopskydd värderas vanligen högre i en tidig planering och undviks därmed oftare.

Utredningen uppskattar handläggningstiden för dispens avseende generella och särskilda biotopskydd till 1–6 månader men enligt uppgifter från regionnätsbolag kan den i dagsläget uppgå till 1–1,5 år hos vissa länsstyrelser.

När det gäller generella biotopskydd och strandskydd beviljas dispens i de allra flesta fall. Utredningen bedömer att förslaget om att införa undantag från kraven på dispens skulle möjliggöra en snabbare

utbyggnad av elnät. Utredningen föreslår i avsnitt 6.3 ett uppdrag till länsstyrelsen att se över hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession. En tydlig roll för länsstyrelsen kan säkerställa att hänsyn tas till generella biotopskydds- och strandskyddsområden även om undantag införs och att den som ska bygga eller underhålla nät även fortsatt kommer att ha incitament att undvika påverkan på sådana områden så långt det är möjligt. Även tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken förblir oförändrade.

Utredningen bedömer att tillsammans med att naturskyddet och kravet på val av lämplig plats alltid gäller i miljöprövningen, skulle effekten av ett undantag för starkströmsledningar på strandskyddets syften enligt 7 kap. 13 § bli marginell. Ett införande av undantagen skulle även kunna underlätta mer parallella prövningsprocesser eftersom dispensansökningar ofta behöver göras sent i tillståndsprocessen.

När det gäller de särskilda biotopskydden förekommer det att dispens inte ges för underhållsåtgärder som är nödvändiga för att upprätthålla kraven på driftsäkerhet och skydd mot person eller sakskada från befintliga ledningar. I viss utsträckning kan det föreslagna begränsade undantaget i detta avseende påverka miljöskyddet i sådana områden. Riskerna för alltför stor negativ påverkan motverkas dock av det skydd för fortplantingsområden och livsmiljöer som artskyddet innebär och kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vid åtgärder som kan innebära en ändring av naturmiljön. Vikten av att upprätthålla säkerheten i befintligt nät får därför enligt utredningen anses väga tyngre än behovet av en prövning enligt bestämmelserna om biotopskydd.

10.1.6 Gemensamma syften för förslagen

De intermediära syftena med förslagen är att möjliggöra en snabbare utbyggnad av elnätet. Det finns redan incitament i dagens system för såväl användning som produktion av fossilfri el, inte minst via styrmedel som missgynnar utsläpp av växthusgaser. Högre kapacitet i elnätet kan i kombination med dessa styrmedel leda till en snabbare elektrifiering.

Att överföringskapacitet finns i rätt tid i relation till överföringsbehoven är en förutsättning för att elnätet ska kunna utnyttjas för elöverföring på ett ändamålsenligt sätt. Det är dock inte ett tillräckligt villkor för att elproducenter och elanvändare verkligen ska välja att etablera verksamhet och utnyttja överföringspotentialen. Till de viktigare syftena med förslagen hör att de också ska medverka till god funktion och stabilitet i elnätet.

Funktion och stabilitet är avgörande

En utbyggnad som äventyrar elnätets funktion eller stabilitet är inte något reellt handlingsalternativ eftersom nätägarna i ett sådant fall snarare skulle avstå från att bygga nät. Även om en sådan utbyggnad mot förmodan skulle göras skulle det påverka viljan att investera i verksamheter som är beroende av stabil elöverföring och god elkvalitet.

Tydligare beaktande av alternativa lösningar

Att ökad elanvändning och -överföring är nödvändigt för att nå klimatmålen utesluter inte att det på marginalen finns andra åtgärder som är bättre alternativ. Om och när t.ex. val av lokalisering av elanvändande verksamhet, användande av flexibilitetslösningar eller energieffektiviseringar är möjliga kan det i vissa fall vara ett bättre alternativ än ytterligare utbyggnad och förstärkning av elnätet.

På marginalen och i enskilda fall kan det finnas bättre alternativ till att bygga ut elnät men inga sådana alternativ har potential att eliminera behovet av utbyggnad. Utbyggnadsbehovet är stort även om andra alternativ också utnyttjas. Det är dock viktigt att utredningens förslag inte leder till att alternativa lösningar inte kommer till stånd i önskad omfattning. Sådana lösningar är komplement till en utbyggnad och bör användas där de bidrar på ett bättre sätt än ytterligare elnätsförstärkning. Om alternativa lösningar används där de verkligen är bättre kan det bidra till snabbare processer genom att resurser inte behöver användas för ledningsdragningar.

Ellagens allmänt hållna bestämmelse om anläggningens lämplighet innebär osäkerhet kring hur olika typer av alternativ till anläggningen, eller alternativ för utformningen av den, bör beaktas inom ramen för koncessionsprövningen. Det är också oklart hur alternativ ska be-

dömas i relation till allmän lämplighet eller enligt miljöbalkens bestämmelser. Detta leder till att det blir svårare att bemöta eventuella invändningar i samrådet, en ökad risk för krav på kompletteringar av koncessionsansökan och en risk för motstridiga slutsatser i koncessionsprövningen.

Flera av utredningens förslag syftar till att tydliggöra vilka alternativ som är relevanta för koncessionsprövningen och på vilket sätt de bör beaktas. Sammantaget får utredningens förslag följande innebörd:

- Alternativ till att bygga elnät ska beaktas genom stärkt planering och främjas genom andra styrmedel såsom avgifter. I koncessionsprövningen ska utvecklingen av sådana alternativ beaktas genom att ta hänsyn till den förväntade utvecklingen vid bedömningen om ökad nätkapacitet behövs eller är lönsam inom ramen för lämplighetsprövningen.
- Alternativa sätt att föra över el ska beaktas vid koncessionsprövningen om alternativen kan fylla samma funktion, dvs. flera alternativ kan uppfylla ändamålet med ledningen. Inom ramen för koncessionsprövningen bedöms ledningens placering i nätet och tekniska utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning vid lämplighetsbedömningen. Alternativ kan aktualiseras om det finns skäl att anta att nätföretaget inte har valt ett ändamålsenligt alternativ.
- Alternativ till att bygga elnät och alternativa sätt att föra över el utgör olika sätt att uppnå ändamålet med verksamheten. Sådana alternativ ska i regel inte redovisas inom ramen för den miljöbedömning som sker vid en ansökan om linjekoncession. Undantagsvis kan länsstyrelsen begära att så ska ske vid samrådet.
- Alternativ för den valda överföringstekniska lösningen såsom olika lokaliseringar och sätt att utforma den valda överföringstekniken ska bedömas utifrån dess förenlighet med miljöbalkens bestämmelser. Bedömning av ledningens utformning som luftledning eller kabel ska bedömas enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna för detta teknikval, se avsnitt 10.1.3.
- Genom möjligheten till förhandsbesked kan nätföretaget begära ett tidigt besked om ett visst sätt att föra över el ska anses lämpligt eller inte. En sådan begäran kan även inkludera en tidig be-

dömning av om en eller flera alternativa utformningar för den valda överföringstekniska lösningen är förenliga med ändamålet med ledningen, vissa föreskrifter och målen för driftsäkerhet.

Genom att överväga alternativ till att bygga elnät i ett tidigt skede inom ramen för planeringen av de verksamheter eller åtgärder som orsakar behovet av överföring av el kan klimatomställningen ske snabbare och med mindre negativa samhällsekonomiska konsekvenser än om sådana alternativ inte övervägs. Elnätsbyggnation ska anpassas till den förväntade utvecklingen, vilket bedöms inom ramen för koncessionsprövningen. En linjekoncession bör dock inte användas som styrmedel för att framtvinga en annan utveckling av framtida behov. Det skulle få alltför stora negativa konsekvenser i form av komplexa bedömningar och riskera att fördröja omställningen.

Utredningens förslag för en tydligare prövning av linjekoncessioner i avsnitt 6.3 och val av teknik mellan luftledning och kabel i avsnitt 6.4 innebär sammantaget att det blir tydligare hur alternativa sätt att föra över el och alternativ för den valda överföringstekniska utformningen ska bedömas inom ramen för en linjekoncession. Förslagen är inte direkt beroende av varandra men bör genomföras tillsammans för att uppnå syftet att korta ledtider för att bygga elnät och därigenom bidra till ökade förutsättningar för att nå klimatmålen. De bör också genomföras tillsammans med utredningens förslag om planering i avsnitt 6.2 för en effektiv omställning. Den möjlighet att ansöka om förhandsbesked som föreslås i avsnitt 6.5 kan innebära stor skillnad för vissa projekt genom att minska risken att vissa frågor försenar projektet.

Utredningens förslag begränsar prövningsmyndighetens handlingsutrymme t.ex. vid lämplighetsprövningen och bedömningen av valet mellan luftledning och kabel. En sådan begränsning motiveras av att den är nödvändig för att uppnå syftena med en snabbare elektrifiering och att bygga ett stabilt elsystem. Utredningen har bedömt vilka effekter förslagen kan förväntas få för t.ex. motstående markanvändningsintressen och människors hälsa och miljö samt kostnaderna för elnätets anpassning. Som framgår av nollalternativet i avsnitt 10.2 kommer elnätets anpassning medföra konsekvenser för dessa intressen i form av bl.a. ianspråktagande av mark, störande anläggningsarbeten, avverkning av skog och påverkan på landskapsbilden. Med hänsyn till de skydd som finns för motstående markanvändnings-

intressen och människors hälsa och miljö i miljöbalken samt hur tillämpningen kan antas utvecklas utan att förslagen genomförs bedömer utredningen att konsekvenserna av utredningens förslag för dessa intressen bör bli marginella.

10.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

Här beskrivs nollalternativ relaterat till respektive förslagsområde i den ordning de beskrivs i avsnitten 10.1.1–10.1.5.

Några särskilda aspekter av nollalternativet som är relevanta för de olika förslagen diskuteras i avsnitt 10.2.6. Bland annat konstateras där att förslagen kan vara mer eller mindre robusta i förhållande till framtida utveckling men att den framtida alternativa utveckling gentemot vilka förslagen jämförs inte är avgörande för vikten av att de genomförs. I avsnitt 10.2.7 beskrivs alternativ som övervägts med potential att uppnå samma syfte som utredningens förslag.

10.2.1 Nollalternativ – elnät i planeringen

Regional samordning av energi- och klimatomställningen kommer att vara viktigt för att nå klimatmålen. Sannolikt kommer länsstyrelserna fortsatt att ha en central roll genom uppdrag at t samordna och leda genomförandet av regionala energi- och klimatstrategier. Bristen på långsiktighet kan skapa utmaningar t.ex. när det gäller resurstillsättning och att långsiktigt bygga upp kompetens, erfarenhet och nätverk.

Även kommunerna kommer att ha en viktig roll i arbetet att nå klimatmålen men rollen är delvis oklar. Kommuner kommer troligtvis fortsatt att i stor utsträckning genomföra energi- och klimatplanering. Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering kommer att betraktas som föråldrad och inte tillämpas i någon egentlig utsträckning. Det kommer skilja sig från kommun till kommun när och hur de kommunala energi- och klimatplanerna tas fram samt vad de avser.

Planeringen kommer genomföras utan gemensam struktur för energi- och klimatplaner på kommunal, regional och nationell nivå. Det kommer vara otydligt hur samordning ska ske mellan olika nivåer och med annan planering, t.ex. nätutvecklingsplaner och fysisk planering.

Nätföretagen kommer att sammanställa och värdera hur behov kommer att utvecklas och basera nätutvecklingsplanerna på en förväntad regional och kommunal utveckling. De kan väntas efterfråga underlag bl.a. från länsstyrelser, regioner och kommuner till stöd för sina bedömningar. Information om planerade förnyelser, förstärkningar och nybyggnation av elnätet kommer finnas i nätutvecklingsplaner men de kan sakna uppgifter om relevanta markbehov för åtgärderna. Nätutvecklingsplanerna kommer även att tydliggöra behov av t.ex. flexibilitet och lagring. Information i olika nätutvecklingsplaner behöver beaktas för att få en för respektive kommun eller region relevant helhetsbild. Det kommer fortsatt saknas tydlighet om och i så fall hur eventuella prioriteringar ska göras.

När det gäller planering enligt PBL kommer nätföretagen lägga alltmer resurser på att bevaka elnätets intressen. Frågan vilka hänsyn som bör tas invid befintligt nät kommer bedömas av respektive kommun i det enskilda fallet. Elnätets nuvarande och framtida markbehov kommer behöva identifieras inom ramen för respektive planeringsprocess enligt PBL. Varje kommun behöver värdera och bedöma vad hänsyn till bl.a. elsäkerhet och driftsäkerhetsaspekter innebär.

I dag behöver transmissionsnätet ofta ta ny mark i anspråk när en förstärkning ska genomföras och det blir allt svårare att underhålla och förnya transmissionsnätet i befintlig sträckning på grund av t.ex. bebyggelse som tillkommit invid ledningen, skyddade områden enligt miljöbalken och motstående riksintressen. Utan uppdaterade riksintresseanspråk bedöms denna utveckling fortsätta och underhåll av befintligt nät respektive nödvändiga förnyelser och förstärkningar försvåras.

10.2.2 Nollalternativ – tydligare prövning av linjekoncessioner

I nollalternativet fokuserar lämplighetsprövningen fortsatt primärt på bedömning av system- och beredskapsperspektiv, behovet av en ledning och att ledningen inte är samhällsekonomiskt olönsam. Nätföretagen bedöms i hög utsträckning fatta investeringsbeslut som på bästa sätt uppfyller kraven om en anläggnings allmänna lämplighet och avslag är ovanligt på denna grund. Lämplighetsprövningen omfattar även bedömningar av t.ex. lämpligheten i lokalisering och teknikval.

Prövningsmyndigheten kommer fortsatt ha ett stort handlingsutrymme vid lämplighetsprövningen. Det finns därmed en flexibilitet i prövningen att ta hänsyn till aspekter som för tillfället framstår som relevanta. Det innebär mindre förutsebarhet och det kan förväntas vara svårt för nätföretagen att veta vilket underlag de ska ge in och för Energimarknadsinspektionen att avgöra vilka aspekter som måste bedömas. Mer kompletteringskrav kan förväntas tills en praxis har utvecklats. Det är också troligt att fler motstridiga åsikter i projekten blir svårare att hantera i samråd om det är osäkert hur de ska bedömas. Samtidigt är det liten sannolikhet för att ledningar byggs som inte behövs eller som är samhällsekonomiskt olönsamma när så mycket elnät krävs.

Utan utredningens förslag kommer fler frågor bedömas både i lämplighetsprövningen och miljöprövningen, vilket kräver mer resurser för prövningen och att den riskerar att ta längre tid. Slutsatserna i bedömningarna riskerar att bli motsägelsefulla eftersom vissa frågor bedöms ur olika perspektiv som inte behöver leda till samma svar. Hushållningsbestämmelserna har en fortsatt vid tillämpning som ställer högre krav på anpassning vid pågående markanvändning än vad som gäller för andra miljöfarliga verksamheter, vägar och järnvägar.

Hänsyn till motstående intressen innebär höga krav på anpassning av ledningar. Särskilt omfattningen av kravet på hänsyn till fåglar och människors hälsa med anledning av magnetfält är svårbedömda. En möjlig utveckling på grund av denna osäkerhet är att större hänsyn krävs och tas än vad som är motiverat. Det kan få konsekvenser för både elnät och andra intressen som får stå tillbaka på grund av de hänsyn som tas. En annan möjlig utveckling är att för liten hänsyn tas, vilket kan riskera att påverka artskyddet på ett otillåtet sätt eller innebära risker för människors hälsa.

Nollalternativet är att kraven på utredning såväl för lämplighetsprövningen som miljöprövningen fortsätter öka och att tiden för samråd, framtagande av ansökan om koncession och handläggning riskerar att bli längre jämfört med i dag.

10.2.3 Nollalternativ – teknikval

Nätföretagen är överens om att luftledning oftast är mest tekniskt lämpligt och kostnadseffektivt i det svenska växelströmsnätet med en avsedd spänning om 130 kV och uppåt. Kabel har använts där luft-

ledning inte bedöms som framkomlig, företrädelsevis inom tätorter. Utredningen gör bedömningen att luftledning kommer att vara den tekniskt mest lämpliga lösningen på dessa spänningsnivåer den närmast förutsebara tiden.

Med ett stärkt kunskapsunderlag och utvecklad teknik för växelströmskabel kan bedömningen komma att förändras i framtiden och särskilt på spänningsnivåerna 130–220 kV. Om det sker kan, utöver tekniska överväganden, den ekonomiska rimligheten bli mer avgörande för frågan om teknikval på dessa spänningsnivåer.

Nuvarande utveckling innebär ett stort behov av snabb ökning av överföringskapaciteten. Samtidigt förlängs handläggningstiderna för koncessionsansökningarna av alltmer komplexa bedömningar av valet mellan luftledning och kabel och nätföretagen behöver lägga mer tid och resurser på att motivera detta teknikval. Nollalternativet är därmed att handläggningstiderna snarast kommer att öka jämfört med i dag.

Kraven på omfattande utredningar av valet mellan luftledning och kabel kan eventuellt innebära att nätföretagen i större utsträckning tvingas ta fram modeller och mätmetoder för att bedöma de tekniska förutsättningarna i hela eller stora delar av nätet. Det skulle ta mycket resurser i anspråk, t.ex. inom elkvalitet, i en situation med en redan problematisk kompetensförsörjning. Det skulle visserligen öka kunskapsunderlaget för att bedöma valet mellan kabel och luftledning men ske på bekostnad av en avsevärt långsammare anpassning av elnätet.

Nollalternativ – den mest sannolika utvecklingen

Den mest sannolika utvecklingen med nuvarande lagstiftning är att elnätsföretagen även fortsättningsvis förordar luftledning där det är mest tekniskt lämpligt, trots ökad administration och tidsåtgång eftersom kabelutredning kan komma att krävas i varje del där det finns en konflikt med motstående intressen. I de flesta fall där nätföretagen förordar luftledning bedöms utredningen också leda till att koncession ges för det.

Andelen kabel jämfört med dagens elnät kommer dock ändå att öka, främst för att nätföretagen kommer att behöva använda kabel vid anslutning av den planerade utbyggnaden av havsbaserad vindkraft och för förstärkningar av elnät i storstadsområden. För att kabel ska

kunna användas i sådana projekt, utan att det får alltför stora konsekvenser för nätföretagens möjligheter att upprätthålla driftsäkerhet och elkvalitet, kommer det att bli viktigare att undvika kabel där den lösningen inte är nödvändig.

Förhållandena kan komma att ändras över tid, med teknisk utveckling och ökad kunskap om hur t.ex. elkvalitet påverkas av växelströmskabel. Om den tekniska utvecklingen och kunskapsunderlagen leder till ett ökat utrymme för att använda växelströmskabel kan frågan om dess användning, främst på spänningsnivåerna 130–220 kV förväntas avgöras genom en bedömning om kabel sammantaget leder till mindre miljöeffekter och om det i så fall är rimligt att använda sådan. Så länge kostnaderna för kabel förblir väsentligt högre än luftledning förväntas även en sådan bedömning leda till att kabel används i begränsad omfattning.

Utredningen bedömer att utredningsbehovet för kabel i nollalternativet skulle kvarstå eller öka jämfört med dagens nivå men att nätbolagen även fortsättningsvis i slutänden kommer att bygga med luftledning i så gott som alla fall där det anses tekniskt mest lämpligt.

Alternativ framtida utveckling – mindre sannolik utveckling

Ett alternativt scenario är att behovet av snabbt ökad kapacitet blir så stort att nätföretagen börjar förorda kabel även i fall där det inte är tekniskt lämpligt eller kostnadseffektivt. Genom att direkt förorda kabel minskar behovet av att utreda andra alternativ och tid och resurser sparas i prövningsprocessen. Denna utveckling skulle innebära en risk att mer markförlagd kabel byggs än vad som är teknisk lämpligt i det svenska växelströmsnätet på 130 kV och uppåt.

Det påverkar i sin tur nätföretagens möjlighet att möta kraven på god elkvalitet och en sådan utveckling skulle också kunna medföra högre anslutnings- och elnätsavgifter än vad den mer sannolika utvecklingen enligt nollalternativet skulle göra på grund av kabelns högre kostnader och anpassningar för att upprätthålla driftsäkerhet. En minskad driftsäkerhet kan i vissa fall kompenseras med ytterligare investeringar i elnätet för att exempelvis skapa redundans för kabelbrott eller installera kompensationsutrustning för oönskade elektriska fenomen. Uppstår problem med elkvalitet kan dessa i viss utsträckning hanteras genom filter. Det skulle ytterligare försämra

möjligheten att i förlängningen hålla nere anslutnings- och elnätsavgifterna.

Utredningen bedömer att denna alternativa utveckling är mindre sannolik, men den kan tjäna som en referenspunkt för att bedöma hur robust utredningens förslag är. Jämfört med denna alternativa utveckling finns det i huvudsak potential till förändringar som innebär ett stabilare elsystem, lägre kostnader för elkunderna och ökad elektrifiering.

10.2.4 Nollalternativ – förhandsbesked

Om utredningens förslag om förhandsbesked inte genomförs kommer det fortsatt saknas möjlighet för nätföretaget att få ett tidigt bindande besked i fråga om en ledning behövs eller är lönsam och uppfyller de krav som ställs på lämplighet. Dialogen med kommuner och markägare kommer i ett fåtal projekt, särskilt sådana som avser de högsta spänningsnivåerna, att tyngas av ett ifrågasättande om ledningarna behövs och om den förordade lösningen är lämplig.

Det kommer också saknas möjlighet att få Energimarknadsinspektionens bedömning av om en alternativ utformning uppfyller ledningens funktion och vissa krav som ställs på en ledning. I ett fåtal projekt där en viss utformning är avgörande för lokaliseringsutredning och miljöbedömning kan det orsaka svårigheter att genomföra ett effektivt samråd och en bra miljökonsekvensutredning.

I nollalternativet påverkas kvaliteten i samråd och miljöbedömning. Det kan orsaka förseningar med upp till flera år genom t.ex. sent uppdagade behov av inventeringar, anpassningar av lokalisering eller avslag på grund av brister i underlagen.

10.2.5 Nollalternativ – undantag från vissa förbud biotop- och strandskydd

Nollalternativet innebär att dispens måste beviljas för varje enskilt fall när förbud som gäller till skydd för biotop- eller strandskyddsområden berörs av en starkströmsledning som kräver nätkoncession för linje.

I allmänhet ges dispens från strandskydd och generellt biotopskydd. Utredningen utgår därför från ett nollalternativ där vare sig

generellt biotopskydd eller strandskydd kommer att hindra utbyggnad av ledningar men där dispenser behöver sökas i varje enskilt fall. Dessa dispenser söks normalt sent i utbyggnadsprocessen. I projekt där mer parallella processer tillämpas för andra prövningar såsom koncession och ledningsrätt kan dessa dispenser begränsa möjligheten att korta den totala ledtiden.

Avslag är vanligare för särskilda biotopskydd och de hyser oftare skyddade arter. Utredningen utgår därför från ett nollalternativ där ledningsdragning genom områden med särskilt biotopskydd i stor utsträckning kommer att undvikas och att dispens kommer att krävas när det inte går. Vid förnyelse och förstärkningar av ledningar kommer det särskilda biotopskyddet att bidra till att ledningar behöver dras i ny sträckning och koncessioner ändras. Ett avslag från dispens kan också leda till att nödvändigt underhåll av en ledning försvåras eller omöjliggörs.

För samtliga dispensärenden krävs en naturvärdesinventering enligt SIS-standard. Dessa inventeringar är ibland tidskritiska då de bara kan göras en specifik tid på året. Nollalternativet innebär alltså ett utredningskrav som kan bidra till att utredningsprocessen tar lång tid och utbyggnaden av elnät fördröjs. För närvarande finns också en trend som innebär att det blir svårare och tar längre tid att få tillgång till fastigheter för att göra de undersökningar som behövs.

10.2.6 Nollalternativ – på en förslagsövergripande nivå

För att upprätthålla befintligt elnät och möta den ökade efterfrågan planeras omfattande förnyelser och förstärkningar, se avsnitt 5.3.5. Dessutom behövs omfattande nybyggnation av ledningar. Kapaciteten i elnäten kommer att öka jämfört med dagens nivå. Såväl omfattning som takt är osäker. Svenska kraftnät planerar[4] att bygga 80 mil ny ledning och förnya 170 mil ledning under perioden 2022–2031 och byggtakten förväntas[5] vara på en motsvarande nivå åtminstone till 2040. Detta kan jämföras med en byggtakt om i genomsnitt 30 mil ledning per tioårsperiod under 1990, 2000 respektive 2010-talet.[6] Svenska kraftnät räknar[7] med att antalet koncessionsansökningar avseende

[4] Svenska kraftnät (2021c), s. 126.
[5] Svenska kraftnät (2021c), s. 131.
[6] Inspel från Svenska kraftnät.
[7] E-post från Svenska kraftnät den 23 februari 2022.

transmissionsnätsledningar kommer mer än trefaldigas de kommande tio åren, se avsnitt 6.3.7. Även andra typer av tillstånd och dispenser lär öka i motsvarade mån. Elnätsbyggnationen i regionnätet förväntas[8] vara lika eller mer omfattande de kommande tio åren. Utvecklingen kommer innebära en relativt kraftig ökning av resursbehov hos nätföretag samt prövningsmyndigheter t.ex. Energimarknadsinspektionen, länsstyrelser och kommuner. Även samrådsparter, remissinstanser och överprövande instanser kan förväntas behöva lägga mer tid och resurser på elnätsbyggnation i framtiden.

Utredningens förslag syftar till att snabba på utbyggnadstakten, jämfört med ett nollalternativ som kan beskrivas som för långsamt. Utredningens analyser visar att utbyggnaden tar lång tid men att de flesta ansökningar om koncession beviljas. De fåtal avslag som meddelas motiveras främst med att utredningen är otillräcklig. Det går i dessa fall alltså inte att dra slutsatsen att en ledning inte kan byggas om utredningen görs om. Ett sådant omtag innebär dock många års försening. Att avslag varit ovanliga behöver inte heller betyda att sådana inte skulle kunna ske i framtiden. Det kan också finnas önskade ledningsdragningar som nätföretagen inte har ansökt om eller dragit tillbaka, eftersom de har bedömt att risken för avslag har varit för stor. Utbyggnaden bedöms därför kunna genomföras med nuvarande lagstiftning oavsett till vilken kapacitet det visar sig behövas men det kommer att ta alltför lång tid för att nå klimatmålen.

Energieffektiviseringar, flexibel användning och energilager kan bidra till minskade utsläpp men bedöms inte ha potential att ersätta behovet av elnätsutbyggnad. Det kvarstår även med sådana kompletterande åtgärder.

Planerad elnätsbyggnation leder till ett ökat antal koncessionsprövningar och andra ansökningar och ökade krav på resurser och kompetensförsörjning hos nätföretag, konsulter, Energimarknadsinspektionen, länsstyrelser, kommuner och andra berörda, se vidare avsnitt 6.3.7.

Målkonflikter med markanvändning och andra intressen ökar, vilket innebär risk för förlängda processer. Det motverkas av förväntad effektivisering av processer. Kraven på anpassning av ledningar blir allt högre och koncessionsprocesserna längre och mer resurskrävande. Eftersom koncessioner söks för varje enskild ledning är det

[8] Baserat på uppgifter om förväntad elnätsbyggnation de kommande tio åren i e-post från Vattenfall Eldistribution den 1 mars 2022 och från E.ON Sverige den 18 februari 2022.

är svårt att ta hänsyn till den sammanhängande nätutvecklingen med syfte att förstärka elnätet drift- och kapacitetsmässigt. Energimarknadsinspektionen avslår normalt inte koncessionsansökningar på grund av bristande lämplighet men däremot kan det krävas kompletteringar rörande t.ex. syfte, effektbehov, teknisk utformning, jordning och kostnader. Majoriteten av avslagen och kompletteringar i koncessionsärenden hänförs dock till miljökonsekvenser.

I nollalternativet förväntas nätföretagen fortsätta förorda de alternativ som i deras långsiktiga nätutredningar på bästa sätt uppfyller kraven om en anläggnings allmänna lämplighet trots ökade ledtider och resurser kopplade till utredning av alternativa sträckningar och tekniker.

Senaste åren bedöms ledtiden för samråd och att ta fram ansökan ha varit ungefär 3 år[9] för en regionnätsledning i ett komplext men inte ovanligt ärende och 3–4 år[10] för en transmissionsnätsledning. Handläggningstiden hos Energimarknadsinspektionen redovisas i avsnitt 6.3.7 och har för transmissionsnätsledningar varit ungefär 2–3 år de senaste fem åren och cirka 1 år för överklagan. Prövningsprocessen[11] har alltså haft en total tid på 6–8 år. Initiativ till effektivare processer bedöms kunna korta dessa tider. För transmissionsnätets del bedömer[12] Svenska kraftnät t.ex. att effektivare myndighetsdialog och vägledning kan korta tiden för samråd och ansökan med uppemot ett år. Det finns samtidigt en påtaglig risk att dessa tider ökar i stället för att minska. Konkurrensen om markanvändningen och hänsyn till olika intressen ökar komplexiteten och därmed risken för att brister i någon del av utredningen eller att prövningsmyndigheten gör en annan bedömning än nätföretaget leder till påtagliga förseningar.

Ökade ledtider och utredningar ökar de totala kostnaderna för utbyggnaden av elnätet och minskar därmed nätföretagens möjlighet att möta Energimarknadsinspektionens krav på skäliga anslutnings- och elnätsavgifter. Detta påverkar även takten i vilken nätförstärkningar kan ske och överföringskapaciteten från norra till södra Sverige kan öka i transmissionsnätet samt i förlängningen Sveriges förmåga att nå klimatmålen via ökad elektrifiering. Dessutom sänker det takten med vilken regionnätet på spänningsnivåer över 130 kV kan ansluta

[9] SOU 2019:30, *Moderna tillståndsprocesser för elnät*, s. 141 f.
[10] Svenska kraftnät (2021c), s. 70.
[11] Utredningen inkluderar den specifika miljöbedömningen i prövningsprocessen.
[12] Svenska kraftnät (2021c), s. 70.

ny last (produktion eller användning) vilket också påverkar Sveriges förmåga att nå klimatmålen via ökad elektrifiering.

Den långsiktiga nätplaneringen hos nätföretag syftar till att identifiera de nödvändiga förstärkningar som på bästa sätt uppfyller behovet i nätet. Alla ny- och ombyggnationer är pusselbitar i detta komplexa system av simuleringar, beräkningar och prognoser. Eftersom koncessionsprövning görs av varje enskild ledning finns mindre utrymme för systemperspektivet och ett stort fokus läggs i stället på markintrång och miljökonsekvenser för olika sträckningar och teknikval. Genom att bara titta på en ledning isolerat kan det verka motiverat att utreda fler alternativa lokaliseringar, teknikval eller sambyggnad än som är förenligt med nätutvecklingsplanen. Koncessionsprocessen riskerar därför att hämma en effektiv och ändamålsenlig nätutveckling på sikt när det större systemperspektivet inte är i fokus och ett enskilt förslag på ledning kan vara svår att motivera både gällande teknikval och lönsamhet.

Takten på elnätsutbyggnaden påverkar när i tiden en viss årlig överföringskapaciteten och ett visst bidrag till klimatmålen uppnås. Nollalternativets exakta utbyggnadstakt får därmed betydelse för bedömningen av utredningens förslag men eftersom effekterna av såväl nollalternativet som utredningens förslag är omöjliga att exakt kvantifiera utgår bedömningarna från att nollalternativet innebär att tidsatta klimatmål är svårare att nå utan utredningens förslag.

10.2.7 Alternativ som övervägts till utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas alternativ utredningen har övervägt som skulle kunna utgöra varianter av de förslag som lämnas i betänkandet. I kapitel 12 redovisas alternativa förslag som skulle innebära ytterligare förslag utöver de förslag som lämnas i betänkandet.

Alternativ till elnät i planering

Utredningen har övervägt om det finns andra sätt att uppnå skydd för elnät av nationell betydelse som inte bidrar till att öka riksintressenas markanspråk. Med dagens rättsliga struktur kring hushållningsbestämmelserna och dess tillämpning har utredningen dock kommit fram till att det skulle medföra omfattade behov av lagändringar för

att ge elnät av nationell betydelse skydd på annat sätt t.ex. i planering enligt PBL, utpekande av skyddade områden eller tillstånd till andra verksamheter invid sådant elnät respektive att stärka dess vikt vid ändring eller omprövning av koncessioner.

Alternativ till tydligare prövning av linjekoncessioner

Lämplighetsprövningen ersätts av en nationell plan och godkända nätutvecklingsplaner

Ett sätt att anpassa lagstiftningen till nuvarande utmaningar skulle kunna vara att avskaffa lämplighetsprövningen i sin nuvarande form. Statens intresse av att styra elnätets utveckling skulle i stället kunna tillgodoses t.ex. genom att nationella och regionala nätutvecklingsplaner formaliseras. En sådan ordning skulle kunna innebära att ledningar endast får byggas om de finns med i en nätutvecklingsplan som har godkänts av Energimarknadsinspektionen eller, för transmissionsnätets del, regeringen. Vid godkännande av planen skulle en bedömning ske om de planerade ledningarna behövs och är samhällsekonomiskt lönsamma. Den efterföljande prövningen av de enskilda ledningarna skulle då endast avse en miljöprövning. Med en sådan ordning skulle det kunna ifrågasättas om det är motiverat att Energimarknadsinspektionen gör miljöbedömningen eller om denna skulle ske vid mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation beroende på spänningsnivå.

Det finns dock flera nackdelar med en sådan ordning. Den kanske främsta nackdelen ur ett klimatperspektiv är att det finns en stor risk att ett sådant system skulle minska flexibiliteten och anpassningsförmågan genom att det skulle ta längre tid att ändra framtida planer än vad som är fallet i dag när nätföretagen själva fattar sådana beslut. Flexibilitet och anpassningsförmåga har lyfts fram som väsentliga för att klara de utmaningar elnätet står inför. Redan av den anledningen framstår det som ett mindre lämpligt förslag. Det skulle också kunna medföra förändringar av dagens systematik med områdes- respektive linjekoncession eftersom nätutvecklingsplanerna troligtvis kommer omfatta elnät på flera nivåer. Därtill är det svårt att förutse om en renodlad miljöprövning skulle leda till kortare ledtider för att bygga elnät. Det finns tvärtom en risk att en renodlad miljöprövning inledningsvis leder till längre ledtider innan en sådan ordning har eta-

blerats. Det skulle också behöva utredas hur en sådan miljöprövning skulle utformas.

Med hänsyn till den betydelse som tid har för att nå klimatmålen samt vikten av att kunna anpassa framtida planer på ett flexibelt sätt anser utredningen att det inte är lämpligt att föreslå en väsentligt annan ordning än den som gäller i dag. Utredningen anser att nu lagda förslag med tydligare koncessionsprövning och möjlighet till förhandsbesked om anläggningens lämplighet på ett bättre sätt bidrar till kortare ledtider och större hänsyn till systemperspektivet.

Miljöprövningen flyttas till domstol eller miljöprövningsdelegation

Utredningen har övervägt om det skulle innebära kortare ledtider om miljöprövningen skulle lyftas ur koncessionsprövningen för att i stället ske vid mark- och miljödomstol eller miljöprövningsdelegation. Denna fråga analyserades även av Nätkoncessionsutredningen[13] som kom fram till att en sådan uppdelning skulle kräva en särskild utredning som även bör omfatta koncessioner enligt naturgaslagen (2005:403) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar.

Det finns skäl som talar för att dela upp de krav som följer av ellagen för att få koncession och miljöprövningen samt flytta miljöprövningen till t.ex. miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna. Enligt utredningen är de starkaste skälen för en sådan ordning att miljöprövningsdelegationerna eller mark- och miljödomstolarna, med hänsyn till övriga arbetsuppgifter, får anses ha bättre förutsättningar att utföra miljöprövningar och att det skulle kunna innebära ökad samordning med andra miljöprövningar.[14]

Samtidigt anser utredningen att det finns betydande osäkerheter med en så omfattande förändring som en uppdelning av lämplighetsprövningen och miljöprövningen skulle innebära. Nätkoncessionsutredningen[15] bedömde att det troligen inte skulle leda till något större tidsvinst utan innebära risker för längre totala handläggningstider. Utredningen delar den bedömningen. Det finns särskilt en betydande risk att ledtiderna inledningsvis skulle förlängas av en uppdelning av prövningarna. Det beror bl.a. på att det tar tid innan en ny prövningsordning etableras och blir effektiv.

[13] SOU 2019:30, s. 132 f.
[14] Jämför SOU 2019:30, s. 149 f.
[15] SOU 2019:30, s. 132 f.

Det beror också på att den miljöprövning som sker inom ramen för en linjekoncession inte rakt av bör föras över till en prövningsordning som motsvarar den som gäller för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. De frågor som lyftes i Nätkoncessionsutredningens betänkande[16] om t.ex. samordningen mellan miljöprövningen och lämplighetsbedömningen samt överföringstekniska bedömningar skulle behöva lösas.

När det gäller risken för påverkan på projektprocessen bedömer utredningen att risken för påverkan är större än vad Nätkoncessionsutredningen[17] ansåg. Det skulle framför allt behöva analyseras om ett miljötillstånd kan avse en i huvudsak bestämd sträckning på det sätt som en linjekoncession gör. Om denna ordning skulle ändras finns nämligen en risk att utbyggnadsprocessen påverkas på ett sätt som leder till mer seriella processer, t.ex. genom ökad detaljprojektering innan ansökan, och att processen för att förnya eller förstärka ledningar i framtiden fördröjs väsentligt.

Den ordning som gäller för väg och järnväg, med tillåtlighetsprövning och planer, kan också övervägas men de långa ledtider som gäller för större väg- eller järnvägsprojekt indikerar att en sådan ny ordning inte skulle korta ledtiderna för elnät.

Sammantaget har utredningen kommit fram till att de risker i form av ytterligare fördröjning av elektrifieringen som en väsentligt ny ordning i form av separat miljöprövning skulle innebära är större än de fördelar som kan vinnas i form av expertis vid miljöprövande myndigheter och möjlighet till samordning. Utredningen anser att nu lagda förslag har större möjligheter att bidra till kortare ledtider. För det fall kortare ledtider inte uppnås kan dock en större översyn av hela koncessionsinstitutet vara motiverad på sätt som föreslås i elektrifieringsstrategin[18].

Det pågår utredningar och initiativ som kan komma att förenkla den specifika miljöbedömningen. Dessa beskrivs i kapitel 5. Utredningen har därför inte analyserat om de moment som ingår i den specifika miljöbedömningen kan effektiviseras.

[16] SOU 2019:30, s. 147 f.
[17] SOU 2019:30, s. 140 f.
[18] Elektrifieringsstrategin (2022), s. 71.

Alternativ till teknikval kabel respektive luftledning i växelströmsnätet

Utredningens förslag innebär att kriterier blir avgörande för när en prövning av kabel ska göras i växelströmsnätet på spänningsnivåer om 130 kV och uppåt. Under utredningsarbetet har andra och fler kriterier för när kabel ska utredas övervägts.

Ett kriterium som har framhållits som önskvärt, särskilt för att öka hänsynen till berört näringsliv inklusive jordbruk och skogsbruk, är att införa ett allmänt kriterium att kabel ska användas när kabel vid en samlad bedömning innebär en väsentligt bättre helhetslösning. Ett sådant kriterium finns i Norge för spänningsnivåerna 22–132 kV och avseende begränsade delsträckor för transmissionsnätet. Utredningen anser dock att ett sådant kriterium riskerar att leda till högre krav på utredning, förlängda ledtider och mer komplexa prövningar.

Prövningsordningen och bedömningsgrunderna skiljer sig åt i Norge och Sverige. I Norge[19] integreras miljökonsekvenser i en mer allmän och samlad konsekvensanalys som ligger till grund för prövningen. Ett motsvarande kriterium skulle förutsätta en ny prövningsordning även i Sverige där utredningen baserades på en samlad konsekvensanalys och grunderna för den materiella prövningen i såväl ellagen som miljöbalken skulle behöva särregleras för elnät. Om ett kriterium avseende en samlad bedömning infördes för teknikvalet mellan luftledning och kabel utan sådan översyn av prövningsordningen skulle risken vara stor att de fördelar utredningens förslag i avsnitt 6.3 syftar till inte längre kan uppnås. Det skulle nämligen innebära att nya bestämmelser infördes som riskerar att överlappa eller stå i konflikt med miljöbalken.

Utredningen har också övervägt att i stället för kriterier i enskilda projekt införa en regel som innebär att man utnyttjar det tekniska utrymme som finns för kabel. Det är en lösning som skulle likna den lösning som valts i Danmark. De danska riktlinjerna för kabel innebär att tekniken ska användas i största möjliga utsträckning baserat på dagens förhållande. Det skulle vara svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan ordning skulle få i det svenska elnätet. En sådan ordning innebär också att den tillgängliga mängden kabel används oberoende av vilka motstående intressen som är aktuella i det enskilda fallet och att lika förhållanden kan komma att behandlas olika

[19] Se SOU 2019:30, bilaga 2, s. 403.

beroende på projekt. Utredningen anser att en sådan lösning inte vore att föredra i Sverige. I stället bör kabel prioriteras till sådana områden där den är nödvändig eller gör störst nytta genom angivande av kriterier.

En central anledning till att utredningen vill undvika ett system där andelen kabel maximeras för varje enskilt projekt är att en sådan norm riskerar att få negativa och omotiverade konsekvenser. Någon exakt gräns för hur mycket växelströmskabel som elsystemet tål på de högsta spänningsnivåerna utan en för negativ påverkan på systemets funktion kan inte beräknas eftersom den påverkas av framtida förändringar. Utredningen bedömer att om det i dag tillgängliga utrymmet utnyttjas i varje projekt skulle det innebära att man intecknade sådant utrymme för framtida ledningsprojekt som potentiellt skulle kunna ha högre nytta av mer kabelförläggning.

Kabel är dyrare att anlägga, driva och underhålla men den kan också innebära att miljö- och intrångskostnader blir lägre. För att använda det utrymme inom vilket andelen kabel kan accepteras utan risk för mycket höga kostnader i form av försämrad funktion bör det bara användas där det är mycket tydligt att alternativen är omöjliga eller medför orimligt stora nackdelar. Utredningen förespråkar därför en försiktighetsprincip, relativt risken för negativ påverkan på elsystemets funktion, vad gäller utnyttjandet av växelströmskabel. Elektrifiering och elnätsutbyggnad är så viktiga för klimatomställningen att det funktionsmässiga utrymmet för kabel bör sparas till sådana dragningar där alternativen är orimliga. En sådan strategi kan medföra kostnader som i efterhand visar sig onödigt höga. Det kan exempelvis inträffa om framtida teknikutveckling möjliggör mer kabel i systemet än vad som nu bedöms rimligt. De intrångs- och miljökostnader som i efterhand eventuellt visar sig skulle varit möjliga att undvika menar utredningen är en kostnad som bör accepteras eftersom kostnaden av den alternativa strategin måste bedömas som högre. En allt för omfattande användning av kabel minskar det framtida handlingsutrymmet och riskerar att leda till att framtida elledningar blir både dyrare och senare genomförda vilket leder till att elektrifieringen inte kan bidra till klimatomställningen i den omfattning som vore önskvärd.

Utredningen gör bedömningen att det inte är lämpligt att föreskriva i vilken omfattning t.ex. kabel kan eller bör användas i ett enskilt projekt. Det har inte heller bedömts lämpligt att föreskriva

exakt var och när en viss teknik bör eller inte bör användas eftersom det finns variationer i lokala förhållanden och förutsättningar. Dessa bör beaktas genom att avvägningar och bedömningar görs i det enskilda fallet utifrån de ramar som kriterierna utgör.

Alternativ till förhandsbesked

Ett alternativ till förhandsbesked skulle kunna vara att det pekas ut i en nationell plan och i nätutvecklingsplaner vilka starkströmsledningar som ska anses vara lämpliga ur allmän synpunkt. Utredningen ser det dock som ett mindre flexibelt alternativ än förhandsbeskeden eftersom planer bara uppdateras med vissa mellanrum. En sådan lösning skulle inte heller ge möjlighet att få vissa alternativ i begäran om förhandsbesked avskrivna genom beslut om att de inte uppfyller kraven i 2 kap. 12 a § eller 12 b § andra stycket ellagen.

Alternativ till undantag från vissa förbud

Utredningen har övervägt alternativet att ge ärenden om dispens från biotop- och strandskydd förtur i handläggningen eller att samla prövningen av sådana ansökningar om dispenser med art- och områdesskydd. Det skulle dock fortfarande kräva avsevärd tid och resurser och löser inte heller problemet med att dispens inte alltid ges från de särskilda biotopskydden för underhåll av befintligt nät.

Ett alternativ vore också att förlänga giltighetstiden för dispenser från strandskyddet bortom de två år som gäller i dag enligt 7 kap. 18 h § miljöbalken för att påbörja den åtgärd som dispensen avser. Det skulle möjliggöra ansökningar om dispens tidigare i processen men de sökande behöver ändå invänta tillräcklig nivå av detaljprojektering och att andra förutsättningar för koncessionen är klara. Utredningen bedömer att ett undantag från strandskyddet är en bättre lösning eftersom det i större utsträckning bidrar till att underlätta andra initiativ som syftar till att korta ledtiderna för elnätsbyggnation.

10.3 Berörda av förslagen

Utredningens förslag påverkar förutsättningarna för hur snabbt en elektrifiering av samhället kan ske. Alla aktörer i samhället berörs redan i dag av möjligheterna till och kostnaderna för effektiv elöverföring. I och med ökad elektrifiering ökar exponeringen och känsligheten för hur väl elöverföringen fungerar för alla aktörer. Den förväntade tillkomsten av stora elförbrukare betyder att dessa, exempelvis förväntad koldioxidfri stålproduktion, är särskilt exponerade för effekterna av utredningens förslag.

Elsystemet är sammankopplat och alla aktörer agerar på samma, eller nära sammankopplade, marknader. Därför kommer även de aktörer som inte ändrar sin produktion eller konsumtion jämfört med dagens nivå, och aktörer med i sammanhanget liten förbrukning, att kunna påverkas. Förslagen påverkar också den takt med vilken energiomställningen kan genomföras och kan öka förutsättningarna att genomföra marknadsintegrerande nätförstärkningar vilket i sin tur kan påverka priset på el för kunder i olika elområden.

Särskilt, och mer direkt, påverkade av utredningens förslag är nätföretag, prövningsmyndigheter och myndigheter som ges särskilda uppdrag (Boverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna). Kommuner påverkas genom att de blir av med vissa prövningar, av ändrade krav på planering och av att fler riksintressen kan tillkomma. Större elförbrukare och särskilt nytillkomna eller sådana som innebär kraftigt ökad förbrukning, liksom större elproducenter, även där särskilt nytillkomna, gynnas genom tidigare tillgång till högre överföringskapacitet. Markägare kan påverkas genom intrång i ett tidigare skede.

Utredningens bedömning är att förslagens främsta effekt är att möjliggöra en snabbare elnätsutbyggnad. Påverkan på berörda aktörer förväntas därmed i huvudsak handla om en tidigareläggning av förstärkningen av elnätet.

10.4 Bemyndiganden

Utredningens förslag om valet mellan luftledning och kabel innebär att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Bemyndigandet föreslås införas i ellagen.

10.5 Överensstämmelse med Sveriges skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt

10.5.1 Förenlighet med skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Utredningens förslag bidrar till ökade förutsättningar att genomföra de skyldigheter som följer av elmarknadsförordningen[20] och elmarknadsdirektivet[21] bl.a. genom att ledningar som krävs för att uppfylla krav på marknadsintegration ska anses lämpliga ur allmän synpunkt.

I avsnitt 6.3.2 föreslår utredningen att alternativa lokaliseringar av en ledning inte ska behöva redovisas i ansökan om koncession utöver vad som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. miljöbalken. Utredningen bedömer att förslaget är förenligt med MKB-direktivet[22] eftersom kraven i 6 kap. miljöbalken får anses uppfylla MKB-direktivets krav.

Förslaget i avsnitt 6.5 om förhandsbesked om en starkströmsledning är lämplig ur allmän synpunkt påverkar inte bedömningen av om ledningen kan orsaka betydande miljöpåverkan eller den miljöprövning som görs inom ramen för koncessionen. Det kommer också att vara möjligt att överklaga förhandsbeskedet i samband med koncessionsbeslutet och de som får överklaga koncessionsbeslutet kan även framföra synpunkter på lämplighetsprövningen. Förslaget säkerställer att MKB-direktivets krav fortsatt uppfylls.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3.4. att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ge vägledning om påverkan på fåglar av olika typer av elledningar. Uppdraget innebär endast att förtydliga vad som gäller och vilka skyddsåtgärder som kan vara miljömässigt motiverade. Förslaget är förenligt med fågeldirektivet[23] och livsmiljödirektivet[24].

Undantag från biotop- och strandskydden enligt förslaget i avsnitt 6.6 gäller bara starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje och bedöms medföra väsentlig miljöpåverkan. Skydden in-

[20] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).
[21] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).
[22] Direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
[23] Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).
[24] Europaparlamentets och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

rättas på nationell nivå och förslaget påverkar inte Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen är förenliga med EU-rätten.

10.5.2 Förenlighet med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt

Ett beslut om linjekoncession innebär enligt gällande rätt att vissa förutsättningar för att få utnyttja utrymme på en fastighet genom ledningsrätt inte behöver prövas i förrättningen enligt 11 § ledningsrättslagen (1973:1144). Det handlar t.ex. om bedömningen enligt 6 § ledningsrättslagen om ändamålet med ledningen bör tillgodoses på annat sätt och om olägenheterna av upplåtelsen från allmän eller enskild synpunkt överväger fördelarna med den. En koncession får därmed betydelse för ett framtida intrång i äganderätten. Utredningen har beskrivit detta i förhållande till regeringsformen i avsnitt 6.3.1. Utredningen bedömer att den föreslagna omfattningen av lämplighetsprövningen säkerställer att ledningar som ges koncession tillgodoser angelägna allmänna intressen. Även med ändringens förslag bedömer utredningen därför att koncessionens rättsverkan vid beslut om ledningsrätt kan bibehållas på ett sätt som är förenligt med lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Förslaget om förhandsbesked om en starkströmsledning är lämplig ur allmän synpunkt påverkar inte bedömningen av om ledningen kan orsaka betydande miljöpåverkan eller den miljöprövning som görs inom ramen för koncessionen. Det kommer också att vara möjligt att överklaga förhandsbeskedet i samband med koncessionsbeslutet och de som får överklaga förhandsbeskedet kan också framföra synpunkter på lämplighetsprövningen. Utredningen bedömer därför att förslaget inte kommer i konflikt med eller Århuskonventionen[25] eller annan internationell rätt.

Undantag från biotop- och strandskydden gäller bara starkströmsledningar som kräver nätkoncession för linje och bedöms medföra väsentlig miljöpåverkan. Skydden inrättas på nationell nivå och förslaget påverkar inte Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt.

[25] SÖ 2005:28.

10.6 Effekt på utsläpp av växthusgaser

Med mindre utredningsbehov och kortare ledtider minskar de totala kostnaderna för elnätsutbyggnaden. Det medför möjligheter till lägre anslutnings- och elnätsavgifter och snabbare ökning av överföringskapaciteten från norr till söder. Dessutom påverkar det takten att ansluta ny last (produktion eller användning) till lokal- och regionnät vilket ytterligare förbättrar möjligheterna att nå klimatmålen.

Högre överföringskapacitet möjliggör anslutning av såväl mer fossilfri elproduktion som av elanvändare som därigenom kan undvika energianvändning som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. Utredningens förslag möjliggör en snabbare omställning och bidrar till att energi- och klimatmålen kan nås.

Elektrifiering innebär att de territoriella utsläppen från stora svenska utsläppskällor inom t.ex. industriproduktion och transport kan minska. Att elektrifiera är en möjlighet som aktörer frivilligt kan utnyttja om det i högre grad uppfyller verksamhetens mål. Utredningens förslag skapar därmed förutsättningar för bättre konkurrenskraft för svenska företag. Det kan bidra till minskade globala utsläpp av växthusgaser, såväl genom att verksamheter utomlands med större utsläpp tappar i produktion som genom att skapa ett omställningstryck på utländska konkurrenter.

Kraftiga utsläppsminskningar i verksamheter inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) skapar politiska möjligheter att strama åt handelssystemet med lägre växthusgasutsläpp som följd.

10.7 Konsekvenser

Förslagen inom elnätsområdet syftar till att bidra till kortare prövningsprocesser och därmed till att möjliggöra en snabbare elektrifiering och en snabbare minskning av svenska växthusgasutsläpp. Generellt är förslagen utformade för att tydliggöra och effektivisera processer. I bästa fall skulle rena effektiviseringar av processer innebära att förbättringar, i detta fall i huvudsak tidigareläggning av utbyggnad, kan åstadkommas utan reala kostnader. Även om strävan har varit att utforma förslagen på ett sätt så att sådana effektiviseringar kan göras kan det inte undvikas att det, vid sidan av de positiva effekter som snabbare utbyggnad medför, uppstår negativa konsekvenser.

10.7.1 Konsekvenser för företag

Kortare ledtider och mindre resurskrävande processer gynnar näringslivet genom snabbare möjligheter att etablera verksamhet, billigare anslutningsavgifter och i förlängningen lägre elnätsavgifter.

Generellt bedöms företag som överför, använder eller producerar el påverkas positivt av utredningens förslag och ett möjliggörande av en snabbare elnätsutbyggnad. Verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser och som väljer att inte ställa om kan indirekt missgynnas genom att de får sämre konkurrenskraft jämfört med elektrifierade verksamheter. En negativ konsekvens för de företagen är dock inte nödvändigtvis negativ på samhällsnivå utan kan sägas utgöra en del av en önskvärd strukturomvandling. Att företag förändras genom att t.ex. anpassa sin energianvändning till vad klimatmålen kräver, eller att företag konkurreras ut för att andra företag på ett bättre sätt anpassar sig till dessa krav bedömer utredningen vara en i huvudsak positiv effekt, under förutsättning att förändringar inte går så fort att anpassningar inte kan göras. På lite längre sikt innebär sådana konsekvenser att resurser som bl.a. i form av anställda frigörs och kan användas i andra verksamheter.

Utredningens förslag bidrar till snabbare elnätsutbyggnad men bedöms inte i sig bli styrande för var elledningar byggs eller förstärks. Det går därför inte att säga någonting om exakt vilka företag som gynnas eller missgynnas eller var dessa geografiskt är placerade.

Utredningens förslag har potential att gynna företag oavsett bransch. De verksamheter som i dag har de största utsläppen är också de som kan gynnas mest av att en snabbare elektrifiering möjliggörs. Det innebär att förslagen kan sägas vara särskilt viktiga för industrin, t.ex. järn- och stålbranschen, samt för transportsektorn.[26]

Ökade elöverföringsmöjligheter kommer också att gynna nya företag som inte har haft några växthusgasutsläpp. Till sådana branscher kan exempelvis batteritillverkare räknas, vars verksamhet indirekt kan sägas konkurrera med bl.a. raffinaderier och oljeindustri.

[26] Johnsson, Filip m.fl. (2022b).

Särskilt om konsekvenser för nätföretag

En översyn av energi- och klimatplanering i kombination med stärkt vägledning för fysisk planering bör underlätta för nätföretagen att ta fram prognoser och scenarier samt bevaka sina elnät i fysisk planering. En tydligare koncessionsprövning underlättar den specifika miljöbedömningen och framtagandet av ansökan samt sparar resurser om kompletteringskrav kan undvikas. En förordningsändring om valet mellan kabel och luftledning i växelströmsnätet på de högsta spänningsnivåerna gör det enklare för nätföretagen att hänvisa till varför kabel inte är skäligt att utreda och myndigheter behöver därmed inte utreda det alternativet i varje enskilt fall vilket minskar kostnaderna för nätföretagen.

Genom förhandsbesked bedöms nätföretagen kunna spara en mindre mängd resurser och administrativa kostnader i ansökningsprocessen om färre alternativ för ledningens utformning behöver utredas. Tid för att ta fram underlag inför samråd bedöms uppgå till ett par månader per alternativ. Tid för att bedöma miljökonsekvenser av dessa alternativ uppskattas till några månader. Nätföretagen bedöms kunna använda och myndighetsanpassa den information som i dag tas fram under den tekniska förstudien för att beskriva ledningens allmänna lämplighet. Möjligheten att pröva lämpligheten samtidigt för flera ledningar i ett gemensamt förhandsbesked bedöms kunna spara både tid och resurser för nätföretagen. Det sparar också arbete med lämplighetsprövningar som annars skulle behövas för enskilda ledningar.

Utredningens förslag om undantag från förbud som gäller biotop- och strandskydd bidrar till ökade möjligheter för nätföretagen att genom planering och parallella processer korta ledtiderna för att bygga elnät. Om förslaget inte genomförs finns risken att tidsvinster som görs i andra delar av processen inte leder till motsvarande minskning av total ledtid eftersom dessa dispensansökningar ofta handläggs sent i utbyggnadsprocessen och kan innebära väntetid innan entreprenad kan påbörjas, se avsnitt 6.6.

För nätföretagen leder förslagen om undantag från vissa förbud också till minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader genom att dispensansökan inte behöver göras. Resursbehovet kan minskas med ungefär 1–3 arbetsveckor och 1–3 månaders handläggningstid (ofta via externa konsulter) för att ta fram en ansökan

om dispens från det generella eller särskilda biotopskyddet. Tiden varierar dock kraftigt. Det är svårt att uppskatta antalet dispenser som kan komma att behöva sökas om utredningens förslag inte genomförs men med en elnätsbyggnation i transmissionsnätet om 250 mil de kommande tio åren och ett antagande om 3–5 dispensansökningar avseende strandskydd och 2 dispensansökningar avseende biotopskydd per mil ledning skulle antalet dispensansökningar bli uppskattningsvis 1 250–1 750 de kommande tio åren om utredningens förslag inte genomförs. Det motsvarar resurser eller konsultkostnader med mellan 2,4 och 10 årliga heltidstjänster. Elnätsbyggnationen i regionnätet förväntas[27] de kommande tio åren vara ännu mer omfattande varför ett rimligt antagande är att en i vart fall motsvarande minskning, jämfört med utvecklingen utan utredningens förslag, av resursbehovet kan tillkomma för regionnätets del.

Elledningar innebär markintrång på jord- och skogsbruksfastigheter och många intressenter bedömer att kabel generellt ger mindre påverkan än luftledning. Eftersom mängden ledningar och teknikval i huvudsak bedöms bli desamma med eller utan utredningens förslag bedöms de leda till tidigarelagda men oförändrade intrång.

Elektrifieringen har så stor samhällsnytta att intrång i jord- och skogsbruk generellt behöver accepteras. Givet garanterad stabilitet och funktion i elnätet bör det dock minimeras genom att endast lämpliga ledningar bör byggas och dragningarna anpassas. Sådana bedömningar görs redan och de förenklingar och tidsbesparingar som utredningens förslag leder till innebär inte omotiverat stora intrång för jord- och skogsbruket. Att utfallet av en avvägning mellan olika intressen är önskvärd och acceptabel på samhällsnivå utesluter inte att det finns förlorare. Om enskilda intressen får bära för stor del av kostnaderna kan legitimiteten undergrävas. Mot bakgrund av det stora behovet av utbyggnad och de oundvikliga markanvändningskonflikterna som detta medför konstaterar utredningen att det vore rimligt att se över ersättningsreglerna för intrångsersättning. Syftet med utredningens förslag är att förkorta ledtiderna och om det inte finns acceptans för den typen av övergripande prioritering som förslaget om teknikval innebär finns det en risk för att processerna inte förkortas i den omfattning som vore möjligt.

[27] Baserat på uppgifter om förväntad elnätsbyggnation de kommande tio åren i e-post från Vattenfall Eldistribution den 1 mars 2022 och från E.ON Sverige den 18 februari 2022.

Utredningens förslag som syftar till att under vissa förutsättningar ge kabel företräde kan behöva omprövas i framtiden, bl.a. om tekniska förutsättningar förändras. Tydligare regler förväntas leda till en kortare process, men också till ökad tydlighet och förutsägbarhet. Detta har i sig också fördelar för de aktörer vars intressen får ge vika, givet att utfallet hade blivit detsamma även med den längre processen.

Kostnader och förändringsbehov för berörda företag

För elproducerande och elanvändande företag innebär den möjliggjorda tidigare utbyggnaden av elnätet att de förändringar som elektrifieringen kräver kan göras tidigare. De förändringsbehov som detta kan innebära för företag bedöms vara desamma som finns även utan utredningens förslag.

Utredningens förslag innebär i stället att företag tidigare får bättre möjligheter att anpassa sig och sin verksamhet till de förändringsbehov som följer av energi- och klimatmålen och som för enskilda företag bl.a. kommer till uttryck via styrmedel som motverkar växthusgasutsläpp. Generellt medför därför utredningens förslag inte några kostnadsdrivande krav för företag.

Förändringar kan även om de i grunden är företagsekonomiskt motiverade medföra onödigt höga kostnader om de måste genomföras på ett annat sätt, exempelvis snabbare, än vad som är företagsekonomiskt mest lönsamt. Utredningen ser dock inte någon risk för att förslagen skulle kunna få sådana negativa konsekvenser. För det första leder utredningens förslag inte till att det uppstår något tvång att genomföra åtgärder hos företagen. För det andra kommer ledtiderna, och därmed tiden för anpassning, att fortsätta vara relativt långa även om utredningens förslag leder till snabbare utbyggnad och förstärkning av elnätet.

Utredningens förslag innebär förenklingar och en förkortad process vilket bidrar till att kostnaderna för förstärkning och utbyggnad av elnätet kan bli något lägre. Genom att elnätsavgifterna via den reglerade intäktsramen då kan hållas relativt lägre kan anslutna företag få lägre kostnader än vad de hade fått utan utredningens förslag.

Påverkan på företagens konkurrensförhållanden

En snabbare utbyggnad av elnätet möjliggör en snabbare elektrifiering. Bättre tillgång till en energikälla innebär ökade valmöjligheter när det gäller val av produktionsfaktorer och möjlighet till förbättrad konkurrenskraft.

Förenklade processer leder till något lägre kostnader för utbyggnad och därmed till att elnätskunderna kan få lägre priser för anslutning till och användning av elnätet.

Att konkurrensförhållandena förbättras för vissa företag leder till att de försämras för andra. I detta sammanhang innebär det att företag som inte utnyttjar elektrifieringens potential tappar i konkurrenskraft jämfört med dem som gör det. I regel är en sådan förskjutning av konkurrenskraften att bedöma som önskvärd om samhället vill uppmuntra och påskynda en klimatomställning.

Det kan inte uteslutas att de företag som tappar i konkurrenskraft delvis återfinns i Sverige och att dessa alltså tappar i konkurrenskraft gentemot andra svenska företag. En sådan effekt kan delvis vara en önskvärd effekt men det kan inte helt uteslutas att konkurrensförhållanden påverkas på ett sätt som inte fullt ut stödjer den klimatomställning och samhällsförändring som är önskvärd. Det kan inte uteslutas att vissa företag får tillgång till de ökade möjligheter som ett förstärkt elnät ger tidigare än andra företag och därmed får en viss konkurrensfördel. Utredningen förslag som bidrar till en snabbare utbyggnad kan minska en sådan oönskad påverkan på konkurrensförhållanden.

Även om konkurrensförhållandena mellan svenska företag i viss mån kan påverkas kan också konkurrensförhållandena mellan svenska företag som grupp och utländska företag påverkas. En tidigarelagd och större tillgång till överföringskapacitet innebär förbättrade möjligheter för svenska företag att konkurrera på världsmarknaden. En sådan konkurrenskraft kan bygga på såväl lägre produktionskostnader som på att mindre klimatpåverkande produkter efterfrågas på världsmarknaden. Utredningens förslag som innebär en tidigare tillgång till förbättrad överföringskapacitet och sannolikt något lägre anslutnings- och överföringskostnader gynnar företag som konkurrerar på världsmarknaden.

Konsekvenser för och hänsyn till små och medelstora företag

Möjligheterna till en snabbare elektrifiering bedöms öka för alla typer av företag, inklusive små och medelstora.

Anslutningsplikten gäller för alla användare men med en snabbare utbyggnad och upprustning av elnäten kan denna uppfyllas tidigare, även för små och medelstora företag.

Brist på överföringskapacitet kan leda till högre priser inom de områden med en relativt högre efterfrågan än utbud på el. Företag som är känsliga för högre priser skulle därmed kunna vara mer beroende av att gynnas genom utredningens förslag. Småföretag kan å ena sidan ha mindre ekonomiska buffertar än större företag, men samtidigt konsumerar de mindre energi och det går inte att entydigt säga att storleken på företag är avgörande för vilka konsekvenserna blir.

Till de företag som kan förväntas drabbas av de negativa konsekvenserna av elektrifieringen hör de vars verksamheter påverkas av själva ledningarna, alltså till stor del areella näringar inom jord- och skogsbruk. Många av dessa är också småföretag och i den meningen kan småföretag sägas vara överrepresenterade bland de företag som kan komma att få bära delar av de negativa konsekvenserna av elektrifieringen. Noteras ska dock att dessa företag också har behov av säkra och stabila elleveranser och att de därmed samtidigt kan gynnas av en tidigarelagd förstärkning av elnäten.

Att möjligheterna att bedriva jord- eller skogsbruk påverkas negativt av det fysiska intrång som en elledning medför innebär dock inte nödvändigtvis att företagens ekonomiska resultat måste drabbas negativt. Intrångsersättning som syftar till att företagen ska hållas skadeslösa kan betalas ut. Utredningen lägger inte några förslag om förändringar i ersättningsreglerna, men poängterar vikten av att se över dessa så att de är utformade på ett sätt som så långt möjligt ökar acceptansen för de intrång som elnät oundvikligen medför.

Utredningens förslag förväntas inte ge någon större påverkan på hur mycket och på vilka sätt elnäten byggs ut och förstärks. Effekten förväntas i huvudsak bli en tidigarelagd förstärkning och att vissa överflödiga utredningar kan undvikas som i praktiken inte påverkar utfallet. För företag inom jord- och skogsbruk, som till viss del kan räknas till småföretagen, innebär detta alltså i huvudsak att konsekvenser kan förväntas uppstå tidigare än annars. Det kan i sig vara en nackdel, åtminstone om nettoutfallet för det enskilda företaget är negativt.

Till de negativa konsekvenserna skulle en kortare tid för anpassning kunna räknas. Utredningen bedömer dock inte att ledtiderna blir så korta att det i sig skulle påverka möjligheterna att på ett för företagets verksamhet bästa möjliga sätt anpassa sig till nya förutsättningar. Tvärtom bedömer utredningen att förslaget om tydliggörande av teknikvalsfrågan ökar förutsebarheten även för de småföretagare vars verksamheter påverkas negativt. Det skulle medföra relativt ökade möjligheter att anpassa verksamheten på ett sätt som mildrar de negativa konsekvenserna.

10.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Den föreslagna översynen av lagen (1977:439) om kommunal energiplanering och uppdrag om stärkt fysisk planering kan å ena sidan komma att förutsätta mer resurser för sådan planering i kommunerna. Å andra sidan bör det öka kommunernas och regionernas möjligheter att påverka utvecklingen, bevaka kommunens intressen och tidigt ge kunskap om förutsättningar för t.ex. tillväxt och elektrifiering samt fysisk planering. I vilken utsträckning kommunernas resursbehov påverkas av en översyn av lagstiftningen beror på vilka förändringar som föreslås och får därför bedömas av den utredning som enligt förslaget ska se över energi- och klimatplaneringen.

Stärkt vägledning för hur elnät ska beaktas vid planering enligt PBL bör underlätta fysisk planering i kommuner och berörda regioner. Uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution syftar till fler sådana områden än i dag, vilket minskar det rättsliga utrymmet för kommunerna att planera markanvändningen. Ett väl avvägt utpekande bör enligt utredningen dock fokusera på mark som är ianspråktaget för energidistribution, varför den faktiska begränsningen bör bli liten. I den mån utpekanden kommer att avse markområden som i dag används för andra ändamål är en analys av konsekvenserna för kommunernas planeringsmöjligheter viktig.

Kommuner och regioner kan påverkas av kortare ledtider för elnätsbyggnation genom att det möjliggör tidigare etablering av elanvändare (t.ex. industrier, bostadsområden, datahallar). Det kan ge ökade möjligheter för tillväxt. Frågan om effektbehovet kan tillgodoses, när och till vilket pris kan nämligen antas påverka var verksamheter etablerar sig. Snabbare elnätsbyggnation kan också innebära lägre elpris

genom att överföringsbegränsningar mellan elområden byggs bort vilket innebär en förbättrad konkurrenssituation. Ökade möjligheter att tidigare etablera elkrävande verksamheter eller elektrifiera befintliga verksamheter kan tidigare skapa sysselsättning och därigenom skatteintäkter. Det kan samtidigt innebära att andra verksamheter tidigare ersätts med nya alternativ med lägre klimatpåverkan.

Utredningen har särskilt övervägt om en förändrad lämplighetsprövning, tydligare tillämpning av hushållningsbestämmelserna och föreslagna kriterier för valet mellan luftledning och kabel innebär minskade möjligheter för kommunerna att påverka hur ledningar byggs. Utredningen gör dock bedömningen att utfallet även med dagens bestämmelser troligen skulle bli detsamma även om det skulle ta längre tid. Den reella möjligheten att påverka ledningar på högre spänningsnivåer bör därför enligt utredningens bedömning inte förändras på ett påtagligt sätt. Det är avgörande för den bedömningen att kriterierna för valet mellan luftledning och kabel uppdateras när det i framtiden är motiverat att göra det.

Stärkt vägledning för hur magnetfält bör beaktas kommer att underlätta den fysiska planeringen invid elledningar. På vilket sätt sådan vägledning påverkar vilka hänsyn som ska tas i den fysiska planeringen beror på vägledningens innehåll.

Ett förhandsbesked om att en ledning är lämplig ur allmän synpunkt kan tydliggöra ledningens vikt vid samråd och avvägningar samt öka acceptansen för att en ledning behövs eller är lönsam. Det ökar förutsebarheten för kommuner och regioner. Förkortade ledtider för elnätsutbyggnad kan möjliggöra etablering av elanvändare (ex. industrier) i kommuner och regioner. Det kan innebära en konkurrensfördel om det gäller elanvändare med en önskan om en snabb etablering som också har andra möjligheter till lokalisering i åtanke.

För kommuner innebär undantag från biotop- och strandskydd en minskning av resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att handlägga sådana ärenden i den mån dispens söks hos kommunen. Ett rimligt antagande utifrån uppgifterna som redovisats i avsnitt 10.1.5 och 10.2.7 är att 250 mil transmissionsnätsledning och 250 mil regionnätsledning byggs de kommande tio åren. Det kan också antas att strandskydd i större utsträckning handläggs av kommuner i första instans medan undantag från biotopskydd kan förväntas leda till mindre minskning av kommunernas ärendemängd. Ungefär 3–5 ansökningar om dispenser per mil ledning kan antas komma att be-

höva handläggas av kommuner om utredningens förslag inte genomförs. Resursbehov för ett ärende beror på dess komplexitet men kan uppskattas till i genomsnitt 40 timmar per ärende fördelat över en handläggningstid om 1–6 månader. Ärendemängden kan då förväntas minska med 1 500–2 500 ärenden över 10 år, och det samlade resursbehovet med 6 000–10 000 timmar, motsvarande 2,9–4,8 heltidstjänster eller cirka 3–5 miljoner kronor, per år sammanlagt i landets kommuner om utredningens förslag genomförs jämfört med om de inte genomförs. Det går inte att uppskatta hur minskningarna kommer att fördela sig i tid eller mellan kommuner. Det går inte heller att med säkerhet uppskatta omfattningen av minskningarna eftersom de beror på hur mycket elnät som kommer att byggas eller byggas om, vilken typ av ledningar som kommer att byggas och var det görs.

Förslagen bedöms inte påverka det kommunala självstyret. Några behov av förstärkt finansiering av kommunal eller regional verksamhet bedöms inte föreligga med anledning av utredningens förslag.

10.7.3 Konsekvenser för staten

En översyn av energi- och klimatplaneringen och lagen om kommunal energiplanering kräver utredningsresurser från Regeringskansliet och myndigheter men bör leda till förslag som möjliggör bättre planeringsunderlag och ett effektivare genomförande av energiomställningen, elektrifieringen och klimatmålen. En sådan översyn kan förväntas innebära förslag som kräver resurser från länsstyrelserna. Det kan också innebära ökade uppgifter för Energimyndigheten eller annan central myndighet. Samtidigt läggs redan i dag resurser på dessa frågor som, oavsett en översyn, kommer behöva stärkas med en ökad elektrifieringstakt. En långsiktig och samordnad planering på såväl regional som kommunal nivå bör ge större behållning av nedlagda resurser.

Förslaget om uppdrag till Boverket för att se över vägledningen kring PBL och elnät bedöms kräva 2 miljoner kronor. Förslaget om uppdaterade områden av riksintresse för energidistribution kommer att kräva resurser från Energimyndigheten samtidigt som det ökar statens möjligheter att värna markanvändning av nationell betydelse och upprätthålla nationellt väsentlig infrastruktur. Beroende på hur utpekanden görs kan det i enstaka fall även underlätta tillkomsten av sådana ledningar.

Förslagen om tydligare koncessionsprövning bedöms korta ledtiderna främst för prövningsprocessen vid elnätsutbyggnad och minska det enligt nollalternativet kraftigt ökande resursbehovet hos Energimarknadsinspektionen och länsstyrelserna. Energimarknadsinspektionens digitala ansökningsprocess kan komma att behöva uppdateras om utredningens förslag genomförs. Föreslagna uppdrag till Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och länsstyrelserna kommer att kräva resurser. Det första bedöms kräva 2 miljoner kronor i årliga tillskott, det andra bedöms kunna genomföras inom budget och det tredje bedöms kräva 3 miljoner kronor i ett engångstillskott.

Folkhälsomyndigheten har bedömt att uppdraget angående magnetfält, även om vägledningen i sig är tidsbegränsad, medför en permanent utökning av ansvar med tillkommande arbetsuppgifter. Förutom samordning och kunskapsstöd innebär uppdraget även tillsynsvägledning och uppföljning på längre sikt. Ökningen av Folkhälsomyndighetens förvaltningskostnader bedöms uppgå till 2 miljoner kronor. Utöver det bedömer myndigheten att ytterligare medel krävs för kunskapsinhämtning och forskningsuppdrag till externa parter. Vägledningen förväntas innebär besparingar i samband med utbyggnad av elnätet, vilket kan minska investeringskostnaderna för Svenska kraftnät och andra nätföretag. Omfattningen på besparingen beror på vilken vägledning som tas fram.

Ett förtydligande av valet mellan kabel och luftledning kan underlätta bedömningen för myndigheter som inte behöver utreda helheten i varje enskilt fall vilket minskar resursbehovet. Energimarknadsinspektionen kan spara resurser och administrativa kostnader i varje koncessionsärende när detta teknikval förtydligas.

Förslaget om förhandsbesked kommer att innebära visst merarbete för Energimarknadsinspektionen eftersom ett ytterligare ärende behöver läggas upp och handläggas. Samtidigt underlättas den efterföljande koncessionsprövningen dels genom att lämpligheten inte behöver prövas igen, dels genom att effektivare samråd kan ge ett bättre underlag för miljöprövningen. Det bedöms röra sig om ett fåtal ärenden. Den administrativa bördan av en ny ärendetyp kan dock särskilt inledningsvis bli märkbar.

Transmissionsnätet omfattar stora och ofta kontroversiella ledningar som kan ta mycket lång tid att få koncession för. Energimarknadsinspektionen anger 18 månader som genomsnittlig handläggningstid. För de projekt som Svenska kraftnät ansökt om koncession för

under 2016–2021 var dock handläggningstiden 2–3 år. Utredningen bedömer att tidsvinsten genom förhandsbesked kommer att variera från ärende till ärende och att det inte går att uppskatta hur stor besparing av tid och resurser de kan leda till.

Möjligheten att pröva lämpligheten samtidigt för flera ledningar av sammanhängande betydelse bedöms kunna spara både tid och resurser hos Energimarknadsinspektionen, Svenska kraftnät och andra myndigheter eftersom det innebär att lämplighetsprövningar inte behövs för var och en av de enskilda ledningarna. Energimarknadsinspektionen kan spara resurser och administrativa kostnader och en gemensam prövning av flera ledningar gör det enklare att förstå hur dessa tillsammans kan uppfylla ett behov, alternativt hur en ledning kan uppfylla flera behov. Det ger också något större frihet att bygga ledningarna vid olika tidpunkter utan att behöva genomföra parallella koncessionsprocesser för samtliga ledningar för att kunna pröva lämpligheten i slutet på respektive process.

Undantag från biotop- och strandskydd påverkar Svenska kraftnät på samma sätt som övriga nätföretag genom minskat resursbehov, ökat utrymme att effektivisera utbyggnadsprocessen och mindre risk för motstridiga villkor, se avsnitt 10.7.1. Undantaget från biotopskyddet medför vidare minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att hantera ansökan för länsstyrelsen. Som framgår i avsnitt 10.7.2 är det svårt att uppskatta hur många ärenden som berörs och deras fördelning mellan kommun och länsstyrelse respektive olika länsstyrelser. Med antagandet att de flesta dispenser från generella biotopskyddet handläggs av länsstyrelsen kan det röra sig om två ärenden per mil ledning, dvs. ett hundratal per år fördelat på alla länsstyrelser. Uppskattningsvis kan arbetsbelastningen hos länsstyrelsen för generella biotopskydd minska med i genomsnitt 40 timmar per ärende fördelat på en handläggningstid om 1–6 månader. Det rör sig vid dessa antaganden om knappt tre heltidstjänster, motsvarande ungefär 3 miljoner kronor, fördelat på samtliga länsstyrelser. Länsstyrelserna får också, i viss mån, ett minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att hantera ansökningar om dispens från strandskydd eller pröva kommunala dispenser från strandskydd enligt 19 kap. 3 a–b § miljöbalken.

Skogsstyrelsen berörs på samma sätt med minskat resursbehov, tidsåtgång och administrativa kostnader för att hantera ansökningar om undantag från särskilda biotopskydd. Befintligt transmissionsnät

berörs av ungefär 66[28] skogliga biotopskyddsområden. Med ett antagande att dispens krävs vid underhållsröjning vart åttonde år skulle Skogsstyrelsens ärendemängd avseende dispenser för underhåll i transmissionsnätet minska med drygt åtta ärenden per år om utredningens förslag genomförs. Därtill kommer en minskning för ärenden som avser regionnät och nybyggnation.

De samlade besparingarna från utredningens förslag bör kunna användas för att ytterligare snabba upp processerna.

10.7.4 Konsekvenser för enskilda

Konsekvenserna för enskilda är i huvudsak indirekta och följer av övriga beskrivna konsekvenser. Tidigarelagd utbyggnad påverkar hastigheten i strukturomvandlingen och en överflyttning av arbetstillfällen till elektrifierade verksamheter kan ske tidigare.

Viss tidigareläggningen av förändringar som ändå skulle ha inträffat bedöms inte innebära någon större påverkan på enskilda. Elektrifieringens ökade möjligheter att anpassa privatliv till de krav som klimatomställningen ställer kan innebära att det blir lite enklare för enskilda att elektrifiera sina privata transporter något tidigare. Effekterna är beroende av vilka elledningar som byggs ut.

En svensk klimatomställning sker i en omvärld och i en konkurrenssituation där också företag i andra länder aspirerar på att kunna vinna konkurrensfördelar med fossilfri produktion. Ju snabbare överföringskapaciteten byggs ut desto större är sannolikheten för att elkrävande verksamheter kan etableras i Sverige. Indirekt förbättras möjligheterna för enskilda att få sysselsättning inom elektrifierade och konkurrenskraftiga verksamheter.

De förenklingar i processerna som följer av utredningens förslag bedöms på sikt också leda till att priser för elöverföring blir lägre än i nollalternativet.

Privatpersoner kan också påverkas av de negativa konsekvenser som följer av en större mängd elledningar i landskapet. Utredningens förslag innebär dock inte att hänsyn till motstående intressen inte ska tas och ledningarna kommer därför alltjämt att behöva lokaliseras på ett sätt som innebär att ändamålet med ledningen uppnås med

[28] Inspel från Svenska kraftnät till Klimaträttsutredningen, uppgiften avser situationen i mars 2018.

minst intrång och olägenheter för människors hälsa och miljö och skyddsåtgärder ska vidtas när det är miljömässigt motiverat och rimligt. Uppdraget till Folkhälsomyndigheten kan bidra till minskad oro för hälsoeffekter av magnetfält. Utredningens förslag om att förtydliga teknikvalet så att kabel, förutom i vissa preciserade fall, inte behöver prövas skulle kunna riskera ökad negativ påverkan på exempelvis landskapsbild. Utredningens bedömning är dock att det inte är fallet utöver en viss tidigareläggning av konsekvenser som ändå hade inträffat i nollalternativet.

Utredningen ser dock en viss risk för att utredningens förslag skulle kunna leda till större intrång och påverkan på t.ex. landskapsbild jämfört med en alternativ utveckling om teknisk utveckling eller ökad kunskap leder till att det blir möjligt att, utan negativ påverkan på elsystemets funktion och stabilitet, driva elnätet med en större andel växelströmskabel än vad som i dag bedöms lämpligt på de högsta spänningsnivåerna. I jämförelse med en sådan alternativ utveckling skulle utredningens förslag kunna innebära en något större andel luftledning med påverkan på enskilda. För att föreskrifterna ska få acceptans och inte oönskade effekter är det viktigt att de ses över om kunskapsläge och tekniska förutsättningar förändras.

Ett förhandsbesked om att en ledning är lämplig ur allmän synpunkt kan tydliggöra ledningens vikt vid samråd och avvägningar samt öka acceptansen för att en ledning behövs eller är lönsam. Det ökar förutsebarheten för boende och andra berörda.

Förslagen om undantag från vissa förbud bedöms inte leda till negativa konsekvenser för enskilda eftersom dispenser från generella biotopskydd och strandskydd normalt beviljas redan i dag. För särskilda biotopskydd kan det leda till något större påverkan för markägare genom underhållsarbeten eller avverkning av produktionsskog i de fall dispens annars inte skulle ha meddelats men skillnaden mot nollalternativet bedöms bli begränsad.

10.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning är att regelsystemet och koncessionsprövningar garanterar att framtida investeringar i elnät är samhällsekonomiskt rimliga, även om fullständiga garantier inte finns. Det beror

bl.a. på att miljöprövningarna inte syftar till att explicit gynna samhällsekonomisk lönsamhet.

Den huvudsakliga effekten av utredningens förslag, att utbyggnad och förstärkning av elnätet som behövs eller är lönsam kan tidigareläggas, förväntas vara samhällsekonomiskt positiv. Till detta kommer samhällsekonomiska besparingar i form av att mindre resurser läggs på utredningar utan påtagliga effekter på reella beslut.

Tidigareläggningen av elektrifieringen skulle i vissa fall kunna få mer långsiktigt bestående effekter, t.ex. om en något tidigare möjlighet blir avgörande för om en verksamhet ska etableras i Sverige eller i något annat land. En etablering av en konkurrenskraftig och lönsam industri skulle vara samhällsekonomiskt fördelaktig jämfört med om en sådan etablering inte blir av.

Generella regler som innebär att avvägningar inte görs i enskilda fall riskerar att leda till att bästa samhällsekonomiska alternativ inte kan väljas i enskilda beslut. En sådan risk kan föreligga om kabel utesluts som alternativ i vissa fall genom utredningens förslag om kriterier. Omfattande prövningar och övervägande av orimligt många alternativ i varje enskilt fall medför samtidigt högre administrativa kostnader och kostnader för en senareläggning av elnätsförstärkningar. Utredningen bedömer att det sammantaget är samhällsekonomiskt fördelaktigt att generellt förespråka luftledning för de fall där kabel inte uppenbart kan ha stora fördelar. Nollalternativet är att luftledning byggs i samma omfattning, men efter tids- och resurskrävande utredningar, och utredningens förslag bedöms inte leda till några extra samhällsekonomiska kostnader för extra intrång och påverkan. I jämförelse med en utveckling där kabel kommer att byggas i en omfattning som äventyrar driftsäkerhet och elkvalitet skulle utredningens förslag kunna medföra högre kostnader för intrång och miljöpåverkan. Vinsterna i form av ett funktionellt elsystem bedöms dock överväga. Den generella regeln för teknikvalet riskerar att på sikt bli samhällsekonomiskt olönsam om den inte över tid anpassas till förändringar.

Bättre överföringskapacitet betyder ökad möjlighet för handel med el och generellt ökad samhällsekonomisk effektivitet genom att produktion och konsumtion av el stämmer bättre överens och att producerad el har större möjlighet att överföras till verksamheter som ger högre samhällsekonomisk nytta. På kort sikt kan det likväl finnas förlorare eftersom en utjämning av priser kan förväntas. Lägre priser i ett område gynnar elanvändarna men missgynnar producenterna där

och vice versa. På längre sikt finns det andra mekanismer som också kan bidra till utjämnade elpriser och som skulle innebära att den prisutjämnande effekten av förbättrad överföringskapacitet inte blir så stor.

En elektrifiering av industrin kan förväntas bli allt viktigare för konkurrenskraften på världsmarknaden, och ökade möjligheter för energikrävande svensk industri att följa och leda den utvecklingen bedöms ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser.

10.7.6 Konsekvenser för möjligheten att nå andra miljömål

Utredningens förslag möjliggör en snabbare elnätsutbyggnad men förväntas inte i någon större omfattning påverka hur elnäten byggs ut. Föreslagna uppdrag om vägledning för fåglar och magnetfält kan förväntas bidra positivt till övriga miljömål.

Utredningens förslag om förhandsbesked förväntas inte påverka bedömningen av om en ledning innebär betydande miljöpåverkan och inte heller kraven för den miljöbedömning som görs inom ramen för koncessionen för de alternativ som ansetts lämpliga i förhandsbeskedet. Utredningen bedömer därför att förslaget inte påverkar möjligheten att nå övriga miljömål.

Förslagen om undantag från vissa förbud gäller bara ledningar som kräver nätkoncession för linje. Utredningen föreslår i avsnitt 6.3 ett uppdrag till länsstyrelsen att se över hur syftet med biotop- och strandskydd kan bevakas av länsstyrelsen på ett effektivt sätt i samråd och tillsyn avseende ledningar som kräver linjekoncession. En tydlig roll för länsstyrelsen kan säkerställa att hänsyn tas till generella biotopskyddsområden och strandskyddsområden även om undantag införs och att den som ska bygga eller underhålla nät även fortsatt kommer att ha incitament att undvika påverkan på sådana områden så lång det är möjligt.

De utredningar som i dag görs vid ansökan om dispens omfattas redan av övriga utredningar som görs för miljöprövningen. Andra naturvärden inklusive områden som är särskilt värdefulla för skyddade eller hotade arter kommer därmed fortsatt att kräva dispenser vars praxis för dispens är långt striktare än dispens för biotopskydd. Undantaget påverkar inte heller kravet på anmälan för samråd hos länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. När det gäller särskilda

biotopskydd kan ett undantag påverka miljöskyddet i sådana områden jämfört med de fall då dispens inte skulle ges i nollalternativet. Riskerna för alltför stor negativ påverkan motverkas dock av att övriga skydd, inklusive de EU-rättsliga, fortsatt gäller och kravet på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vid åtgärder som kan innebära en ändring av naturmiljön.

Utredningen bedömer att luftledningar inte påverkar strandskyddets syften negativt på något väsentligt sätt, och förslagen till undantag förväntas därmed inte få någon negativ påverkan. Förslaget i avsnitt 6.3 om ett uppdrag till länsstyrelserna omfattar även strandskyddet och resonemanget i föregående stycken gäller även det. Passager över sjöar undviks redan i dag i möjligaste mån på grund av påverkan på landskapsbild och tekniska skäl. Passager över älvar, åar och bäckar kan vanligen inte undvikas men där väljs passager på ett sådant sätt att påverkan på rörligt friluftsliv och naturmiljö minimeras. Lokaliseringen prövas under koncessionsansökan och ansökan om dispens för strandskydd efter koncession blir främst en administrativ tillståndshantering, särskilt eftersom de i princip alltid beviljas. Ledningsgator utgör i sig inte heller något fysiskt hinder för att uppfylla strandskyddets syften. Dessutom påverkar förslaget inte den miljöprövning som görs inom ramen för koncessionen där påverkan på övriga naturvärden bedöms.

10.7.7 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Den strukturomvandling som klimatomställning och elektrifiering innebär kan få regionalekonomiska konsekvenser. Ökad överföringskapacitet innebär att lokalisering av elförbrukning inte i lika hög utsträckning gynnas av närhet till elproduktionen. Det kan innebära försämrad relativ konkurrenskraft i de delar av landet som har, och kommer att ha, hög elproduktion. Med bättre överföringskapacitet till södra Sverige skulle fördelen med att lokalisera elkrävande produktion i norra Sverige inte blir lika stor.

Vilka regioner som kommer att gynnas, och som därmed kan locka till sig såväl sysselsättning som offentlig service beror på vilka elledningar som rent faktiskt kommer att byggas. Utredningens förslag bedöms inte påverka detta. För de regioner och orter som kan locka till sig större industrier och andra energiintensiva verksamheter bedöms

sysselsättning och därigenom indirekt offentlig service kunna förbättras.

I den mån förslagen skulle innebära att mindre kabel byggs ökar möjligheterna för anslutning till elnätet på orter mellan ändpunkterna.

10.7.8 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete, jämställdhet och jämlikhet och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Eftersom förslagen främst bidrar till att tidigarelägga elnätsbyggnation bedöms de inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet eller ha konsekvenser för jämställdheten eller jämlikheten. Förslagen bedöms inte heller ha några konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

10.7.9 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov

Utredningens bedömning är att det är fördelaktigt att genomföra utredningens alla förslag samtidigt eftersom de delvis är av sammanhängande betydelse och förstärker effekten av varandra.

Med tanke på syftet att underlätta och påskynda elnätsbyggnation och behovet av att snabbt öka elektrifieringstakten bör författningsändringarna genomföras så skyndsamt som möjligt. Utredningen föreslår att författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2024.

Valet av tidpunkt, i kombination med övergångsbestämmelsen som anger att äldre bestämmelser ska tillämpas i pågående ärenden, ger nätföretagen tillräckligt med tid för att anpassa ansökningar om koncession som nu förbereds och Energimarknadsinspektionen att t.ex. uppdatera sin digitala ansökningstjänst och sätta sig in i de nya bestämmelserna. Eftersom ansökningstjänsten är frivillig är tidpunkten för ikraftträdande dock inte beroende av sådan uppdatering.

Utredningen har övervägt om vissa förslag bör tillämpas även i ärenden som pågår vid ikraftträdandet. På så sätt skulle de förtydliganden som görs underlätta och eventuellt även påskynda pågående prövningar. Utredningen bedömer dock att det skulle kunna medföra krav på kompletteringar i pågående ärenden, vilket skulle riskera att motverka förslagens syfte om att korta ledtiderna.

Informationsbehov

De som berörs av uppdaterade riksintresseområden, t.ex. länsstyrelser, kommuner och prövningsmyndigheter behöver informeras om innebörden av detta genom t.ex. uppdaterade kartlager och värdebeskrivningar.

Det kommer finnas behov av att informera om de ändrade reglerna för att beviljas koncession och på vilket sätt det påverkar kraven på ansökan. Detta kan t.ex. göras genom uppdaterad information på Energimarknadsinspektionens hemsida. För att förslaget till tydligare kriterier för valet mellan luftledning och kabel ska få genomslag så att det bidrar till effektivare samråd bör information ges om den förordningsändring som beslutas, t.ex. på regeringens och Energimyndighetens hemsidor.

När det gäller föreslagna vägledningar är deras effektivitet beroende av den spridning och tillämpning vägledningarna får varför det är viktigt att de som ska tillämpa nya vägledningar informeras.

Kommuner, länsstyrelser och Skogsstyrelsen bör informeras om undantag från biotopskydd och strandskydd.

10.8 Förslagens genomförbarhet

Förslagen är utformade för att hantera målkonflikter på ett effektivare och snabbare sätt och det råder politisk konsensus om elektrifiering som ett centralt verktyg för att nå klimatmålen.

Markanvändningskonflikten mellan elledningar å ena sidan och jord- och skogsbruket å andra sidan kommer att kvarstå. Utredningens bedömning är att förslagen inte försämrar utfallet av de avvägningar som måste göras. Det finns dock risk för lägre acceptans hos markägare som i praktiken kommer att bli de aktörer vars intressen ofta inte kommer att tillmötesgås exempelvis vid prioritering av var kabel ska användas. Utredningen ser därför att genomförbarheten kan förbättras om en översyn av ersättningsregler genomförs.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är politiskt och rättsligt genomförbara.

11 Konsekvensanalys för området transporteffektivt samhälle

Huvudsyftet med utredningens förslag är att de ska bidra till de svenska klimatmålen. I detta kapitel beskrivs hur förslagen inom området transporteffektivt samhälle som redovisas i kapitel 8 kan bidra till klimatmålen och vilka konsekvenser förslagen kan förväntas medföra.

Innehållet i konsekvensanalysen utgår från kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt i kommittéförordningen (1998:1474). Dispositionen följer i stort strukturen i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

11.1 Problem och syfte

Klimaträttsutredningens förslag inom transportområdet syftar till att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle och ett minskande trafikarbete med personbil, lastbil och inrikes flyg. En utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar krävs enligt utredningen för att transportsektorns klimatomställning ska ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

Utredningen har på transportområdet lagt förslag inom fem områden:

- Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle
- Transportvillkor i miljöbalken
- Utvecklade stadsmiljöavtal

- Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden
- Länsstyrelsens roll vid fysisk planering

I följande avsnitt beskrivs för vart och ett av förslagsområdena vilka problem som utredningens förslag syftar till att lösa, eller bidra till att lösa, och hur förslagen förväntas åstadkomma detta.

11.1.1 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

Dagens transportplanering, som bygger på att klimatmålet kan klaras genom elektrifiering av fordonsflottan och stor användning av biodrivmedel men utan ett tydligt fokus på åtgärder för ökad transporteffektivitet, är indirekt styrande för transportpolitiken i stort. Ett ökat fokus på ett transporteffektivt samhälle i transportplaneringen enligt utredningens förslag kommer därför sannolikt att ha påverkan på nationell, regional och lokal transportpolitik. Ett större fokus kan förväntas på åtgärder och styrmedel för ett transporteffektivt samhälle som viktiga komplement till infrastrukturinvesteringar.

Starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle

Enligt utredningen innebär nuvarande lagstiftning en otydlig reglering av hur den nationella planen för transportinfrastruktur, länsplanerna för regional transportinfrastruktur och Trafikverket ska förhålla sig till behovet av ett mer transporteffektivt samhälle. Detta är enligt utredningens bedömning ett betydande hinder för den utveckling mot ett transporteffektivt samhälle som anses önskvärd av ett stort antal aktörer, inklusive denna utredning (se kapitel 7).

Utredningen menar att en starkare styrning mot ett transporteffektivt samhälle behövs för att de transportpolitiska målen ska kunna nås. Grundförutsättningen för en starkare styrning är att det är tydligt vad ett transporteffektivt samhälle ska innebära på en konkret och mätbar nivå för berörda myndigheter och aktörer inom transportplaneringen.

Utredningen anser också att ett minskande trafikarbete med de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och flyg

krävs för att transportsektorn ska bidra till klimatomställningen i linje med klimatmålen samt på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt som samtidigt är robust mot förändrade omvärldsförutsättningar (se avsnitt 8.1).

Utredningen föreslår därför att begreppet *transporteffektivt samhälle* införs i förordningarna som reglerar den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur samt att en mätbar parameter, trafikarbete, kopplas till begreppet *transporteffektivt samhälle* för att konkretisera dess innebörd. Utredningens förslag innebär att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till att trafikarbetet för vart och ett av de energi- och resursintensiva fordonsslagen personbil, lastbil och inrikes flyg följer en minskande trend över tid.

Varje enskild nationell plan och länsplan kan förväntas få begränsad påverkan på de samlade trafikflödena eftersom enskilda planer endast påverkar en liten del av transportsystemet. Bidraget till minskat trafikarbete från den nationella planen och länsplanerna förväntas dock kompletteras av bidrag till minskat trafikarbete från t.ex. styrmedel och kommunal fysisk planering i ett Sverige som utvecklas i linje med beslutade klimatmål. Planerna behöver därför passa in i ett samhälle där trafikarbetet minskar till följd av flera aktörers agerande. Utredningen föreslår därför att den nationella planen och länsplanerna utöver att bidra till även ska passa in i ett transporteffektivt samhälle. Med detta avses att objekt i den nationella planen och i länsplanerna ska vara samhällsekonomiskt lönsamma även vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg inte ökar.

Utredningen förslår också att Trafikverkets instruktion ändras så att Trafikverket får i uppgift att verka för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Förslaget förtydligar och konkretiserar vad de transportpolitiska målen ska innebära för inriktningen av myndighetens arbete.

Förslagen om stärkt styrning mot ett transporteffektivt samhälle förstärker effekten av utredningens övriga förslag som syftar till att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen. Ytterst syftar förslagen till att bidra till att de transportpolitiska målen och klimatmålen kan nås samt till ett samhällsekonomiskt effektivt transportsystem.

Fyrstegsprincipen i transportplaneringen

Fyrstegsprincipen innebär att brister i transportsystemet i första hand ska hanteras genom andra åtgärder än större ombyggnationer eller tillbyggnationer av transportinfrastruktur. Fyrstegsprincipen ska bidra till god resurshushållning och en hållbar samhällsutveckling. Flera aktörer har dock under en längre tid påtalat att fyrstegsprincipen inte fungerar och används som avsett. Problembilden kan sammanfattas i två huvudsakliga tillkortakommanden:

1. Dagens planering med åtgärdsvalsstudier som bas utgår från identifierade lokala brister, ofta i kapacitet eller trafiksäkerhet, för enskilda väg- eller järnvägsförbindelser. Detta gör det svårt att använda steg 1- och steg 2-åtgärder för att åtgärda identifierade brister eftersom sådana åtgärder är beroende av att det i stället görs en transportplanering utifrån ett systemperspektiv med ett trafikslagsövergripande synsätt. Ett systemperspektiv är också ofta nödvändigt för att identifiera brister relaterade till klimat- och miljömål. Resultatet av det bristande systemperspektivet blir i många fall en i praktiken bakvänd tillämpning av fyrstegsprincipen där identifierade brister i transportsystemet i första hand åtgärdas med infrastrukturinvesteringar och nybyggnation, dvs. steg 3- och steg 4-åtgärder.
2. Trafikverket anser sig ha ett starkt begränsat mandat att arbeta med de två första stegen i fyrstegsprincipen. Bristen på mandat avser både möjlighet att finansiera steg 1- och steg 2-åtgärder samt att föreslå generella styrmedel för regeringen, dvs. styrmedel som beslutas av regering och riksdag. Eftersom staten genom Trafikverket endast i mycket begränsad omfattning medfinansierar steg 1- och steg 2-åtgärder i länsplaner för regional transportinfrastruktur blir sådana åtgärder också mindre intressanta för kommuner och regioner att planera för och genomföra. Utredningen menar att Trafikverkets nuvarande tolkning av mandatet således skapar incitament för aktörer på nationell, regional och lokal nivå att planera och genomföra steg 3- och steg 4-åtgärder i större omfattning än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Utredningens förslag för att adressera problemen kring tillämpningen av fyrstegsprincipen syftar övergripande till att åstadkomma en mer samhällsekonomiskt effektiv transportplanering som skapar bättre

förutsättningar att nå mål på klimat- och miljöområdet samt därigenom även de transportpolitiska målen. Utredningen föreslår ett flertal förordningsändringar:

- Utgångspunkten för inriktningen av den nationella planen respektive länsplanerna föreslås vara ett trafikslagsövergripande helhetsperspektiv på transportsystemet, fyrstegsprincipen och det förordningsstadgade syftet med den nationella planen respektive länsplanerna. Utredningen föreslår att ett förordningsstadgat syfte med planerna ska vara att bidra till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Avsikten med förslaget är att stärka och förtydliga styrningen mot de transportpolitiska målen och ett transporteffektivt samhälle, att möjliggöra identifiering av brister och effektiva åtgärder relaterade till klimat- och miljömål samt att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen.
- Förordningen (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. föreslås få ett tillägg som innebär att statlig medfinansiering får beviljas för åtgärder som kan minska behovet av nybyggnation eller större ombyggnationer av transportinfrastruktur genom att påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller genom en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Tillägg görs också för att specifikt förtydliga att kommuner och regioner ska kunna ta emot medfinansiering för sådana åtgärder.
- Trafikverkets instruktion föreslås ändras så att det tydliggörs att Trafikverkets uppdrag är bredare än infrastrukturplanering. Myndighetens mandat ska även inkludera att planera, föreslå, finansiera och genomföra åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur (steg 1- och steg 2-åtgärder). I avsnitt 8.2.2 listar utredningen exempel på åtgärder och åtgärdstyper inom steg 1 och steg 2 som enligt utredningen bör kunna planeras, finansieras och medfinansieras av Trafikverket. I avsnittet listas också områden där Trafikverket saknar genomförandemandat men för vilka utredningen anser att myndigheten, med utredningens förslag, har mandat att föreslå åtgärder för den beslutsfattande nivån.

- Trafikverket föreslås genom en instruktionsändring få i uppgift att stödja andra aktörer, exempelvis mindre kommuner, i deras arbete med åtgärder som kan påverka transportefterfrågan, val av transportsätt eller som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur. Mindre kommuner kan även behöva hjälp med att ingå stadsmiljöavtal i syfte att genomföra sådana åtgärder.

Tidigare beslutade infrastrukturobjekt

Den transportplanering som nu sker är viktig för transportsystemets framtida utveckling och samhällets utformning. För att påverka utvecklingen fram till 2030 är det dock inte tillräckligt att nya objekt som kommer in i infrastrukturplaneringen ligger i linje med klimat- och miljömålen. Om redan beslutade objekt eller projekt finns kvar trots att de motverkar eller inte ligger i linje med de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet kommer måluppfyllelsen att försvåras.

Utredningen föreslår därför att upprättaren av den nationella planen respektive en länsplan ska fastställa om tidigare beslutade infrastrukturobjekt som ännu inte byggstartats följer den inriktning som bedöms ha störst effekt för att nå de transportpolitiska målen. Planupprättaren förutsätts se till att endast infrastrukturobjekt som följer den inriktningen inkluderas i föreliggande planförslag, om det inte finns särskilda skäl för undantag.

Förslaget förväntas bidra till de transportpolitiska målen inklusive klimatmålet, ett mer transporteffektivt samhälle och ökad samhällsekonomisk effektivitet genom att minska transportplaneringens inneboende tröghet avseende inriktningsförändringar. Förslaget samverkar i hög grad med förslaget om ändrad utgångspunkt för planernas inriktning.

En scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering

Utredningen ser flera problem med dagens infrastrukturplanering. Ett huvudproblem är att dagens prognosbaserade planeringsansats, där kostnads-nyttoanalyser grundas i tidsvärden som systematiskt premierar restidsvinster med bil, gör att investeringar i utbyggd vägkapacitet beräknas bli lönsamma och vara rationella eftersom en generell fortsatt trafikökning med personbil och lastbil prognosticeras.

Transportplanering utifrån en basprognos med fortsatt ökad biltrafik, lastbilstrafik och flygresande riskerar att leda till åtgärder som passar dåligt in i ett framtida hållbart och transporteffektivt samhälle. Detta gäller inte minst i en värld som i snabb takt ställer om för att efterleva intentionen med Parisavtalet[1]. Transportplaneringen kan inte längre baseras på en prognos som bygger på historiska samband och som leder till en ohållbar ökning av bil- och lastbilstrafik samt flygresande.

Det uppstår också konflikter mellan å ena sidan Trafikverkets prognosbaserade planering som utgår från ökande trafikflöden och å andra sidan lokalt beslutade mål om trafikbegränsningar och planerad stadsutveckling. Investeringar i förstärkt vägkapacitet för att möta en förväntad trafikökning motverkar i dessa fall lokala ambitioner om att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle.

Utredningen föreslår därför att Trafikverkets instruktion ändras så att myndigheten ska ta fram och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen i stället för en trafikprognos. Scenarierna ska tas fram i samverkan med andra myndigheter och organ och ska ligga till grund för val och dimensionering av åtgärder inom transportplaneringen och för strategiska miljöbedömningar inom ramen för densamma. Vidare ska Trafikverket bistå planeringsansvariga myndigheter och organ vid utarbetandet av regionalt anpassade scenarier för trafikutvecklingen. Trafikverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter precisera hur den scenariobaserade arbetsmetodiken bör utformas.

Införandet av en scenariobaserad planering som inkluderar ökad samverkan med relevanta myndigheter på nationell, regional och lokal nivå syftar övergripande till en mer robusttransportplanering som skapar bättre förutsättningar att nå mål på klimatområdet och övriga miljö- och hållbarhetsmål. Utredningen menar att scenariobaserad planering bidrar till syftet bl.a. genom följande mekanismer:

- För meningsfulla och välgrundade politiska beslut om den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling krävs ett beslutsunderlag som synliggör och analyserar konsekvenserna av flera olika utvecklingsalternativ. En scenariobaserad planering kan till skillnad från dagens planering skapa förutsättningar för en välgrundad och reell politisk styrning av den strategiska inriktningen för transportsystemets utveckling.

[1] Prop. 2016/17:16, *Godkännande av klimatavtalet från Paris.*

- Utredningen bedömer att nuvarande utveckling av transportsystemet inte leder till att transportsektorns klimatmål nås på ett hållbart sätt eller bidrar i tillräcklig utsträckning till uppfyllelse av andra miljömål. Det finns därför anledning att undersöka också andra utvecklingsalternativ för transportsystemet än vad som följer av nuvarande inriktning, vilket förutsätter att flera scenarier utvecklas och analyseras.
- Utvecklingsalternativ för att uppnå transportpolitiska mål, klimatmål och andra miljömål präglas av djup osäkerhet och även de modeller som i dag tillämpas i planeringen är grundade i antaganden som bär på betydande osäkerhet. Att utarbeta alternativa inriktningar möjliggör en mer robust planering genom att åtgärders relevans och effektivitet kan bedömas gentemot flera möjliga framtidsutvecklingar.

Tidsvärderingar och kalkylränta

Det finns en utbredd kritik mot hur samhällsekonomiska analyser genomförs inom ramen för dagens transportplanering (se avsnitt 8.2.5). De principer och de kalkylvärden som tillämpas anses enligt kritiken gynna åtgärder som bidrar till ett ökat trafikarbete på ett sätt som inte är långsiktigt hållbart.

Utredningen anser därför att regeringen bör ge Trafikverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter analysera och dra lärdomar av nationellt och internationellt använda metoder och modeller som beskriver nyttor och kostnader av styrmedel och åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. I uppdraget ingår att granska användningen av analysmetoder och kalkylvärden i den s.k. ASEK-rapporten *(Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn)*. Granskningen ska syfta till att tydliggöra begränsningar med dagens samhällsekonomiska kalkyler och kalkylvärden och ge riktlinjer under vilka förutsättningar de ska utgöra ett beslutsunderlag i transportplaneringen.

11.1.2 Transportvillkor i miljöbalken

I det av Naturvårdsverket finansierade forskningsprojektet MERIT[2] konstaterades att i vart fall en tiondel av utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter kommer från transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter.

Transportvillkor ger tillsynsmyndigheten bättre kontroll på transporternas växthusgasutsläpp, andra utsläpp och buller. Verksamhetsutövaren kan på både kort och lång sikt arbeta för att minska sina utsläpp beroende på vilka villkor som föreskrivs. Behovet av transportvillkor kan även påverka bedömningen av platsvalet för nya verksamheter, se avsnitt 4.1.

Det är redan möjligt enligt 16 kap. 2 och 7 §§ miljöbalken att föreskriva villkor för transporter till och från en verksamhet som tillståndsprövas om transporterna har ett omedelbart samband med den tillståndsprövade verksamheten. Bestämmelsen i 16 kap. 7 § miljöbalken reglerar dock bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor. Eftersom transportvillkor endast blir aktuella efter en bedömning i varje enskilt fall, framgår av praxis att prövningsmyndigheterna är väldigt restriktiva med att föreskriva transportvillkor. Utredningen har inte heller kunnat finna exempel på när sådana villkor har föreskrivits med hänsyn till klimat.[3]

Genom att föra in en ny punkt i 22 kap. 25 § miljöbalken om att ett tillstånd i förekommande fall ska innehålla transportvillkor, tvingas prövningsmyndigheten att ta ställning till behovet av sådana villkor och endast avstå från att föreskriva transportvillkor om det inte är aktuellt eller befogat i det enskilda fallet. En verksamhetsutövare ska dessutom enligt 6 kap. 35 § miljöbalken identifiera, beskriva och bedöma de miljöeffekter inklusive på klimat som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt ange uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljö- och klimateffekterna. Detta gäller även de miljöeffekter som uppkommer från verksamhetens följdföretag. Det finns därför redan ett tillräckligt underlag för prövningsmyndigheten att bedöma om tillståndet ska förenas med transportvillkor.

[2] Naturvårdsverket (2021a), s 93. Se även Lindblom, Erik m.fl. (2020), s. 14.
[3] Se dock villkor 26 i Mark- och miljödomstolens dom den 27 november 2013 i mål nr M 2284-11 om tillstånd till flygplatsverksamhet vid Arlanda flygplats om en handlingsplan för utsläpp till luft av koldioxid, kväveoxider och partiklar (PM10).

Även om praxis är tydlig ger den prövningsmyndigheten ett större bedömningsutrymme att avgöra om det ska föreskrivas i varje enskilt fall. Genom att reglera vad som redan gäller enligt praxis i lag, blir det tydligt för alla verksamhetsutövare med transporter att de alltid måste redogöra för transporternas utsläpp och åtgärder för att minska dem samt att prövningsmyndigheten alltid ska ta ställning till om transportvillkor behövs.

Krav i villkor ger goda förutsättningar att få till stånd verkningsfulla åtgärder som kan vara svårare att åstadkomma med generella styrmedel som skatter. Genom väl utformade krav på en verksamhetsutövare finns det möjligheter att ställa krav anpassade till såväl yttre förutsättningar som rådighet. Det kan t.ex. gälla att en viss procent av transportarbetet till och från en transportgenererande verksamhet ska ske med multimodala järnvägstransporter. Det skulle också kunna innebära att en flygplats får som krav att en viss andel av resandet till och från flygplatsen ska ske med kollektivtrafik.

11.1.3 Utvecklade stadsmiljöavtal

Utvecklade stadsmiljöavtal kommer att vara en viktig del i arbetet mot ett transporteffektivt samhälle. Trafikarbetet i städer utgör cirka 30 procent av trafikarbetet med personbil i Sverige, men resor som huvudsakligen sker utanför städer kan fortfarande ha en målpunkt i städer varför påverkan av åtgärder i städer kan bli större än vad som visas av faktiskt körda kilometrar. Ett annat viktigt skäl till att fokusera på städer är att potentialen till att påverka biltrafikens andel och trafikarbetet med personbil är som störst i stadsområden. Även bilinnehavet kan påverkas i städer till följd av samlade paket med åtgärder. Ett minskat bilinnehav skulle påverka inte bara resor i stadsmiljö utan också längre resor där t.ex. destinationer med god kollektivtrafiktillgänglighet får större attraktionskraft.

Satsningar på utvecklade stadsmiljöavtal har sannolikt också betydelse för möjligheten att få till stånd en socialt hållbar klimatomställning av transportsektorn i hela landet. Genom att inom ramen för utvecklade stadsmiljöavtal införa åtgärdspaket kan en oförändrad eller minskad biltrafik i större städer eller stadsregioner göra att behovet av generella höjningar av t.ex. drivmedelsskatter för att nå klimatmålen mildras. Detta är en fråga som troligtvis har stor betydelse för

acceptans och social hållbarhet av klimatomställningen eftersom det är svårt att kompensera för tillgänglighetsförluster på landsbygd till följd av högre körkostnader. Inom stadsmiljöavtalen kombineras åtgärder som minskar bilens attraktionskraft med satsningar på gång, cykel och kollektivtrafik som delvis kompenserar tillgänglighetsförluster för bilister i städer.

Utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal

Många kommuner håller på att ändra förhållningssätt i sin trafik- och stadsplanering och planera med större fokus på tillgänglighet i stället för på rörlighet. I en mer tillgänglighetsstyrd planering, med en attraktiv stad i fokus, lyfts fram att gång-, cykel- och kollektivtrafik ska prioriteras framför biltrafiken. Ökad möjlighet till gångtrafik spelar här en viktig roll för att möjliggöra ett ökat fokus på tillgänglighet. Det finns också behov av att kunna genomföra samlade paket med åtgärder för att minska biltrafiken. Åtgärdspaket bör innehålla både piska och morot och där kan ökade möjligheter till gång spela en viktig roll som morot.

Utredningen föreslår därför att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång inom ramen för stadsmiljöavtal. Förbättrade möjligheter för gående spelar stor roll för förutsättningarna att skapa en attraktiv helhetslösning och ytprioritering mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil.

Utredningen föreslår också att godkända motprestationer inom ramen för stadsmiljöavtal ska inkludera åtgärder som kan bidra till att begränsa biltrafiken.

Avslutningsvis föreslås att regeringen tillsätter en utredning för att klarlägga om statligt stöd får och bör kunna ges till drift av lokal eller regional kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal.

Förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal

Utredningen föreslår att regeringen ger Trafikverket, i samverkan med Boverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Trafikanalys och Vinnova, i uppdrag att undersöka förutsättningarna för en reglering av hur staten kan sluta förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med kommuner och regioner kring hållbar utveckling av transporter

i tätort, med fokus på större kommuner och stadsregioner. En förutsättning för uppdraget bör vara att biltrafiken inom avtalsområdet inte får öka och att den på sikt ska minska.

11.1.4 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Den fysiska planeringen på kommunal nivå har stor betydelse för ett transport- och energieffektivt samhällsbyggande. Det finns därför enligt utredningens mening ett behov av att låta fyrstegsprincipen utgöra en del av miljöbedömningarna av översiktsplaner och detaljplaner som ger upphov till betydande trafikflöden (se avsnitt 8.5).

I dag saknas ett uttryckligt stöd för att beakta fyrstegsprincipen i de strategiska miljöbedömningar som föregår översiktsplaner och detaljplaner. Utredningen föreslår därför i avsnitt 8.5 att tillägg görs i 3 kap. 6 b § och att en ny bestämmelse införs i 4 kap. 34 a § plan- och bygglagen (2010:900, PBL), som anger att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden.

De föreslagna ändringarna innebär att kommunerna i ett tidigt skede av den fysiska planeringen beaktar förutsättningarna för tillgänglighet och närhet till olika samhälls- och servicefunktioner och därmed minskar behovet av transporter och möjliggör för ett ökat resande med gång, cykel och kollektivtrafik. Krav på miljöbedömningar med utgångspunkt i fyrstegsprincipen innebär att kommunerna ska beakta trafikflöden i planeringen och de kan därför också förväntas vidta steg 1- och steg 2-åtgärder i en större utsträckning.

11.1.5 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

För att de transportpolitiska målen ska nås behöver åtgärder som styr mot ett transporteffektivt samhälle vidtas. Målen utgör ett stöd för kommunal och regional fysisk planering.[4] Utredningen har dock funnit att det är svårt att få en helhetsbild av hur de transportpolitiska målen förverkligas i den fysiska planeringen (se avsnitt 8.6).

Länsstyrelsen har i dag ett brett uppdrag att bevaka statens intressen, bl.a. i samband med den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå. I uppdraget ingår att länsstyrelsen ska verka rådgivande

[4] Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, s. 62.

till kommun och region. Länsstyrelsen bevakar också statens intressen vid den fysiska planeringen. En förändring av länsstyrelsens roll skulle kunna bidra till att de transportpolitiska målen ges ett ökat utrymme och genomslag i den fysiska planeringen.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.6 att länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen ska stärkas i syfte att ge de övergripande transportpolitiska målen ett större genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå. De föreslagna ändringarna i PBL och i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion ger stöd för att länsstyrelsen i samråds- och granskningsförfarandet i de olika planprocesserna ska verka för sådana åtgärder som styr samhällsplaneringen mot ett transporteffektivt samhälle. Utredningens förslag ger alltså stöd för att de transportpolitiska målen ska ges ett ökat genomslag i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå.

11.2 Nollalternativ och alternativa lösningar

11.2.1 Nollalternativ till utredningens förslag

Nollalternativet till utredningens förslag är en transport- och samhällsplanering som fortsätter med samma utgångspunkter som i dag med ett starkt fokus på mobilitet. Det totala transportarbetet kan förväntas öka kraftigt i nollalternativet jämfört med nuvarande nivå. I Trafikverkets basprognoser ökar resandet med bil och lätt lastbil med 27 procent mellan 2017 och 2040 och resandet med tåg ökar med 53 procent. Gång- och cykelresandet prognosticeras öka långsammare än övriga nämnda färdmedel. Godstransportarbetet på väg ökar i basprognoserna med 45 procent till 2040. Procentuella ökningar i samma härad förväntas för godstransporter på järnväg och till sjöss.

Utredningens förslag syftar bl.a. till att dämpa trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Förslagen innebär också ett ökat fokus i transport- och samhällsplaneringen på tillgänglighet snarare än på mobilitet. I nollalternativet där utredningens förslag inte genomförs behöver en större kvantitet biodrivmedel användas inom transportsektorn för att sektorns klimatmål ska kunna klaras. Vilka konsekvenser och risker det medför beskrivs i avsnitt 8.1 som behandlar betydelsen av åtgärder som bidrar till ett mer transporteffektivt samhälle för att transportsektorns klimatomställning ska kunna

ske på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt samt för att den ska vara robust mot förändrade omvärldsförutsättningar.

I avsnitt 11.6.3 beskrivs kvalitativt och kvantitativt skillnaden för samhällets totala energi- och resursanvändning samt växthusgasutsläpp vid en utveckling mot ett transporteffektivt samhälle, det s.k. lågtrafikfallet, jämfört med vid en utveckling baserad på dagens styrning, det s.k. referensfallet. Analysen belyser skillnaderna mellan lågtrafikfallet och referensfallet vid tre principiellt olika utvecklingsvägar för användningen av fossila bränslen, biodrivmedel och el. Analysens referensfall motsvarar nollalternativet till utredningens förslag.

Vad gäller utredningens förslag om transportvillkor i miljöbalken innebär nollalternativet att tillämpningen även i fortsättningen kommer att följa praxis, dvs. att transportvillkor endast föreskrivs för vissa typer av verksamheter och endast i vissa fall.

11.2.2 Alternativa lösningar för att uppnå motsvarande effekt

Vid sidan av utredningens förslag har flera möjliga alternativa och kompletterande förslag analyserats. Förslagsalternativ som utretts men som utredningen av olika skäl valt att inte gå vidare med redovisas översiktligt i kapitel 12 och listas nedan.

- Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar
- Ny ingripandegrund för länsstyrelsen
- Parkeringslagstiftning
- Sänkta hastighetsgränser
- Markåtkomst för kommunala cykelvägar
- Laddinfrastruktur i samfälligheter
- Cykelvägar som allmän väg

11.3 Berörda av förslagen

11.3.1 Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle

De huvudsakligen berörda av utredningens förslag är Trafikverket och regionerna i egenskap av upprättare av nationell plan respektive länsplaner.

Flera myndigheter berörs genom den ökade samverkan inom transportplaneringen som förslagen innebär och av de uppdrag utredningen anser att regeringen bör lägga.

Kommunerna påverkas genom att medfinansieringsmöjligheterna föreslås öka för åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt och som kan effektivisera användningen av befintlig transportinfrastruktur. Kommunerna föreslås också få möjlighet att ta del av kompetensstöd från Trafikverket för sitt arbete med sådana åtgärder.

Företag och enskilda berörs av att prioriteringarna i transportplaneringen förändras av förslagen vilket innebär att transportsystemets utveckling får en annan inriktning jämfört med i dag.

11.3.2 Transportvillkor i miljöbalken

Verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter berörs direkt av förslaget eftersom transportvillkor behöver identifieras, beskrivas och bedömas från samråd till tillstånd och omfattas av tillsynen. Remissmyndigheter behöver ta ställning till om villkor ska föreskrivas och i så fall i vilken omfattning.

Enskilda och andra verksamheter i närområdet berörs indirekt av hur många och vilka typer av transporter som sker och hur de kan begränsas.

11.3.3 Utvecklade stadsmiljöavtal

Förslaget om att utvidga nuvarande stadsmiljöavtal, bl.a. så att stöd ska kunna sökas för infrastruktur för gång, berör primärt de kommuner och regioner som ansöker och beviljas sådant stöd samt invånarna i dessa.

11.3.4 Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Det är främst kommunerna, men även andra prövningsmyndigheter och myndigheter inom samråds- och granskningsförfarandet som berörs av förslaget. Detta eftersom förslaget innebär ett förändrat arbetssätt. Även planintressenter och enskilda kan indirekt komma att påverkas av en ändrad samhällsplanering.

11.3.5 Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Förslaget kommer att beröra samtliga länsstyrelser. Även kommuner och regioner kommer att beröras av förslaget att stärka länsstyrelsernas roll. Dessutom kan planintressenter och enskilda indirekt komma att påverkas av en ändrad samhällsplanering.

11.4 Bemyndiganden

Utredningens förslag som inte innebär ändrade lagar avses meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

11.5 Överensstämmelse med skyldigheter enligt EU-rätt och internationell rätt

De av utredningen föreslagna författningsändringarna är förenliga med EU-rätten och med internationell rätt.

Utredningen föreslår att möjligheten till driftstöd till kollektivtrafik inom ramen för stadsmiljöavtal ska undersökas i ett regeringsuppdrag. En statsstödsanalys behöver ingå som en central del av det uppdraget.

11.6 Effekt på utsläppen av växthusgaser

Utredningens förslag får effekt på växthusgasutsläppen när aktörer inom transportplaneringen, den fysiska planeringen och miljöprövningssystemet ändrar sitt agerande med anledning av de föreslagna

författningsändringarna. Hur stor effekten på växthusgasutsläppen blir beror på flera saker, bl.a.

- hur snabbt och i vilken grad aktörerna inom transportplaneringen och den fysiska planeringen, primärt Trafikverket, länsstyrelsen, regionerna och kommunerna, ändrar arbetssätt och interna prioriteringar,
- vilka specifika åtgärder som vidtas inom ramarna för transportplanering och fysisk planering respektive vilka krav som ställs i enskilda prövningar av prövningsmyndigheterna för att följa den förändrade lagstiftningen, samt
- omvärldsutvecklingen inklusive hur snabbt fordonsflottan elektrifieras, styrmedelsutveckling och framtida priser på och tillgång till olika typer av drivmedel.

Utredningen anser att osäkerheten är för stor för att det ska vara meningsfullt att kvantifiera hur stora utsläppsminskningar utredningens förslag kan åstadkomma. Detta gäller effekten av förslagen enskilt såväl som samlat. Medan de osäkerheter som följer av andra och tredje punkterna i listan ovan går att hantera genom scenarier är osäkerheten som följer av den första punkten alltför fundamental för att en kvantitativ analys ska vara meningsfull.

Ur tabell 11.1 kan potentialen utläsas för utsläppsminskningar av åtgärder som sammantaget leder till att trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg slutar öka. I avsnitt 11.6.3 beräknas potentialen för utsläppsminskningar inom kategorierna drivmedelsanvändning, produktion av fordon och infrastruktur. Utredningen menar dock att det krävs kompletterande styrning för att uppnå en sådan utveckling även om utredningens förslag skulle vara ett viktigt steg på vägen.

Utredningen bedömer att förslagen kommer att minska Sveriges utsläpp av växthusgaser betydligt jämfört med nollalternativet. Utsläppsminskningar förväntas inom vägtransportsektorn till följd av minskad användning av fossila drivmedel, men utsläppsminskningar bedöms även komma att äga rum inom andra sektorer till följd av utredningens förslag. De minskade växthusgasutsläppen i jämförelse med nollalternativet inom andra sektorer än vägtransportsektorn möjliggörs av att biodrivmedel som inte längre används för vägtransporter när trafikarbetet dämpas genom utredningens förslag kan ersätta fossila bränslen inom t.ex. luft- och sjöfart.

Utsläppsminskningar till följd av en dämpad biodrivmedelanvändning kan delvis förväntas realiseras i andra länder än Sverige genom att marknaden för biodrivmedel är global. I ett globalt perspektiv förväntas utredningens förslag även bidra till minskade utsläpp av växthusgaser från produktion av fordon eftersom ett transporteffektivt samhälle är förenligt med en mindre fordonspark.

11.6.1 Transportplanering och fysisk planering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningens förslag att den nationella planen och länsplanerna ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar, förändrar grunden för transportplaneringen. Trafikarbetet blir inte längre enbart en konsekvens av transportsystemets utformning, utan en utgångspunkt för planeringen av detsamma. Förslagen om att öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen, att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas och att en scenariobaserad arbetsmetodik för transportplanering ska tillämpas skapar konkreta förutsättningar för en transportplanering som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och ett minskat trafikarbete.

En konsekvens av förslagen är att en omfördelning av medel förväntas äga rum inom både den nationella planen för transportinfrastruktur och inom länsplanerna (se avsnitt 8.2.5 och 12.7.7). En sådan omfördelning där andelen medel som går till nya vägprojekt minskar kraftigt kan ge dubbel effekt ur klimatsynpunkt, dels uteblir inducerad trafik från kapacitetshöjande vägprojekt som inte längre genomförs, dels frigörs medel som kan användas till kollektivtrafik och cykel, men också för analyser och genomförande av steg 1-åtgärder.

Utredningens förslag bör leda till en kommunal fysisk planering som dämpar trafikarbetet i större utsträckning än vad som är fallet i nuläget. Förslagen förväntas bl.a. påverka lokalisering av målpunkter som genererar mycket transporter, exempelvis genom en mer restriktiv inställning bland kommunerna till nya externhandelsetableringar och att sådana planeras med god tillgänglighet även med kollektivtrafik och cykel. Förslagen bör också leda till att stadsplaneringen får ett ökat fokus på att invånarna ska kunna nå väsentlig service, t.ex. inom 15 minuter med gång, cykel eller kollektivtrafik.

Utredningens förslag inom områdena transportplanering, utvidgning av nuvarande stadsmiljöavtal och fysisk planering inklusive länsstyrelsens roll i densamma förväntas sammantaget bidra till en utveckling av transportplanering och fysisk planering där fysiska åtgärder för att stärka gång, cykel och kollektivtrafik kombineras med åtgärder som dämpar transportbehovet och begränsar trafikarbetet med personbil och lastbil. Denna utveckling kan antas understödjas av styrmedelsförändringar som är i linje med förslagen men som inte utgör en del av utredningens förslag.

Internationell litteratur[5] visar att insatser som minskar bilens ytor i staden och ökar andra kvaliteter samt ger ökad plats för alternativa färdmedel leder till förändringar i människors resebeteende, som i sin tur leder till minskad fordonstrafik. I en kunskapssammanställning[6] av åtgärder inom detta område i en rad europeiska städer konstateras att problemet med trängsel efter omskapande av en gatas utformning är överdrivet, och effekten benämns som att trafik ”försvinner” eller ”dunstar”. I en studie[7] av 70 olika projekt med omformning av gator i 11 länder av transportforskarna Cairns, Atkins och Goodwin sågs en genomsnittlig trafikminskning på mer än 20 procent.

En annan referens är mobilitets- och stadsomvandlingsplanerna i Barcelona där en omvandling av stora ytarealer från bil till andra färdmedel, gemensamma och gröna ytor reducerar trafikarbetet med mellan 15 och 21 procent.[8] Studier i Oslo där vägkapaciteten minskades visar på reducering i bilpendlandet med 16–21 procent, utan att allvarlig trängsel eller stora förseningar uppstått i systemet.[9] Även höjda parkeringsavgifter, t.ex. som en motåtgärd inom ramen för stadsmiljöavtal, bedöms kunna få god effekt för att minska biltrafikarbetet.[10] Fler exempel från litteraturen återges i avsnitt 8.1 och 8.4.

Trafikarbetet förväntas minska både genom att en överflyttning av transporter sker från personbil och lastbil till andra färdmedel och trafikslag, samt genom att resor kortas eller ersätts med digital tillgänglighet.

En minskning av trafikarbetet med bil, lastbil och inrikes flyg har en direkt effekt på utsläppen av växthusgaser under förutsättning att

[5] OECD (2021), s. 11.
[6] Kommissionen, *Reclaiming city streets for people: Chaos or quality of life?*, Office for Official Publications of the European Communities, 9 september 2004, s. 7.
[7] Cairns, S. m.fl. (2002), s. 1.
[8] OECD (2021), s. 71.
[9] International Transport Forum (2021), s. 13.
[10] Pädam, Sirje m.fl. (2022), s. 5–6.

delar av fordonsflottan drivs med fossila bränslen. Givet utredningens bedömning att tillgången till hållbara drivmedel, inklusive biodrivmedel, är begränsad kan en minskning av trafikarbetet också få effekter för utsläppen av växthusgaser *även* om fordonen som minskar sitt trafikarbete drivs av biodrivmedel. Detta beror på att en minskad användning av biodrivmedel i en sektor möjliggör en ökad användning av biodrivmedel i en annan sektor och därmed substitution av fossila drivmedel där.

En transporteffektiv samhällsplanering som innehåller åtgärder för att begränsa biltrafiken kommer sannolikt att leda till ett minskat bilägande och en ökad efterfrågan på delade fordon, där bilen används mer selektivt för behov som inte kan täckas av gång, cykel och kollektivtrafik. Färre bilar i omlopp innebär minskad klimatpåverkan från fordonstillverkningen, vilket kan stå för en betydande del av ett fordons totala livscykelutsläpp. Sambandet mellan trafikarbete och utsläpp av växthusgaser under olika scenarier undersöks i avsnitt 11.6.3.

Åtgärder för att minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg får indirekta effekter på växthusgasutsläppen i andra delar av transportsystemet, särskilt ur ett livscykelperspektiv. En minskad vägtrafik ger ett minskat behov av nybyggnation och ombyggnation av vägar, och därmed lägre resursförbrukning och växthusgasutsläpp kopplat till detta. Åtgärder för att dämpa biltrafiken kan också innebära ökad resursförbrukning och ökade växthusgasutsläpp relaterade till tillkommande infrastruktur för andra trafikslag. Livscykelanalyser av utbyggnader av spårburen trafik visar att konstruktionsfasen står för en betydande andel av de totala utsläppen ur ett livscykelperspektiv, och att en utbyggnad av ny järnväg, spårväg eller tunnelbana behöver leda till en stor överflyttning av resor från bil och flyg för att klimatnyttan under användningsfasen ska överstiga utsläppen från anläggningsfasen.[11] [12]

11.6.2 Transportvillkor i miljöbalken

Transportvillkor kan ha betydande effekter för att minska utsläpp av växthusgaser. Det gäller krav för att minska utsläpp från både gods- och persontrafik. Miljökonsekvensbeskrivningar från t.ex. tillstånds-

[11] de Andrade, C.E.S. m.fl. (2016), s. 526–536.
[12] Chester, M. (2016), s. 49–58.

prövningar av Trelleborgs hamn och Landvetters flygplats har visat att cirka en tredjedel av de totala växthusgasutsläppen från sådana verksamheter kan härröra från marktransporter av gods och passagerare till och från anläggningen.[13] Hamnar är speciellt viktiga eftersom de hanterar en stor mängs gods och har möjlighet och rådighet att påverka val av transportslag, fordonsteknik och samlastningsgrad för in- och utgående godstransporter.

Ändamålsenliga krav på tillståndspliktiga verksamheter kommer att bidra till att realisera potentialen till ökad användning av intermodala järnvägstransporter. Enligt Trafikverket är potentialen att minska transportarbetet med lastbil 9–10 miljarder tonkilometer per år, vilket motsvarar en minskning av godstransportsektorns samlade växthusgasutsläpp med 15–20 procent.[14]

Enligt beräkningar kan växthusgasutsläppen från person- och godstransporter kopplade till tillståndspliktig verksamhet utgöra upp till tio procent av de samlade växthusgasutsläppen från transporter i Sverige.[15]

Krav på verksamhetsutövare att t.ex. öka andelen tågtransporter kan öka utbudet och sänka trösklarna för andra aktörer att följa efter, vilket indirekt kan leda till ytterligare utsläppsminskningar. Krav och transportvillkor inriktade mot närområdet kan även få effekter som påverkar hela transportkedjan. Ett exempel kan vara en verksamhet som får som transportvillkor att en viss andel av transportarbetet i närområdet ska utföras med tåg, t.ex. genom användning av en intermodal transportlösning. Ett sådant transportvillkor kommer att innebära att tåg används även utanför närområdet. Det reella influensområdet för villkorets omfattning har således möjligheter att täcka betydligt större geografiska områden och utsläpp jämfört med villkorets formella influensområde.

Ett annat exempel kan vara transportvillkor kopplade till hamnverksamhet med syfte att styra in- och utgående hamntransporter till en högre andel tåg, men också till att premiera elektrifierade lastbilstransporter. Ett sätt att göra detta kan vara att introducera klimatdifferentierade hamnavgifter riktade mot landtrafiken.

[13] Miljökonsekvensbeskrivningar tillhörande mål nr M 867-08, Växjö tingsrätt, miljödomstolen, deldom den 24 april 2010 och mål nr M 1030-13, Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, deldom den 17 juni 2015.
[14] Trafikverket (2021c), s. 6.
[15] Naturvårdsverket (2021a), s. 93.

11.6.3 Det transporteffektiva samhällets potential till utsläppsminskningar och bidrag till klimatomställningen i stort

Utredningens förslag syftar ytterst till att bidra till att de svenska klimatmålen nås genom att skapa förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. Utredningens förslag kan inte i sig själva bryta trenden mot ökande trafikarbete på våra vägar men de utgör en viktig pusselbit som både bidrar direkt till dämpat trafikarbete och underlättar andra åtgärder och styrmedel med samma syfte. Utredningen pekar i kapitel 12 på några sådana åtgärder och styrmedel som skulle kunna utvecklas för att bidra till ett transporteffektivt samhälle men som inte kunnat hanteras inom ramen för Klimaträttsutredningens uppdrag.

En utveckling mot ett transporteffektivt samhälle bidrar till klimatomställningen på fler sätt än genom minskade utsläpp från transportsektorn. Det här avsnittet handlar om det transporteffektiva samhällets potential till minskade växthusgasutsläpp och vilken roll ett transporteffektivt samhälle har för klimatomställningen i stort. I detta ligger att belysa hur ett transporteffektivt samhälle relaterar till energi- och resursanvändningen i samhället, t.ex. hur biodrivmedel och andra fossilfria energibärare kan frigöras från användning för vägtransporter till användning inom andra trafikslag och inom andra samhällssektorer och minska utsläppen där. Avsnittet behandlar också relationen mellan ett transporteffektivt samhälle och växthusgasutsläpp orsakade av produktion av fordon, fordonsbatterier och transportinfrastruktur. Eftersom utredningens förslag syftar till att bidra till, och skapa förutsättningar för, ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar är det av stor relevans att undersöka nämnda potential och effekter, även om utredningens förslag inte på egen hand kan åstadkomma en sådan utveckling.

Klimaträttsutredningen har låtit Chalmers och Profu undersöka effekter av en trafikutveckling som innebär en lägre nivå av trafikarbete i jämförelse med ett antaget referensfall.[16] Förutsättningarna för och resultatet av analysen presenteras också i detta avsnitt.

[16] Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Förutsättningar för analysen

Trafikarbetets betydelse för klimatomställningen har belysts och kvantifierats för tre områden för vilken transportsektorns energi- och resursanvändning samt utsläpp kan relateras till

- drivmedel – produktion och användning
- fordon – tillverkning, underhåll och skrotning
- infrastruktur – byggande, drift och underhåll

Analysen bygger på tre principiellt olika utvecklingsvägar för användningen av fossila bränslen, biodrivmedel och el: ett måluppfyllande scenario med en låg andel el och hög andel biodrivmedel (*LågEl*), ett måluppfyllande scenario hög andel el (*HögEl*) och ett icke-måluppfyllande scenario med låg andel el och hög andel fossila bränslen (*LågEl_Fossil*).

För trafikarbete har två divergerande utvecklingsvägar använts: ett referensfall och ett lågtrafikfall. Referensfallets trafikarbete ökar med 11 procent mellan 2018 och 2030 och med 25 procent mellan 2018 och 2040. Lågtrafikfallet har för den aktuella perioden fram till 2045 en konstant trafikarbetesnivå, vilket relativt referensfallet innebär 10 procent lägre trafikarbete 2030 och 20 procent lägre trafikarbete 2040. Beräkningsfallen bygger på tidigare presenterade scenarier av Utfasningsutredningen (M 2019:04) och Energimyndigheten[17] men kompletterande beräkningar och anpassningar av dessa scenarier har skett inom ramen för analysen.

Drivmedelsanvändning

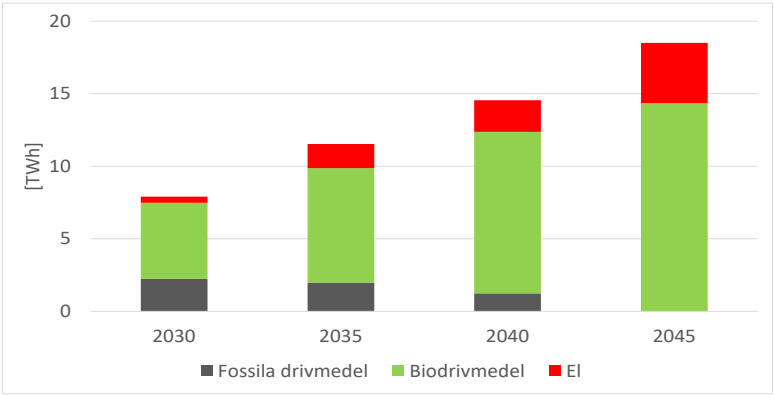
Effekt på energianvändningen

Figur 11.1 visar den minskade drivmedelsanvändningen, inklusive el, för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för nämnda tre scenarier.

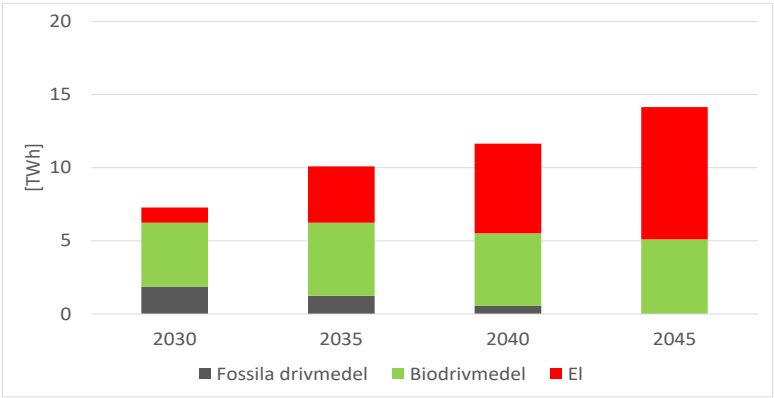
[17] Energimyndigheten (2019), scenariot *Referens EU*.

Figur 11.1 Minskad drivmedelsanvändning i TWh för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för:

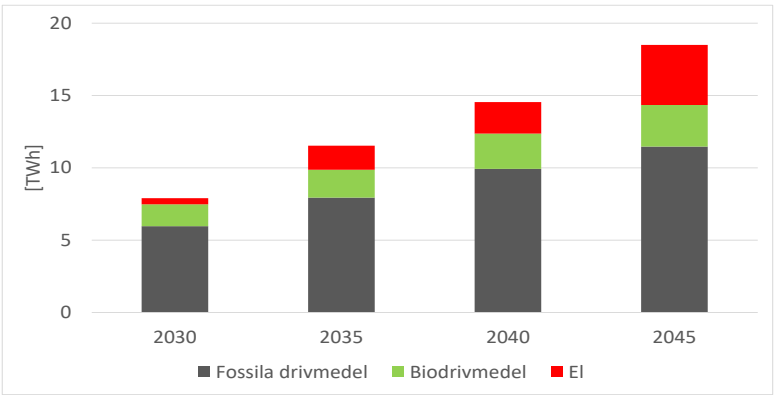
a) *LågEl*-scenariot



b) *HögEl*-scenariot



c) *LågEl_Fossil*-scenariot



Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

I scenarierna *LågEl* och *HögEl* står fossila bränslen från 2030 och framåt för en relativt liten del av energitillförseln till transportsektorn och ett minskat trafikarbete resulterar därmed i en mindre besparing av fossila drivmedel. Som följd av den höga användningen av biodrivmedel i *LågEl*-scenariot innebär en minskning av trafikarbetet i det scenariot en betydande besparing av just biodrivmedel. *HögEl*-scenariot domineras av en omfattande elektrifiering och detta avspeglar sig i den energibesparing som blir fallet vid ett lägre trafikarbete.

Scenario *LågEl_Fossil* visar på effekten av minskat trafikarbete för en utvecklingsväg där transportsektorns klimatmål inte uppnås och där transportsektorn i högre grad är beroende av fossila bränslen. Vid ett lägre trafikarbete sker framför allt en besparing av fossila bränslen i detta scenario. Besparingen av el är på samma nivå som för *LågEl* medan minskningen i biodrivmedelsanvändning är betydligt lägre.

Effekt på växthusgasutsläppen

Effekten på växthusgasutsläppen av ett lägre trafikarbete kan bedömas på olika sätt, med hänsyn tagen till olika delar i drivmedlets livscykel, och utifrån olika syn på relaterade systemeffekter. Denna analys inkluderar tre typer av kategorier där minskat trafikarbete kan innebära lägre växthusgasutsläpp:

1. Lägre avgasutsläpp – Direkta utsläpp från fordonets avgasrör från förbränning av fossila drivmedel.
2. Lägre uppströms utsläpp – Utsläpp relaterat till utvinning, produktion och distribution av drivmedel och el.
3. Lägre utsläpp som en följd av indirekt substitution – Effektiviseringar där bioresurser frigörs kan möjliggöra att fossila bränslen ersätts på annat håll vilket medför utsläppsminskningar.

Direkta utsläpp från fordonets förbränning av fossila drivmedel, s.k. avgasutsläpp, är den typ av utsläpp som redovisas i statistik kopplad till transportsektorns utsläpp. På så sätt är denna kategori mest relevant när det gäller frågan om åtgärders bidrag till uppfyllnad av transportsektorns klimatmål till 2030.

För uppströms utsläpp baseras utsläppsfaktorer för drivmedel i analysen på uppgifter från Utfasningsutredningen. För el appliceras ett

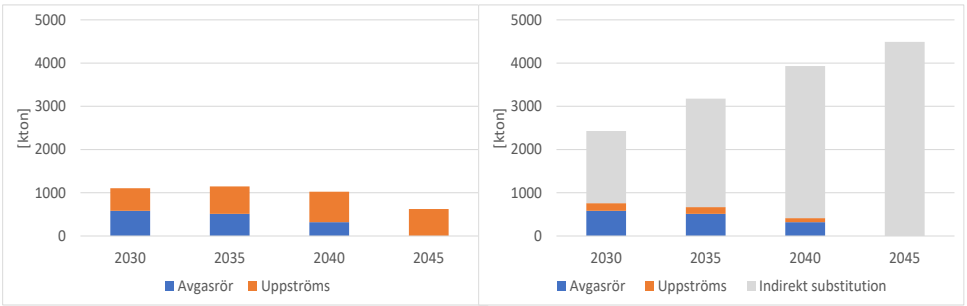
konsekvensperspektiv där den förändrade elanvändningens effekt på marginalproduktionen av el, framtida investeringar och på användarsidan vägs in. Detta i kontrast till ett bokföringsperspektiv där utsläpp relaterat till genomsnittlig elproduktion ofta används, t.ex. nordisk elmix. Skillnaden i utsläppsfaktorer mellan dessa två beräkningssätt har för nordiska och svenska förhållanden tidigare varit betydande, men i takt med att förnybar elproduktion ökar i konkurrenskraft och framtida investeringar i elproduktion i hög utsträckning är förnybar blir skillnaderna mindre. För tidsperioden efter 2030 skiljer utfallet mycket lite mellan angreppsätten.

Utsläppsminskningar relaterade till indirekt substitution förutsätter att biobränsle inklusive biodrivmedel är en knapp och eftertraktad resurs för att ersätta fossila bränslen, inte bara i det analyserade systemet utan också i systemets omvärld. I analysen har antagits att frigjord kvantitet biodrivmedel ersätter fossilbaserade produkter i relationen 1:1. Det kan handla om substitution inom eller utanför Sveriges gränser, inom transportsektorn eller inom andra tillämpningar t.ex. som råvara till kemisk industri.

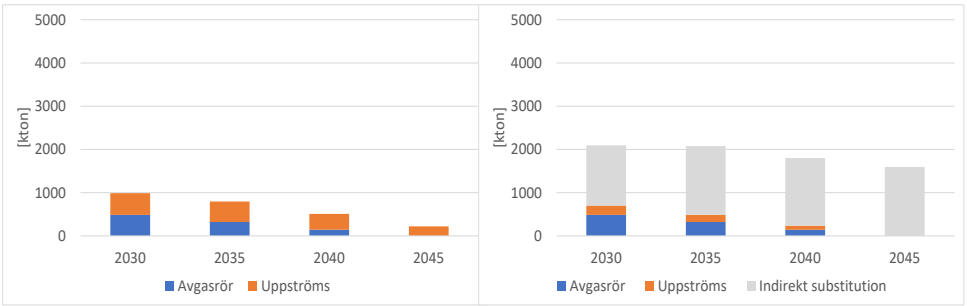
Figur 11.2 visar minskningar av växthusgasutsläpp relaterade till drivmedel vid lägre trafikarbete jämfört med referensfallet för de tre analyserade scenarierna. Till vänster i varje delfigur redovisas resultat för direkta utsläpp, dvs. effekter på totala avgasutsläpp från fordonens förbränning av drivmedel och på utsläpp relaterat till tillförsel och produktion av drivmedlen. Till höger i respektive delfigur redovisas utöver effekten på direkta utsläpp också effekten av minskade utsläpp under antagandet att icke-använt biodrivmedel substituerar fossila bränslen i andra sektorer. I det senare fallet är uppströms utsläppsreduktionen relaterad till biodrivmedelsproduktion lägre än i fallet där indirekta substitutionseffekter inte inkluderas. Orsaken är att det lägre trafikarbetet inte kan antas innebära lägre produktion av biodrivmedel i det fall substitutionseffekten inkluderas, utan bara att det producerade biodrivmedlet används i andra sektorer.

Figur 11.2 **Minskade växthusgasutsläpp relaterade till drivmedel i kton koldioxidekvivalenter vid ett lägre trafikarbete jämfört med referensfallet. Till vänster, direkta utsläppsminskningar; till höger, direkta utsläppsminskningar och indirekta utsläppsminskningar**

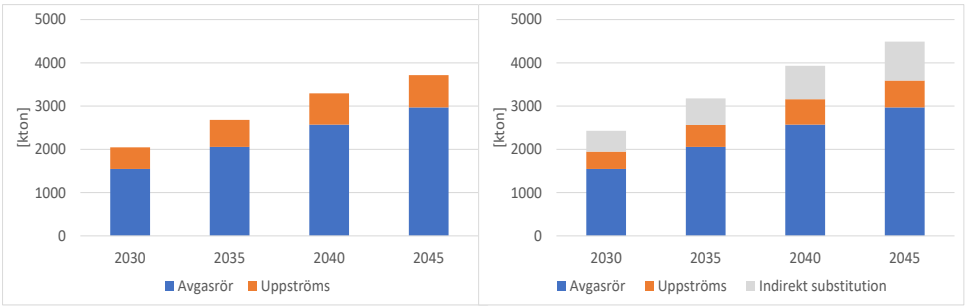
a) *LågEl*-scenariot



b) *HögEl*-scenariot



c) *LågEl_Fossil*-scenariot



Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

De direkta utsläppsbesparingarna av minskat trafikarbete för de måluppfyllande scenarierna LågEl och HögEl är förhållandevis små eftersom besparingen av fossil bränsleanvändning blir liten i dessa fall. För scenariot *LågEl_Fossil* blir den direkta effekten betydligt större.

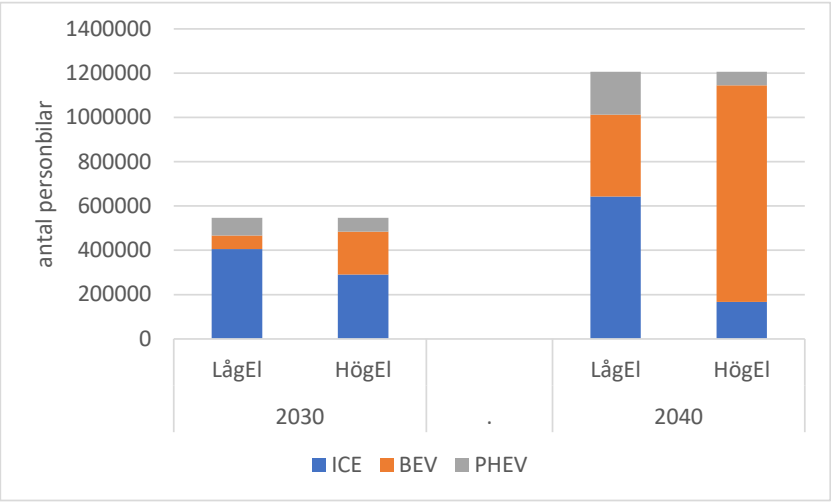
När hänsyn tas till att minskat trafikarbete kan frigöra biobränsle som kan användas på annat håll och genom substitution åstadkomma minskade utsläpp inom andra användningsområden förändras bilden. För samtliga scenarier blir de totala utsläppsminskningarna högre än när denna effekt bortses ifrån. De totala utsläppsminskningarna för *LågEl* och *LågEl_Fossil* ligger på likvärdiga nivåer men med skillnaden att det i *LågEl_Fossil*-scenariot i första hand handlar om direkta utsläppsminskningar medan det i *LågEl*-scenariot i första hand handlar om indirekta utsläppsbesparingar. För *HögEl* blir utsläppsbesparingen med indirekt substitution lägre än för övriga två fall eftersom *HögEl* domineras av el och effekten på biodrivmedelsanvändning av minskat trafikarbete blir förhållandevis liten.

Produktion av fordon

I Utfasningsutredningens scenarier antas antalet fordon i trafik minska proportionellt med trafikarbetet, vilket innebär att utnyttjningsgraden per fordon och fordonens livslängd antas vara konstanta, medan trafikarbetet och antalet fordon minskar. Ett sådant antagande ger för lågtrafikfallet en personbilsflotta med 0,5 miljoner färre bilar 2030 än referensfallet och 1,2 miljoner färre bilar 2040. Figur 11.3 åskådliggör skillnaden i antal fordon i personbilsflottan mellan lågtrafikfallet och referensfallet samt fördelning mellan elbilar, laddhybridbilar och förbränningsmotorbilar för scenarierna *LågEl* och *HögEl*.

Figur 11.3 Minskning av antal personbilar i personbilsflottan för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för scenarierna *LågEl* och *HögEl*

ICE=förbränningsmotorfordon, BEV=elfordon, PHEV=laddhybridfordon



Källa: Data från Utfasningsutredningen, bearbetning av Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Olika typer av framdrivningssystem för fordon ger upphov till olika energi- och resursanvändning och relaterade utsläpp vid produktion och skrotning (se även avsnitt 8.1). I dag är produktion av elfordon förhållandevis energikrävande och ger ofta högre utsläpp per producerat fordon än konventionella förbränningsmotorfordon. Detta är till hög grad kopplat till en energikrävande tillverkning och materialtillförsel för batterier. De framtida utsläppen för fordonsproduktion är beroende av utvecklingen av energitillförselsystemet i stort, där exempelvis en omställning till ett mindre fossilintensivt elproduktionssystem får stor inverkan på utsläpp relaterade till fordonsproduktion.

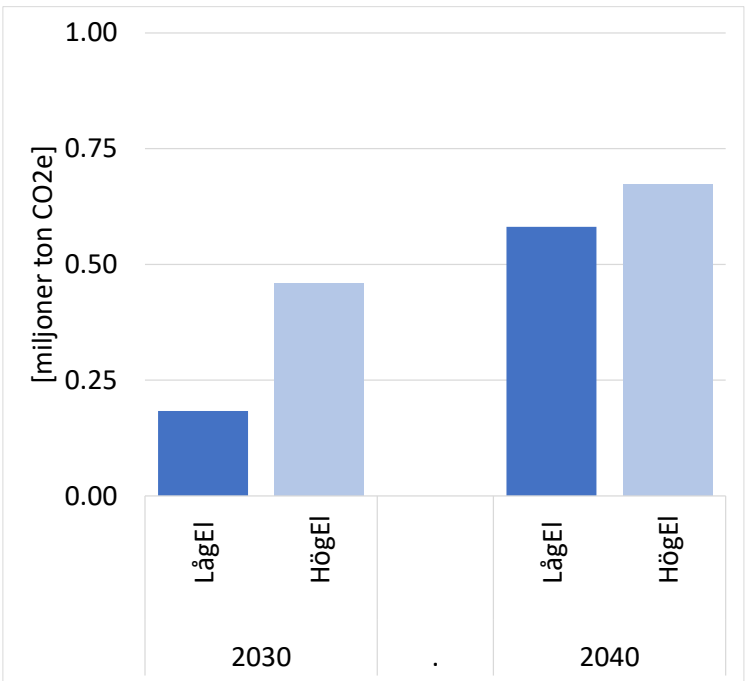
Utfasningsutredningen har, baserat på en analys av Morfeldt m.fl.[18], tagit fram nivåer för utsläpp av växthusgaser kopplade till produktion och skrotning av personbilar och tunga lastbilar för olika framdrivningssystem. Detta har gjorts för två scenarier för det globala energisystemets utveckling, ett med en mer ambitiös klimatomställning och ett med en mindre ambitiös klimatomställning. Utsläppen antas i första hand ske utanför Sveriges gränser.

[18] Morfeldt, J. m.fl. (2021), s. 1.

Produktion och skrotning av elfordon är i dag förknippade med cirka 90 procent högre växthusgasutsläpp än för förbränningsmotorfordon inom personbilssegmentet. För tunga lastbilar är motsvarande siffra 170 procent. Givet det antagna scenariot med en mer ambitiös klimatomställning minskar utsläppen relaterat till produktion och skrotning i framtiden för samtliga fordonstyper. Störst minskning sker dock för elfordon och 2040 beräknas produktion och skrotning av elfordon ge upphov till cirka 70 procent högre utsläpp än skrotning av förbränningsmotorfordon inom personbilssegmentet och cirka 140 procent högre utsläpp för tunga lastbilar.

Figur 11.4 åskådliggör minskningen i växthusgasutsläpp relaterade till fordon vid lågtrafikfallet jämfört med referensfallet.

Figur 11.4 Minskningen av växthusgasutsläpp relaterade till fordon i miljoner ton koldioxidekvivalenter för lågtrafikfallet jämfört med referensfallet 2030 och 2040



Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Infrastruktur

Transportsektorns infrastruktur ger upphov till växthusgasutsläpp vid byggnation, drift och underhåll. Utsläppen bedöms av Trafikverket i dagsläget uppgå till cirka 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Utsläppen från byggnation, drift och underhåll av vägtrafikinfrastruktur svarar för nästan två tredjedelar av de totala utsläppen relaterade till transportinfrastruktur.[19]

Vilka investeringar som görs i transportinfrastruktur påverkar hur trafikarbetet utvecklas för olika färdmedel. En utveckling som leder till ett minskat trafikarbete med personbil innebär generellt mindre investeringar i nybyggnation och ombyggnation av vägar, och därmed till lägre resursförbrukning och växthusgasutsläpp kopplade till detta. En sådan utveckling innebär dock ett ökat behov av infrastruktur för gång, cykel och kollektivtrafik, och därmed högre resursförbrukning och växthusgasutsläpp för denna.

Effekten av ett lägre trafikarbete på växthusgasutsläppen från byggnation, drift och underhåll av transportsektorns infrastruktur analyseras och uppskattas i studien från Chalmers och Profu. De direkta utsläppsminskningarna vid ett lägre trafikarbete relaterade till byggnation, drift och underhåll av infrastruktur bedöms vara förhållandevis små vilket framgår av den sammanfattande tabellen 11.1. Uppskattningen har dock hög osäkerhet, bl.a. eftersom utfallet är helt beroende av vilka specifika infrastrukturinvesteringar som genomförs framöver.

Sammanställda resultat

Tabell 11.1 sammanfattar minskningen av växthusgasutsläpp till följd av minskat trafikarbete i lågtrafikfallet i jämförelse med referensfallet för de analyserade scenarierna.

[19] Trafikverket (2020d), s. 72.

Tabell 11.1 Totala minskade växthusgasutsläpp i miljoner ton koldioxidekvivalenter till följd av minskat trafikarbete i lågtrafikfallet jämfört med referensfallet för analyserade scenarier

Scenario	Drivmedel		Fordon		Infrastruktur		Totalt	
	2030	2040	2030	2040	2030	2040	2030	2040
LågEl	1,1–2,4	1,0–3,9	0,2	0,6	0,06	0,04	1,3–2,7	1,6–4,5
HögEl	1,0–2,1	0,5–1,8	0,5	0,7	0,06	0,04	1,5–2,6	1,2–2,5
LågEl_Fossil	2,0–2,4	3,3–3,9	0,2	0,6	0,06	0,04	2,3–2,7	3,9–4,5

Källa: Johnsson, Filip m.fl. (2022c).

Variationen i utsläppsminskningar kopplat till minskat trafikarbete mellan fallen beror framför allt på två saker: 1) graden av fossilutfasning, och 2) utsikten att frigjord kvantitet biodrivmedel substituerar användning av fossila bränslen på annat håll. För den högsta delen av de resultatspann som presenteras i tabellen 11.1 är substitutionseffekten inkluderad fullt ut. För den lägsta delen av resultatspannen antas ingen sådan substitution.

Sammanfattningsvis kan konstateras att givet antagandet om att världens bioresurser är knappa i förhållande till den användning av fossila bränslen som ska fasas ut möjliggör ett minskat trafikarbete betydande utsläppsminskningar. Det är i detta sammanhang av mindre vikt om det är biodrivmedel eller fossila drivmedel som sparas – med en utökad systemsyn kan den samlade utsläppseffekten mycket väl bli likvärdig. Givet den internationella karaktären på drivmedelsmarknaderna är det mycket svårt att bedöma var geografiskt de indirekta utsläppsminskningarna kommer att äga rum.

11.7 Konsekvenser av förslagen

11.7.1 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag får konsekvenser för företag när aktörer inom transportplaneringen, den fysiska planeringen och miljöprövningssystemet ändrar sitt agerande med anledning av de föreslagna författningsändringarna. Hur stora och vilka konsekvenserna blir beror i hög grad på vilka specifika åtgärder som vidtas för att följa den förändrade lagstiftningen inom ramarna för transportplaneringen och den fysiska

planeringen respektive på vilka krav som ställs i enskilda tillståndsprövningar. Konsekvenserna påverkas också av omvärldsutvecklingen, inklusive hur snabbt fordonsflottan elektrifieras, hur styrmedel förändras och framtida drivmedelspriser.

Utredningens förslag främjar åtgärder som minskar transporteferfrågan, påverkar val av färdmedel i riktning mot gång, cykel och kollektivtrafik samt leder till en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Förslagen förväntas leda till minskade investeringar i utökad vägkapacitet. Förslagen garanterar dock inte att vissa specifika åtgärder kommer att vidtas respektive inte vidtas och utredningen kan därmed inte förutsäga med precision vilka konsekvenserna för företag blir.

I detta avsnitt beskrivs därför hur åtgärder och krav som bidrar till ett transporteffektivt samhälle generellt, och som kan föranledas av utredningens förslag, kan påverka företag.

Transportplanering och fysisk planering för ett transporteffektivt samhälle

Utredningens förslag syftar till att transportplaneringen ska medverka till att transportsektorns omställning står på tre ben med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle som huvudfokus. Förslagen kan bidra till ett perspektivskifte och en normförändring som gör att företagens klimatomställning underlättas och att företagen inte blir lika känsliga för ökade transport- och logistikkostnader till följd av ökade drivmedelspriser. Företags känslighet för höga drivmedelspriser är en fråga som har blivit högaktuell med anledning av både pandemin och kriget i Ukraina.

Pandemin har visat på sårbarheten i globala värdekedjor baserade på *just-in-time*-leveranser och Rysslands invasion av Ukraina med efterföljande sanktioner har lett till ökat pris på världsmarknaden för råolja och kraftigt höjda drivmedelspriser. Ett ökat fokus på transporteffektivitet är därför inte bara en fråga om att underlätta klimatomställningen för företag utan också att möjliggöra att svenska företag står bättre rustade för att möta framtida osäkerheter och stora prisökningar på energi och drivmedel till följd av omvärldshändelser. Det gäller såväl för transportköpande företag som för företag med stort bil- och flygberoende för pendling- och tjänsteresor.

Berörda företag, kostnader och förändringsbehov

Förslagen kommer att påverka företag i olika grad beroende på bransch och på hur pass påverkad branschen är av åtgärder som syftar till att trafikarbetet med bil, lastbil och inrikes flyg ska minska. Störst påverkan har förslagen troligen för företag verksamma inom transportsektorn, t.ex. för företag som säljer transporttjänster och fordon. Det kan vara åkerier, speditörer och fordonstillverkare (se vidare under rubriken *Påverkan på företagens konkurrensförhållanden*).

Entreprenadföretag kommer att påverkas negativt eftersom utredningens förslag bygger på att en mindre andel än tidigare av den nationella planen och länsplanerna utgörs av nyinvesteringar och större ombyggnationer inom ramen för vägprojekt. I stället kommer ett större fokus på steg 1- och steg 2-åtgärder inom transportplaneringen göra att företag med tjänstesäljande kompetenser inom området hållbart resande möter en ökad efterfrågan.

Även transportköpande och transportberoende företag kommer att påverkas. Exempel på sådana företag är bilberoende större handelsplatser och arbetsplatser där ett ökat fokus på transporteffektivitet och tillgänglighet i transportplaneringen kan få till följd att deras lokalisering blir mindre attraktiv i förhållande till konkurrerande verksamheter med större möjligheter till ett hållbart resande.

Åtgärder som ökar kostnaderna för godstransporter påverkar den svenska industrins konkurrenskraft negativt. Det finns dock flera åtgärder som kan minska trafikarbetet med lastbil utan att nödvändigtvis öka kostnaderna för godstransporter. Exempel på sådana åtgärder är längre och tyngre lastbilar och åtgärder för att stärka godstransporter på järnväg. Ett möjliggörande av tyngre och längre lastbilar i kombination med kompletterande styrmedel har möjlighet att minska vägtrafikarbetet och samtidigt kompensera för att t.ex. järnvägen tappar i konkurrenskraft när längre och tyngre lastbilar sänker transportkostnaden på väg per fraktad enhet.[20]

För varuproducerande företag och företag verksamma inom transport- och logistiksektorn kan ett ökat fokus på transporteffektivitet leda till att en ökad andel av transportarbetet utförs av t.ex. intermodala tågtransporter även för gods som inte är skrymmande, tungt eller ska fraktas långa sträckor. Detta kan medföra ökade kostnader och kräva en ökad kompetensnivå hos transportköpande företag om

[20] Lund, Emma m.fl. (2022), s. 40.

vilka krav som ska ställas på speditörer och transportsäljande företag. För varuproducerande företag kan också förslagen leda till ett ökat fokus på omläggning av logistikstrukturer, vilket kan förstärka ett arbete som redan påbörjats med anledning av störningar i försörjningskedjor under pandemin. En sådan effekt kan vara att flytta produktion närmare hemmamarknader i Sverige och Europa, s.k. *insourcing*.

Ett större fokus på transporteffektivitet i stadsmiljö kan också bidra till att parkering och andra trafikytor minskar. Detta är positivt för fastighetsägare som kan bygga nya fastigheter till lägre kostnader när behovet av parkeringsplatser minskar samtidigt som befintliga fastigheter kan öka i värde. I en studie[21] visas att krav på att tillhandahålla parkeringsplatser kan öka byggkostnader för nyproduktion av bostäder i Sverige med 15 procent. Nyproduktionen av bostäder i Stockholms län skulle enligt samma studie kunna öka med 20 procent om parkeringstalet halverades, dvs. kravet på antalet parkeringsplatser som ska byggas i anslutning till nya bostäder.

Personbilstrafiken upptar i dag mycket utrymme i staden. Utredningens förslag kan ge positiva ekonomiska effekter för företag om ytor för biltrafik omfördelas till ytor för gång, cykel och kollektivtrafik. Det finns både svenska och internationella studier som visar att en omfördelning av ytor från bil till gång och cykelleder till ökade fastighetsvärden och nyttor för företagande. En studie[22] genomförd i Stockholmsregionen som beräknat fastighetspriser och stadskvalitéer visar att tillgången till god kollektivtrafik, levande gator, parker och trygga boendekvarter haft en signifikant positiv inverkan på fastighetspriserna. Även positiva effekter i form av ökad försäljning i handeln har kunnat påvisas i studier[23], bl.a. i London och New York där ekonomiska effekter och ökad handel har konstaterats som en konsekvens av minskad yta för bil och ökad framkomlighet för gång och cykel. Främjande av gång-, cykel- och kollektivtrafik bedöms också öka tillgängligheten till och omsättningen för detaljhandeln i stadsmiljö.

[21] Fastighetsägarna (2020), s. 5.
[22] Evidens BLW AB m.fl. (2011), s. 14.
[23] Lund, Emma m.fl. (2022), s. 48.

Påverkan på företagens konkurrensförhållanden

För transportsäljande företag som speditörer och åkerier kan förslagen inledningsvis leda till ett behov av ändrade tjänsteupplägg med högre kostnader som följd. Transportsäljande företag inom tågsektorn kan räkna med en ökad efterfrågan.

I ett utkast till färdplan för intermodala järnvägstransporter har marknadspotentialen för sådana beräknats öka med 67 procent motsvarande 12 miljarder tonkilometer till 2040.[24] Ökningen för tågtransporter skulle innebära att både lastbilstransporter och sjötransporter minskar. Minskningarna i transportarbete för lastbilstransporter och sjötransporter skulle innebära att transportföretag samt fordons- och fartygsägare inom dessa verksamheter påverkas negativt.

En ökad cykel- och kollektivtrafik leder till ett ökat behov av bussar, spårbundna fordon, cyklar och specialcyklar som lastbärande cyklar. Andra företag som kommer att dra fördelar av en omställning är de som är varu- och tjänsteleverantörer av mobilitet, t.ex. för bilpooler. Marknaden kommer också att växa för företag som tekniskt eller affärsmässigt kopplar ihop leverantörer av mobilitet som tjänst med trafikföretagen som levererar kollektivtrafik.

En kombination av bilbegränsande åtgärder i städer tillsammans med ökad satsning på gång-, cykel- och kollektivtrafik i kombination med andra mobilitetstjänster som bilpooler kan leda till en dämpning av nybilsförsäljning i städer, vilket i så fall påverkar fordonstillverkare och bilåterförsäljare.

En utveckling i linje med utredningens förslag mot en transportplanering där steg 1- och steg 2-åtgärder ges större utrymme och en bebyggelsestruktur som främjar goda gång- och cykelförbindelser samt tillgänglighet till kommersiell service kan gynna serviceföretag. Detta genom bl.a. en ökande dagbefolkning i städer, t.ex. från fler som arbetar i stadscentrala lägen, vilket ger detaljhandeln underlag att växa och sin tur gynna kommersiell service till de kringboende. Däremot kan en minskad bilanvändning och minskat bilinnehav tillsammans med en växande marknad för fordonsdelning samt utvecklad e-handel sammantaget bidra till en krympande marknad för externhandel där ansvaret för hemtransporten hittills legat på slutkonsumenten. Företag som bedriver e-handel skulle däremot gynnas av en sådan utveckling.

[24] Trafikverket (2021c), s. 6.

Annan påverkan på berörda företag

Regionförstoring och bättre förutsättningar för arbetspendling har länge varit ett mål för den regionala utvecklingen, med motivet att öka utbudet av arbetskraft, skapa en större marknad och möjliggöra en effektivare matchning på arbetsmarknaden. Det finns dock en målkonflikt mellan växande pendlingsregioner och utredningens inriktning och åtgärder för ett minskat trafikarbete med bil. Utredningen anser att det finns anledning att ifrågasätta regionförstoring som målsättning med anledning av den klimatomställning som behöver ske av samhället. Den ökade digitaliseringen kan också bidra till att öka utbudet av arbetskraft, skapa en större marknad, och möjliggöra en effektivare matchning på arbetsmarknaden eftersom den innebär större möjligheter att arbeta på distans.

Ett samhälle där tillgänglighet ökar och trafikarbetet minskar genom fysisk närhet till samhällsservice och resfria, digitala möten kan också medföra att tjänsteproducerande företags omställning av både tjänste- och arbetsresor underlättas.

Konsekvenser för och hänsyn till små och medelstora företag

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle är viktiga för att inte drivmedelsskatter, reduktionsplikt och andra generella styrmedel av klimatskäl ska behöva höjas lika kraftigt som vid en utveckling utan åtgärder för att dämpa trafikarbetet. Denna aspekt bedöms vara särskilt betydelsefull för små och medelstora företag på landsbygden där beroendet av bilen är större jämfört med städer som erbjuder större utbud av t.ex. kollektivtrafik och närhet till service. Det innebär att även om åtgärder för ökad transporteffektivitet koncentreras till städer, där potentialen till minskat trafikarbete är som störst, kommer de att minska behovet av skärpta generella styrmedel vilket är betydelsefullt för företag verksamma på landsbygden.

Transportvillkor i miljöbalken

Berörda företag, administrativa kostnader och förändringsbehov

I Sverige finns cirka 6 000 tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.[25] Dessutom finns ett stort antal vattenverksamheter. Det som är avgörande för om ett företag påverkas av utredningens förslag eller inte är dock inte dess huvudverksamhet utan hur stor omfattningen är på transporter till och från verksamheten. Utredningen har inte kunnat finna någon sådan sammanställning.

Eftersom verksamhetsutövare redan är skyldiga att ta fram rätt underlag i miljökonsekvensbeskrivningen för att bedöma om transportvillkor ska meddelas ska ett obligatoriskt krav på villkor inte leda till att prövningen tar längre tid eller att administrativa eller andra kostnader ökar.

Påverkan på företagens konkurrensförhållanden

Risken med att det överlämnas till praxis att avgöra om det ska föreskrivas transportvillkor eller inte är att utfallet varierar beroende på vilken typ av huvudverksamhet det rör sig om. Det finns bättre förutsättningar för likabehandling och konkurrensneutralitet om det införs ett obligatoriskt krav som gäller för alla.

Krav på åtgärder för företag kan innebära merkostnader på kort sikt när mer energieffektiva lösningar som t.ex. intermodala tågtransporter i vissa fall ger en högre kostnad jämfört med lastbilstransporter. Kostnaden kan dock också bli lägre genom att effektivare logistikupplägg börjar användas. På medellång sikt, 5–10 år, bedöms dock krav på åtgärder för ökad transporteffektivitet inte leda till ökade kostnader utan kan i stället tjäna som en försäkring mot ökade kostnader för drivmedel m.m.

Krav som ställs kan vara inriktade på att minska trafikarbetet, dvs. antalet fordonskilometer med personbil och lastbil. Om transporterna som resultat utförs mer effektivt med fler personer i bilen och mer gods på lastbilen kan kraven uppfyllas utan att det påverkar transportarbetet. Transportarbetet kan också förbli oförändrat tack vare byte av färdmedel, t.ex. från bil till buss. I vissa fall kan krav leda till att både trafik- och transportarbete påverkas, t.ex. om en förändrad

[25] www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/miljobalken/miljoprovning.

hantering av schakt- och täktmaterial leder till ett ökat fokus på geografisk närhet mellan köpare och säljare.

Förutsättningarna för transportlösningar skiftar i landet och mellan verksamheter, vilket innebär att verksamhetsutövarens rådighet spelar in. För vissa verksamhetsutövare kan det vara motiverat att ställa krav på järnvägstransporter eller intermodala transporter medan det i andra fall är mer motiverat att se över logistiken med t.ex. leveransvillkor för att kunna förbättra fyllnadsgrader. Väl utformade krav kan leda till ett ökat fokus på att slutkunden ges tydliga incitament för att välja transportupplägg som har både hög fyllnadsgrad och bra miljöprestanda på använda fordon.

Konsekvenser för och hänsyn till små och medelstora företag

Transportvillkor ska enligt förslaget meddelas ”i förekommande fall”. Det innebär att det måste röra sig om en verksamhet där transporterna är av en sådan omfattning att omgivningspåverkan blir betydande. Utredningen bedömer inte att små och medelstora företag generellt har transporter som når upp till den nivån.

11.7.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Förutsättningarna för kommunernas och regionernas arbete med stads- och transportplanering påverkas i hög grad av att medfinansieringsmöjligheterna från statens sida föreslås öka för åtgärder som påverkar transportefterfrågan, val av transportsätt och som kan effektivisera användningen av befintlig transportinfrastruktur. Kommunerna föreslås också få möjlighet att ta del av kompetensstöd från Trafikverket för sitt arbete med sådana åtgärder.

Regionerna ska med utredningens förslag verka för länsplaner som bidrar till ett transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar. För kommunerna däremot medför förslagen inget krav på att ändra nuvarande agerande inom ramarna för den nationella och regionala transportplaneringen. Kommunerna förväntas dock öka prioriteten för arbetet med åtgärder som

bidrar till ett transporteffektivt samhälle till följd av de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för kommunernas arbete med sådana åtgärder.

I tabell 8.1 i avsnitt 8.2.2 finns exempel på åtgärder som kommuner och regioner föreslås kunna få medfinansiering till via länsplaner. Som framgår av tabellen ska medfinansiering via länsplaner kunna beviljas för såväl fysiska åtgärder som för personella resurser, t.ex. för att kommuner ska kunna avsätta personal för att utveckla gröna transportplaner eller parkeringsplaner.

Förslaget om att utvidga nuvarande stadsmiljöavtal berör de kommuner och regioner som ansöker och beviljas sådant stöd. Förslaget ökar kommunernas förutsättningar att genomföra åtgärder de själva bedömer är till nytta för kommuninvånarna.

Förslaget om att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas under vissa förutsättningar kan få negativa konsekvenser för berörda kommuner och regioner eftersom det kan påverka förutsättningarna för kommunernas planering på kort och lång sikt. För att undvika att kommuner och regioner överraskas av ändrade planeringsförutsättningar krävs en nära dialog mellan kommuner, regioner och Trafikverket. I vissa fall, när genomförandet av ett infrastrukturobjekt är svårförenligt med kommunala målsättningar, kan en omprövning i stället komma att välkomnas av berörda kommuner.

En övergång till en scenariobaserad planering i enlighet med utredningens förslag ökar delaktigheten för regioner och kommuner i transportplaneringen. Möjligheterna att få genomslag för lokala och regionala prioriteringar kommer därmed att öka för kommuner och regioner som väljer en aktiv roll i planeringssamverkan med Trafikverket.

Transportvillkor i miljöbalken

Kommunerna påverkas i sin roll som tillsynsmyndighet av att fler tillstånd än i dag kommer att förenas med transportvillkor. Detta bedöms marginellt öka kommunernas arbetsbörda.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Utredningens förslag anger hur kommuner ska arbeta för att beakta trafikflöden i fysisk planering. Kommuner kan i vissa fall behöva förstärka sin sakkompetens för att kunna göra strategiska miljöbedömningar enligt fyrstegsprincipen. Det kan därmed finnas behov av kompetenshöjande insatser. Kommunerna behöver också ha en beredskap för att resultatet av en miljöbedömning kan påverka planutformning och lokalisering av verksamheter i större utsträckning än i dag.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningens förslag innebär i sak inga nya processer eller arbetsformer för kommunerna. Kommunerna behöver däremot ha en beredskap för att länsstyrelsernas utökade uppdrag kan innebära att planutformning och lokalisering av verksamheter kan behöva diskuteras och förändras i större utsträckning än i dagsläget.

Påverkan på kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag inskränker inte kommunernas beslutanderätt på något område och har därför ingen påverkan på det kommunala självstyret.

Kostnader, intäkter och finansiering

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Förslagen inom områdena transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på kommunerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa.

Ett stort antal kommuner kommer sannolikt att välja att utnyttja de förbättrade ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar som förslagen innebär för att vidta fler eller större åtgärder som bidrar till ett transporteffektivt samhälle och minskat trafikarbete med bil

jämfört med i dag. Detta ökar berörda kommuners kostnader för sådana åtgärder även om åtgärderna medfinansieras via länsplan. Vidtagna åtgärder kan dock, i enlighet med åtgärdernas syfte, förväntas minska berörda kommuners kostnader relaterade till ökad biltrafik och bidra till andra positiva budgetära effekter på kort och lång sikt.

Regionerna har i dag ett utvecklat arbete med transportplanering kopplat till länsplanerna. Utredningens förslag innebär en ändrad inriktning på arbetet med större tonvikt på steg 1-och steg 2-åtgärder samt en möjlighet till ökad delaktighet i framtagandet av scenarier. Regionerna kan välja att öka sitt engagemang för att få större inflytande på scenarioarbetet och transportplaneringen och för att växla upp arbetet med steg 1- och steg 2-åtgärder. Samtidigt minskar behovet av planering för nybyggnation av väg, vilket gör att den ändrade inriktningen i huvudsak bedöms kunna lösas inom befintlig organisation med viss kompetensförstärkning.

Arbete med utvidgade stadsmiljöavtal medför inga krav på regionerna och leder därför inte till några obligatoriska kostnadsökningar för dessa.

Transportvillkor i miljöbalken

Eftersom fler tillstånd än i dag kommer att förenas med transportvillkor kan kommunernas arbetsbörda och därmed kostnader öka något i de fall de är tillsynsmyndigheter. Transportvillkor faller dock inom ramen för övrig tillsyn över verksamheten.

Tillsynen är avgiftsfinansierad. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgift för kommunens kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken när det gäller en kommunal myndighets verksamhet. Eftersom transportvillkor redan kan föreskrivas bedömer dock utredningen att utökade möjligheter att föreskriva villkor ryms inom befintlig tillsynsavgiftsram. Erfarenheterna från tillämpningen får dock utvisa om en översyn av tillsynsavgifterna kan vara motiverad med utgångspunkt i den totala omfattningen av kommunernas tillsyn givet att kommunernas resurser för tillsyn är ansträngda.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Utredningens förslag anger hur kommuner ska arbeta för att beakta trafikflöden i fysisk planering. Förslaget specificerar ett arbetssätt för detta vilket inte nödvändigtvis behöver innebära en ökad arbetsbörda i jämförelse med hur kommuner arbetar i dag. Viss förstärkning av sakkompetens kan dock innebära en mindre kostnadsökning för nya tjänster eller för vidareutbildning av befintlig personal. På längre sikt kan förslagen innebära kostnadsbesparingar för kommuner eftersom behovet av nyinvesteringar i infrastruktur kan minska.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Tillkommande behov av förstärkning av sakkompetens vid kommunerna kan innebära en mindre kostnadsökning för nya tjänster eller för vidareutbildning av befintlig personal. På längre sikt kan förslagen innebära kostnadsbesparingar för kommuner eftersom behovet av nyinvesteringar i infrastruktur kan minska.

11.7.3 Konsekvenser för staten

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Fokus för utredningens förslag är åtgärder som berör transportplaneringen för ett mer transporteffektivt samhälle. Utredningen lägger bl.a. förslag om förändringar av förordningen (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, förordningen (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer samt förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. Samtliga dessa förändringar berör i hög grad Trafikverket. Trafikverket är därmed den statliga aktör som är mest berörd av utredningens förslag.

De förslag som föreslås innebär både en ändrad inriktning av den nationella planen och ett ökat fokus på kompetens och arbete med åtgärder som kan minska trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg. Utredningens förslag förväntas samlat bidra till en förändrad inriktning för transportplaneringen.

Frågorna i sig är inte nya eller okända för Trafikverket eftersom Trafikverket under flera år deltagit i det s.k. SOFT-arbetet[26] med fem andra myndigheter. Där har åtgärder och styrmedel som inkluderat ett ökat fokus på transporteffektivitet inom transportplaneringen varit ett av de områden som lyfts fram. Trafikverket, i sin dåvarande organisation som Vägverket, har också tidigare erfarenheter av att arbeta med transportplanering och rådgivning till andra aktörer för ett minskat trafikarbete genom det dåvarande sektorsansvaret.

Förutom en ändring beträffande inriktningen för den egna verksamheten föreslås också Trafikverket få ett tydligt utökat ansvar i att stötta kommuner och regioner med deras arbete att planera för och genomföra steg 1- och steg 2-åtgärder. Det gäller såväl för transportplanering i allmänhet som för arbetet med stadsmiljöavtal.

Trafikverket har i dag personal som arbetar med likartade frågor eller innehar motsvarande kompetens. Den tydliga kursändringen gör dock att utredningen bedömer att Trafikverket behöver förstärka sina personella resurser både regionalt och nationellt. Det gäller speciellt för den utökade rådgivningen och kompetensförstärkningen som Trafikverket föreslås erbjuda kommunerna. Geografiskt är Trafikverket indelat i sex regioner samt ett huvudkontor. Utredningen bedömer att det tillkommande personalbehovet uppgår till 10–20 tjänster per Trafikverksregion beroende på storlek. Förutom kompetens kring transporteffektivitet krävs också stöd från tjänstepersoner med inriktning och kunskap kring kommunikation eftersom arbetet med steg 1- och steg 2-åtgärder kommer att innebära informations- och dialoginsatser. Trafikverket kommer även att behöva en viss personalförstärkning centralt för att koordinera arbetet och agera kunskapsstöd.

Sammantaget bedömer utredningen att Trafikverket kan behöva cirka 100 tjänster för att täcka behovet kring ett ökat ansvar och åtagande enligt förslagen för ett mer transporteffektivt samhälle. En del av det uppskattade kompetensbehovet kan sannolikt lösas genom omprioriteringar och vidareutbildningar bland befintlig personal, men viss nyrekrytering kommer sannolikt också att behövas.

[26] Energimyndigheten (2020b), s. 3.

Transportvillkor i miljöbalken

Eftersom fler tillstånd än i dag kommer att förenas med transportvillkor kan länsstyrelsernas arbetsbörda öka något i de fall de är tillsynsmyndigheter.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Länsstyrelsen deltar redan i dag i samråds- och granskningsarbete i olika planprocesser. Uppgiften bedöms därför i sig inte generera behov av resursförstärkningar. Kompetensmässigt bedöms behovet kunna täckas av befintlig personal och av den förstärkning som föreslås för att stärka länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Länsstyrelsen har i sin instruktion ett utpekat ansvar för miljömålsarbetet. Länsstyrelsen ska verka för det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen fastställt. Det har fått till följd att det finns en miljömålssamordnare per länsstyrelse. Länsstyrelsen har även en energi- och klimatsamordningstjänst per länsstyrelse, bl.a. som följd av erhållet uppdrag i regleringsbrev om att samordna och leda det regionala arbetet med energi- och klimatstrategier. Utredningen anser därför att ett nytt utpekat ansvarsområde kring transporteffektivt samhälle också bör medföra ett tillskott av en heltidstjänst per länsstyrelse, dvs. 21 tjänster för landet totalt.

Kostnader, intäkter och finansiering

Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal

Utredningen föreslår att finansieringen av förslagen om förändrad transportplanering i sin helhet ska vara budgetmässigt neutral och verkställas genom omprioritering inom och mellan anslagen för transportplanering inom *Utgiftsområde 22 Kommunikationer*. Utredningen

föreslår därmed inte någon sammantagen ökning av anslagen Trafikverket disponerar för transportplaneringen.

Det ökade personalbehovet vid Trafikverket föreslås finansieras genom att anslag som får användas för personalkostnader höjs medan sakanslag sänks i motsvarande omfattning. Den tillkommande kostnaden för personal bedöms uppgå till cirka 100 miljoner kronor per år. I avsnitt 11.7.7 beskrivs hur transportplaneringen som sådan förändras av utredningens förslag, inklusive genom omprioriteringar av vilka åtgärdstyper och åtgärder som genomförs.

Transportvillkor i miljöbalken

Länsstyrelsens tillsyn är avgiftsfinansierad genom förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Eftersom transportvillkor redan kan föreskrivas bedömer utredningen att utökade möjligheter att föreskriva villkor ryms inom befintlig tillsynsavgiftsram. Länsstyrelsens resurser för tillsynsbesök är dock ansträngd och erfarenheterna från tillämpningen får utvisa om en översyn av tillsynsavgifterna kan vara motiverad med utgångspunkt i den totala omfattningen av tillsynen.

Fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden

Inga tillkommande kostnader för staten förutses av förslaget.

Länsstyrelsens roll i fysisk planering

Utredningen föreslår att länsstyrelserna tillförs medel motsvarande en heltidstjänst per länsstyrelse. Den totala tillkommande kostnaden för staten för detta bedöms uppgå till cirka 20 miljoner kronor per år. Finansiering föreslås ske genom motsvarande minskning av Trafikverkets sakanslag i likhet med vad som beskrivs under rubriken *Transportplanering för ett transporteffektivt samhälle och utvidgade stadsmiljöavtal* i detta avsnitt.

Även andra myndigheter kan komma att påverkas indirekt av förslaget. Utredningen bedömer emellertid att denna handläggning

inte bör bli mer omfattande än att den kan rymmas inom befintliga ramar.

11.7.4 Konsekvenser för enskilda

Utredningens förslag är inte riktade mot enskilda men enskilda berörs av att transportplaneringen och den fysiska planeringen förändras.

Genom att förutsättningarna för att gå, cykla och resa kollektivt förbättras ökar tillgången till mobilitet för grupper som inte kör bil eller kör bil i mindre utsträckning, exempelvis barn, äldre och ekonomiskt svaga.

Åtgärder för att minska biltrafiken kan däremot förväntas leda till sämre tillgänglighet med bil, exempelvis genom att sänkta hastighetsgränser ökar restiderna, vilket i synnerhet drabbar grupper som av olika anledningar saknar alternativ till bilen. I ett större perspektiv har dock bilen haft hög prioritet i planeringen under lång tid, och även med vissa begränsningar kommer tillgängligheten med bil i Sverige att även fortsatt vara god.

Utredningens förslag kan bidra till en ny syn på tillgänglighet där t.ex. digital tillgänglighet och närhet till service värderas högre än i dag. Detta skulle leda till en omfördelning av tillgänglighet mellan olika grupper jämfört med dagens fokus på tillgänglighet med bil.

Enskilda påverkas positivt av att förslagen sammantaget förväntas minska buller och luftföroreningar. Förslagen förväntas också bidra till mer attraktiva boendemiljöer i och med att andelen ytor som används för framdrift och förvaring av bilar kan komma att minska.

11.7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Med gängse svenska metoder för att värdera samhällsekonomiska nyttor av enskilda åtgärder kan troligen en viss negativ effekt ses i de samhällsekonomiska kalkylerna för den förändrade sammansättningen av åtgärder i nationell plan och länsplaner som förväntas om utredningens förslag genomförs. Detta beror primärt på den höga värderingen av tidsvinster för biltrafik i dagens kalkylmodell och på att modellerna värderar nyttan av nytillkommande trafik högt (se t.ex. avsnitt 8.2.6).

Vissa positiva effekter av utredningens förslag fångas av befintliga kalkylmodeller såsom ökad trafiksäkerhet, minskat buller och minskade utsläpp. Om ytterligare effekter skulle inkluderas i kalkylmodellen kopplade till exempelvis folkhälsa kan effekterna bli övervägande positiva eftersom andelen aktiv mobilitet kan antas öka med utredningens förslag. Minskat biltrafikarbete som bidrar till ökad gång, cykling och kollektivtrafikanvändning bidrar positivt till ökad fysisk aktivitet. Ökad fysisk aktivitet samt minskat stillastillande ökar folkhälsan och är förknippat med stora samhällsekonomiska nyttor. Inte minst gäller detta åtgärder i kommunernas fysiska planering som kan bidra kraftigt till ökad andel aktiv mobilitet. För denna typ av åtgärder görs dock sällan samhällsekonomiska kalkyler i dagsläget.

Dagens samhällsekonomiska kalkylmodeller bygger dessutom på att olika nyttor värderas utifrån ett individperspektiv. Från ett systemperspektiv medför ett individualistiskt angreppssätt på komplexa samhällsproblem att synergier undervärderas eller ignoreras och att insatser som stärker negativa effekter i systemet kan komma att premieras.[27] Om värderingen i stället skulle göras baserat på ett altruistiskt perspektiv skulle resultatet förmodligen bli ett annat.

Samhällsekonomiska konsekvenser av åtgärder i städer

Ett av motiven till det norska nollväxtmålet är att det har visats sig mer samhällsekonomiskt effektivt att begränsa biltrafiken jämfört med att låta biltrafiken öka. I en studie[28] har de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett nollväxtmål för biltrafiken för Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala undersökts. Effekter av kombinationer av följande styrmedel och åtgärder har analyserats:

- parkeringsavgifter
- förtätning av stadsdelar
- prissättning för kollektivtrafik
- turtäthet i kollektivtrafikutbudet
- framkomlighet för kollektivtrafik genom exempelvis egna körfält och signalprioritet

[27] OECD (2021), s. 22–23.
[28] Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 7.

Flera av de studerade åtgärderna främjas av utredningens förslag, t.ex. kan förslagen om länsstyrelsens roll i fysisk planering och fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer bidra till förtätning av stadsdelar medan åtgärder för ökad framkomlighet för kollektivtrafik dessutom gynnas av förslagen om förändrad transportplanering. Samtliga åtgärder i studien skulle kunna rymmas inom ramen för förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal (se avsnitt 8.4.2).

Analysen beräknar kostnaderna för att låta biltrafiken öka enligt nuvarande prognos. De beräknade kostnaderna utgår från två olika poster, där den första är ökade offentliga utgifter för investeringar och drift av ny infrastruktur. Den andra utgiftsposten utgörs av ökade samhällsekonomiska kostnader för t.ex. trängsel och miljöpåverkan.

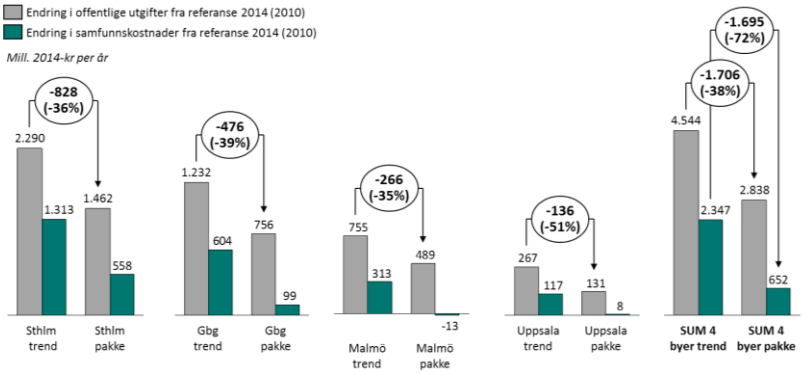
Enligt studien är åtgärder för att begränsa biltrafiken så att nollväxtmålet klaras i kombination med utökad kollektivtrafik det mest kostnadseffektiva alternativet för samhället. Den kombinerade effekten blir att mellan 10 och 20 procent av bilresorna beroende på stad flyttas över till andra färdmedel. Jämfört med att låta biltrafiken öka enligt prognos kan det minska kostnaderna med 2,2 miljarder kronor för de fyra städerna. Om kollektivtrafiken dessutom får full framkomlighet, exempelvis tillgång till egna körfält och trafiksignalsprioritering, kan kostnaderna reduceras med 3,4 miljarder kronor.[29] Studien visar också att det blir dyrt och samhällsekonomiskt olönsamt att bara satsa på utbyggd kollektivtrafik.

I följande figur visas kostnaderna för respektive stad.

[29] Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 10.

Figur 11.5 Ökning av kostnader för trendprognos jämfört med parkerings- och kollektivtrafikpaket (pakke)

Offentliga utgifter i ljusgrått och samhällsekonomiska kostnader i mörkgrönt i miljoner kronor (2014)



Källa: Norheim, Bård m.fl. (2016).

Slutsatser från studien är att det är viktigare att sätta mål för biltrafikens utveckling jämfört med att endast ha mål om att öka kollektivtrafiken. Ett mål för biltrafikens utveckling kommer att styra vilka åtgärder som blir nödvändiga och vilka offentliga utgifter och samhällsekonomiska kostnader som blir följden.[30] Bilbegränsande åtgärder som höjda parkeringsavgifter tillsammans med en förbättrad kollektivtrafik verkar också var ett effektivt sätt att styra utvecklingen mot ökad hållbarhet.

Samhällsekonomiska konsekvenser av Trafikverkets scenarier till 2030

Trafikverket har i ett regeringsuppdrag[31] redovisat åtta olika scenarier för hur transportsektorns klimatmål till 2030 kan nås. Fokus för scenarierna har varit en varierad användning av biodrivmedel i kombination med olika nivåer på trafikarbetet, desto mindre biodrivmedel som används, desto mer behöver vägtrafiken minska jämfört med referensscenariot för att nå målet.

Tre av scenarierna bygger på inslag av åtgärder för ett transporteffektivt samhälle, t.ex. genom förändrad samhällsplanering. Samtliga tre scenarier med olika stort fokus på transporteffektivt samhälle

[30] Norheim, Bård m.fl. (2016), s. 15.
[31] Trafikverket (2020e), s. 45–48.

innebär i olika grad höjda transportkostnader genom bränsle- och kilometerskatter. Konsekvens- och effektbedömningar kan därför inte rakt av användas som analys av effekterna för utredningens förslag, men kan ge vissa relevanta resultat.

Trafikverket skriver att åtgärder för ett transporteffektivt samhälle bör finns med i arbetet för att trafikens klimatmål ska kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt.[32] Beroende på tillgången på biobränslen och introduktionstakten för laddbara fordon kan vägtrafiken behöva minska. Enligt Trafikverket förutsätter dock detta ekonomiska styrmedel i kombination med förbättrade alternativ till vägtransporter som förtätning och förbättrade möjligheter att gå, cykla och åka kollektivt. Detta är åtgärder som utöver att bidra till klimatmålet också bidrar till minskad miljöpåverkan och förbättrad hälsa. Trafikverket nämner också att de samhällsekonomiska vinsterna på trafiksäkerhetsområdet kan vara betydande.

I ett scenario har transportkostnadshöjande styrmedel kompletterats med åtgärder för transporteffektivisering, där effektiviseringsåtgärderna antas minska trafikarbetet för lätta fordon med 10 procent och för tunga fordon med 5 procent.[33] Kombinationen av åtgärder innebär att körkostnaderna inte behöver höjas lika mycket som i ett scenario utan åtgärder för transporteffektivisering. Scenariot bygger dock inte på någon specificerad analys av enskilda åtgärders effekter utan ska ses som en indikation på vilka resultat som kan erhållas om olika styrmedel och åtgärder kombineras utifrån en vald ambitionsnivå. Scenariots generaliserade åtgärder inom transporteffektivt samhälle bedöms vara de som beträffande ambitionsnivå ligger närmast utredningens förslag till åtgärder inom transporteffektivt samhälle.

Trafikverket har gjort samhällsekonomiska effektbedömningar för ett scenario med höjd reduktionsplikt och ökad mängd biodrivmedel, där körkostnaderna inte antas påverkas i någon större utsträckning. Beräkningar har också gjorts för ett scenario där klimatmålet uppfylls genom att körkostnaderna höjs medan biodrivmedelsanvändningen är oförändrad. Dessa scenarier inkluderar alltså inte åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. För scenariot med ökad mängd biodrivmedel anges de samhällsekonomiska kostnaderna till underskott på 70 miljarder kronor, nuvärdesberäknat med 40 års kalkylperiod, medan alternativet med höjda bränsleskatter ger ett negativt samhällsekono-

[32] Trafikverket (2020e), s. 7.
[33] Trafikverket (2020e), s. 47.

miskt resultat på 2 240 miljarder kronor.[34] Det stora underskottet i det sistnämnda fallet beror huvudsakligen på beräknade negativa välfärdseffekter utanför transportsektorn.

Resultatet från scenariot med åtgärder för ett transporteffektivt samhälle i kombination med transportkostnadshöjningar visar att transportkostnadshöjningarna kan dämpas jämfört med scenarier som inte inkluderar åtgärder för ett transporteffektivt samhälle. Det innebär också att de samhällsekonomiska kostnaderna för att klara klimatmålet kan minskas.

11.7.6 Konsekvenser för andra miljökvalitetsmål än målet om begränsad klimatpåverkan

Genom att främja åtgärder för minskat vägtrafikarbete och sänkta hastigheter förväntas utredningens förslag resultera i minskade luftföroreningar av t.ex. partiklar och kväveoxider. Förslagen bidrar därigenom till att uppfylla bl.a. miljökvalitetsmålen *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*.

Förslagen förväntas också bidra till *God bebyggd miljö* genom att skapa bättre förutsättningar för attraktiva boendemiljöer när andelen ytor som används för framdrift och förvaring av bilar kan komma att minska till följd av förslagen.

En utveckling mot en tätare bebyggelse till följd av utredningens förslag kan innebära lokalt ökade problem med buller och luftkvalitet, vilket motverkar målet om en god bebyggd miljö. En tätare bebyggelse innebär dock också ökade förutsättningar för överflyttning från bil till gång, cykel och kollektivtrafik. Sådan överflyttning gynnas av utredningens förslag och kan minska buller och luftföroreningar. Åtgärder som leder till sänkta hastigheter minskar också buller och luftföroreningar.

Utredningens förslag förväntas leda till att väginfrastrukturen byggs ut i mindre omfattning än vad som annars skulle ha skett. Detta kan förhindra ytterligare störning av livsmiljöer och förstärkta barriäreffekter vilket bl.a. skulle bidra till miljökvalitetsmålen *Levande skogar*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Förslagen förväntas dock också bidra till järnvägssatsningar som t.ex. utbyggnad till dubbelspår vilket ökar barriäreffekter. Den sammantagna påverkan

[34] Trafikverket (2020e), s. 44.

vad gäller barriäreffekter är därför osäker. Utredningens förslag bedöms inte leda till att redan befintliga barriärer i naturmiljön försvinner.

Krav i form av transportvillkor i enlighet med utredningens förslag kan ha betydande effekter för att minska miljöpåverkan från både gods- och persontrafik. Villkor för hamnar är särskilt viktiga eftersom hamnar hanterar en stor mängs gods och har möjlighet och rådighet att påverka val av transportslag, fordonsteknik och samlastningsgrad för in- och utgående godstransporter.

11.7.7 Konsekvenser för transportplaneringen

I avsnitt 8.2.5 beskrivs hur den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur sannolikt kommer att förändras av utredningens förslag. Sammanfattningsvis förväntas förslagen leda till en förändring av innehållet i nationell plan och länsplaner enligt följande principer:

- Medel omfördelas från steg 4-åtgärder på väg, där vissa tidigare beslutade åtgärder förväntas strykas, till åtgärder på järnväg och åtgärder på de lägre stegen i fyrstegsprincipen.
- Ökat fokus på steg 3-åtgärder för att möjliggöra godstransporter med längre och tyngre lastbilar, med järnväg och med sjöfart.
- Steg 2- och steg 3-åtgärder utformas för att omfördela ytor från bilväg till kollektivtrafik, gång och cykel.
- Fler steg 1-åtgärder såsom exempelvis gröna resplaner och prova-på-kampanjer.
- Åtgärder som verkar begränsande gentemot bilism, som lägre hastighetsgränser och högre parkeringsavgifter, förväntas få större acceptans. Parkeringsavgifter beslutas huvudsakligen på kommunal nivå.
- Ökat fokus på samverkan mellan Trafikverket och regioner och kommuner för att tillgodose tillgänglighet utan att öka trafikarbetet.

Ett ökat fokus på steg 1- och steg 2-åtgärder i allmänhet kan också leda till omprioritering av större järnvägsprojekt med dålig lönsamhet. Generellt leder utredningens förslag dock till en ökad efter-

frågan på personresor och godstransporter med järnväg och därmed ökad lönsamhet för järnvägsprojekt.

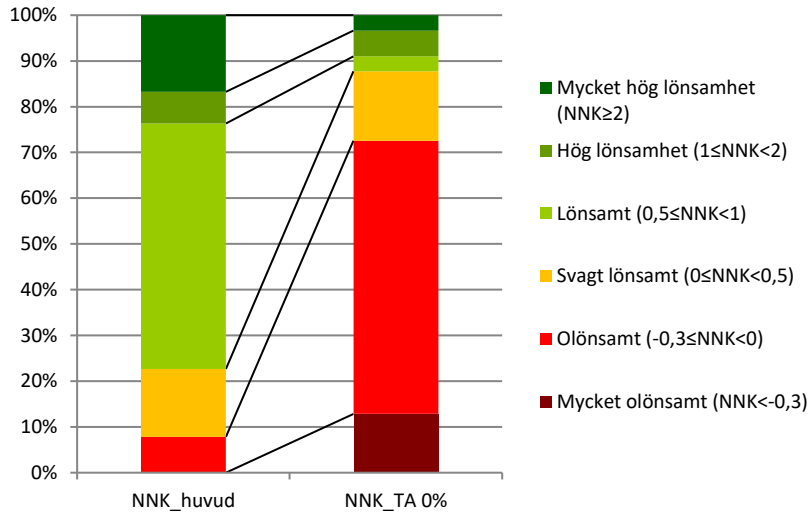
Utredningen föreslår att förändringen av transportplaneringen ska vara budgetmässigt neutral, dvs. att den verkställs genom omprioritering av vilka åtgärdstyper och åtgärder som genomförs. Utredningen föreslår därmed inte någon sammantagen ökning av transportanslagen med anledning av förslagen (se avsnitt 11.7.3).

Det är i första hand väginvesteringarna som bedöms minska till följd av utredningens förslag och därigenom frigöra medel för andra investeringar och åtgärder. Ett sätt att uppskatta storleken på medel som kan frigöras från väginvesteringar är att identifiera vilka vägobjekt som inte bedöms vara samhällsekonomiskt lönsamma i frånvaron av ett ökande biltrafikarbete.

För nytillkomna vägobjekt i förslag till nationell plan 2022–2033 gjordes en känslighetsanalys för samhällsekonomisk lönsamhet vid nolltillväxt i biltrafikarbetet. De 27 nya namngivna objekt som finns med i planen har en total kostnad på 28 miljarder kronor under planperioden 2022–2033. Även om endast 8 av dessa objekt inte är lönsamma i känslighetsanalysen för nolltillväxt i biltrafikarbetet svarar dessa 8 för 73 procent av kostnaderna för de nya objekten vilket motsvarar 20 miljarder kronor (se figur 12.6).[35]

[35] Beräkningar av Trivector baserade på Trafikverket (2021b) samt Trafikverket (2021a).

Figur 11.6 Lönsamhet (NNK) för namngivna vägobjekt i planförslaget med trafiktillväxt enligt basprognos och med nolltillväxt av trafik, i relation till budget



Källa: Beräkningar av Trivector baserade på Trafikverket (2021a) och Trafikverket (2021b).

Utöver dessa nytillkomna objekt bedömer utredningen att det finns tidigare beslutade men ännu inte byggstartade objekt i planen som inte heller skulle vara lönsamma vid nolltillväxt i biltrafikarbetet. För dessa saknas dock aktuell känslighetsanalys.

Vad gäller trimnings- och miljöåtgärder har dessa en total kostnad enligt planförslaget på 42 miljarder kronor under planperioden. Största delen av denna kostnad går till åtgärdstyper som är relevanta även i ett scenario utan ökat trafikarbete med personbil, t.ex. satsningar på kollektivtrafik, ökad och säker cykling, klimatanpassning, it-infrastruktur, trimningsåtgärder för bättre trafiksäkerhet och olika miljöåtgärder. Cirka 11 miljarder kronor har föreslagits gå till kapacitets- och kvalitetsåtgärder för väg, järnväg och sjöfart. Trafikverket har inte redovisat hur stor del som går till respektive område. En betydande andel av de kapacitetshöjande åtgärderna för väg, som exempelvis kan handla om ombyggnation till s.k. 2+1-väg, kan antas vara svårförenliga med utredningens förslag och avsatta medel också för dessa skulle i stället kunna användas till andra typer av åtgärder.

11.7.8 Konsekvenser för trafiksäkerheten

Trafiksäkerhetsarbetet i Sverige med nollvisionen för döda och svårt skadade i trafiken har varit framgångsrikt. Bristande trafiksäkerhet är i dag ofta det som initierar en åtgärdsvalsstudie (se avsnitt 7.4.3), siffror från Riksrevisionen visar att trafiksäkerhetsaspekter ligger bakom 58 procent av åtgärdsvalsstudierna.[36] Resulterande åtgärder har i stor utsträckning handlat om mötesseparering genom ombyggnation till s.k. 2+1-vägar.

En betydande effekt av arbetet med mötesseparering har utöver goda trafiksäkerhetseffekter varit ökad framkomlighet och minskade restider för bil. Även om den senaste uppföljningen av trafiksäkerhetsutvecklingen i Sverige visar att etappmålen för 2020 kunde nås vad gäller dödade och allvarligt skadade i trafiken, har antalet dödade och allvarligt skadade gående och cyklister varit relativt konstant de senaste tio åren.[37] Det är alltså särskilt antalet dödade och allvarligt skadade bilister som minskat genom de omfattande insatser som genomförts vad gäller infrastruktur, fordon och förare. Samtidigt kvarstår en väsentlig utmaning vad gäller att minska antalet allvarligt skadade oskyddade trafikanter.

Ett alternativ till mötesseparering, som ökar trafiksäkerheten men som inte ökar attraktiviteten för personresor med bil, är att arbeta med sänkta hastigheter. Detta är en åtgärd som i dag sällan föreslås som steg 1-åtgärd i åtgärdsvalsstudier enligt Riksrevisionens granskning[38], men som kan tänkas få större genomslag med utredningens förslag.

Flera av de förändringar i planeringen som kan bli resultat av utredningens förslag kan väntas leda till förbättrad trafiksäkerhet. Ett trafiksäkerhetsarbete som går i linje med ett transporteffektivt samhälle kommer sannolikt innebära att trafiksäkerhetsåtgärder fokuserar på att främja möjligheten att resa med kollektivtrafik och på trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter. Ett sådant arbete innebär sannolikt att trafiksäkerhetsåtgärder i tätorter och mindre åtgärder för ökad trafiksäkerhet utanför tätort prioriteras framför större väginvesteringar.

Att arbeta med att öka andelen gång, cykel och kollektivtrafik på bilens bekostnad, exempelvis genom sänkta hastigheter och omför-

[36] Riksrevisionen (2018), s. 45.
[37] Trafikverket (2020a), s. 8.
[38] Riksrevisionen (2018), s. 35.

delning av vägytor, kan leda till färre allvarliga olyckor för oskyddade trafikanter. Studier visar exempelvis att i 46 procent av olyckorna där fotgängare skadats allvarligt har motparten varit en personbil eller en lätt lastbil.[39] Studier visar även att det är säkrare att åka kollektivt än att åka bil. Samtidigt är en trygg och säker trafikmiljö en förutsättning för att gående och cyklister ska våga röra sig i trafiken, och alltså en förutsättning för överflyttning från bil till gång och cykel. Trygga och säkra möjligheter att som oskyddad trafikant ta sig till hållplatser gör skillnaden i säkerhet mellan bil och kollektivtrafik än större.[40]

Det finns också stor potential att öka cyklisters trafiksäkerhet genom att separera cyklister från andra trafikanter, säkra cykelöverfarter och arbeta med drift och underhåll av cykelinfrastrukturen.[41] Även sänkningar av hastigheten i tätorter får stor effekt på trafiksäkerheten för oskyddade trafikanter.[42]

Att förbättra förutsättningarna för gång, cykel och kollektivtrafik har alltså en positiv inverkan på trafiksäkerheten, och trafiksäkerheten i sin tur har en positiv inverkan på andelen gång, cykel och kollektivtrafik. Vikten av att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål accentueras bl.a. i Stockholmsdeklarationen, resultatet av den globala ministerkonferensen om trafiksäkerhet i Stockholm 2020 och som FN:s generalförsamling ställer sig bakom genom *Resolution 74/299*.

11.7.9 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Konsekvenserna av utredningens förslag för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet förväntas bli små.

Ett ökat fokus på andra aspekter av tillgänglighet än mobilitet kan vara gynnsamt för landsbygd och glesbygd. Viktiga sådana faktorer, som dock inte förväntas påverkas av utredningens förslag, är tillgång till bredband och offentlig service.

Digital tillgänglighet kan i viss mån kompensera för bristande fysisk tillgänglighet, men i dag är den digitala tillgängligheten ofta högst där även den fysiska tillgängligheten är god. Post- och telestyrelsen redo-

[39] Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), s. 14.
[40] SKL (2013), s. 28.
[41] Niska, Anna m.fl. (2013), s. 5.
[42] Wennberg, Hanna m.fl. (2017), s. 4–5.

visade senast 2021 en mobiltäcknings- och bredbandskartläggning[43] som visar att bredbandsutbyggnaden inte är lika långt framskriden i landsbygd. Samtidigt är tillgänglighet till kommersiell och offentlig service sämre,[44] vilket skapar ett större behov av att förflytta sig. Uppgifter från Trafikanalys visar att endast drygt hälften av de som bor på landsbygd kan nå en livsmedelsbutik inom 15 minuter med kollektivtrafik respektive cirka 90 procent inom 15 minuter med bil. Med andra ord är tillgängligheten med bil på landsbygd relativt god, medan tillgången till kollektiva färdmedel är bristfällig.[45]

Olika åtgärdsfokus i stad respektive på landsbygd

Utredningens förslag förväntas leda till att olika åtgärdstyper genomförs i städer respektive på landsbygd. Stad och landsbygd har olika förutsättningar för minskad trafik och ett stort fokus på överflyttning av resor från personbil till gång, cykel och kollektivtrafik, vilket har många positiva effekter i städerna, kan vara problematiskt ur ett landsbygdsperspektiv där alternativen till bilen är färre och sämre.[46]

Ökat fokus på sänkta hastigheter, som ett alternativ till mötesseparering för att öka trafiksäkerheten utan att öka attraktiviteten för personresor med bil, medför sämre tillgänglighet på landsbygd jämfört med nollalternativet. För att mildra eller undvika försämrad tillgänglighet kan en åtgärd vara att hastighetssänkningar undviks i landsbygdslän där det finns få alternativ till bil.

I mindre orter, där avstånden är förhållandevis korta, finns en stor potential för cykelresande om förutsättningar för trafiksäker cykling kan skapas genom utbyggd cykelinfrastruktur och s.k. bygdegator. En bygdegata skapas genom att en cykelbana avdelas på befintlig körbana som smalnas av för biltrafik och i stället utrustas med mötesfickor för biltrafiken. För längre resor på landsbygd är fungerande anslutningar med cykel till kollektivtrafikknutpunkter centralt för att underlätta kombinationsresor.

[43] Post- och telestyrelsen (2021), s. 10.
[44] Tillväxtverket (2018), s. 7.
[45] Trafikanalys (2014), s. 45.
[46] Winslott Hiselius, Lena m.fl. (2020), s. 37–39.

11.7.10 Konsekvenser för jämställdhet, jämlikhet och integration

Utredningens förslag har potential att bidra till en mer jämställd och jämlik tillgänglighet när det gäller faktisk och möjlig rörlighet samt fysisk närhet. Trafik- och infrastrukturplanering i stort har under lång tid premierat bilen som huvudsakligt transportmedel. Detta har lett till att invånarnas rörlighet i första hand varit anpassad till bilen, och att kollektivtrafiken generellt sett varit åsidosatt.[47]

När det gäller kön och jämställdhet i relation till användningen av transportsystemet och i transportplaneringen konstateras genomgående i tidigare studier att kvinnor och män, som grupper betraktade, har olika resvanor där män reser betydligt längre och särskilt med bil medan kvinnor i betydligt större uträckning utför olika ärenden på vägen. Kvinnor vistas i betydligt högre grad i trafiken som gående, medan män cyklar något mer och även längre sträckor. Ungefär sex av tio kollektivtrafikresenärer är kvinnor, men den totala genomsnittliga reslängden med kollektivtrafik är densamma för män och kvinnor eftersom män reser längre sträckor.[48] [49] [50]

Resvanorna är inte bara kopplade till olika tillgång till bil eller ekonomiska förutsättningar, utan det ligger också olika värderingar till grund för de val som människor gör. Kvinnor som grupp är mer positivt inställd till att resa hållbart, till att hålla hastighetsgränser och till olika transportåtgärder som förbättrar trafiksäkerhet och miljön liksom förhållandena för gående och cyklister, även på bekostnad av biltrafikens framkomlighet.[51] [52] Med de tydliga skillnader som finns mellan mäns och kvinnors perspektiv på hållbarhet är det en jämställdhetsfråga att inkludera hållbarhetsperspektiv på utformningen av transportsystemet. Hållbarhetsperspektivet är en uttalad utgångspunkt för utredningens förslag och det går därmed att argumentera för att de i sig bidrar till ökad jämställdhet, oavsett vilka konkreta effekter på mäns och kvinnors resande som förväntas bli resultatet.

Både svenska och internationella studier visar att överflyttning från bil till mer hållbara färdsätt bidrar till ökad ekonomisk jämlikhet mellan olika socioekonomiska grupper och stadsdelar, till följd av att minskat bilberoende innebär att tillgängligheten till viktiga målpunkter

[47] Se t.ex. Smidfelt Rosqvist, Lena (2020), s. 7, 16 och 25.
[48] Sammanfattas t.ex. i Trafikverket (2020f), s. 24–25.
[49] Kronsell, Annica m.fl. (2019), s. 13–15.
[50] Smidfelt Rosqvist, Lena (2020), s. 9–12.
[51] Se t.ex. Kronsell, Annica m.fl. (2016), s. 2.
[52] Sammanfattas t.ex. i Trafikverket (2020f), s. 24.

såsom arbete, skola och service blir ekonomiskt överkomlig för fler. Vissa studier pekar på att exempelvis utlandsfödda personer har sämre tillgång till bil och är mer beroende av kollektivtrafik.[53] [54] Människor boende i områden präglade av social utsatthet, med låga inkomster och bristande kunskap i svenska språket, har svårare att ta körkort, skaffa bil och flytta närmare jobb och skola. Det gör att en väl fungerande kollektivtrafik blir en viktig resurs för en delaktighet och integrering i samhället. Boende i utsatta områden har oftare målpunkter utanför klassiska starka stråk och behov av att resa vid andra tidpunkter, vilket är en utmaning som kollektivtrafikplanering i sådana områden bör beakta.[55]

Forskning visar också att grupper av människor med risk för utsatthet, där den socioekonomiska statusen är låg och andelen utrikesfödda är hög, i större utsträckning än andra påverkas negativt av transportinfrastrukturens baksidor exempelvis genom olycksrisker, buller, dålig luft, barriäreffekter, och bristande infrastruktur, samtidigt som de drar mindre nytta av förbättringar i tillgänglighet.[56]

Sammantaget kan utredningens förslag antas leda till ett större fokus på alternativ till bilen, såsom satsningar på kollektiv-, gång- och cykeltrafik, vilket gynnar framför allt de grupper av människor som inte har lika stor tillgång till bil och inte heller värderar bil lika högt. Utredningens förslag kan därför antas leda till såväl ökad jämställdhet som jämlikhet. Förslagen kan också förväntas få en positiv påverkan på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

11.7.11 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Utredningens förslag förväntas inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

[53] Trafikanalys (2016), s. 7.
[54] Lewin, Catharina m.fl. (2006), s. 3.
[55] Mårtensson, Malin m.fl. (2021), s. 15.
[56] Wennberg, Hanna m.fl. (2018). s. 26 och 31. Wennberg, Hanna m.fl. (2019), s. 60–61.

11.7.12 Konsekvenser av val av tidpunkt för ikraftträdande och informationsbehov

Tidpunkt för ikraftträdande

Ändringarna bör genomföras vid samma tidpunkt

Utredningens förslag till författningsändringar inom området transporteffektivt samhälle är relativt omfattande och avser vitt skilda lagar och förordningar. Förslagen är inbördes beroende av varandra och har det gemensamma syftet att åstadkomma ett mer transporteffektivt samhälle där trafikarbetet med personbil, lastbil och inrikes flyg minskar.

Utredningens bedömning är att det är starkt fördelaktigt att genomföra utredningens alla förslag samtidigt som en helhet. Med tanke på behovet av att ändra inriktning på transportplaneringen så skyndsamt som möjligt föreslår utredningen att författningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2024.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2024

När det gäller lämplig tidpunkt för genomförandet av de aktuella författningsändringarna finns det anledning att ta hänsyn till att det kommer att krävas vissa förberedelser och informationsinsatser innan ändringarna träder i kraft. Det gäller särskilt förslagen om fyrstegsprincipen i miljöbedömningar och länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen. De myndigheter som ska tillämpa de nya bestämmelserna behöver också tillräckligt med tid för förberedelser för att t.ex. se över rutiner och arbetssätt.

Valet av tidpunkt för ikraftträdande behöver också beakta processen för transportplanering på nationell och regional nivå, vilken beskrivs i avsnitt 7.4. Inriktningsplaneringen utgör det första steget mot en ny nationell plan samt länsplaner och syftar till att ge ett underlag till regeringens infrastrukturproposition. Uppdrag om inriktningsunderlag för den planeringsomgång som ska avslutas 2022 beslutade regeringen i juni 2020. Det uppdrag som initierar nästa planeringsomgång förväntas beslutas av regeringen halvårsskiftet 2024. Utredningens förslag bör träda i kraft före denna beslutstidpunkt så att förslagen får genomslag i planeringen.

Utredningen bedömer att genomförandet kan ske tidigast den 1 januari 2024. Det bör ge regeringen och riksdagen tillräckligt med tid för remittering och behandling av förslagen.

Särskilda övergångsbestämmelser behövs i några fall

Författningsändringarna som berör den nationella planen för transportinfrastruktur och länsplanerna för regional transportinfrastruktur bör inte omfatta pågående planer. Styrande bör vara om regeringen har fattat beslut om uppdrag till Trafikverket att ta fram ett nytt inriktningsunderlag för nästkommande nationell plan, vilket förväntas ske under 2024.

Informationsbehov

Utredningen bedömer att det bör genomföras en informationsinsats till länsstyrelser, kommuner och regioner med anledning av att utredningens förslag om fyrstegsprincipen i miljöbedömningar för planer med betydande trafikflöden samt att länsstyrelsens roll kommer att beröra kommuner, regioner och länsstyrelser. Det kan därför finnas skäl för att regeringen genom lämplig myndighet genomför informationsinsatser för berörda aktörer i den fysiska planeringen.

11.8 Förslagens genomförbarhet

11.8.1 Genomslag för utredningens förslag

I rättslig mening bedöms utredningens samtliga förslag vara genomförbara. En viktig relaterad aspekt är dock vilket genomslag förslagen kan förväntas få givet att deras effekt är beroende av hur olika aktörer förändrar sitt agerande med anledning av förslagen. Detta gäller i synnerhet myndigheter, regioner, kommuner, prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter.

Utredningens förslag om en transportplanering inriktad mot ett transporteffektivt samhälle innebär en kraftig kursändring och ett ifrågasättande av grundvalarna för dagens väl inarbetade planeringspraktik. Det är därför sannolikt att förslagen kommer att ifrågasättas av vissa politiker och tjänstepersoner involverade i transportplaner-

ingen på olika nivåer. Detta kan i sin tur leda till att genomslaget för förslagen varierar mellan olika organisationer och regioner beroende på vilken acceptans för den nya inriktningen som finns bland såväl politiker som tjänstepersoner.

Transportplaneringen hänger nära samman med den kommunala planeringen och förslaget om att tidigare beslutade infrastrukturobjekt ska omprövas under vissa förutsättningar kan få betydande konsekvenser lokalt. Det är därför troligt att det kommer att finnas ett motstånd både i den lokala opinionen och bland politiker och tjänstepersoner mot att riva upp tidigare fattade beslut. Här finns ett stort behov av att hitta nya former för dialog och samverkan mellan kommuner, regioner och Trafikverket för att identifiera gemensamma mål och paket av åtgärder för transportplaneringen.

Genomslaget för utredningens förslag om att integrera fyrstegsprincipen i miljöbedömningar av planer med betydande trafikflöden är delvis beroende av att utredningens övriga förslag genomförs. Detta gäller i synnerhet förslaget om att nationell plan och länsplaner ska bidra till, och Trafikverket verka för, ett transporteffektivt samhälle vilket innebär tydligare ramar för transportplaneringen som helhet. Om dessutom utvidgade, förhandlingsbaserade stadsmiljöavtal med nolltillväxt av biltrafiken som ram i förlängningen skulle införas skulle detta också skapa ett tryck på större kommuner att vid all planering förhålla sig till frågan om hur stadsplaneringen påverkar biltrafiken. I ett sådant scenario skulle arbete med olika handlingsalternativ och analyser av hur de påverkar trafiken bli ett centralt underlagsmaterial för kommunerna i förhandlingarna.

11.8.2 Acceptans för transportsektorns klimatomställning

Åtgärder för ett transporteffektivt samhälle kan bidra till större social acceptans för transportsektorns klimatomställning och göra omställningen mer hållbar. Att klimatomställningen uppfattas som hållbar och att den medför konsekvenser som anses vara acceptabla av befolkningen är avgörande för omställningens genomförbarhet.

Trafikverket har i olika scenarier visat hur klimatmålet för transportsektorn kan klaras.[57] Ett scenario bygger på kraftig ökad användning av biodrivmedel i kombination med elektrifiering. I ett annat

[57] Trafikverket (2020e), s. 45.

scenario höjs drivmedsskatterna kraftigt för att minska behovet av biodrivmedel och i ett tredje scenario kombineras åtgärder för ett transporteffektivt samhälle med biodrivmedel och elektrifiering (energieffektiva fordon). En studie[58] av hållbarheten av de olika scenarierna av Norman och Johansson pekar på att scenariot med en kombination av biodrivmedel, elektrifiering och transporteffektivt samhälle är det som är mest socialt och ekologiskt hållbart. I ett sådant scenario bör enligt Norman och Johansson styrmedel för att minska biltrafiken i större utsträckning riktas mot stadstrafik i kombination med åtgärder som effektiviserar och förstärker alternativ till personbilsresor och lastbilstransporter. Att kraftigt öka användningen av biodrivmedel kommer däremot leda till att de sannolikt inte kommer att vara miljömässigt hållbara på grund av negativ påverkan på den biologiska mångfalden.

Studien pekar också på att den sociala hållbarheten kan bli lidande när en ökad andel biodrivmedel till följd av reduktionsplikten riskerar att leda till högre drivmedelspriser. Att minska på trafiken genom höga skatter som håller nere behovet av biodrivmedel anser Norman och Johansson vara ekologiskt men inte socialt hållbart.

Frågan om acceptans för klimatomställningen tas upp i en studie[59] från K2. En av slutsatserna är att kollektivtrafikens uppdrag i en omställning inte bör vara att öka antalet kollektivtrafikresenärer utan att göra omställningen möjlig. När kostnaderna för biltrafiken ökar kan satsningar på kollektivtrafik ge legitimitet åt klimatåtgärder både i städer och på landsbygden.

[58] Norman, Thomas m.fl. (2021), s. 3.
[59] Winslott Hiselius, Lena (2021), s. 21–23.

12 Alternativa förslag som utredningen inte lägger

I kapitel 4 redovisas bl.a. förslag utredningen inte lägger inom ramen för regeringens tilläggsdirektiv (dir. 2021:50) att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. I detta kapitel beskrivs övriga alternativa förslag som har varit föremål för övervägande enligt utredningsdirektiven (dir. 2019:101) men som utredningen av olika anledningar inte lägger. Alternativ som skulle kunna utgöra varianter av de förslag som lämnas i betänkandet inom elnätsområdet redovisas i kapitel 10.

12.1 Elnät

12.1.1 En förenklad process för förstärkningar i befintlig sträckning

Enligt Elektrifieringsstrategin[1] åtgärd 23 avser regeringen bl.a. att ge Svenska kraftnät i uppdrag att analysera möjligheterna att genom höjda spänningsnivåer på specifika sträckor i befintligt transmissionsnät snabbare eller mer kostnadseffektivt öka kapaciteten i transmissionsnätet.

När gamla ledningar ändå ska byggas om övervägs det ofta att höja kapaciteten genom t.ex. en spänningshöjning eller att dimensionera ledningen så att den klarar en ökad överföring. Utredningen har därför övervägt om det vore lämpligt att införa en förenklad prövningsprocess om en ny ledning sambyggs med en befintlig.

[1] *Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning* (elektrifieringsstrategin), bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde, dnr I 2022/00299 m.fl., 3 februari 2022, s. 52.

Förstärkningar som kan ske i anslutning till befintligt nät innebär att ökad kapacitet kan uppnås med samma eller i vart fall mindre markanspråk än vad som blir fallet om en förstärkning byggs i en ny sträckning. Driftsäkerhetsskäl kan göra det olämpligt att sambygga vissa ledningar och hänsyn till omgivningen vid befintlig ledning kan många gånger hindra koncession eller andra dispenser och tillstånd som krävs för att förstärka ledningar i befintliga sträckningar.

En ändring av en lednings spänningsnivå eller att sambygga ledningen med ytterligare en ledning kräver att den befintliga koncessionen ändras eller att en ny koncession ges. Inför en sådan prövning görs en bedömning om ändringen ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Utredningen har analyserat om det finns EU-rättsligt utrymme att tillämpa en förenklad process för vissa typer av förnyelser eller förstärkningar av elnät. Såväl en sambyggnad som oftast en spänningshöjning förutsätter fysiska åtgärder i form av ombyggnation av ledningen. Utredningen har därför kommit fram till att, utöver de förenklade processer som redan finns t.ex. i form av ändring av en koncession, är det EU-rättsliga utrymmet för att införa lättnader i kraven på bedömning av betydande miljöpåverkan respektive specifik miljöbedömning mycket begränsat. Utredningen lämnar därför inga förslag som särskilt syftar till att förenkla processen vid förstärkningar av befintligt nät.

Förändringar av en lednings överföringskapacitet inom ramen för angiven spänning kan många gånger genomföras inom ramen för en äldre befintlig koncession. För nyare koncessioner behöver det beaktas om det allmänna villkoret eller andra villkor hindrar förändringen. I sådana fall kan processen för att ändra villkor aktualiseras, något som enligt gällande rätt inte utlöser en specifik miljöbedömning.

12.1.2 Förnyad bedömning om behov av prövning i sak av vissa äldre förlängningsärenden

År 2013 infördes ändringar i ellagen (1997:857) i syfte att prövningen av koncessioner skulle bli enklare och mindre resurskrävande.[2] Ändringarna innebar bl.a. att mark- och miljödomstolarna tog över prövningen av överklaganden av vissa ärenden från regeringen och allmän förvaltningsdomstol samt att nätkoncessioner som regel ska gälla tills

[2] SFS 2013:207, prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 1.

vidare i stället för att vara tidsbegränsade. Samtidigt infördes utökade möjligheter till omprövning av en koncession t.ex. om marken där en ledning med linjekoncession har dragits behöver användas till ett mer angeläget ändamål eller för att skydda andra viktiga intressen.[3]

I övergångsbestämmelserna till lagen (2013:207) om ändring av ellagen föreskrivs att tidsbegränsningen av giltighetstiden upphävs för de linjekoncessioner som redan hade meddelats vid ikraftträdandet av ändringarna i ellagen den 1 juni 2013 och att de i stället gäller tills vidare. En nätkoncession för linje ska dock fortsatt anses gälla för viss tid om den senast bestämda giltighetstiden för en linjekoncession är kortare än 25 år eller nätkoncessionshavaren före ikraftträdandet har ansökt om att giltighetstiden ska förlängas med en kortare tid än 40 år.

Om nätföretaget före ikraftträdandet hade lämnat in en ansökan om förlängning av giltighetstiden för en nätkoncession för linje med 40 år ska den enligt punkt 5 i övergångsbestämmelserna prövas i sak, om nätkoncessionshavaren begärde det före utgången av november 2013.

I januari 2022 hade Energimarknadsinspektionen 230[4] ärenden om förlängning av linjekoncession. Det har dock inte varit möjligt att utreda hur stort antal av dessa som utgör ärenden i vilka nätföretaget begärt en sådan prövning i sak. I förarbetena[5] till ändringarna om att nätkoncessioner ska gälla tills vidare konstaterades att förlängningsärenden medför en väsentlig administrativ arbetsbörda för nätkoncessionshavaren och en stor arbetsbelastning för de remissinstanser som företräder det allmännas intressen. Förslaget ansågs på sikt medföra en minskad arbetslastning hos Energimarknadsinspektionen.

Utredningen bedömer att dessa ärenden kommer fortsätta medföra en väsentlig arbetsbelastning för Energimarknadsinspektionen, nätföretagen och remissmyndigheter under de närmaste åren. Tillgången till resurser kan komma att påverka ledtider för koncessionsärenden och resurser kommer troligen att behöva omprioriteras. Utredningen har därför utrett om det finns skäl att möjliggöra en förnyad bedömning av om ansökningar om förlängning som skickades in före den 1 juni 2013 ska prövas i sak. Enligt uppgift från Energimarknadsinspektionen leder dock ökad resurstillsättning och prioritering av äldre

[3] Prop. 2012/13:70, *Prövning av nätkoncession*, s. 53 f.
[4] E-post från Energimarknadsinspektionen, 19 januari 2022.
[5] Prop. 2012/13:70, s. 49 och 78.

förlängningsärenden till att majoriteten av dessa ärenden kommer att vara avgjorda innan en möjlighet till förnyad bedömning skulle träda i kraft. Utredningen bedömer därför att det inte är motiverat att lägga ett förslag som möjliggör en förnyad bedömning om prövning.

12.2 Transporteffektivt samhälle

12.2.1 Tillståndskrav för större parkeringsanläggningar

Det går att föreskriva villkor för transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter om de är att betrakta som s.k. följdföretag enligt 16 kap. 7 § miljöbalken. När det gäller verksamheter som varken är tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken trots att transporter till och från verksamheterna kan ha lika stor eller till och med större omgivningspåverkan i form av bl.a. växthusgasutsläpp än följdföretag till tillståndspliktiga verksamheter, går det dock inte att föreskriva villkor för transporter till och från dessa verksamheter även om de genererar lika många eller fler transporter än de tillståndspliktiga. Som exempel kan nämnas köpcentrum och stora parkeringsanläggningar.

De krav som kan ställas på dessa verksamheter är därmed mindre ingripande än de som kan ställas på transporter till och från tillståndspliktiga verksamheter trots att de som faller utanför miljöbalkens prövningsordning kan ha lika stor eller till och med större miljö- och klimatpåverkan. För att bidra till ett transporteffektivt samhälle och få en likartad prövning av alla verksamheter utifrån omgivningspåverkan och inte vilken huvudverksamhet påverkan härrör från, har utredningen därför utrett möjligheten att göra större parkeringsanläggningar tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251).

Om genomförandet av en detaljplan för t.ex. köpcentrum och parkeringsanläggningar kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning göras enligt 4 kap. 33 och 34 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Av förarbetena[6] framgår att köpcentrum och parkeringsanläggningar ska vara av den storleken att de kan förväntas medföra en betydande påverkan på miljön, bl.a. på grund av den folk- och trafiktillströmning som dessa anläggningar ger upphov till. I 2 kap. 4 b § plan- och byggförordningen (2011:338)

[6] Prop. 2004/05:59, *Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m.*, s. 28. Se även redaktionella ändringar i prop. 2020/21:17, *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

framgår dock att bl.a. köpcentrum och parkeringsanläggningar inte medför en betydande miljöpåverkan förutom i vissa fall.[7] Kommunen får enligt 4 kap. 13 § PBL bestämma i en detaljplan de krav som behövs i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning, placeringen och utformningen av parkeringsplatser samt att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering. Enligt 8 kap. 9 § första stycket 4 PBL ska en obebyggd tomt som ska bebyggas ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Det ska i skälig utsträckning finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon på tomten eller i närheten av den.

Med miljöfarlig verksamhet avses enligt 9 kap. 1 § miljöbalken all användning av fast egendom eller fasta anläggningar som innebär utsläpp till mark, luft eller vatten eller annan olägenhet för människors hälsa eller miljön. Av förarbetena[8] framgår att även utsläpp av koldioxid som leder till växthuseffekt omfattas. Samtliga typer av utsläpp eller annan påverkan från fasta föroreningskällor faller in under begreppet miljöfarlig verksamhet men även utsläpp från rörliga föroreningskällor kan omfattas under förutsättning att de på något sätt är knutna till den fasta föroreningskällan.[9] Att avgöra om en verksamhet är miljöfarlig enligt 1 § är dock inte lika viktigt som under miljöskyddslagens (1969:387) tid eftersom miljöbalken gäller för både verksamheter och åtgärder som påverkar miljön.[10] Tillsynsmyndigheten får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken ska följas. För en miljöfarlig verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt miljöbalken kan tillsynsmyndigheten enligt 9 kap. 6 a § miljöbalken även förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen[11] om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Ett sådant föreläggande kan enligt förarbetena[12] gälla såväl planerade som pågående verksamheter och kan användas när tillsynsmyndigheten anser att det inte är tillräckligt att förelägga verksamhetsutövaren att

[7] Förordningsmotiv Fm 2021:3.
[8] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 108.
[9] Bengtsson, Bertil m.fl. (2022), kommentaren till 9 kap. 1 § under rubriken *Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*.
[10] Bengtsson, Bertil m.fl. (2022), kommentaren till 9 kap. 1 § under rubriken *Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*.
[11] 7 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.
[12] Prop. 1997/98:45, del 2, s. 113.

i enlighet med hänsynsreglerna vidta vissa åtgärder, utan gör bedömningen att hela verksamheten bör prövas och regleras i en tillståndsprövning.

Tillsynsmyndigheterna kan alltså fånga upp och göra en samlad prövning av verksamheter som inte omfattas av miljöprövningsförordningen eller förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd men som ändå anses medföra betydande miljöpåverkan. En förutsättning för att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd är att det behöver göras en samlad bedömning av de olägenheter som hela verksamheten ger upphov till och inte enbart en bedömning av transporterna till och från verksamheten.[13]

Eftersom t.ex. köpcentrum i sig normalt sett inte orsakar så betydande föroreningar eller så betydande olägenheter för människors hälsa och miljön att deras omgivningspåverkan når upp till tillståndskravet, saknas det förutsättningar att förelägga en verksamhetsutövare av dessa verksamheter att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken. Det som däremot är gemensamt för dessa verksamheter är att de ofta omgärdas av större parkeringsanläggningar. Transporterna till och från verksamheterna sker huvudsakligen till parkeringsanläggningarna och det är dessa verksamheter som orsakar samma typ av miljö- och klimatpåverkan som följdverksamheter till tillståndspliktiga verksamheter. Genom att göra större parkeringsanläggningar tillståndspliktiga skulle villkor med i huvudsak samma innehåll som transportvillkor kunna föreskrivas för parkeringsanläggningar.

Reglering och tillståndskrav för trafik- och parkeringsanläggningar för handels- och arbetsplatser förkommer i andra länder. Ett exempel är Sihlcity, ett inköps-, fritids och kontorscentrum i utkanten av Zürich i Schweiz med god tillgång till kollektivtrafik. Området har 24 000 besökare per dag och rymmer 2 300 arbetsplatser.[14] Inför bygglovet togs ett trafikkoncept fram med mål för resandefördelningen på 50 procent kollektivtrafik, 40 procent bil och 10 procent cykel och gång, vilket är en markant lägre bilandel jämfört med andra motsvarande handelsområden. Dessutom beslutades det om ett bindande tak för dagliga bilresor på högst 8 800 bilresor per dag och högst 800

[13] Se MÖD 2004:25 där en kommunal nämnd hade förelagt om tillståndsplikt för tågtransporter av flygbränsle på vissa tågsträckor. Föreläggandet upphävdes eftersom det inte hade gjorts en samlad bedömning av de olägenheter som järnvägen gav upphov till och den avgränsning som nämnden hade gjort i föreläggandet därför inte var lämplig från prövningssynpunkt.
[14] Roth, Anders m.fl. (2018), s. 53.

per timme. Vid överskridande av taket utgår höga böter och kan även innebära andra sanktioner som ett minskat antal parkeringsplatser. Resultatet har blivit få parkeringsplatser i jämförelse med andra handelsplatser och en fördelning där endast 30 procent av resorna utförs med bil. Avgiftsbelagda parkeringsplatser med progressiv taxa, förbättrad kollektivtrafik och mycket prisvärd hemleverans är exempel på åtgärder som till huvudsak utförs och bekostas av exploatören.[15]

En förutsättning för att göra parkeringsanläggningar tillståndspliktiga är att det måste finnas en verksamhetsutövare som kan vidta åtgärder mot störningar och olägenheter. Miljöbalken innehåller ingen definition av begreppet verksamhetsutövare utan definitionen har gjorts i rättspraxis som den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter.[16] För större parkeringsanläggningar är verksamhetsutövaren i praktiken en fastighetsägare som förfogar över marken eller den avtalspart som fastighetsägaren gett tillstånd till att bedriva verksamhet, dvs. förvalta och sköta parkeringsanläggningen, genom t.ex. att reglera tidsvillkor och kostnad för att parkera.

Utredningen konstaterar att det kan finnas tillämpningsproblem med att göra parkeringsanläggningar tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Det är t.ex. svårt att definiera en parkeringsanläggning i sig som en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken eftersom det är parkeringsanläggningens följdföretag som medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Frågan om vem som ska anses vara verksamhetsutövare kan innebära gränsdragningsproblem, t.ex. i vissa fall när större parkeringsanläggningar består av mindre parkeringsanläggningar med flera verksamhetsutövare. I de flesta fall skulle detta dock inte utgöra något problem, dels beroende på att större parkeringsanläggningar ofta är lätta att identifiera både visuellt och juridiskt i form av beskrivningar i detaljplaner, dels beroende på att ett tillståndskrav kan förenas med en övergångsbestämmelse som medger att befintliga

[15] Roth, Anders m.fl. (2018), s. 55.

[16] Se MÖD 2005:64 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 november 2019 i mål nr M 7471-19. Se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 juni 2019 i mål nr M 11839-18 där motortrafik och parkering på en privatägd sandstrand har ansetts som miljöfarlig verksamhet. I målet bedömdes kommunen vara verksamhetsutövare eftersom den hade underlättat och främjat enskilda bilisters möjlighet till parkering genom att underhålla nedfarter till stranden, sätta upp skyltar för parkering, anvisa parkering till delar av stranden och informera om parkeringen via sin hemsida. Jfr även MÖD 2007:28 där utövande av golfspel i anslutning till gång- och cykelväg ansågs vara miljöfarlig verksamhet.

parkeringsanläggningar som blir tillståndspliktiga ska tillståndsprövas och en ansökan lämnas in senast en viss tidpunkt efter ikraftträdandet. På så vis får fastighetsägaren som ursprunglig verksamhetsutövare en möjlighet att tydliggöra sin roll för en viss parkeringsanläggning. Vad gäller möjligheten att ställa rättssäkra och ändamålsenliga villkor i en tillståndsprövning finns det goda erfarenheter, metodik och krav genom arbetet med gröna transportplaner som använts i Sverige i knappt 20 år som skulle vara mycket användbara.[17] Att göra större parkeringsplatser tillståndspliktiga skulle vidare ha stora likheter med utredningens förslag om transportvillkor (se avsnitt 8.3). För t.ex. flygplatser kommer tillståndsgivning och krav att behöva fokusera på resandet till och från flygplatsen och hur parkeringen hanteras.

Dock hanteras övriga frågor om trafikplanering i PBL vilket gör att det finns risk för att prövningen enligt PBL och miljöbalken kan leda till olika resultat. Eftersom fördjupade analyser behöver göras vilket utredningen av resursskäl inte kunnat utföra, läggs endast förslag om miljöbedömningar av planer i avsnitt 8.5. Utredningen vill dock inte utesluta att tillståndskrav för större parkeringsanläggningar kan behöva införas på sikt för att adressera den klimatpåverkan som befintliga sådana anläggningar medför.

12.2.2 Ny ingripandegrund för länsstyrelsen

Utredningen har övervägt en särskild ingripandegrund i 11 kap. 10 § PBL för länsstyrelserna att bevaka och utöva tillsyn över detaljplaner som inte bidrar till ett transporteffektivt samhälle. En sådan ingripandegrund skulle innebära att länsstyrelserna i sitt rådgivningsansvar under samråds- och granskningsförfarandet även skulle bevaka i vilken utsträckning en detaljplan t.ex. bidrog till att öka tillgången till service och andra verksamheter på gång- och cykelavstånd från ett planerat bostadsområde och på så sätt minskade bilberoendet. Utredningen gör dock bedömningen att en sådan ingripandegrund skulle innebära tillämpningsproblem som kan påverka förutsägbarheten i den fysiska planeringen negativt.

[17] Larsson, Mats-Ola (2019), s. 10.

12.2.3 Ny lagstiftning för parkering

Utredningens direktiv anger uttryckligen att det inte ingår i uppdraget att lämna författningsförslag på skatteområdet. Utredningen har därför inte utarbetat något sådant förslag men konstaterar att åtgärder på skatteområdet sannolikt är betydelsefulla för att uppnå ett transporteffektivt samhälle och klimatmålen. Detta motiverar enligt utredningen att regeringen bör arbeta vidare med att utveckla åtgärder på skatteområdet som kan bidra till ett transporteffektivt samhälle och klimatmålen på annat sätt.

Ny skatt som ersätter lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. samt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur

Tillgång och prissättning på parkering har en tydlig påverkan på både bilinnehav och bilanvändning i tätorter. Gång, cykel och kollektivtrafik är i tätorten ofta tillgängliga alternativ till den egna bilen och resvalet styrs till stor del av vad som upplevs som enklast och rimligast prismässigt. Om enkel och billig parkering finns nära bostaden, arbetsplatsen och vid andra resmål som köpcentrum och idrotts- och upplevelseanläggningar kommer gång, cykel och kollektivtrafik utgöra mindre attraktiva alternativ. En aktiv och progressiv parkeringspolitik är därför en viktig del i kommuners arbete för att kunna realisera den potential till ett mer transporteffektivt samhälle som finns i städer och beskrivs av utredningen, t.ex. i avsnitt 8.1.

I en rapport från IVL Svenska miljöinstitutet[18] konstateras att det behövs lagändringar för att ge kommuner bättre stöd i styrning av gatuparkeringen för att gynna en hållbar mobilitet i tätorter för speciellt två områden: dels behövs en effektivare avgiftssättning som ges möjlighet att vara tydligt miljöstyrande genom en ny lag som ersätter lagen om rätt för kommuner att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (avgiftslagen), dels behövs processer där områdesövergripande parkeringsregler lättare kan genomföras genom ett nytt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur.

Enligt IVL bör det övergripande syftet med en ny lag som ersätter avgiftslagen vara att reglera trafikförhållanden i kommunen, eftersom ett vidare syfte skulle gå utöver vad grundlagen medger. Den

[18] Romson, Åsa (2022b), s. 4.

nya lagen skulle enligt IVL behöva klargöra att prissättningen kan påverka omsättningen på parkeringsplatserna för att öka tillgängligheten vid platsen och att motverka överflyttning av fordon från tomtmarksparkering. Lagen bör enligt IVL även tydliggöra att prissättning på parkering kan och får stödja kommunens arbete med att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik samt vid behov minska både bilinnehav och biltrafikarbete.

Ett nytt kommunalt planeringsinstrument ska enligt rapporten[19] kunna ha som syfte att:

- Konkretisera den övergripande parkeringsinriktningen eller policyn och ta ett samlat grepp kring analys, diskussion och åtgärder.
- Underlätta medborgardialog.
- Ta hänsyn till både tomtmarksparkering och gatuparkering.
- Underlätta system för parkeringsköp och i förlängningen kanske skapa lokala parkeringsmarknader som skulle balansera tillgång mot efterfrågan.

En ny lag som ger kommuner rätt att besluta om skatt för att reglera lokala trafikförhållanden skulle vara en komplex lag. Den skulle behöva arbetas fram i en statlig utredning med förutsättningar att underbygga sitt förslag med avseende på grundlag, skatterätt, kommunalrätt och kunskap om trafikregleringar. En ny lag skulle dessutom behöva vara väl förankrad hos kommunerna. Detsamma skulle gälla för ett nytt planeringsinstrument för parkeringsinfrastruktur.

Parkeringsskatt på privata parkeringsplatser

I avsnitt 8.4.2 diskuteras ökade möjligheter till finansiering och motprestationer för utökade stadsmiljöavtal. En sådan möjlighet kan vara införandet av en skatt på privata parkeringsplatser som både skulle kunna ge en tydligt styrande effekt på biltrafiken och samtidigt ge intäkter som skulle kunna användas till finansiering av t.ex. satsningar på kollektivtrafik. En sådan ny parkeringsskatt skulle därmed kunna få samma funktion som bompengen har i de norska Byväxtavtalen.

[19] Romson, Åsa (2022b), s. 19.

Internationella erfarenheter, svenska kommuners inställning och juridiska möjligheter har studerats i ett forskningsprojekt.[20] Resultatet visar att en parkeringsskatt på privata parkeringar i dag används i Storbritannien och Australien med goda resultat från bl.a. Nottingham och Perth. En majoritet av tillfrågade tjänstepersoner och politiker i svenska kommuner anser att frågan är tillräckligt intressant för att utredas eller är positiva till förslaget. En majoritet av de tillfrågade kommunrepresentanterna anser också att det skulle vara ett intressant alternativ om en parkeringsskatt skulle ingå som en del i ett stadsmiljöavtal med statlig medfinansiering till t.ex. investeringar i kollektivtrafik. Tre möjliga lagmodeller har identifierats. En av dessa är i form av en statlig skatt på vissa parkeringsupplåtelser med inslag av kommunalt medbestämmande liknande den ordning som finns för trängselskatterna.[21]

12.2.4 Sänkta hastighetsgränser

Den direkta klimatpotentialen av sänkta hastigheter är stor. Både i form av bättre efterlevnad av gällande hastighetsgränser och för sänkta hastighetsgränser. Potentialen kan också realiseras relativt snabbt och med begränsade insatser. Sänkta hastighetsgränser har beräknats kunna minska vägtrafikens utsläpp av koldioxid med tre procent[22] [23]. En del av utsläppsminskningen beror på direkt minskade utsläpp från fordonstrafiken vid lägre hastigheter medan andra effekter är kopplade till att biltrafiken minskar sin relativa attraktivitet i förhållande till andra transportslag. Att använda hastighetsgränser som styrmedel medger också en differentiering så att trafikanter som har sämre alternativ till bilen i exempelvis glesbygd kan få ha högre hastighetsgränser.

Med en skyltad hastighet på 90 km/h eller högre är bedömningen att bränsleförbrukningen för personbilar alltid är högre, än med lägre hastigheter som 70 eller 80 km/h[24]. Trafikverket har, som en tänkbar klimatåtgärd, också tagit fram ett beräkningsfall baserat på en generell sänkning av hastighetsgränser med 10 km/h för alla vägar med lägst 70 km/h utom i glesbygdslän.

[20] Romson, Åsa m.fl. (2022a).
[21] Romson, Åsa m.fl. (2022a).
[22] Trafikverket (2016).
[23] Åström, Stefan (2019).
[24] www.hbefa.net/e/index.html.

I städer kan hastighetsgränser behöva sänkas av klimatskäl och 30 km/h kan vara en lämplig hastighetsgräns i många stadsområden. Att införa en låghastighetsmiljö med 30 km/h som bas främjar gång, cykling och stadsutveckling. Biltrafik som framförs i lägre hastigheter tar mindre vägyta i anspråk och då kan befintliga gaturum utnyttjas effektivare. Vid hastigheter lägre än 30 km/h för biltrafiken förbättras också den relativa attraktionskraften att gå, cykla och åka kollektivt jämfört med bilen[25].

Hastighetsgränserna sätts i dag enligt Trafikverket utifrån ett trafiksäkerhetsfokus samtidigt som långa restider ska minimeras[26]. Trafikverket anpassar hastighetsgränserna till vägarnas standard inom statligt vägnät genom höjningar till 100 km/tim och sänkningar till 80 km/h. Många kommuner inför samtidigt jämna hastighetsgränser, främst 40 och 60 km/h. Detta kan vara en följd av en längre tids diskussion om ny bashastighet och att Trafikanalys har föreslagit att en ny bashastighet om 40 km/tim ska införas i tätort[27]. I dag är bashastigheten 50 km/h i tätort och 70 km/h utanför tätbebyggt område. Trafikverket anger som skäl till sina prioriteringar att de följer regeringens skrivningar i direktiv för åtgärdsplanering, budgetpropositionen från 2016 samt generella skrivningar enligt verkets instruktion.

Sänkta hastigheter har stor potential att minska växthusgasutsläppen. Utredningen konstaterar dock att frågekomplexet om sänkta hastigheter inte primärt är av rättslig natur och att frågorna till stora delar inte omfattas av utredningens uppdrag. Utredningen har därför inte tagit fram något förslag inom området men menar att det kan finnas skäl för regeringen att undersöka förutsättningarna för:

- En generell sänkning av hastighetsgränser med 10–20 km/h för alla vägar med lägst 80 km/h utom i glesbygdslän där det finns få alternativ till bil.
- En ny bashastighet om 30 km/h i städer.
- Översyn av Trafikverkets instruktion och tillämpliga förordningar med syfte att tydliggöra att klimateffekter ska vara en viktig utgångspunkt i arbetet med att justera hastighetsgränser.

[25] Wennberg, Hanna m.fl. (2017).
[26] Trafikverket (2016b).
[27] www.trafikverket.se/resa-och-trafik/trafiksakerhet/Din-sakerhet-pa-vagen/Hastighetsgranser-pa-vag/Nya-hastighetsgranser.

- Ökade möjligheter till hastighetsövervakning, där en väg är att pröva om tidigare bedömning av fotografering av förare vid två tillfällen vid s.k. sträck-ATK står sig. Som alternativ kan en utredning också överväga de förslag som togs fram i utredningen från 2005 kring ägaransvar[28].

12.2.5 Markåtkomst för cykelvägar

Markåtkomst har ansetts kunna utgöra ett hinder för tillkomsten av kommunala cykelvägar. Trafikverket har i en rapport funnit att markåtkomsten har lösts genom att kommunen tar fram en detaljplan för att få åtkomst till mark för att anlägga cykelvägar.[29] Utredningen bedömer att det finns lagstiftning som möjliggör för kommuner att få åtkomst till mark för att anlägga cykelvägar. Det är därför en fråga om rättstillämpning som kan lösas på andra sätt än genom förändrad lagstiftning.

12.2.6 Laddinfrastruktur i samfälligheter

Farhågor har framkommit om att den förväntade utbyggnaden av laddinfrastruktur för personbilar kan försvåras i samfälligheter på grund av att lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (samfällighetslagen) är otydlig och att denna otydlighet kan hindra den förväntade utbyggnaden av infrastruktur för laddning av elfordon inom befintliga parkeringsplatser som är samfällda för de fastigheter som deltar i en gemensamhetsanläggning och som förvaltas av en samfällighetsförening. Detta har bl.a. uppmärksammats av Utfasningsutredningen (M 2019:04).[30]

Energimyndigheten har i ett uppdrag redovisat vilka hinder det finns för att ladda bilen för boende i samfälligheter. Inom uppdraget har Lantmäteriet bedömt att det går att komma till rätta med vissa av de hinder som förknippas med lagstiftningen, handläggningstiden och förrättningskostnaderna utan några ändringar i relevant lagstiftning. Utredningen konstaterar dock att frågan om att ändra lagstiftningen så att samfällighetsföreningar själva tillåts besluta om instal-

[28] SOU 2005:86, *Ägaransvar vid trafikbrott*.
[29] Trafikverket (2021d).
[30] SOU 2021:48, *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*.

lation av laddinfrastruktur när det saknas stöd för detta i tidigare anläggningsbeslut inte tidigare har utretts. En ändring av regelverket rörande samfällighetsföreningar och anläggningsbeslut skulle innebära omfattande och komplexa analyser av fastighetsrättslig karaktär. Det är utredningens uppfattning att sådana analyser bör utredas av relevant kompetens. Utredningen lämnar därför inte något förslag avseende underlättandet av utbyggnaden av laddinfrastruktur i samfälligheter.

12.2.7 Cykelväg som allmän väg

En ökad användning av cykel som transportmedel kan bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. En möjlighet till att stimulera användningen av cykel som transportmedel framför bilen är att anlägga fristående cykelvägar som allmän väg.

Väglagen (1971:948) innehåller bl.a. regler om anläggande av allmän väg. Enligt 1 § avses med allmän väg sådan väg som är upplåten för allmän samfärdsel. Med allmän samfärdsel avses i första hand motortrafik, medan vägar avsedda för visst eller vissa specifika färdsätt i allmänhet faller utanför begreppet allmän väg.[31] En utmed väg anordnad gång- och cykelbana anses höra till den allmänna vägen om den är anlagd på ett visst avstånd från vägbanan och har ett s.k. funktionellt samband med allmän väg.[32]

Om det funktionella sambandet saknas för cykelbanan är kravet på allmän samfärdsel inte uppfyllt varför en cykelväg inte kan anläggas som en allmän och fristående väg. För att möjliggöra att cykelvägar anläggs som allmän väg har utredningen övervägt en ändring i 10 § väglagen som medger att cykelvägar anläggs som allmän väg. Under utredningens arbete har det emellertid framkommit att frågan om cykelvägar som allmänna vägar redan är föremål för beredning inom Infrastrukturdepartementet i och med tillkännagivandet i Trafikutskottets betänkande 2020/21:TU3.

[31] SOU 1968:17, *Allmänna vägar*, s. 194.
[32] Prop. 1971:123, *Förslag till väglag*, s. 148.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap. Allmänna hänsynsregler m.m.

Val av plats

6 §

Första stycket i paragrafen delas upp i två punkter. Den *andra punkten*, som är ny, innebär att en plats ska väljas som är lämplig med hänsyn till att ändamålet med verksamheten eller åtgärden även ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar.

Utgångspunkten är att all påverkan på klimatet är negativ. Begreppet klimatpåverkan avser utsläpp av växthusgaser och därpå följande skadliga effekter. Med minsta klimatpåverkan avses i fråga om val av plats den eller de platser där verksamheten eller åtgärden har minst utsläpp av växthusgaser. Med största bidrag till att minimera klimatförändringar avses i fråga om val av plats den eller de platser där bidraget från verksamheter och åtgärder som är viktiga för klimatomställningen tas till vara bäst och därmed kan utgöra förutsättningar för att uppfylla miljöbalkens mål i 1 kap. 1 §. Verksamheter och åtgärder som är viktiga för klimatomställningen är sådana verksamheter och åtgärder som direkt eller indirekt bidrar till att klimatförändringar kan minimeras.

Om en plats bedöms som den mest lämpliga ur klimatsynpunkt samtidigt som den är sämre ur miljö- och hälsosynpunkt, har tillståndsmyndigheten att göra en sammanvägd bedömning. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan klimatperspektivet väga tyngst i vissa fall och miljö- och hälsointresset i andra fall.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

7 kap. Skydd av områden

Biotopskyddsområde

11 a §

Första stycket i paragrafen delas upp i två punkter. Den *andra punkten*, som är ny, innebär ett undantag från förbuden i 11 § andra stycket mot att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön inom generella biotopskyddsområden som följer av 11 § första stycket 1 för byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857).

Syftet med det nya undantaget är att underlätta både en snabbare utbyggnad av elnät och underhåll av befintligt nät genom att dispens inte behöver sökas. Undantaget omfattar endast åtgärder som ryms inom koncessionen och inte t.ex. följdföretag som vägar och upplag som inte har prövats i koncessionen. Undantaget påverkar inte möjligheten att föreskriva villkor i koncessionen till skydd för naturmiljön. Det påverkar inte heller kraven på dispens från andra förbud såsom artskyddet eller tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Strandskyddsområde

16 §

Det förs in en ny *fjärde punkt* i paragrafen som skapar ett undantag från förbuden i 15 § mot åtgärder inom strandskyddsområden för byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nätkoncession för linje enligt ellagen.

Syftet med undantaget är att underlätta både en snabbare utbyggnad av elnät och underhåll av befintligt nät genom att dispens inte behöver sökas. Undantaget omfattar endast åtgärder som ryms inom koncessionen och inte t.ex. följdföretag som vägar och upplag som inte har prövats i koncessionen. Undantaget påverkar inte möjligheten att föreskriva villkor i koncessionen till skydd för naturmiljön. Det påverkar inte heller kraven på dispens från andra förbud såsom artskyddet eller tillsynsmyndighetens möjligheter att meddela förelägganden och förbud med stöd av 26 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet

5 §

Paragrafen ändras som en följd av den föreslagna ändringen i 22 kap. 25 § som även ska tillämpas vid länsstyrelsernas och kommunernas prövning av miljöfarlig verksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

22 kap. Förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål

25 §

Det läggs till en *ny punkt* i paragrafen som anger att en dom som innebär att tillstånd ges till en verksamhet i förekommande fall ska innehålla bestämmelser om de villkor som behövs för att minska miljö- och klimatpåverkan från sådana transporter som utgör följdföretag enligt 16 kap. 7 §.

Bestämmelsen i 16 kap. 7 § reglerar bara vad som ska beaktas vid tillståndsprövningen, inte i vilka avseenden man får föreskriva villkor. För att förtydliga vad som redan gäller enligt praxis anges i bestämmelsen att sådana villkor alltid ska övervägas och föreskrivas i förekommande fall.

Exempel på villkor kan vara att tillgängliggöra möjligheter att ladda elfordon, att verka för att transporter till och från en verksamhet görs på ett miljöanpassat sätt, att gods transporteras i så hög grad som möjligt på järnväg eller fartyg eller att föreskriva om handlingsplaner, t.ex. att ställa upp mål att andelen trafik med vissa transportsätt inte ska öka eller att regelbundet analysera transportlösningar och genomföra förbättringar i samråd med tillsynsmyndigheten. Handlingsplanerna kan sedan utgöra stöd för tillsynsmyndigheten att kräva uppföljningar i miljörapporten.

Övervägandena finns i kapitel 8.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprövande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 9, 10 och 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

2 kap. Nätkoncession och ledningar vid trafikleder

Förutsättningar för nätkoncession

12 a §

Paragrafen är ny och anger när en starkströmsledning som kräver nätkoncession för linje ska anses lämplig från allmän synpunkt enligt 12 §. I *första stycket* anges kriterier för den prövning om ledningen behövs eller är lönsam som ska göras inom ramen för bedömning av lämplighet.

Enligt *första punkten i första stycket* ska en ledning anses lämplig om den behövs för att uppfylla skyldigheter enligt denna lag eller krav som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det avser t.ex. ledningar som behövs för att uppfylla skyldigheten i 3 kap. 6 § att ansluta en elektrisk anläggning. *Första stycket första punkten* omfattar endast anslutningsledningar. Förstärkningar som är nödvändiga för att anslutningen ska kunna genomföras men som avser övriga delar av nätet omfattas inte. Sådana förstärkningar prövas i stället enligt *andra eller tredje punkterna i första stycket*. Ett exempel på ledningar som behövs för att uppfylla EU-rättsliga krav är ledningar som är nödvändiga för att uppfylla artikel 16 (8) i elmarknadsförordningen (2019/943/EU). Prövningen enligt *första punkten* är begränsad till en bedömning av om ledningen behövs för att fullgöra en skyldighet enligt ellagen eller EU-rätt. En ansökan om linjekoncession kan göras av någon annan än det nätföretag som är skyldig att bygga en ledning enligt *första stycket första punkten*. Det krävs alltså inte att sökanden är den aktör som är skyldig att uppfylla ett lagkrav. För att punkten

ska anses uppfylld är det tillräckligt att skyldigheten finns och att ledningen behövs för att uppfylla den skyldigheten. Bestämmelser om att sökanden ska vara lämplig från allmän synpunkt att utöva nätverksamhet finns i 16 §.

Enligt *första stycket andra punkten* ska en ledning anses lämplig om det behövs en ledning för en säker och tillräcklig elförsörjning. Begreppet tillräcklig innebär att ledningen ska vara tillräcklig för både existerande och förväntade framtida behov. Sådana behov kan vara ökad efterfrågan på el t.ex. på grund av elektrifiering, ökad elproduktion t.ex. havsbaserad vindkraft eller förändrade flöden på grund av förändringar i utländsk överföringskapacitet. Ett behov kan också uppstå för att drift- och leveranssäkerhet kräver ökad kapacitet i elnätet.

Ökad kapacitet behövs om befintligt nät inte kan tillgodose en överföring som motsvarar elförsörjningens behov eller förväntade framtida behov. Kravet på utredning för att ett antagande om framtida behov ska anses vara rimligt och välgrundat ska anpassas till det enskilda fallet.

Vid t.ex. förstärkningar som krävs för att kunna ansluta platsspecifik verksamhet är det tillräckligt att ge in underlag som ger stöd för realistiska planer att etablera verksamheten tillsammans med en beskrivning av befintliga ledningars kapacitet och motivering varför denna kapacitet behöver öka. När förstärkningar krävs för att tillgodose efterfrågan på el t.ex. på grund av utvecklingen i en region eller stad, elektrifiering eller etablering av industri respektive elektrifiering av transportsektorn ska utredningen ge stöd för ett rimligt antagande om framtida överföringsbehov, t.ex. genom prognoser. Det krävs inte faktiska ansökningar om anslutning.

Utredning av behov av ökad kapacitet kan också, särskilt i fråga om transmissionsnät, baseras på scenarier om nationellt elbehov och målsättningar för elektrifieringen i kombination med antaganden om utvecklingen i berörda områden. Det krävs inte att behovet framgår av en nätutvecklingsplan eller, för transmissionsnätets del, en investeringsplan men en sådan plan kan utgöra ett bra underlag för att bedöma behovet. Om det framkommer skäl att ifrågasätta om en ledning är förenlig med nationella planer för utbyggnad av elnätet ska det beaktas inom ramen för behovsprövningen. Ledningar som skulle försvåra en planerad utveckling av elnätet på nationell nivå ska inte anses lämpliga ur allmän synpunkt.

Av *första stycket tredje punkten* följer att en ledning också ska anses lämplig om ökad nätkapacitet bedöms vara samhällsekonomiskt lön-

sam. Ledningar som inte behövs av de skäl som anges i *första och andra punkterna i första stycket* ska alltså ändå anses lämpliga om sökanden kan visa att den samhällsekonomiska nyttan med ökad nätkapacitet överväger nackdelarna. Exempel på det är marknadsintegrerande skäl, t.ex. när ökad nätkapacitet behövs som ska öka överföringskapaciteten mellan elområdena i syfte att jämna ut eller sänka elpriser.

Första stycket fjärde punkten anger att ledningar som inte uppfyller något av kriterierna i *första till tredje punkten* ändå kan anses lämpliga under förutsättning att de behövs för att tillgodose ett annat angeläget allmänt intresse.

Det är tillräckligt att nätföretaget visar att ett av kriterierna i *första till fjärde punkten i första stycket* är uppfyllt.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska en ledning som ska anses vara lämplig från allmän synpunkt enligt *första stycket* också ha en ändamålsenlig placering i nätet och ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om lik- eller växelström och spänning. *Andra stycket* redovisar uttömmande i vilken utsträckning ledningens lokalisering och tekniska utformning ska prövas inom ramen för 12–12 a §. De aspekter som ska beaktas är sådana som avser mer systemmässiga överväganden om typ av ledning, ledningens funktion och den valda nätlösningen. Ändamålsenlighet innebär en prövning av om den valda placeringen eller utformningen är funktionell för det behov eller den lönsamhet som enligt *första stycket* utgör ändamålet med ledningen. Det kan också inkludera en bedömning att vald placering eller utformning inte är ett orimligt kostsamt sätt att uppnå avsedd funktion på.

Frågor som till följd av bestämmelsen inte ska prövas vid bedömningen av om ledningen är lämplig från allmän synpunkt är t.ex. alternativa sätt att uppnå ändamålet med ledningen, ledningens lokalisering mellan aktuella stationer, andra frågor kring ledningens utformning än de som listas i *andra stycket* eller om ledningen kommer att uppfylla tvingande lagkrav om elsäkerhet, elkvalitet och driftsäkerhet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

12 b §

Paragrafen är ny och anger att den som avser ansöka om nätkoncession för linje för en starkströmsledning som kan antas medföra betydande miljöpåverkan får begära förhandsbesked i fråga om en led-

ning uppfyller kraven för att anses lämplig från allmän synpunkt enligt 12 a §.

En begäran om förhandsbesked leder till en prövning om ledningen eller ökad nätkapacitet behövs enligt någon av punkterna i 12 a § första stycket. Prövningen omfattar även kraven i 12 a § andra stycket om att ledningen ska ha en ändamålsenlig placering i nätet och ändamålsenlig teknisk utformning i fråga om likström eller växelström samt spänning.

Förhandsbesked kan endast sökas för koncessioner som prövas av nätmyndigheten och inte för utlandsförbindelser som prövas av regeringen enligt 2 kap. 4 §. Bestämmelsen har som övergripande syfte att förenkla och snabba upp utbyggnad av elnätet. Ett positivt förhandsbesked innebär att nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven för allmän lämplighet i 12 a §. Det innebär inte att de är de enda ledningsalternativen som kan uppfylla dessa krav.

Begäran om förhandsbesked får enligt paragrafens *andra stycke* också avse om en eller flera alternativa utformningar av starkströmsledningen är förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 §, målen för driftsäkerhet enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). En sådan begäran får bara avse alternativ som kan få en avgörande påverkan på möjligheten att uppfylla dessa föreskrifter eller mål. Bestämmelsen motsvarar förutsättningarna för att föreskriva villkor i 18 § andra stycket. En begäran om en sådan bedömning förutsätter och utgör en del av en begäran om förhandsbesked enligt *första stycket*. Det kan t.ex. avse frågan om nätmyndigheten anser att det är förenligt med målen för driftsäkerhet att sambygga ledningen med en eller flera andra ledningar eller om det är förenligt med kraven på god kvalitet på överföringen av el att anlägga viss mängd kabel längs en växelströmsledning. Däremot kan det inte avse frågan om en viss lokalisering mellan angivna anslutningspunkter uppfyller dessa krav.

Elnätet är ett integrerat system och de förstärkningar som planeras i elnätet har ofta inbördes beroenden. Förhandsbesked får därför enligt *tredje stycket* begäras samlat för flera starkströmsledningar om de är av sammanhängande betydelse.

Genom ett förhandsbesked kan på ett tidigt stadium avgöras om en ledning är lämplig ur allmän synpunkt. Det innebär samtidigt att ett ledningsalternativ som inte bedöms lämpligt enligt 12 a § kan av-

skrivas i ett tidigt skede. Det kan även bekräfta ett nätföretags bedömning att en viss utformning av en ledning är förenlig eller inte med kraven i paragrafens *andra stycke*, vilket kan underlätta samråd och efterföljande koncessionsprövning.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 c §

Paragrafen är ny och anger att en begäran om förhandsbesked ska ges in till nätmyndigheten innan avgränsningssamråd inleds enligt 17 § tredje stycket 2. Det betyder att en begäran ska avvisas om den ges in till nätmyndigheten efter det att sådant samråd har inletts.

Nätmyndigheten ska besluta om förhandsbesked senast sex månader efter att en fullständig begäran kommit in till nätmyndigheten. En begäran kan behöva kompletteras och ska anses vara fullständig när all information som behövs för att begäran ska kunna prövas har kommit in till nätmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 d §

Paragrafen är ny och anger att ett positivt förhandsbesked enligt 12 b § är bindande i koncessionsprövningen för nätmyndighetens bedömning enligt 12 a §. Ett positivt förhandsbesked för ett ledningsalternativ innebär att den ska anses uppfylla kraven för allmän lämplighet vid den efterföljande koncessionsprövningen. Bestämmelsen innebär att nätmyndigheten inte ska pröva om ledningen är lämplig ur allmän synpunkt en gång till inom ramen för koncessionsprövningen. Förhandsbeskedet är bara bindande för nätmyndigheten och inte för andra prövningar som t.ex. Lantmäteriets prövning av ledningsrätten.

Ett positivt förhandsbesked är endast bindande för bedömningen av om ledningen uppfyller kraven för allmän lämplighet enligt 12 a § och påverkar inte den prövning enligt miljöbalken som görs inom ramen för koncessionen. Om det i ett positivt förhandsbesked anges att en alternativ utformning av ledningen är eller inte är förenlig med ändamålet eller kraven i 12 b § andra stycket är den bedömningen inte bindande för prövningen. Det får dock ses som vägledande för be-

dömningen av att det alternativet inte ska behöva redovisas i den specifika miljöbedömningen eller kan omfattas av villkor enligt 18 § andra stycket.

Ett förhandsbesked upphör att gälla om ansökan om nätkoncession för linje inte kommit in till nätmyndigheten inom tre år från att förhandsbeskedet beslutats. Om en ansökan kommer in inom tre år fortsätter förhandsbeskedet att gälla tills koncessionsprövningen är klar. Ett positivt förhandsbesked hindrar inte nätföretaget från att ansöka om koncession för ett annat ledningsalternativ än det som har prövats i förhandsbeskedet. Förhandsbeskedet saknar då relevans för prövningen av den ledning nätföretaget ansöker om koncession för och det sökta ledningsalternativet får prövas enligt 12 a § genom det ordinarie förfarandet i koncessionsprövningen.

Nätmyndigheten kan förlänga giltigheten av ett förhandsbesked med sammanlagt högst två år om det finns särskilda skäl. Det innebär att förhandsbeskedet kan förlängas flera gånger så länge den totala tiden inte överstiger två år. Tidsbegränsningen behövs för att säkerställa att förhandsbeskeden fyller sitt syfte att bidra till en snabbare tillståndsprocess. Exempel på vad som kan utgöra särskilda skäl är om det sent i samrådsprocessen eller vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivning visar sig att det krävs inventeringar av arter som bara kan göras vissa tider på året.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 e §

Paragrafen är ny och anger att nätmyndigheten får ompröva ett positivt förhandsbesked om det är sannolikt att ledningsalternativet inte längre uppfyller kraven för att anses lämplig ur allmän synpunkt enligt 12 a §. Det anges inte någon tidsgräns inom vilken en sådan omprövning får göras men omprövning är bara relevant innan beslut fattas i frågan om nätkoncession eftersom förhandsbeskedet bara är bindande för den prövningen enligt 12 d §.

Ändrade förutsättningar kan göra ett beslut om förhandsbesked oriktigt, t.ex. på grund av att avgörande produktion eller förbrukning för överföringsbehovet inte kan realiseras, och det behövs en möjlighet till omprövning för att säkerställa att ett förhandsbesked inte leder till att olämpliga ledningar byggs.

Utgångspunkten är enligt 12 d § att ett förhandsbesked är bindande. Det ställs alltså inte något krav på att nätföretaget ska visa att förutsättningarna är oförändrade. Om däremot trovärdiga uppgifter om ändrade förhållanden har kommit till nätmyndighetens kännedom ska den utreda om förutsättningarna har ändrats så att det är sannolikt att kraven enligt 12 a § inte längre är uppfyllda. Bedömer nätmyndigheten att det är sannolikt ska ett ärende om omprövning inledas och handläggas enligt reglerna i förvaltningslagen (2017:900). Det innebär att nätföretaget, och andra som har varit parter i ärendet om förhandsbesked, ska underrättas om allt material av betydelse för beslutet och ges tillfälle att yttra sig över materialet.

En omprövning kan leda till beslut om att ärendet om omprövning avskrivs, vilket innebär att förhandsbeskedet fortsätter vara bindande enligt tidigare beslut, eller att förhandsbeskedet upphävs. För att förhandsbeskedet ska upphävas krävs att det är utrett att ledningen inte längre uppfyller kraven i 12 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Tillämpning av miljöbalken

17 §

Paragrafens *första stycke* ändras så att koncession endast får beviljas om det är förenligt med 2 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken att bygga och använda ledningen. Genom ändringen tydliggörs att miljöprövningen inom ramen för en linjekoncession ska avse om den ledning som har bedömts lämplig enligt 12 och 12 a §§ kommer att kunna byggas och användas på ett sätt som uppfyller miljöbalkens krav. Tidigare lydelse saknade motsvarande avgränsning och angav allmänt att bestämmelserna i miljöbalken skulle tillämpas på frågor om beviljande av nätkoncession för linje. Ändringen syftar till att undvika att samma fråga prövas både inom ramen för prövningen av om ledningen ska anses lämplig ur allmän synpunkt och enligt miljöbalkens bestämmelser.

Paragrafens *andra stycke* är nytt och klargör att vid bedömningen om den sökta ledningens i huvudsak bestämda sträckning är förenlig med bestämmelserna i miljöbalken ska 3–4 kap. miljöbalken endast tillämpas vid ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken inom ramen för en koncessionsprövning kan sägas bestå av två moment. Ett moment är att bedöma om det är förenligt med god hushållning att använda berörda mark- och vattenområden för överföring av el. Överföring av el ingår i begreppet energidistribution. Genom att hänvisa till ledningens huvudsakliga sträckning tydliggörs att detta moment i prövningen avser en bedömning av användningen av de mark- och vattenområden som berörs av sträckningen för ändamålet överföring av el. Det andra momentet innebär en prövning av om ledningen, i sökt sträckning och utformning, riskerar att orsaka påtaglig skada på något annat intresse som skyddas enligt bestämmelserna.

Vid prövningen om användningen ändras är det avgörande om berörda mark- och vattenområden används för överföring av el. Förändringar som fortfarande innebär överföring av el men t.ex. att marken används av ett annat nätföretag eller med en annan spänning, överföringskapacitet eller utformning i övrigt innebär inte i sig en ändrad markanvändning. Om och i de delar förändringen innebär att det mark- eller vattenområde som tas i anspråk utökas ska 3–4 kap. miljöbalken tillämpas.

Utöver den faktiska markanvändningen av befintliga ledningar ska även det mark- eller vattenområde som omfattas av ett beslut om linjekoncession anses utgöra pågående användning för överföring av el. Om t.ex. ansökan avser spänningshöjning av en 220 kilovolts ledning till en 400 kilovolts ledning som ska ersätta den befintliga ledningen ska 3–4 kap. miljöbalken inte tillämpas i den utsträckning ansökan avser mark- eller vattenområde som omfattas av den huvudsakliga sträckning som anges i befintlig koncession.

Ändringen i *andra stycket* begränsar inte tillämpningen av 3–4 kap. miljöbalken vid en omprövning enligt 31 och 35 §§. Bedömningen av om annan markanvändning motiverar krav på omlokalisering av ledningar på högre spänningsnivåer vid en omprövning ska dock vara restriktiv.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

17 a §

Paragrafen är ny och klargör vilka hänsyn som särskilt ska tas vid val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Med kabel avses både markförlagd kabel och sjökabel. Bestämmelsen riktar sig i första hand till nätföretaget när det väljer vilket ledningsalternativ det ska söka koncession för och till nätmyndigheten när den prövar en ansökan om linjekoncession.

Vid prövningen av en ansökan om linjekoncession framgår motsatsvis av 12 a § andra stycket att den tekniska utformningen i fråga om luftledning eller kabel inte aktualiseras inom ramen för prövningen om ledningen ska anses lämplig från allmän synpunkt. Däremot följer av 17 § att byggande och användning av ledningen måste vara förenlig med 2–4 kap. samt 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken för att koncession ska ges. Hänsynreglerna i 2 kap. miljöbalken kan innebära att valet mellan luftledning eller kabel aktualiseras om skador eller olägenheter enligt det kapitlet uppstår och nätföretaget inte genom andra åtgärder kan hindra eller motverka att ledningen i aktuell utformning orsakar sådana skador eller olägenheter. Detta gäller dock enligt 2 kap. 7 § miljöbalken bara i den utsträckning luftledning eller kabel inte kan anses orimlig.

Av *första stycket första punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till ändamålet med ledningen enligt 12 a §. Det innebär att valet mellan luftledning och kabel inte får ske på ett sätt som gör att skyldigheter enligt ellagen eller EU-rätten inte kan uppfyllas genom byggande av ledningen. Det innebär också att valet inte får ske på ett sätt som innebär att en säker och tillräcklig elförsörjning inte kan uppnås eller att ökad nätkapacitet inte längre kan anses samhällsekonomiskt lönsam om det är fråga om en ledning som motiveras av lönsamhet. Valet mellan luftledning och kabel ska vidare göras inom den tekniska utformningen i form av likström eller växelström och den spänningsnivå som anses ändamålsenlig enligt 12 a § andra stycket.

Av *första stycket andra punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till kraven på drift och underhåll, god kvalitet på överföringen av el enligt 3 kap. och de mål för driftssäkerhet för transmissionsnätet som fastställs enligt 8 kap. Valet mellan luftledning och kabel ska alltså ske på ett sätt som innebär att dessa krav kan uppfyllas. Det innebär att om en jämförelse mellan ett luftlednings- och ett kabelalternativ aktualiseras vid prövningen ska hänsyn tas till de anpassningar som

kan krävas för att göra alternativen jämförbara när det gäller drift, underhåll, god kvalitet på överföringen av el och målen för driftsäkerhet. I den mån ett alternativ inte kan uppfylla dessa krav får det inte väljas. Om det däremot är fråga om att anpassningar innebär en merkostnad bedöms rimligheten i den merkostnaden genom tillämpning av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken.

Av *första stycket tredje punkten* framgår att särskild hänsyn ska tas till förmågan att förebygga, motstå och hantera sådana störningar i elförsörjningen som kan medföra svåra påfrestningar på samhället enligt elberedskapslagen (1997:288). Det kan t.ex. aktualiseras om en ledning är av betydelse för totalförsvaret. *Tredje punkten* innebär, likt *andra punkten*, att en eventuell jämförelse ska ske mellan jämförbara alternativa utformningar av en luftledning och en kabel, i det här fallet med avseende på elberedskapsförmågan. Den innebär också att hänsyn ska tas till om ett alternativ kan innebära en minskad elberedskapsförmåga som inte kan åtgärdas genom anpassningar.

Det kan inte generellt sägas att luftledning eller kabel är att föredra enligt någon av punkterna i bestämmelsen. Förutsättningarna för och konsekvenserna av att välja luftledning eller kabel beror bl.a. på spänningsnivå och om det är fråga om en likström- eller växelströmsledning. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen kan också förändra hur valet mellan luftledning och kabel ska göras. Genom ett bemyndigande i *andra stycket* kan regeringen meddela föreskrifter om val av teknik mellan luftledning och kabel för ledningar som kräver nätkoncession för linje. Sådana föreskrifter kan avse såväl likströms- som växelströmsledningar och olika spänningsnivåer som är aktuella för linjekoncession.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Koncessionsvillkor

18 §

I paragrafens *första stycke* tas möjligheten att förena en koncession med villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl bort. Frågor om elsäkerhet och skydd mot person- och sakskada regleras numera i elsäkerhetslagen (2016:732) varför några villkor av säkerhetsskäl inte behöver föreskrivas i koncessionen.

Även möjligheten att förena en nätkoncession med villkor som av annat skäl behövs från allmän synpunkt tas bort ur *första stycket*. I samma stycke läggs ett förtydligande till att resurser avser naturresurser och en hänvisning till miljöbalken. Ändringarna i *första stycket* är huvudsakligen redaktionella. Sådana villkor som tidigare har kunnat föreskrivas av annat skäl från allmän synpunkt kan sedan miljöbalkens ikraftträdande föreskrivas för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra naturresurser. Villkor till skydd för övriga resurser, som inte regleras i hushållningsbestämmelserna, kan föreskrivas för att skydda allmänna intressen och enskild rätt.

Andra stycket är nytt och innebär att villkoren som föreskrivs ska vara förenliga med ändamålet med ledningen, föreskrifter enligt 3 kap. 9 § om vilka krav som ska vara uppfyllda för att överföringen av el ska vara av god kvalitet, målen för driftsäkerhet i transmissionsnätet som meddelas enligt 8 kap. 3 b § och föreskrifter meddelade enligt elsäkerhetslagen (2016:732). Villkor får alltså inte ställas om de innebär att ändamålet med ledningen eller angivna krav inte längre kan uppfyllas. Bestämmelsen begränsar möjligheterna att föreskriva villkor även för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Ett exempel är att om en ledning inte kan sambyggas med en annan ledning av driftsäkerhetsskäl får villkor om sambyggnad inte ställas. Bestämmelsen påverkar inte ledningens tillåtlighet enligt miljöbalken eller kraven på beskrivning av den sökta ledningens miljökonsekvenser. Sökanden måste därmed visa att byggande och användning av den sökta ledningen är förenlig med miljöbalkens krav för att koncession ska ges. Är så inte fallet och villkor inte kan föreskrivas så att ledningens blir tillåtlig ska ansökan avslås. Däremot kan bestämmelsen påverka vilka alternativa lösningar som är relevanta att överväga för verksamheten och därmed omfattningen på redovisningen av alternativa lösningar enligt 6 kap. 35 § 2 miljöbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

13 kap. Övriga bestämmelser

Överklagande till regeringen

5 §

Det införs en ny *fjärde punkt* i paragrafen som anger att ett beslut av nätmyndigheten om ett negativt förhandsbesked enligt 2 kap. 12 b § som avser en starkströmsledning som ingår i ett transmissionsnät får överklagas till regeringen direkt när ett sådant beslut är taget.

I ett nytt *andra stycke* anges att ett positivt förhandsbesked som avser en sådan ledning endast får överklagas till regeringen i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession.

Ett positivt förhandsbesked innebär att nätmyndigheten beslutar att ett eller flera av de ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven för allmän lämplighet i 2 kap. 12 a §. Ett positivt förhandsbesked kan inkludera en bedömning att en alternativ utformning av ledningen inte är förenlig med ändamålet eller kraven i 12 b § andra stycket. Ett negativt förhandsbesked betyder att inget ledningsalternativ som ingår i begäran uppfyller kraven i 2 kap. 12 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Överklagande till mark- och miljödomstol

6 §

Det görs ett tillägg i paragrafen om att andra positiva förhandsbesked som ges enligt 2 kap. 12 b § än de som överklagas till regeringen enligt 5 § får överklagas endast i samband med överklagande av slutligt beslut om nätkoncession. Det betyder samtidigt att negativa förhandsbesked får överklagas direkt när ett sådant beslut är taget.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprö-

vande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 10.

13.3 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

3 kap. Översiktsplan

Samråd om kommunens förslag

6 b §

Det införs ett nytt *andra stycke* i paragrafen som innebär att för det fall en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen redogöra för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Det tidigare *andra stycket* blir ett *tredje stycke*.

Genom ändringen införlivas den s.k. fyrstegsprincipen i samhällsplaneringen som en del i miljöbedömningar av översiktsplaner som ger upphov till betydande trafikflöden. Fyrstegsprincipen ska leda till att brister i transportsystemet i första hand ska hanteras genom andra åtgärder än större ombyggnationer eller tillbyggnationer av transportinfrastruktur. Fyrstegsprincipen ska bidra till god resurshushållning och en hållbar samhällsutveckling.

Med en plan som medför betydande trafikflöden avses i detta sammanhang t.ex. en plan som medger köpcentrum och parkeringsanläggningar som kan förväntas medföra en betydande påverkan på miljön, bl.a. på grund av den folk- och trafiktillströmning som dessa anläggningar ger upphov till. Även handelsområden belägna i utkanten av eller utanför sammanhållen bebyggelse kan utgöra exempel på en sådan åtgärd som ger upphov till betydande trafikflöden.

För en plan gällande t.ex. ett nytt handelsområde bör kommunen därför redogöra för hur transportefterfrågan påverkas av den valda lokaliseringen. Bedömningar som ska göras kan gälla frågor om lokaliseringen kommer att öka efterfrågan på biltransporter i kommunen i samband med handel och om det finns andra mindre transportdri-

vande lokaliseringar. Kommunens redogörelse kan ske i miljökonsekvensbeskrivning, planhandling eller annat dokument.

I samband med val av lokalisering för ny handelsverksamhet är det också viktigt att det finns möjligheter till god kollektivtrafik och möjligheter till cykel och gång när det är möjligt och önskvärt.

För att möjliggöra effektivare användning av befintligt transportsystem och infrastruktur bör tillkommande verksamheter med betydande trafikflöden förläggas till områden där redan hög tillgänglighet finns. Dessutom bör den befintliga infrastrukturen ge möjlighet att främja resurseffektiva transporter, vilket för persontransporter kan handla om kollektivtrafikfiler för bussar. För godsverksamheter med betydande trafikflöden kan det betyda möjligheter till effektivare och samordnade godstransporter, t.ex. genom anslutning till järnväg, närhet till kombiterminal för gods, möjligheter till sam- och omlastning samt tillgång till infrastruktur för el och förnybara drivmedel.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

10 §

Sjätte punkten i första stycket är ny och innebär att länsstyrelsen under samrådsförfarandet för översiktsplaner även ska verka för att dämpa transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främjar resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel.

I den *nya punkten* tydliggörs länsstyrelsens uppdrag i samrådsprocessen att verka för ett transporteffektivt samhälle. Begreppet transporteffektivt samhälle definieras i avsnitt 8.2.1.

En dämpad transportefterfrågan kan nås genom att vid nya bebyggelseområden ordna ett tillkommande bebyggelseområde så att dels dess yttre tillgänglighet kan uppnås genom en lämplig lokalisering och en bebyggelsesammansättning som främjar närhet till service och andra samhällsfunktioner, dels den inre tillgängligheten kan uppnås med gång- och cykeltrafik genom områdets närmare fysiska utformning.

För att möjliggöra effektivare användning av befintligt transportsystem och infrastruktur bör tillkommande verksamheter med betydande trafikflöden förläggas till områden där redan hög tillgänglighet

finns. Dessutom bör den befintliga infrastrukturen ge möjlighet att främja energieffektiva transportmedel, vilket för persontransporter kan handla om kollektivtrafikfiler för bussar.

Tillgången till kollektiva färdmedel kan beaktas genom att hänsyn tas till behovet av att nå nya bebyggelseområden med andra färdmedel än bil.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Granskning av kommunens förslag

16 §

Femte punkten i andra stycket är ny och innebär att länsstyrelsen i ett granskningsyttrande ska ange om planförslaget kan motverka en dämpad transportefterfrågan, effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främjandet av resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel. I likhet med 10 § avses med bestämmelsen att tydliggöra länsstyrelsens uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle. Se vidare om innebörden av dessa begrepp i kommentaren till 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplanens omfattning och utformning

34 a §

Paragrafen är ny och innebär att för det fall att en strategisk miljöbedömning ska göras för en plan som medför betydande trafikflöden, ska kommunen redogöra för hur handlingsalternativ påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt samt förutsättningarna för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Se vidare om innebörden av dessa begrepp i kommentaren till 3 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

Samråd och kungörelse

14 §

Femte punkten i första stycket är ny och innebär att länsstyrelsen under samrådet i detaljplaneprocessen särskilt ska verka för en dämpad transportefterfrågan och skapa förutsättningar för effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur samt främja resor med kollektiva färdmedel, gång och cykel. I likhet med 3 kap. 10 § avses med bestämmelsen att tydliggöra länsstyrelsens uppdrag att verka för ett transporteffektivt samhälle. Se vidare om innebörden av dessa begrepp i kommentaren till 3 kap. 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *andra punkten* ska de nuvarande bestämmelserna även i fortsättningen gälla i mål och ärenden som är under handläggning. Bestämmelsen innebär att äldre föreskrifter även ska tillämpas av överprövande myndigheter och domstolar sedan ett sådant mål eller ärende har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 11.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Kerstin Blom Bokliden

Klimaträttsutredningen har haft det viktiga uppdraget att se över relevant svensk lagstiftning i syfte att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås. I slutbetänkandet lämnas ett flertal förslag till förändringar i olika lagrum. Flera av dem ser jag som huvudsakligen positiva. Däremot tar andra av de lämnade förslagen inte tillräcklig hänsyn till det lokala kunnandet och behovet av avvägningar i den lokala situationen.

Snabbare utbyggnad av elnätet

Alternativ sträckning och ledning ovan eller under mark

Det är angeläget att möjliggöra en snabbare utbyggnad av elnätet. Samtidigt finns ett behov att säkerställa ett fortsatt kommunalt inflytande över markanvändningen i kommunen ur ett brett samhällsperspektiv och med beaktande av lokala utvecklingsmöjligheter. Därför är jag tveksam till att lämplighetsprövningen vid linjekoncession inte längre ska omfatta ledningens lokalisering mellan stationer och att luftledning så tydligt framhålls som huvudalternativ för högspänningsledning för växelström.

Ändringen som utredningen föreslår i förordningen om elnätskoncession (5 kap. 5 §) innebär att det inte längre ska redovisas alternativa sträckor i ansökan. Detta ska i stället regleras enligt miljöbalkens krav på miljökonsekvensbeskrivning.

Utredningen har inte tillräckligt tydligt visat att förslagen inte otillbörligt inskränker det lokala inflytandet. Det är inte tillräckligt att endast pröva effekter som omfattas av miljöprövningen. Om förslagen innebär att kommunernas möjlighet till inflytande minskar

måste ett relevant underlag och samråd kring ledningens lokalisering med kommun och markägare säkerställas på annat sätt i samband med miljöprövningen eller andra processer, såsom nätutvecklingsplaner.

Avvägningen mellan luftledning och markkabel förtydligas i förslag till tillägg i ellagen (17 a §) genom att framhålla luftledning som huvudregel. I förordningen för nätkoncession föreslås luftledning (över 130 kV) vara utgångspunkt. Hänsyn ska tas till överföringskvalitet, driftsäkerhet och störningar, vilket i så gott som samtliga fall talar för luftledning som lösning, utan att beakta samhällsekonomisk nytta ur bredare perspektiv. Jag anser att utredningen inte tillräckligt tydligt har redovisat konsekvenserna av detta fokus. Även här skulle det behövas ett tillägg om hänsyn till samhällsekonomisk nytta och kostnad, inklusive markanvändning. Som utredningen också påpekar kan valet förändras till följd av den tekniska och ekonomiska utvecklingen.

Sammantaget riskerar dessa förslag att minska det lokala självbestämmandet och minska möjligheterna till dialog och förankring med de som berörs begränsas påtagligt.

Transporteffektivt samhälle

Transporteffektivitet regleras inte i PBL

Utredningen föreslår ändringar i plan- och bygglagen (PBL) avseende transportefterfrågan, val av transportsätt och förutsättningar för en effektivare användning av befintlig transportinfrastruktur. Frågorna är självklart av stor vikt för en hållbar omställning. Jag anser däremot inte att frågeställningarna på detta sätt kan hanteras genom fysisk planering i enlighet med PBL.

Det är av stor vikt att rätt frågor löses i rätt lagstiftning. Förslag till ändringar i PBL måste göras med förståelse för de olika planinstrumentens skala, räckvidd och genomförbarhet. Likaså måste förståelse finnas för räckvidd och ansvar hos de olika parter som har uppgifter i planprocesserna. Risken är annars stor att målen med föreslagna lagändringar inte kommer att uppnås, utan i stället göra processerna mer komplicerade.

Att transporter och transporteffektivitet så långt det är möjligt beaktas i fysisk planering, är redan i dag en självklarhet. Däremot är trafik och transporter frågor som endast till begränsad del kan reg-

leras av den fysiska planeringen. Vad som utgör transporteffektivitet är en bedömningsfråga som kan ses ur många olika perspektiv, intressen och förändringar över tid.

Ett ökat fokus på frågorna från statens sida kan ske på andra sätt än genom förändringar i lagstiftningen, exempelvis genom förbättrad vägledning, eller ökad kompetens hos olika aktörer.

Referenser

Artiklar och publikationer

2030-sekretariatet (2021): *Även regionerna starkt kritiska till Trafikverkets inriktningsunderlag*. 31 mars 2021.

Adell, Emeli, Lund, Emma, Neergaard, Karin, Smidfelt Rosqvist, Lena (2017): *Kartläggning av behov av åtgärder och styrmedel för ökad tillgänglighet i städer*. Trivector Traffic. Rapport 2017:2. 12 maj 2017.

de Andrade, C.E.S., de Almeida D'Agosto, M. (2016): *Energy use and carbon dioxide emissions assessment in the lifecycle of passenger rail systems: the case of Rio de Janeiro*. Journal of Cleaner Production, Vol. 126. 10 juli 2016.

Arbetsmiljöverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten (2009): *Magnetfält och hälsorisker*.

Arnfalk, Peter, Winslott Hiselius, Lena (2021): *Coronapandemins effekter på arbete, kontor och resor*. K2 Working paper 2021:4. Februari 2021.

Arvidsson, Niklas (2020): *En förstudie av godscykeln och dess användningsområde: en historisk hybrid och framtida möjlighet för ett hållbart distributionssystem i våra städer*. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). VTI rapport 1032. 31 mars 2020.

Backes, Chris, Akerboom, Sanne (red.) (2018): *Renewable energy projects and species protection – A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany*. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. 2 maj 2018.

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubenson, Stefan, Strömberg, Rolf (2022): *Kommentar till miljöbalken*. Karnov (JUNO) version 20. 1 januari 2022.

Berggren, Ulrik (2019): *Ekonomiska stöd och styrmedel för hållbar mobilitet – Nordiska erfarenheter av statliga incitamentsupplägg*. K2 Working paper 2019:12. Oktober 2019.

Boverket (2022): *Ramverk för nationell planering – Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige. Slutrapport mars 2022*. Rapport 2022:05. Mars 2022.

Boverket (2021): *Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse. Boverkets regeringsuppdrag att samordna fem myndigheters översyn av riksintresseanspråk*. Rapport 2021:14. September 2021.

Boverket (2014a): *God bebyggd miljö i kommunerna – en studie av miljömålsenkäten 2006–2013*. Rapport 2014:25. September 2014.

Boverket (2014b): *Regionalisering av nationella mål, planer och program*. Rapport 2014:10. Februari 2014.

Boverket (2014c): *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Rapport 2014:15. Mars 2014.

Boverket (2011): *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*. Rapport 2011:17. November 2011.

Bruce, Johan, Krönert, Frank, Obel, Fredrik, Yuen, Katarina, Wiesner, Emma, Dyab, Linda, Greger, Kajsa, Lidström, Erica (Sweco), Sköldberg, Håkan, Rydén, Bo, Unger, Thomas (Profu), Gode, Jenny, Nilsson, Johanna (IVL) (2019): *Färdplan fossilfri el – analysunderlag – En analys av scenarier med en kraftigt ökad elanvändning*. North European Energy Power Perspectives (NEPP). Augusti 2019.

Buehler, R., Pucher, J., Gerike, R., Götschi, T. (2016): *Reducing car dependence in the heart of Europe: lessons from Germany, Austria and Switzerland*. Transport Reviews, Vol. 37. Maj 2016.

Busch Thor, Ebba, Kristersson, Ulf (2019): *Ny kärnkraft centralt i ny energiöverenskommelse*. Dagens Nyheter Debatt. 15 maj 2019.

Cairns, S., Atkins, S., Goodwin, P. (2002): *Disappearing traffic? The story so far*. Proceedings of the Institution of Civil Engineers, Vol. 151. Thomas Telford Ltd. Mars 2002.

Chester, M., Cano, A. (2016): *Time-based Life-cycle Assessment for Environmental Policymaking: Greenhouse Gas Reduction Goals and Public Transit*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 43. 1 mars 2016.

Christiansen, Petter, Engelbertsen, Øystein, Usterud Hansen, Jan (2015): *Parkeringstillbud ved bolig og arbeidsplass. Fordelingseffekter og effekt på bilbruk og bilhold i byger och bydeler*. TØI rapport 1439/2015. December 2015.

Dahllöf, Lisbeth, Larsson, Mats-Ola, Lundström, Helena (2022): *Energi- och miljömärkning av lätta fordon*. IVL Svenska Miljöinstitutet. Rapport U6547. April 2022.

Darpö, Jan, Sandström, Jonas (2021): *Artskydd och beslutsprocesser*. Naturvårdsverkets rapport 7009. Oktober 2021.

Dickinson, Joanna, Wretstrand, Anders (2016): *Plats, pengar och prioritet: Intervjustudie om hinder och möjligheter för styrning mot ökad kollektivtrafikandel*. K2 Working papers 2016:7. 18 mars 2016.

Energiföretagen (2021): *Regionnätets funktion och utformning. En publikation som i första hand vänder sig till dig som berörd markägare eller närboende till ny regionnätsledning*. September 2021.

Energimarknadsinspektionen (2022a): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2021*. Ei R2022:04. 22 februari 2022.

Energimarknadsinspektionen (2022b): *Miljöprövning av luftledningar för el som byggs med stöd av nätkoncession för område. Förslag till nya regler*. Ei R2022:03. 1 februari 2022.

Energimarknadsinspektionen (2021a): *Elnätstariffer. Statusrapport – från teori mot verklighet.* Ei PM2021:03. 24 juni 2021.

Energimarknadsinspektionen (2021b): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2020*. Ei R2021:02. 23 februari 2021.

Energimarknadsinspektionen (2020a): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2019*. Ei R2020:01. 17 februari 2020.

Energimarknadsinspektionen (2020b): *Kapacitetsutmaningen i elnäten*. Ei R2020:06. September 2020.

Energimarknadsinspektionen (2020c): *Ren energi inom EU – ett genomförande av fem rättsakter*. Ei R2020:02. Februari 2020.

Energimarknadsinspektionen (2019): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2018*. Ei R2019:01. 18 februari 2019.

Energimarknadsinspektionen (2018): *Energimarknadsinspektionens årsredovisning 2017*. Ei R2018:01. 17 februari 2018.

Energimyndigheten (2022): *Kortsiktsprognos vinter 2022. Energianvändning och energitillförsel år 2020–2024*. ER 2022:02. Mars 2022.

Energimyndigheten (2021a): *Energiläget 2021 – en översikt*. ET 2021:10. Juli 2021.

Energimyndigheten (2021b): *Framtidens elektrifierade samhälle – Analys för en hållbar elektrifiering*. ER 2021:28. Oktober 2021.

Energimyndigheten (2021c): *Nationell strategi för fossilfri vätgas, elektrobränslen och ammoniak*. ER 2021:34. 26 november 2021.

Energimyndigheten (2021d): *Regeringsuppdrag om riksintressen, del 2. Underlagsrapport till Boverkets slutredovisning till regeringen*. 25 augusti 2021.

Energimyndigheten (2021e): *Scenarier över Sveriges energisystem 2020*. ER2021:6. Mars 2021.

Energimyndigheten (2020a): *Energiläget 2020*. ET 2020:1. Maj 2020.

Energimyndigheten (2020b): *Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2020:03. Mars 2020.

Energimyndigheten (2020c): *Slutrapport av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2020:17. Maj 2020.

Energimyndigheten (2019): *Scenarier över Sveriges energisystem 2018.* ER 2019:7. Februari 2019.

Energimyndigheten (2018a): *Styrel – Handbok för styrels planeringsomgång 2019–2021*. ET 2018:10. Augusti 2018.

Energimyndigheten (2018b): *Vägen till ett 100 procent förnybart elsystem. Delrapport 1: Framtidens elsystem och Sveriges förutsättningar*. ER 2018:16. Juni 2018.

Energimyndigheten (2017): *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*. ER 2017:07. April 2017.

Energimyndigheten, Naturvårdsverket (2021): *Analys av juridiska förutsättningar för en hållbar vindkraftsutbyggnad. Underlag till Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad*. 27 januari 2021.

Energinet (2019): *Langsigtede udviklingsbehov i elnettet – Energinets langsigtede udviklingsplan 2022 – Behovsanalyse*. Dok. 19/08893-24. 8 september 2021.

Energinet (2018): *Technical issues related to new transmission lines in Denmark – West Coast Line from German border to Endrup and Endrup-Idomlund*. Dok. 18/04246-24. 28 september 2018.

Eng-Larsson, Fredrik, Kohn, Christoffer (2012): *Modal shift for greener logistics – the shipper's perspective*. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, Vol. 42, No. 1. 27 januari 2012.

Evidens BLW AB, Spacescape AB (2011): *Värdering av stads-kvaliteter. Stadsbyggnadsstudier i Stockholmsregionen*. April 2011.

Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder. Analyser för bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser*. Oktober 2020.

Fingrid (2021): *Main grid development plan 2022–2031*. 22 november 2021.

Folkhälsomyndigheten, Karolinska institutet (2017): *Miljöhälsorapport 2017*. 17 maj 2017.

Fossilfritt Sverige (2021a): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – bioenergi och bioråvara i industrins omställning*. September 2021.

Fossilfritt Sverige (2021b): *Strategi för fossilfri konkurrenskraft – vätgas*. Januari 2021.

Fossilfritt Sverige (2020a): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Fordonsindustrin – lätta fordon*. Oktober 2020.

Fossilfritt Sverige (2020b): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft: Fordonsindustrin – tunga fordon*. Oktober 2020.

Fossilfritt Sverige, Energiföretagen (2020c): *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft. Elbranschen*. Oktober 2020.

Försvarsmakten (2022): *Beslut om förnyad redovisning av riksintressen och områden av betydelse för totalförsvarets militära del enligt 3 kap 9 § miljöbalken*. FM2021-25290:1. 26 januari 2022.

Gode, Jenny, Löfblad, Ebba, Unger, Thomas, Renström, Julia Holm, Johan (Profu), Montin, Stefan (Energiforsk) (2021): *Efterfrågan på fossilfri el – Analys av högnivåscenario*. Slutrapport på uppdrag av Energiföretagen Sverige. 23 april 2021.

Göteborgs hamn (2021): *Railport Scandinavia*. 2021/11. 15 november 2021.

Hansson, Philip, Pettersson, Fredrik, Khan, Jamil, Hrelja, Robert (2018): *Kommunerna och kollektivtrafiken. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken*. K2 Working papers. 2018:6. 28 augusti 2018.

Hedegaard Sørensen, Claus, Isaksson, Karolina, Macmillen, James, Åkerman, Jonas (2013): *Strategies to manage barriers in policy formation and implementation of road pricing packages*. Transportation Research Part A: Policy and Practice, Vol. 60. Januari 2013.

Hennlock, Magnus, Hult, Cecilia, Roth, Anders, Nilsson, Magnus, Sprei, Frances, Kåberger, Tomas (2020): *Vägskatt för personbilar*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 469. Januari 2020.

Holm, Fredrik (2019): *Vänd pyramiden! Planera för en hållbar mobilitet*. Gröna Bilister. 29 augusti 2019.

Holtz, Christian, Obel, Fredrik (2020): *PM till Energimyndigheten: Var hamnar den nya elanvändningen? – En studie av elanvändningens utveckling per län till år 2030*. Studie genomförd av Sweco på uppdrag av Energimyndigheten. 8 januari 2020.

Hult, Cecilia (2021): *NO_X-utsläpp i klimatscenarier för vägtrafik*. IVL Svenska miljöinstitutet. 19 januari 2021.

Hult, Cecilia, Larsson, Mats-Ola, Roth, Anders, Envall, Pelle (2019): *Arbetsplatsparkering – dagens utmaningar och framtidens lösningar*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 452. December 2019.

Hult, Åsa, Larsson, Mats-Ola, Wennberg, Hanna, Nyström, Kristina (2017): *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 248. Augusti 2017.

International Transport Forum (2021): *Reversing Car Dependency: Summary and Conclusions*. ITF Roundtable Reports, No. 181. OECD Publishing. 25 februari 2021.

Isaksson, Elias, Kanggård, Åsa (2019): *Kunskapsöversikt: Stadsmiljöavtalets politiska process*. K2 working paper 2019:10. Augusti 2019.

Isaksson, Karolina (2021): *Länsstyrelsernas roll i planeringen för ett transporteffektivt samhälle – redovisning av ett uppdrag till Klimaträttsutredningen*. 15 november 2021.

IVA Mobilitetsbedrijf i.s.m. (2019): *Evaluatie Circulatieplan Gent*. Maj 2019.

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2019): *Så klarar det svenska elsystemet klimatmålen – En delrapport från IVA-projektet Vägval för klimatet*. September 2019.

Jeswani, H.K, Chilvers, A., Azapagic, A. (2020): *Environmental sustainability of biofuels: a review*. Proceedings of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences. 25 november 2020.

Johansson, Håkan (2021): *Mål för trafikens utveckling – inverkan på nationell transportplanering – en jämförelse mellan Norge och Sverige*. Inspel till Klimaträttsutredningen. 27 maj 2021.

Johnsson, Filip (Chalmers tekniska högskola), Löfblad, Ebba, Unger, Thomas, Gode, Jenny (Profu) (2022a): *Nyckelverksamheter i omställningen*. Delrapport B1 till Klimaträttsutredningen, dnr Komm2021/00110/M. 26 januari 2022.

Johnsson, Filip (Chalmers tekniska högskola), Hagberg, Martin, Löfblad, Ebba, Unger, Thomas (Profu) (2022b): *Elektrifieringens betydelse för omställningen*. Delrapport B2 till Klimaträttsutredningen, dnr Komm2021/00110/M. 15 februari 2022.

Johnsson, Filip (Chalmers tekniska högskola), Hagberg, Martin, Löfblad, Ebba, Unger, Thomas (Profu) (2022c): *Transporteffektivitet*. Delrapport B3 till Klimaträttsutredningen, dnr Komm2021/00110/M. 15 februari 2022.

Klimatpolitiska rådet (2022): *Klimatpolitiska rådets rapport 2022*. Rapport nr 5. 16 mars 2022.

Klimatpolitiska rådet (2021): *Klimatpolitiska rådets rapport 2021*. Rapport nr 4. 25 mars 2021.

Klimatpolitiska rådet (2019): *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*. Rapport nr 2. Mars 2019.

Kløcker Larsen, Rasmus (Stockholm Environment Institute), Boström, Maria (Svenska Samernas Riksförbund) (2021): *"De kör över en ändå…", Konsekvenser av gruvan i Kaunisvaara för Muonio sameby*. Stockholm Environment Institute working paper. April 2021.

Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04) (2021): *Policyförslag från Komet,* dnr Komm2021/00216/N 2018:04. 22 mars 2021.

Kronsell, Annica, Dymén, Christian, Smidfelt Rosqvist, Lena, Winslott Hiselius, Lena (2019): *Masculinities and Femininities in sustainable transport policy. A focus on Swedish municipalities*. NORMA International Journal for Masculinity Studies, Vol. 15. Januari 2020.

Kronsell, Annica, Smidfelt Rosqvist, Lena, Winslott Hiselius, Lena (2016): *Achieving Climate Objectives in Transport Policy by Including Women and Challenging Gender Norms – the Swedish Case*. International Journal of Sustainable Transportation 10. Juni 2016.

Larsson, Martin, Svensson, Helena (2021): *Effekter av stadsmiljöavtalet – Utvärdering av försöksperioden 2015–2018*. K2 working paper 2021:10. Juni 2021.

Larsson, Mats-Ola, Lund, Emma, Pettersson-Löfstedt, Fredrik, Styhre, Linda (2020a): *Miljömål i transportplaneringen. Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverket. Rapport 6937. Oktober 2020.

Larsson, Mats-Ola, Persson, Martin, Romare, Mia, Kloo, Henrik (2020b): *Hållbar elektromobilitet. Vad krävs för att eldrivna vägtransporter ska vara miljömässigt och socialt hållbara*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 552. November 2020.

Larsson, Mats-Ola (2019): *Gröna transportplaner, förtätning och hållbart resande – historik och tillämpning i Göteborg*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 375. Mars 2019.

Lennerhag, Oscar (2020): *Konsekvenser av kablifiering i stamnätet, Elkvalitet, temporära överspänningar och interaktion*. I²G Independent Insulation Group. Rapport R20-1218-01. 12 maj 2020.

Lewin, Catharina, Gustafsson, Susanne, Nyberg, Jonna (2006): *Utlandsföddas mobilitet och resvanor i svensk trafikmiljö*. VTI rapport 546. Maj 2006.

Lindblom, Erik, Malmaeus, Mikael (2020): *Kartläggning av koppling mellan miljökvalitetsmål och tillståndspliktiga verksamheter*. IVL Svenska Miljöinstitutet. Rapport B 2397. Oktober 2020.

Litman, Todd (2013): *Critical Analysis of Conventional Transport Economic Evaluation*. Victoria Transport Policy Institute. 30 september 2013.

Ljungberg, Christer, Smidfelt Rosqvist, Lena, Wendle, Björn (2014): *Trafikverkets tillämpning av Fyrstegsprincipen: Idéer kring uppföljning*. Trivector rapport 2014:112. 12 december 2014.

Lund, Emma, Dalholm, Olivia, Dymén, Christian, Johansson, Håkan, Odhage, John (2022): *Konsekvensanalys av förslag från Klimaträttsutredningen för transportplaneringen*. Trivector Traffic. Rapportnummer 2022:28. Mars 2022.

Lund, Emma, Lycke, Ellen (2021a): *Utvecklade stadsmiljöavtal – lärdomar från Finland*. Trivector Rapport 2021:60. December 2021.

Lund, Emma, Smidfelt Rosqvist, Lena, Wennberg, Hanna (2021b): *Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – slutrapport med rekommendationer*. Trivector Traffic Rapport 2021:38. Februari 2021.

Lundberg, Kristina, Balfors, Berit, Gunnarsson-Östling, Ulrika, Eriksson, Linnea, Isaksson, Karolina, Robinson, Tobias (2020): *Strategisk miljöbedömning i långsiktig transportplanering*. TRAMP. 6 april 2020.

Länsstyrelserna Regional utveckling & samverkan i miljömålssystemet (RUS) (2021): *PM om länsstyrelsernas remissvar på Trafikverkets inriktningsunderlag*. 3 februari 2020.

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm, Uppsala och Västra Götalands län (2020): *Förutsättningar för en trygg elförsörjning*. Lst Skåne 31142-2020, Lst Stockholm 106-52041-2019, Lst Uppsala 8021-2019, Lst Västra Götaland 42159-2019. 7 september 2020.

Lättman, Katrin (2018): *Perceived Accessibility. Living a satisfactory life with help of the transport system*. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2018:50. November 2018.

Marsden, Greg, Anable, Jillian, Chatterton, Tim, Docherty, Iain (2020): *Studying disruptive events: Innovations in behaviour, opportunities for lower carbon transport policy?* Transport policy 94. April 2020.

Martens, Karel, Di Ciommo, Floridea (2017): *Travel time savings, accessibility. Gains and equity effects in cost-benefits analysis*. Transport Reviews 37. Januari 2017.

McInnon, Alan (2016): *Freight Transport in a Low-Carbon World. Assessing Opportunities for Cutting Emissions*. TR News 306. November–december 2016.

Medelius-Bredhe, Lotta, Viklund, Annika, Höhler, Martin, Lindehag, Johan, Berglund, Clas, Brandsma, Erik (2021): *Förslag till åtgärder för att säkerställa utbyggnaden av elnätet.* Skrivelse till regeringen från regionnätsföretagen Ellevio, E.ON Energidistribution, Skellefteå Kraft Elnät, Vattenfall Eldistribution och Jämtkraft samt Svenska kraftnät. 29 januari 2021.

Miljömålsrådet (2022): *Miljömålsrådets årsrapport 2022 inklusive förslag till regeringen*. Naturvårdsverket. Mars 2022.

Morfeldt, J., Davidsson Kurland, S., Johansson, D. (2021): *Carbon footprint impacts of banning cars with internal combustion engines*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 95. Maj 2021.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014): *Fotgängar-olyckor. Statistik och analys*. Publikationsnummer MSB744. September 2014.

Mårtensson, Malin, Dymén, Christian (2021): *Transporter, resande och segregation. En forskningsgenomgång*. Rapport 2021:41. Februari 2021.

Naturvårdsverket (2021a): *Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning. Utmaningar och möjligheter*. MERIT – Miljömålens relevans i MKB och tillståndsprocesser. Naturvårdsverkets rapport 6966. Februari 2021.

Naturvårdsverket (2021b): *Underlag om steg 1 och steg 2 i nationell transportplanering*. Promemoria från Naturvårdsverket till Miljödepartementet, Naturvårdsverkets ärendenr. NV-03711-21. 19 april 2021.

Naturvårdsverket (2020): *Miljömål i transportplaneringen. Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur*. Naturvårdsverkets rapport 6937. Oktober 2020.

Niska, Anna, Eriksson, Jenny (2013): *Statistik över cyklisters olyckor. Faktaunderlag till gemensam strategi för säker cykling*. VTI rapport 801. December 2013.

Norheim, Bård, Høyem, Harald (2016): *Hållbara Urbana Transporter*. Urbanet Analyse rapport 90/2016. 2017.

Norman, Thomas, Johansson, Håkan (2021): *Hållbar väg till klimatmålet*. Magisteruppsats. Malmö Universitet. Augusti 2021.

North European Power Perspectives (NEPP) (2016): *Reglering av kraftsystemet med ett stort inslag av variabel produktion*. Mars 2016.

OECD (2021): *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*. OECD Publishing. November 2021.

Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action.* Cambridge University Press. 1990.

Ottvall, Richard, Green, Martin (2020): *Kraftledningars påverkan på fåglar – en syntesrapport*. Lunds universitet. 18 februari 2020.

Persson, Martin, Hult, Cecilia, Larsson, Mats-Ola (2019): *Transportstudien 2019. Analys av åtgärder för en hållbar transportsektor*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 450. November 2019.

Pettersson, Maria (2021): *Vikten av att väga in klimatet – Reflektioner kring möjligheten att tillmäta klimatnyttan betydelse i tillståndsprövning enligt miljöbalken*. Underlagsrapport till Klimaträttsutredningen. Luleå tekniska universitet. 15 september 2021.

Post- och telestyrelsen (2021): *PTS mobiltäcknings- och bredbandskartläggning 2020. En geografisk översikt av tillgången till bredband och mobiltelefoni i Sverige*. PTS-ER-2021:16. 26 mars 2021.

Preem (2020): *Hållbarhetsredovisning 2020. Preem progress book – Preems roll i samhällsomställningen*.

Pädam, Sirje, Andersson, Matts, Brudell-Freij, Karin, Hallström, Anton, Johansson, Erik, Moback, Daniel, Nelander, Leif, Viklund, Victoria (2022): *Styrmedel för ett transporteffektivt samhälle. Underlag till Trafikanalys uppdrag att föreslå styrmedel inför kommande klimatpolitiska handlingsplan*. Rapport av WSP på uppdrag av Trafikanalys. 31 januari 2022.

Qvist, Staffan (2020): *Kraftsamling elförsörjning – Långsiktig Scenarioanalys*. Studie genomförd av Quist Consulting på uppdrag av Svenskt Näringsliv. 10 september 2020.

Riksrevisionen (2021): *Statlig medfinansiering av regional kollektivtrafik*. RIR 2021:15. 29 april 2021.

Riksrevisionen (2019): *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. RiR 2019:2. 22 januari 2019.

Riksrevisionen (2018): *Fyrstegsprincipen inom planering av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* RiR 2018:30. 22 november 2018.

Romson, Åsa, Kloo, Henrik (2022a*): Parkeringsskatt som styrmedel*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 685. April 2022.

Romson, Åsa (2022b): *Dags för modernare Parkeringsregler! Styrning av gatuparkering i städer*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 654. Mars 2022.

Romson, Åsa, Hellsten, Sofie, Rydstedt, Anton (2021): *Tillståndsvillkor för klimatutsläpp rörande transporter till och från hamnar och flygplatser – rättsligt olämpligt eller rimlig styrning mot klimatmålen?* Nordisk miljörättslig tidskrift 2021:1. 6 december 2021.

Roth, Anders, von Bahr, Jenny, Kloo, Henrik, Wisell, Tomas (2021a): *Zero-emission vehicles and zones in Nordic cities. Promotion, instruments and effects*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 566. Januari 2021.

Roth, Anders, Romson, Åsa (2021b): *Transporteffektivitet – i lagens namn*. IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport U 6473. Juni 2021.

Roth, Anders, Hult, Cecilia, Hult, Åsa (2018): *Sänkt p-tal som drivkraft för attraktiv stadsbyggnad och hållbar mobilitet*, IVL Svenska miljöinstitutet. Rapport C 276. Januari 2018.

Sjunnesson, Helene, Helldorff, Elisabeth (red.) (2012): *100 innovationer. 51–100 Metallbearbetning – Ångmaskinen*. Dædalus: Tekniska museets årsbok. Årg. 81(2013). Stockholm 2012.

Skarin, Anna, Sandström, Per, Alam, Moudud, Buhot, Yann, Nellema, Christian (2016): *Renar och vindkraft II – Vindkraft i drift och effekter på renar och renskötsel*. Sveriges lantbruksuniversitet. Rapport 294. 18 juli 2016.

Smidfelt Rosqvist, Lena (2020): *Jämställdhet och transportsystemet.* VINNOVA 2020:05. Februari 2020.

Smidfelt Rosqvist, Lena, Nordlund, Jesper (2011): *Inducerad trafikefterfrågan hjälp att hantera fenomenet i planering av trafiksystemet*. Trivector Traffic. Rapport 2011:01. Februari 2011.

Sprei, Frances, Hult, Cecilia, Hult, Åsa, Roth, Anders (2020): *Review of the effects of developments with low parking requirements*. Sustainability, Vol. 12. 26 februari 2020.

Statskontoret (2021): *Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll*. 2021:11. Juni 2021.

Strålsäkerhetsmyndigheten (2008): *Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält.* SSMFS 2008:18.

Strömblad, Emma, Malmström, Calle, Fogelholm, Rikard (2018): *Steg 1- och 2-åtgärder i kommunal och regional planering: Hinder och uteblivna nyttor*. WSP Analys & Strategi. 9 januari 2018.

Svensk Kollektivtrafik (2021): *Kollektivtrafikbarometern Tema 2020 – Coronapandemin*.

Svenska kraftnät (2022): *Kortsiktig marknadsanalys 2021*. Svk 2022/96. 31 januari 2022.

Svenska kraftnät (2021a): *Långsiktig marknadsanalys 2021. Scenarier för elsystemets utveckling fram till 2050*. Svk 2019/3305 Version: 1.0. Maj 2021.

Svenska kraftnät (2021b): *Stödtjänster och avhjälpande åtgärder i ett energisystem under förändring*. Svk 2020/4162. 15 oktober 2021.

Svenska kraftnät (2021c): *Systemutvecklingsplan 2022–2031. Vägen mot en dubblerad användning*. 16 november 2021.

Svenska kraftnät (2019a): *Kärnkraftens roll i kraftsystemet*. Svk 2017/3593. 15 februari 2019.

Svenska kraftnät (2019b): *Långsiktig marknadsanalys 2018. Långsiktsscenarier för elsystemets utveckling fram till år 2040*. Svk 2018/2260. 31 januari 2019.

Svenska kraftnät (2019c): *Svenska kraftnäts remissvar på Nätkoncessionsutredningens betänkande Moderna tillståndsprocesser för elnät (SOU 2019:30)*. Svk 2019/1950. 30 oktober 2019.

Svenska kraftnät (2019d): *Systemutvecklingsplan 2020–2029*. 18 december 2019.

Svenska kraftnät (2003): *Elavbrottet 23 september 2003 – händelser och åtgärder*. Rapport nr 1:2003. 4 november 2003.

Svenska kraftnät, Oberoende elhandlare, Energiföretagen (2021): *Svensk elmarknadshandbok*. Utgåva nr 21B version 1 oktober 2021.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Trafikverket (2013): *Trafiksäkra staden – handbok för ett målinriktat kommunalt trafiksäkerhetsprogram.* 10 september 2013.

Söderbergh, Alfred, Adell, Emeli, Winslott Hiselius, Lena (2021): *What is the substitution effect of e-bikes? A randomised controlled trial*. Transportation Research Part D: Transport and Environment, Vol. 90. 2021.

Thoresson, Karin (2011): *Att beräkna det goda samhället. Samhällsekonomiska analyser och gränslandet expertis–politik inom transportområdet*. Linköpings universitet. Institutionen för TEMA. Augusti 2011.

Tillväxtverket (2018): *Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2018*. Rapport 0249. Mars 2018.

Trafikanalys (2019): *Gång-, cykel- och kollektivtrafik – uppföljning och indikativa kommunala mål*. Rapport 2019:7. April 2019.

Trafikanalys (2018a): *Hur förbättrar vi kunskapen om godstransporter med lätta lastbilar?* Rapport 2018:3. Februari 2018.

Trafikanalys (2018b): *Så reser vi baserat på socioekonomi – resmönster för 37 grupper*. PM 2018:9. December 2018.

Trafikanalys (2016): *Migration, invandring och framtida transportpolitik*. Rapport 2016:14. Maj 2016.

Trafikanalys (2014): *Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar*. Rapport 2014:16. December 2014.

Trafikverket (2021a): *Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. Publikationsnummer 2021:186. 30 november 2021.

Trafikverket (2021b): *Miljökonsekvensbeskrivning av förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033*. Publikationsnummer 2021:227. 30 november 2021.

Trafikverket (2021c): *Uppdrag att intensifiera arbetet med att främja intermodala järnvägstransporter*. Publikationsnummer 2021:254. 21 december 2021.

Trafikverket (2021d): *Utgör markåtkomst ett hinder för tillkomsten av cykelvägar?* Ärendenummer TRV 2021/3614. 11 januari 2021.

Trafikverket (2020a): *Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2020. Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020*. Publikationsnummer 2021:099. Maj 2021.

Trafikverket (2020b): *Beskrivning av Scenarioverktyget*. Publikationsnummer 2020:085. 16 mars 2020.

Trafikverket (2020c): *Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. Publikationsnummer 2020:186.

Trafikverket (2020d): *Kunskapsunderlag om energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan*. Publikationsnummer 2020:084. 1 juni 2020.

Trafikverket (2020e): *Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter – ett regeringsuppdrag*. Publikationsnummer 2020:080. 16 mars 2020.

Trafikverket (2020f): *Sociala nyttor och onyttor av transportåtgärder. Sammanställning av effektsamband.* Publikationsnummer 2020:240. 16 november 2020.

Trafikverket (2020g): *Trafikprognoser – en underlagsrapport till inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037*. Publikationsnummer 2020:187. 30 oktober 2020.

Trafikverket (2018a): *Hantering av steg 1 och 2-åtgärder i transportplanering, investerings- och underhållsplaner*. TDOK 2018:0498. 23 november 2018.

Trafikverket (2018b): *Trafikverkets ansvar för mobility management i byggskedet*. Ärendenummer TRV 2018/71076. 13 juni 2018.

Trafikverket (2018c): *Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*. Publikationsnummer 2018:227. 3 december 2018.

Trafikverket (2017): *Underlag till Miljömålsrådets samverkansåtgärd, stadsmiljöavtal 2.0*. Opublicerad PM. 15 december 2017.

Trafikverket (2016a): *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag.* Publikationsnummer 2016:111. 30 juni 2016.

Trafikverket (2016b): *Åtgärder för systematisk anpassning av hastighetsgränserna till vägarnas trafiksäkerhetsstandard. Nationell rapport*. Ärendenummer TRV 2016/19427. 1 mars 2016.

Transportstyrelsen (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på transportmarknaden*. TSG 2021-355. 25 februari 2021.

Vetenskapliga rådet för hållbar utveckling (2018): *Möjligheter och begränsningar med samhällsekonomiska analyser*. 2018.

Vindkraftens klimatnytta: *Vindkraftens klimatnytta i miljöprövningen*. 30 mars 2020.

Wennberg, Hanna, Kerttu, Johan, Runesson, Helena, Wendle, Björn (2018): *Barriärer och möjligheter för införande av MaaS och delade mobilitetstjänster i socialt utsatta områden: Delrapport 2 från forskningsprojektet Inkluderande MaaS*. Trivector Traffic Rapport 2018:46. Juni 2018.

Wennberg, Hanna, Milton, Jonna, Dahlholm, Olivia, Indebetou, Lovisa (2019): *Är trafiksäkerheten jämnt fördelad? Genusglasögon och rättvisesnöre på trafiksäkerheten*. Trivector Traffic Rapport 2019:166. Februari 2020.

Wennberg, Hanna, Sundberg, Ida (2017): *Sänkt bashastighet i tätort: Konsekvenser för oskyddade trafikanters trafiksäkerhet och trygghet*. Trivector Traffic. Rapport 2016:110. Mars 2017.

Winslott Hiselius, Lena (2021): *Kollektivtrafiken och klimatutmaningen*. K2 Outreach 2021:3. November 2021.

Winslott Hiselius, Lena, Khan, Jamil, Smidfelt Rosqvist, Lena, Lund, Emma, Nilsson, Lars, Nilsson, Magnus (2020): *En rättvis omställning av transportsystemet – En analys av de sociala effekterna av styrmedel för minskade klimatutsläpp*. Trafik och väg, nr 318. Lunds Tekniska Högskola. Januari 2020.

Winslott Hiselius, Lena, Kronsell, Annica, Dymén, Christian, Smidfelt Rosqvist, Lena (2019): *Investigating the link between transport sustainability and the representation of women in Swedish local committees*. Sustainability, Vol. 11. 29 augusti 2019.

Witzell, Jacob (2021): *Scenarier i nationell transportplanering. PM till Klimaträttsutredningen*. VTI. 3 december 2021.

World Health Organization (2006): *Framework for developing health-based EMF standards*.

World Health Organization (2007): *Extremely Low Frequency Fields*. Environmental Health Criteria Monograph No. 238. 2007.

WSP (2021): *Brister, beslut och balans i elsystemet – så kan ekvationen gå ihop*. 22 februari 2021.

WSP (2012): *Fyrstegsprincipen genom en planeringsomgång*. RiR 2012:21. December 2012.

Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy (2014): *Evidence – How urban transport projects are appraised: current practice in the EU.* Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy. 10 november 2014.

Åström, Stefan (2019): *Estimating the potential of incremental behavioural changes to reduce Swedish emissions of NEC Directive air pollutants*. IVL Svenska miljöinstitutet. Report C 462. September 2019.

Propositioner

Prop. 2021/22:153: *Genomförande av elmarknadsdirektivet när det gäller nätverksamhet*.

Prop. 2021/22:1: *Budgetpropositionen för 2022, Utgiftsområde 20, Bilaga Klimatredovisning*.

Prop. 2020/21:188: *Moderna tillståndsprocesser för elnät.*

Prop. 2020/21:151: *Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige*.

Prop. 2020/21:17: *Genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen*.

Prop. 2019/20:65: *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

Prop. 2019/20:1: *Budgetpropositionen för 2021, Utgiftsområde 22.*

Prop. 2017/18:266: *En ny regional planering.*

Prop. 2017/18:243: *Vattenmiljö och vattenkraft*.

Prop. 2017/18:228: *Energipolitikens inriktning.*

Prop. 2017/18:212: *Förbud mot utvinning av uran*.

Prop. 2016/17:200: *Miljöbedömningar*.

Prop. 2016/17:146: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*

Prop. 2016/17:21: *Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling*.

Prop. 2016/17:16: *Godkännande av klimatavtalet från Paris*.

Prop. 2015/16:117: *Effektreserv 2020–2025.*

Prop. 2012/13:70: *Prövning av nätkoncession.*

Prop. 2012/13:35: *Nya regler för industriutsläpp.*

Prop. 2012/13:25: *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.

Prop. 2011/12:125: *Geologisk lagring av koldioxid*.

Prop. 2011/12:118: *Planeringssystem för transportinfrastruktur*.

Prop. 2010/11:56: *Prioritering av samhällsviktiga elanvändare.*

Prop. 2009/10:184: *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljökvalitetsnormer*.

Prop. 2009/10:170: *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2009/10:156: *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*.

Prop. 2009/10:113: *Effektreserven i framtiden*.

Prop. 2008/09:214: *Hållbart skydd av naturområden.*

Prop. 2008/09:119: *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden.*

Prop. 2008/09:93: *Mål för framtidens resor och transporter.*

Prop. 2005/06:182: *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m*.

Prop. 2004/05:129: *En effektivare miljöprövning*.

Prop. 2004/05:59: *Miljökonsekvensbeskrivningar enligt plan- och bygglagen, m.m.*

Prop. 2003/04:2: *Förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.*

Prop. 2002/03:85: *Vissa elmarknadsfrågor.*

Prop. 1997/98:90: *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk*.

Prop. 1996/97:136: *Ny ellag.*

Prop. 1993/94:162: *Handel med el i konkurrens.*

Prop. 1991/92:133: *om en elmarknad med konkurrens*.

Prop. 1988/89:92: *om ny minerallagstiftning m.m.*

Prop. 1985/86:90: *om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploateringssamverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1985/86:3: *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1985/86:1: *med förslag till ny plan- och bygglag.*

Prop. 1984/85:5: *om utvecklad kommunal energiplanering m.m.*

Prop. 1981/82:188: *med förslag till lag om ändring i lagen (1902:71 s. 1): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, m.m.*

Prop. 1979/80:170: *om vissa energifrågor*.

Prop. 1976/77:129: *med förslag till lag om kommunal energiplanering, m.m.*

Prop. 1971:123: *med förslag till väglag m.m.*

Prop. 1957:161: *med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 4 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.*

Prop. 1938:137: *med förslag till lag angående ändrad lydelse av 2, 3 och 15 §§ lagen den 27 juni 1902 (nr 71): innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar.*

Prop. 1902:9: *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till lag, innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, och till lag om ändrad lydelse af 19 kap. 20 § och 20 kap. 3 § strafflagen.*

SOU

SOU 2021:51: *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*. Betänkande av Artskyddsutredningen (M 2020:03).

SOU 2021:48: *I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040*. Betänkande av Utfasningsutredningen (M 2019:04).

SOU 2021:23: *Stärkt planering för en hållbar utveckling*. Slutbetänkande av Utredningen samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08).

SOU 2021:21: *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden*. Delbetänkande av Klimaträttsutredningen (M 2019:05).

SOU 2019:30: *Moderna tillståndsprocesser för elnät*. Betänkande av Nätkoncessionsutredningen (M 2018:03).

SOU 2017:107: *Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge*. Slutrapport från Sverigeförhandlingen (N 2014:04).

SOU 2017:2: *Kraftsamling för framtidens energi*. Betänkande av Energikommissionen (M 2015:01).

SOU 2016:21: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. Delbetänkande av Miljömålsberedningen (M 2010:04).

SOU 2015:99: *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser.* Slutbetänkande av Riksintresseutredningen (M 2014:01).

SOU 2005:86: *Ägaransvar vid trafikbrott*. Betänkande av Utredningen om ägaransvar vid trafikbrott (N 2004:14).

SOU 2004:37: *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén (M 1999:03).

SOU 1976:55: *Kommunal energiplanering.* Betänkande av Kommittén om kommunal energiplanering, KEK.

SOU 1968:17: *Allmänna vägar.* Betänkande och förslag av 1960 års vägsakkunniga.

Förordningsmotiv

Fm 2021:3: *Förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)*.

Lagrådsremisser

Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft. 24 februari 2022.

Kommittédirektiv

Dir. 2021:57: *Tilläggsdirektiv till Miljöprövningsutredningen* (M 2020:06).

Dir. 2021:16: *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral* (N 2021:01).

Dir. 2020:86: *En modern och effektiv miljöprövning* (M 2020:06).

Dir. 2020:15: *Tilläggsdirektiv till Samordning för bostadsbyggande* (Fi N 2017:08).

Dir. 2019:106: *Utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar* (M 2019:04).

Dir. 2017:126: *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande* (Fi N 2017:08).

Skrivelser m.m.

Nationell strategi för elektrifiering – en trygg, konkurrenskraftig och hållbar elförsörjning för en historisk klimatomställning (elektrifieringsstrategin). Bilaga till beslut II 4 vid regeringssammanträde den 3 februari 2022, I 2022/00299 m.fl. 3 februari 2022.

Sveriges integrerade nationella energi- och klimatplan. Infrastrukturdepartementet. 16 januari 2020.

Nationellt luftvårdsprogram. Bilaga till beslut I:9 vid regeringssammanträde den 28 mars 2019, M2019/00243/KI. 28 mars 2019.

Januariavtalet. Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. 11 januari 2019.

Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling. Regeringens skrivelse 2017/18:230. 12 april 2018.

Ramöverenskommelse mellan Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet de gröna, Centerpartiet och Kristdemokraterna (energiöverenskommelsen). 10 juni 2016.

Utskottsbetänkanden

Energipolitikens inriktning. Näringsutskottets betänkande. 2017/18:NU22.

Internationella konventioner och dokument

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013, CERD/C/102/D/54/2013. 18 november 2020.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 61/295. 13 september 2007.

Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). SÖ 2005:28.

Konventionen om biologisk mångfald. SÖ 1993:77.

Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen). SÖ 1992:1.

Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen). SÖ 1983:30.

Ramsarkonventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar (Ramsarkonventionen). SÖ 1975:76.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. SÖ 1971:42.

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

Meddelande från kommissionen, *REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*, COM(2022) 108 final. 8 mars 2022.

Kommissionens tillkännagivande, *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG*, C(2021) 6913 final. 28 september 2021.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) 2018/841 vad gäller omfattning, förenkling av regler för efterlevnadskontroll, fastställande av medlemsstaternas mål för 2030 och åtaganden för att kollektivt uppnå klimatneutralitet 2035 i sektorn för markanvändning, skogsbruk och jordbruk, och (EU) 2018/1999 vad gäller förbättrad övervakning, rapportering, uppföljning av framsteg och översyn, KOM(2021) 554 final. 14 juli 2021.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni 2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet och om ändring av förordningarna (EG) nr 401/2009 och (EU) 2018/1999 (europeisk klimatlag).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2020/2184/EU av den 16 december 2020 om kvaliteten på dricksvatten (dricksvattendirektivet).

Meddelande från kommissionen, *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet*, COM(2020) 474 final. 3 september 2020.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/852 av den 18 juni 2020 om inrättande av en ram för att underlätta hållbara investeringar och om ändring av förordning (EU) 2019/2088 (taxonomiförordningen).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 av den 5 juni 2019 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU (elmarknadsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 av den 5 juni 2019 om den inre marknaden för el (elmarknadsförordningen).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1999 (EU) av den 11 december 2018 om styrning av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring i förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (LULUCF-förordningen).

Kommissionens förordning (EU) 2017/2196 av den 24 november 2017 om fastställande av nätföreskrifter för nödsituationer och återuppbyggnad avseende elektricitet.

Kommissionens förordning (EU) 2017/1485 av den 2 augusti 2017 om fastställande av riktlinjer för driften av elöverföringssystem.

Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt C/2016/2946. 19 juli 2016.

Kommissionens förordning (EU) 2015/1222 av den 24 juli 2015 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (industriutsläppsdirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/118/EG av den 12 december 2006 om skydd för grundvatten mot föroreningar och försämring (grundvattendirektivet).

European Commission, Directorate-General for the Environment (2004). *Reclaiming city streets for people: Chaos or quality of life?*. Office for Official Publications of the European Communities. 19 augusti 2004.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet om vatten).

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

Offentliga dokument från andra länder

Norge: Meld. St. 14 (2011–2012), *Melding til Stortinget, Vi bygger Norge – om utbygging av strømnettet*.

Norge: Odelstingsproposisjon 62 (2008–2009), *Om lov om endringer i energiloven*.

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

Dom den 28 oktober 2021, IE mot Magistrat der Stadt Wien, C-357/20, EU:C:2021:881.

Høyesteretts dom 11 oktober 2021, HR 2021 1975 S.

Dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen m.fl. mot Länsstyrelsen i Västra Götalands län m.fl., förenade målen C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166.

Dom av den 1 juli 2015, Weser, C-461/13, EU:C:2015:433.

Dom av den 11 april 2013, Sweetman, C-258/11, EU:C:2013:220.

Dom av den 24 november 2011, Alto Sil, C-404/09, EU:C:2011:768.

Dom av den 7 september 2004, Waddenzee, C-127/02, EU:C:2004:482.

Kommittédirektiv 2019:101

Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås.

Utredaren ska bl.a.

- se över hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen,
- identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen,
- redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen,
- prioritera lagstiftningarna utifrån förutsättningar att bidra till att dessa mål kostnadseffektivt nås,
- se över denna lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag,
- lämna nödvändiga författningsförslag,
- redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, och
- i konsekvensanalysen bl.a. beskriva hur förslagen påverkar svenska företags konkurrenskraft, risken för koldioxidläckage och de globala koldioxidutsläppen.

Ett delbetänkande ska lämnas den 1 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Bakgrund

Det klimatpolitiska ramverket

Under 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket syftar till att skapa långsiktiga förutsättningar för en ambitiös och effektiv klimatomställning. Det klimatpolitiska ramverket består av nationella klimatmål, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd.

Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter nå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre 2045 än utsläppen 1990. Målet omfattar inte alla utsläpp, bl.a. omfattas inte upptag i sektorn för markanvändning och skogsbruk. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler. Kompletterande åtgärder som är kända i dag handlar om nettoupptag i skog och mark, verifierade utsläppsminskningar genom investeringar i andra länder samt avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS), s.k. minusutsläpp.

Två av etappmålen på väg mot det långsiktiga målet innebär att utsläppen i Sverige i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter senast år 2030 bör vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990, och minst 75 procent lägre år 2040. Liksom för nettonollmålet till 2045 omfattar etappmålen inte utsläpp och upptag i sektorn för markanvändning och skogsbruk. För att nå etappmålen till 2030 och 2040 får kompletterande åtgärder tillgodoräknas i enlighet med internationellt beslutade regler upp till 8 procentenheter för 2030 respektive 2 procentenheter för 2040. Det tredje etappmålet är att utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

Sveriges klimatmål nås inte med nuvarande styrmedel

Sveriges utsläpp av växthusgaser har sedan 1990 minskat med 27 procent. Minskningen skedde framför allt mellan år 2003 och 2014. Därefter har minskningen bromsat in och 2017 var det tredje året i rad som utsläppen minskade med mindre än 1 procent. År 2018 minskade utsläppen med 1,8 procent jämfört med 2017. Detta är inte förenligt med de klimatpolitiska målen till 2030, 2040 och 2045. Minskningstakten skulle behöva vara i genomsnitt mellan 5 och 8 procent per år. De scenarier som Naturvårdsverket har tagit fram över svenska utsläpp och upptag av växthusgaser till och med 2045 visar att de mål som fastslagits i det klimatpolitiska ramverket inte kommer att uppnås med nuvarande styrmedel. I scenarierna baserade på befintliga beslutade styrmedel till och med juni 2018 bedöms de totala svenska utsläppen av växthusgaser år 2045 vara 34–41 procent lägre än år 1990, vilket innebär ett utsläppsgap till målet på 31–36 miljoner ton 2045. Nuvarande åtgärder och styrning bedöms således inte räcka för att klimatmålen ska kunna nås.

Lagstiftning som kan hämma förutsättningarna att nå klimatmålen

I Sverige tillämpas en rad styrmedel som direkt eller indirekt påverkar växthusgasutsläppen. Basen i styrningen är prissättning av utsläpp – dels genom skattesystemet, dels genom EU:s utsläppshandelssystem. Exempelvis bedöms den svenska koldioxidskatten klart ha dämpat utsläppen av växthusgaser sedan den infördes 1991. En annan typ av styrmedel som påverkar och styr utsläppen i Sverige är den lagstiftning som tillämpas på olika verksamheter. Sverige är sedan snart 25 år en del av EU och därmed är även unionens lagstiftning en central del av det svenska rättssystemet. En stor mängd lagar och andra regler har antagits i helt andra syften än att påverka växthusgasutsläppen, men påverkar ändå indirekt förutsättningarna för att nå klimatmålen. Samtidigt är det centralt att beakta att annan lagstiftning och andra mål styr mot andra angelägna samhällsmål med samma status och betydelse. Att löpande göra avvägningar vid målkonflikter är en av politikens, myndigheters och domstolars viktigaste uppgifter.

Miljömålsberedningen gjorde i sitt betänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) bedömningen att klimatfrågan behöver integreras i arbetet i alla politikområden och sektorer

och på alla nivåer i samhället. Detta då nästan all mänsklig verksamhet ger upphov till någon form av miljöpåverkan, och ofta även växthusgasutsläpp. Om klimatmålen ska nås är det därför viktigt att se över hur klimatfrågan har integrerats i lagstiftning som utformats med syfte att reglera olika politikområden och vid behov anpassa denna så att den också är i linje med de klimatpolitiska målen. Att Sverige når de nationella klimatmålen är en viktig del för att leva upp till de åtaganden Sverige har genom FN:s hållbarhetsagenda, Agenda 2030 och Parisavtalet.

Klimatlagstiftning kan ge såväl synergier som målkonflikter med andra samhällsintressen. Samtidigt kan lagstiftning som har andra syften påverka utsläpp av växthusgaser i negativ riktning och därmed hämma möjligheterna att nå klimatmålen. Till exempel kan krav på utformning av bostäder och offentliga lokaler innebära mer omfattande materialåtgång och större uppvärmningsbehov än nödvändigt och livsmedelslagstiftningens krav på omhändertagande av olika livsmedel vid olika platser kan leda till ett stort transportbehov. Det finns även lagstiftning som inte är tydlig när det gäller roller och ansvar för minskad klimatpåverkan för samhällets aktörer, på lokal, regional och nationell nivå. Kommuner och regioner har i dag inte explicit ansvar enligt lag för de klimatpolitiska mål som riksdagen satt upp. Det finns förvisso exempel på när klimathänsyn inte tas i nödvändig utsträckning trots att lagstiftningen medger det, såsom i offentlig upphandling, men det finns också exempel på att lagstiftningen inte erbjuder kommuner och regioner de verktyg som krävs för att de ska kunna ta den klimathänsyn som de önskar.

En effektiv styrning mot utsläppsmålen genom lagstiftning kräver att de lagar och andra regler som påverkar utsläpp av växthusgaser är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Denna utredning syftar till att se över all relevant svensk lagstiftning för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen inom det klimatpolitiska ramverket.

Dessa kommittédirektiv bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utgångspunkter

All relevant svensk lagstiftning ska ses över

En lagstiftning är relevant för denna utredning om den – direkt eller indirekt – styr eller påverkar utsläpp av växthusgaser från svenskt territorium och därmed möjligheten att nå klimatmålen. Det ingår i utredarens uppdrag att identifiera relevant lagstiftning, redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheterna att nå klimatmålen och prioritera utredningens arbete utifrån bedömningar om lagstiftningarnas förutsättningar att bidra med de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. Analysen bör påbörjas i utredningens inledande skede och vara vägledande för utredningens arbete.

Den svenska lagstiftningen är omfattande och en genomgång av all lagstiftning för att bedöma dess relevans för klimatmålen vore mycket resurskrävande. I syfte att identifiera relevant lagstiftning bör utredaren beakta det underlag som redan finns i fråga om att skapa förutsättningar för hur klimatmålen ska kunna nås. Sådant underlag har tagits fram eller håller på att tas fram bl.a. av Naturvårdsverket, Klimatpolitiska rådet och Utredningen om kompletterande åtgärder för att nå negativa utsläpp av växthusgaser (dir. 2018:70).

Skattelagstiftningens utformning har stor betydelse för möjligheten att nå de uppsatta klimatmålen. Det är därför angeläget att skatterna är utformade på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen avser att under mandatperioden genomföra en omfattande skattereform och en grön skatteväxling, med höjda miljöskatter som växlas mot sänkt skatt på jobb och företagande, som båda ska bidra till att klimatmålen ska nås. Det ingår därför inte i utredarens uppdrag att i denna utredning lämna författningsförslag inom skatteområdet.

EU:s lagstiftning och internationell rätt påverkar i många fall hur svensk lagstiftning kan ändras och möjligheterna att införa nya åtgärder. Utredaren ska i översynen beakta EU-lagstiftning och internationell rätt och kan belysa eventuella brister i denna.

Det ingår inte i uppdraget att föreslå grundlagsändringar. Det ingår heller inte i uppdraget att lämna förslag som ändrar nuvarande ansvarsfördelning mellan nationell, regional och kommunal nivå eller det kommunala självstyret.

Utredaren ska även i sitt arbete beakta samhällsviktiga funktioner exempelvis totalförsvarets långsiktiga behov.

Lagstiftning som bedöms ha förutsättningar att bidra till stora och kostnadseffektiva utsläppsminskningar ska prioriteras

Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser i Sverige och därmed möjligheten att nå klimatmålen och bidra till den gröna omställningen. En översyn av miljöbalken bör prioriteras, i synnerhet de delar som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser i Sverige men också andra aspekter som prövning av verksamheter med lokal miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen. Vid utformningen av förslagen bör strävan vara förutsägbara och effektiva prövningsprocesser som minimerar tiden för prövning samt kostnaden och den administrativa bördan för företag.

Uppdragen

Se över hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen

Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den är centrala för möjligheten att nå klimatmålen och har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser. En översyn av hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen bör därför göras. Verksamheter som bidrar till att nå klimatmålen, men som har lokal miljöpåverkan, har i dag svårt att tillgodoräkna sig detta i prövningen. Det bör ses över. De delar som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser bör också ses över. I de fall rättsläget är oklart när det gäller relationen mellan EU-rätt och nationell rätt ska utredaren inkludera detta i översynen och samtidigt belysa hur en eventuell förändring av regelverket förhåller sig till den bakomliggande EU-rätten. Utredaren bör även se över hur miljöbalken i övrigt inkluderar klimathänsyn. Till exempel kan möjligheterna att ställa krav på kompensationsåtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken vid utsläpp av växthusgaser behöva ses över, men det kan också handla om att underlätta för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. Utredaren ska lämna nödvändiga författ-

ningsförslag. Om följdändringar krävs inom annan lagstiftning ska utredaren lämna även sådana förslag.

Utredaren ska även identifiera annan relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen, redovisa på vilket sätt lagstiftningen är relevant för möjligheten att nå klimatmålen och prioritera lagstiftning utifrån en bedömning av förutsättningar att bidra till de största och mest kostnadseffektiva utsläppsminskningarna så att dessa mål nås. Analysen bör påbörjas i utredningens inledande skede, vara vägledande för utredningens arbete i nästa fas och ska inkluderas i redovisningen av detta uppdrag.

Göra en översyn av prioriterad lagstiftning och redovisning av eventuella ytterligare utredningsbehov

I en andra fas ska utredningen göra en översyn av annan lagstiftning än miljöbalken, som identifierats och bedömts prioriterad och vid behov lämna författningsförslag inom dessa områden för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen. Utredaren ska även redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, i det fall det finns identifierad relevant lagstiftning som bedöms påverka möjligheten att nå klimatmålen men där utredaren inte lämnar förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar ska lämnas enligt kommittéförordningen (1998:1474). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Samhällsekonomiska och andra kostnader och nyttor för bl.a. verksamhetsutövare, små och medelstora företag, branscher, staten, kommuner, regioner, myndigheter, konsumenter och andra berörda aktörer ska uppskattas.

Särskilt konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, samt påverkan på svenska företags konkurrenskraft och de globala koldioxidutsläppen ska beskrivas och analyseras. Därutöver ska utredaren särskilt beskriva och så långt som möjligt kvantifiera förslagens konsekvenser med avseende på växthusgasutsläppen. Förslagens politiska och ekonomiska genomförbarhet ska analyseras och

beskrivas, inklusive eventuella synergier, målkonflikter och möjligheten att nå berörda politiska mål. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer och pågående relevanta utredningar. Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevanta förhandlingar och arbete på EU-nivå.

Uppdraget att se över hur miljöbalken kan utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen, samt analysen av annan relevant lagstiftning, ska redovisas i delbetänkande senast den 1 december 2020.

Uppdraget att göra en översyn av prioriterad lagstiftning och redovisning av eventuella ytterligare utredningsbehov ska redovisas senast den 15 maj 2022, vilket även utgör slutredovisningen.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2020:87

Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 augusti 2020

Förlängd tid för delbetänkande

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiv om översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål (dir. 2019:101). Enligt utredningens direktiv skulle ett delbetänkande redovisas senast den 1 december 2020. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Utredningstiden för delbetänkandet förlängs. Delbetänkande ska i stället redovisas senast den 1 april 2021.

(Miljödepartementet)

Kommittédirektiv 2021:50

Tilläggsdirektiv till Klimaträttsutredningen (M 2019:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 juni 2021

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 17 december 2019 kommittédirektiv om att se över relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag (dir. 2019:101). Ett delbetänkande skulle redovisas senast den 1 december 2020, men genom tilläggsdirektiv som beslutades den 27 augusti 2020 förlängdes utredningstiden för delbetänkandet till den 1 april 2021 (dir. 2020:87). Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 maj 2022.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 maj 2022.

Uppdraget att utreda en särskild avvägningsregel i miljöbalken

Enligt direktiven skulle utredaren i ett delbetänkande se över och föreslå hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. I en andra fas ska utredaren enligt direktiven

göra en översyn av annan lagstiftning än miljöbalken, som identifierats och bedömts prioriterad och vid behov lämna författningsförslag inom dessa områden för att skapa förutsättningar för att nå klimatmålen. Utredaren ska även redovisa eventuella ytterligare utredningsbehov, i det fall det finns identifierad relevant lagstiftning som bedöms påverka möjligheten att nå klimatmålen men där utredaren inte lämnar förslag.

Utredningen, som har antagit namnet Klimaträttsutredningen, överlämnade den 31 mars 2021 delbetänkandet En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden (SOU 2021:21). Klimaträttsutredningen har i delbetänkandet bedömt att det finns behov och utrymme för ytterligare förändringar i miljöbalken än de som har redovisats i delbetänkandet. Utredningen bedömer att det i vissa fall ska gå att väga en åtgärds eller verksamhets klimatnytta mot dess påverkan på människors hälsa och miljön. En verksamhet som trots sin klimatnytta inte skulle få tillstånd i dag, eller som skulle begränsas av villkor som kan komma att minska klimatnyttan, bör kunna få tillstånd grundat på att dess klimatnytta vägs in. Det skulle i det enskilda fallet kunna handla om villkor som ställs enligt de s.k. hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och som minskar klimatnyttan eller att en klimatnyttig verksamhet inte får tillstånd på grund av att platsvalsregeln inte är uppfylld. Flera frågor kräver dock enligt utredningens mening ytterligare fördjupning.

Enligt direktiven bör prövningen av verksamheter med miljöpåverkan som bidrar till att nå klimatmålen men som i dag har svårt att tillgodoräkna sig klimatnyttan i prövningen ses över. Av direktiven framgår även att uppdraget att inkludera klimathänsyn i miljöbalken kan innebära lättnader för verksamheter med låg klimatpåverkan eller som på olika sätt kan bidra till minskade klimatutsläpp. Eftersom klimatmålet inte är överordnat övriga miljömål är syftet inte att klimatnyttan alltid ska väga tyngre än övriga hälso- och miljöintressen, utan det ska röra sig om en bedömning i ett enskilt fall där tillståndsmyndigheten får utrymme att i vissa fall låta klimatnyttan väga tyngre än andra hälso- och miljöintressen. En förutsättning är att avvägningen inte innebär ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU, t.ex. av vad som följer av art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet eller ramdirektivet för vatten.

Vid utformningen av en eventuell avvägningsregel är det viktigt att överväga t.ex. tillämpningsområdet för en sådan regel, hur och när

avvägningen mellan klimatnytta och påverkan på människors hälsa och miljön ska göras och hur regeln ska förhålla sig till den rimlighetsavvägning som ska göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och miljöbalkens hänsynsregler i övrigt samt hur avvägningen på bästa sätt kan samverka med den sektorslagstiftning som utredningen ska analysera under sin nästa fas.

Utredaren ska därför

- utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 15 maj 2022.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

Region Stockholm

Fastighets- och servicenämnden/ Serviceförvaltningen

Månadsrapport

Maj 2022

Innehållsförteckning

1 Förvaltningschefens/verkställande direktörens kommentar 3
1.1 Väsentliga händelser 3
1.2 Bedömning av risker och möjligheter 4
1.3 Ledningens åtgärder 6

2 Personal 7
2.1 Helårsarbeten 7

3 Ekonomi 9
3.1 Resultat 9
3.2 Åtgärdsprogram för ett resultat i balans 11
3.3 Investeringar 11

Bilagor

Bilaga 1: Merkostnader Covid SF maj 2022

1 Förvaltningschefens/verkställande direktörens kommentar

1.1 Väsentliga händelser

Under 2022 har serviceförvaltningen, i enlighet med regionfullmäktiges uppdrag till nämnden, huvudfokus på konsolidering och realisering av synergieffekter. I samband med detta förutsätts nämnden fullt ut finansieras av intäkter från tjänsteproduktionen. Synergieffekter ska uppnås genom verkställande av planerade konsolideringsarbeten utifrån tidigare genomförda verksamhetsgenomgångar. De aktiviteter som förvaltningen nu fortsätter med för att uppnå konsolideringseffekterna är bland annat att servicefunktioner slås samman, gemensamma arbetssätt införs i supportflöden och genom konsolidering av it-infrastruktur. Digitalisering och automatisering är två andra prioriterade områden som ligger i förvaltningens verksamhetsplan.

Serviceförvaltningens samlokalisering med övriga förvaltningar till lindhagensområdet pågår enligt plan och planeras avslutas under första kvartalet 2023. Genom att samlokalisera serviceförvaltningen till befintliga lokaler i området och övergå till behovsstyrd kontorsmiljö möjliggörs kostnadsminskningar för lokaler och service för Region Stockholms centrala förvaltningar.

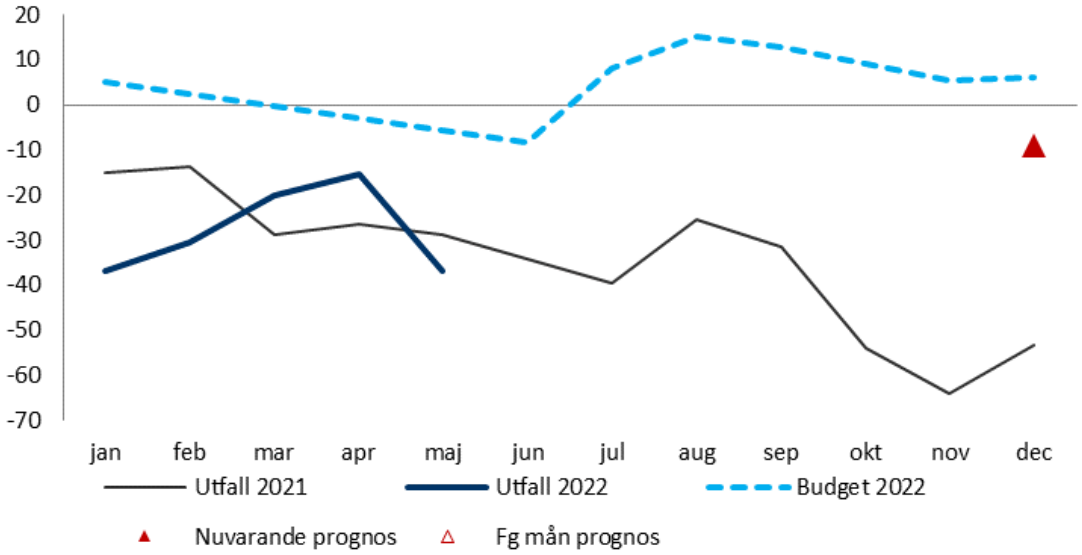
Under perioden genomfördes en verksamhetsförändring som innebär att objektet Lärtorget, tidigare organisatoriskt placerat på hälso- och sjukvårdsförvaltningen, överförts till serviceförvaltningen.

Förvaltningens utvecklingsarbete börjar ge synliga effekter i form av bättre tjänster, dessa beskrivs vidare nedan. Förändringarna möjliggörs genom nya arbetssätt och en begynnande kulturförändring där mål och uppdrag sätter fokus på kundens behov.

Parallellt med löpande leveranser och planerade projekt håller förvaltningen på att formera sitt interna förbättringsarbete i programform. Förändringsarbetet fokuserar på initiativ som syftar till förbättrad kundupplevelse, ökad tjänsteeffektivitet, fortsatt utveckling av organisationen samt ledning och styrning.

Som exempel på prioriterade förbättringsinitiativ kan nämnas:

- En sammanhållen support för förvaltningens tjänster
- Ett förenklat avtals- och beställningsförfarande gentemot förvaltningens kunder
- Skapande av förutsättningar för robotisering av administrativa processer
- En förenklad ekonomi- och intäktsmodell



Prognosen för året uppgår till -9 miljoner kronor. Undantaget merkostnader för covid-19 om 15 miljoner kronor, som relaterar till upphandlingsverksamheten, uppnår serviceförvaltningen resultatkravet på 6 miljoner kronor.

Utfallet per den sista maj uppgår till -37 miljoner kronor i jämförelse med periodens budget om -5,6 miljoner kronor. Utfallet exklusive merkostnader för covid-19 samt Berga Naturbruksgymnasium uppgår till -24 miljoner kronor. Utfallet i maj påverkades negativt av vissa engångseffekter. Periodens intäkter är 20 miljoner kronor lägre än periodens budget, och periodens kostnader inklusive avskrivningar är 11 miljoner kronor högre än budget. Avvikelsen på intäktssidan beror på att fakturering för några av förvaltningens tjänster sker med viss fördröjning. Intäktsutfallet i maj omfattar även en prisjustering motsvarande 9 miljoner kronor avseende perioden januari till maj.

Kostnadsutfallet för inhyrd bemanning överstiger budget för perioden, vilket orsakas av ett ökat behov av konsultstöd till följd av:

- Covid-19-pandemin och kriget i Ukraina och försörjningsproblem som följd. Detta ställer krav på utökad marknadsdialog, uppföljning och analys för att identifiera och vidta åtgärder inom områden där brist eller logistikproblem kan uppstå.
- Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster). Detta har lett till att personal sagt upp sig och återrekrytering har inte varit möjlig nära verksamhetsövergång. För att säkra regionens och framför allt vårdens it-drift har uppkomna vakanser fått fyllas med inhyrd personal.
- Behov av juridiskt stöd då antalet överprövningar är högre än normalt.

1.2 Bedömning av risker och möjligheter

Utfallet per maj visar ett underskott i jämförelse med periodens budget och indikerar ett sämre resultat än förvaltningens prognos för året. Förvaltningen ser att det

föreligger viss fördröjning avseende utgående kundfakturor samt viss periodiseringsproblematik avseende inkommande fakturor som gör att utfallet ska tolkas med försiktighet och den manuellt framtagna prognosen bedöms i dessa delar ha en större tillförlitlighet. Samtidigt konstaterar förvaltningen att det vore önskvärt om trenden och prognosen låg i linje med varandra och fortsätter ett sedan tidigare påbörjat arbete med att stärka såväl prognosarbete som arbete med korrekta periodiseringar av förväntade kostnader och intäkter.

Serviceförvaltningen har i stor utsträckning arbetat i kapp verksamhet som skjutits upp under pandemin. Då upphandlingsverksamheten är beroende av kompetens från andra verksamheter med hög belastning, pågår dock alltjämt arbete med en mängd uppskjutna upphandlingar. Även om pandemin i allt väsentligt anses vara över i Sverige, pågår ett omfattande arbete med hantering av coronaviruset i vår omvärld. Det innebär att även om förvaltningen närmar sig att vara i fas med genomförandet av upphandlingar är försörjningssituationen på intet sätt normaliserad. Nedstängningar i Kina, i kombination med globala försörjningsstörningar och Rysslands anfallskrig mot Ukraina gör att det finns en fortsatt hög belastning på upphandlingsorganisationen. Bland vidtagna åtgärder inom försörjningsområdet kan nämnas:

- 600 leverantörer har kontaktats och följs löpande upp utifrån framför allt krigets påverkan på deras leverans- och logistikkedjor.
- Kartläggning av underleverantörer och beroenden mot krigszonen.
- Riskanalyser och kartläggning av alternativa försörjningsvägar.
- Analys av sanktionernas påverkan på upphandlingar och kontrakt.
- Samråd och samverkan med såväl internationella som nationella organ inom området.

Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster) har lett till att personal sagt upp sig, och återrekrytering har inte varit möjlig nära verksamhetsövergång. För att säkra regionens och framför allt vårdens it-drift har uppkomna vakanser ersatts med inhyrd personal. Detta är en oförutsedd projektkostnad som inte funnits med i projektbudgeten för upphandlingsprojektet och som inte heller kan arbetas in i förvaltningens priser för tjänsten. Budgeteffekterna följs noggrant, och förvaltningen ser över på vilket sätt kostnaden kan minimeras.

Under det andra kvartalet beräknas konsultbehovet successivt trappas ned för att minimeras för resterande året.

I sammanhanget är det betydelsefullt att också nämna att förvaltningen inom flera områden har avstått prishöjningar under de senaste två åren trots att det funnits utrymme för höjningar med 2,0 respektive 1,5 procent i regionfullmäktiges budget. Det innebär indirekt att förvaltningen redan före de extraordinära omständigheterna själv verkställt ett sparkrav genom utebliven kompensation för löneökningar och andra kostnader, vilket betyder att förvaltningen har ett internt effektiviseringskrav som är betydande och förmågan att hantera avvikelser och påfrestningar är begränsad.

Sammantaget konstaterar förvaltningen att ovanstående omvärldsfaktorer är utmanande att kunna hantera inom ram, med mindre än att planerad utveckling som är avgörande för att långsiktigt kunna sänka kostnader och erbjuda billigare tjänster får begränsas eller utgå.

1.3 Ledningens åtgärder

Serviceförvaltningens grunduppdrag är att driva effektivisering av de verksamheter som tagits över, samt att vara en pådrivande kraft i regionens arbete med effektivare administration. Förvaltningen ska alltså se till att både göra det egna arbetet på ett smartare sätt, samtidigt som vi ska åstadkomma förändringar som gör det enklare i vardagen för regionens kärnverksamheter.

Under 2022 balanserar förvaltningen fokus på att hålla sitt ekonomiska resultat mot att trots allt genomföra sådana åtgärder som ger en långsiktigt gynnsam effekt på produktivitet och ekonomi. Det innebär att förvaltningen exempelvis önskar prioritera medel till digitalisering av manuella processer, och till olika former av verksamhetsförändringar som syftar till att nå regionfullmäktiges uppdrag att konsolidera övertagna verksamheter och med det minska mängden system och effektivisera förvaltningens processer.

Förvaltningen konstaterar att det är svårt att påverka situationen kopplat till de omvärldsfaktorer som nämnts ovan. Att minska beredskapen runt försörjningsverksamhet och att förse den regionala krisledningen med erforderliga lägesbilder och insatser uppfattas inte som ett realistiskt alternativ och riskerar att ställa regionen i en situation där man får betala än mer på en marknad med kritisk brist inom vissa varusegment.

Avseende kostnader relaterade till omställning inom it-driften kommer verksamhetsövergång till extern leverantör att påbörjas i oktober i enlighet med projektets plan. Under tiden strävar förvaltningen efter att minimera de merkostnader som uppstår i så hög grad som möjligt, utan att riskera stabiliteten i vårdens och de centrala förvaltningarnas it-drift.

Vidare arbetar förvaltningen fokuserat med konsultväxling inom flera områden, framför allt inom området servicedesk, i syfte att uppnå en ekonomi i balans.

Förvaltningen lägger för närvarande starkt fokus på arbetet med robotisering och digitalisering. Det leder på lång sikt till minskade kostnader, men det kan konstateras att det är svårt att få dessa åtgärder att ge effekt som stärker ekonomin redan under innevarande år.

2 Personal

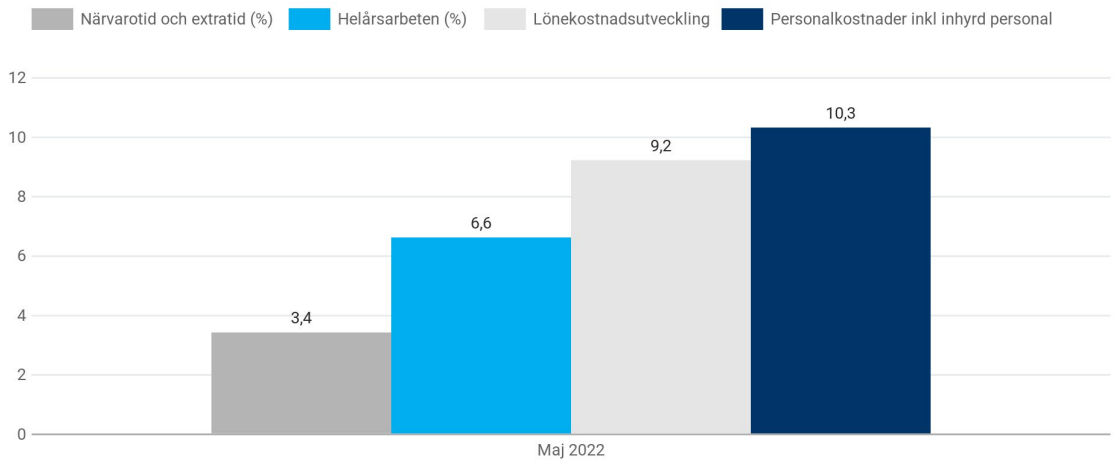
En majoritet av förvaltningens anställda arbetade under periodens början hemifrån, i enlighet med regionens rekommendation. Under perioden genomfördes en successiv återgång till kontoret.

Förvaltningen har fortsatt arbetet med att erbjuda tecknande av distansavtal för sina medarbetare.

I samband med återgången till kontoret har de förvaltningsövergripande grupperna Husgrupp och Husstyrgrupp etablerats för att omhänderta gemensamma lokalfrågor samt arbetsmiljöfrågor inom lindhagensområdet. Förvaltningen är representerad i båda grupperna samt i den gemensamma lokala samverkansgrupp som är under etablering. Arbetet med att utveckla Lindhagensgatan 100 med motsvarande koncept, för att möjliggöra ytterligare lokaleffektivisering, har påbörjats.

En översyn av den nya organisationen, som trädde i kraft den 1 september 2021, har påbörjats. Syftet är, att med utgångspunkt från målet om en långsiktig stabil verksamhet, möjliggöra eventuella justeringar.

2.1 Helårsarbeten



Personal - Förändring från fg år (%)

Helårsarbeten	Utfall	Budget	Budget avvik.	Förändr. % utfall fg år	Prognos år	Budget år	Budget avvik.
Personal - Helårsarbeten	739	808	-69	6,6%	808	808	0

Utfall i jämförelse med budget

Avvikelsen mellan utfall och budget för perioden avseende antal helårsarbeten beror främst på ej tillsatta vakanser. Dessa vakanser täcks till del av inhyrd personal samt

konsulter.

Prognos i jämförelse med budget.

Prognosen är att antalet helårsarbeten kommer att öka i takt med pågående konsultväxling och uppgå till budgeterat antal under året.

3 Ekonomi

3.1 Resultat

Resultat*	Utfall	Budget	Budget avvik.	Förändr. utfall fg år	Prognos år	Budget år	Budget avvik.
Sålda primärtjänster	14	17	-3	-2,4 %	40	40	0
Försäljning av IT-tjänster	538	551	-13	4,6 %	1 348	1 322	26
Uthyrning av lokaler	71	69	2	-4,7 %	171	167	4
Försäljning övriga tjänster	89	98	-9	1,3 %	234	235	-1
Erhållna bidrag	0	1	-1	-91,6 %	2	2	0
Övriga bidrag							
Övriga intäkter	34	32	2	-3,5 %	76	76	0
Verksamhetens intäkter	**747**	**767**	**-20**	**2,3 %**	**1 871**	**1 841**	**30**
Personalkostnader inkl inhyrd personal	-305	-288	-17	10,3 %	-718	-673	-45
Material och varor	-6	-4	-2		-12	-10	-2
Lokal- och fastighetskostnader	-97	-97	0	-7,6 %	-238	-233	-5
IT- och telekostnader	-245	-236	-9	3 %	-588	-567	-21
Övriga kostnader	-39	-54	15	-21,8 %	-119	-130	11
Verksamhetens kostnader	**-692**	**-680**	**-12**	**3 %**	**-1 676**	**-1 614**	**-62**
Avskrivningar	-91	-92	1	5,7 %	-204	-222	18
Finansnetto	0	0	0	30 %	0	0	0
Resultat**	**-37**	**-5,6**	**-31,4**		**-9**	**6**	**-15**

* mkr
** Omställningskostnader inklusive avskrivningskostnader. I detta resultat ingår effekten av den förändrade diskonteringsräntan i pensionsskulden.

Utfall i jämförelse med budget

Utfallet per den sista maj uppgår till -37 miljoner kronor och avviker från periodens budget på -5,6 miljoner kronor. Utfallet exklusive merkostnader för covid-19 och Berga Naturbruksgymnasium uppgår till -24 miljoner kronor. Periodens intäkter är 20 miljoner kronor lägre än periodens budget och periodens kostnader inklusive avskrivningar är 11 miljoner kronor högre än periodens budget. Avvikelsen på intäktssidan beror delvis på att fakturering för några av förvaltningens tjänster sker med viss fördröjning samt att vissa planerade uppdrag åt kunder ännu inte startat.

Utfallet i maj påverkades negativt av vissa engångseffekter. Exempelvis har licenser avseende hela året felaktigt bokförts endast på maj månads resultat. Det pågår arbete

att utveckla rutiner för att undvika liknande effekter på utfallet. Kostnaderna har under perioden påverkats av ett ökat behov av inhyrd personal samt konsulter inom upphandling och it-drift.

Utfallet för Berga Naturbruksgymnasium uppgår till -6 miljoner kronor. Underskottet förklaras av ökade kostnader för drivmedel, el och utsäde, eftersläpning av elevpengsutbetalning samt förändring av lager under perioden.

Den förvaltningsövergripande avvikelsen i jämförelse med föregående år förklaras till stor del av de verksamhetsövergångar som genomfördes under 2021.

Prognos i jämförelse med budget

Helårsprognosen visar att förvaltningens resultatkrav om 6 miljoner kronor kommer att uppnås, undantaget merkostnader för covid-19 om 15 miljoner kronor, som relaterar till upphandlingsverksamheten samt resultatet för Berga Naturbruksgymnasium. De främsta riskerna att inte uppnå resultatkravet är merkostnader på grund av verksamhetsövergång av it-drift till extern leverantör, samt försening av övergången till ny huvudman för Berga Naturbruksgymnasium.

Serviceförvaltningen har i stor utsträckning arbetat i kapp verksamhet som skjutits upp under pandemin. Då upphandlingsverksamheten är beroende av kompetens från andra verksamheter med hög belastning, pågår dock alltjämt arbete med en mängd uppskjutna upphandlingar. Även om pandemin i allt väsentligt anses vara över i Sverige, pågår ett omfattande arbete med hantering av coronaviruset i vår omvärld. Det innebär att även om förvaltningen närmar sig att vara i fas med genomförandet av upphandlingar är försörjningssituationen på intet sätt normaliserad. Nedstängningar i Kina, i kombination med globala försörjningsstörningar och nu också Rysslands anfallskrig mot Ukraina gör att det finns en fortsatt hög belastning på upphandlingsorganisationen.

Pågående outsourcing av it-drift (kapacitetstjänster) har lett till att personal sagt upp sig, och återrekrytering har inte varit möjlig nära verksamhetsövergång. För att säkra regionens och framför allt vårdens it-drift har uppkomna vakanser fått fyllas med inhyrd personal. Detta är en oförutsedd projektkostnad som inte funnits med i projektbudgeten för upphandlingsprojektet och som inte heller kan arbetas in i förvaltningens priser för tjänsten. Budgeteffekterna följs noggrant, och förvaltningen ser över på vilket sätt kostnaden kan minimeras.

Under det andra kvartalet beräknas konsultbehovet successivt trappas ned för att minimeras för resterande del av året.

Covid-19-effekt på utfall

Direkta merkostnader på grund av covid-19 uppgår under perioden till cirka 7 miljoner kronor och avser kostnader för inhyrd personal inom upphandling.

Covid-19-effekt på prognos

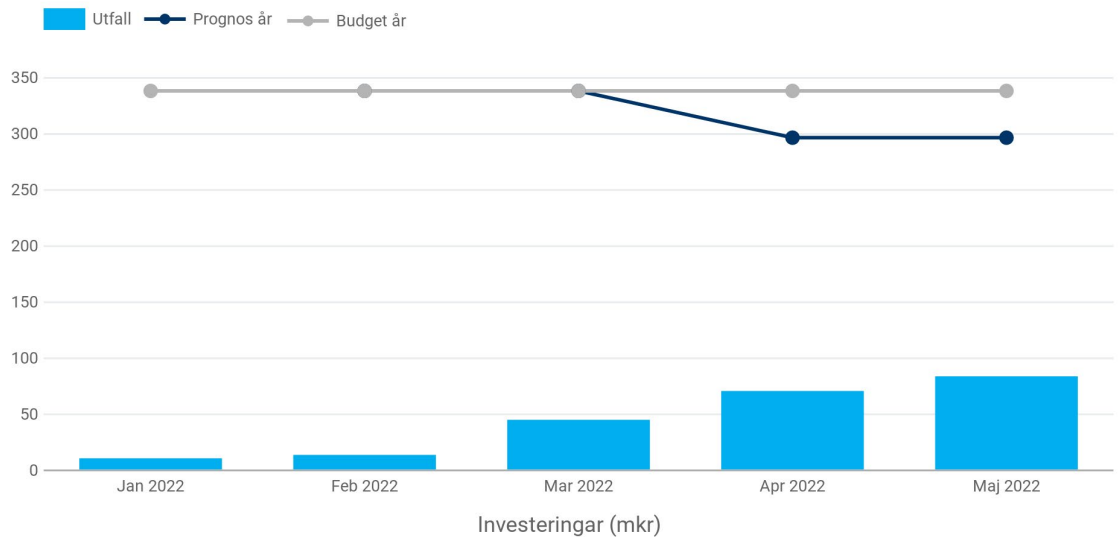
Covid-19-effekten på förvaltningens prognos uppgår till -15 miljoner kronor vilket avser kostnader för inhyrd personal och konsulter inom upphandling på grund av mycket hög arbetsbelastning samt en oförutsedd ökning av överklaganden av genomförda upphandlingar.

3.2 Åtgärdsprogram för ett resultat i balans

Åtgärd (mkr)	Kommentar	Utfall	Prognos	Budget 2022	Budget 2023
Summa					

Förvaltningens bedömning är att årets resultatkrav om 6 miljoner kronor kommer att uppnås undantaget merkostnader kopplat till covid-19. Arbete pågår med att identifiera åtgärder för att klara att hantera de kostnadsökningar som kan uppstå till följd av omvärldsfaktorer.

3.3 Investeringar



Utgift i jämförelse med budget

Investeringarna per maj uppgår till 83,1 miljoner kronor, vilket motsvarar en upparbetningsgrad på 24,6 procent i jämförelse med årets investeringsbudget på 338 miljoner kronor. Förvaltningen har under perioden gjort inköp av it-utrustning för 75,1 miljoner kronor. Övriga it-investeringar planeras för genomförande successivt under året.

Samlokaliseringsprojektet har hittills i år investerat för 8,0 miljoner kronor och ligger i

likhet med it-verksamheten under periodens investeringsbudget.

Ny- och ersättningsinvesteringar

Merparten av årets beräknade investeringar på 296 miljoner kronor avser ersättningsinvesteringar. Detta gäller främst it-investeringar, men också utbyten av datorer och nätverksutrustning.

Nyinvesteringar prognostiseras till 59,5 miljoner kronor och avser främst fastighetsrelaterade nyinvesteringar i samlokaliseringsprojektet till ett prognosvärde på 38,5 miljoner kronor, vilket är något lägre än budgeterade 44,3 miljoner kronor.

Investeringar (Mkr)	Utgift 2022	Budget 2022	Budget avvik.	Upparb grad (%)
Nyinvesteringar	59,5	68,5		
Ersättningsinvesteringar	236,4	269,4		
Totalt investeringar	**295,9**	**337,9**		

Prognos i jämförelse med budget

För 2022 beräknar serviceförvaltningen göra investeringar på totalt 296 miljoner kronor vilket, i jämförelse med helårsbudget för investeringar om 338 miljoner kronor är 42 miljoner kronor lägre och motsvarar en prognostiserad upparbetningsgrad om 88 procent.

Orsaken till att prognosen understiger budget är tidsförskjutningar både för flytten till lindhagensområdet inom ramen för samlokaliseringsprojektet samt nätutbyten på Karolinska Universitetssjukhuset i Solna och Huddinge samt Södersjukhuset. För it-investeringar är det fortsättningsvis mycket långa leveranstider, vilket orsakar förseningarna i investeringstakten.

Leveranstiderna gör investeringsprognosen osäker. Exempelvis har leveranser som var planerade i förra årets budget nyligen mottagits och det finns en risk att delar av årets budget kommer att förskjutas till nästa år.

Status enskilda investeringsobjekt

Ej aktuellt då förvaltningen saknar enskilda investeringsobjekt överstigande 100 miljoner kronor.

Status investeringsplanens genomförbarhet och risk

Övergripande hinder och risker finns, som kan medföra att genomförbarheten innevarande budgetår och nästkommande år påverkas. Dessa består av tidsförskjutningar som kan göra att utgifter spiller över från 2022 till 2023.

De tidsförskjutningar som kan uppstå på grund av långa leveranstider ger en osäkerhet som i prognosen har försökt beaktas så långt det är möjligt. Kundernas behov och

beställningar förändras under innevarande budgetår, vilket kan innebära svårigheter att göra korrekta uppskattningar av kommande investeringsutgifter.

Det har exempelvis nyligen framkommit att projektet att ersätta utrustningen för datakommunikation på Karolinska har skjutits fram. Planen var att projektet skulle kommit igång under innevarande år men är nu framflyttad. Exakt tidpunkt är ännu inte kommunicerad. Det innebär att det även blir förskjutningar i tioårsplanen för serviceförvaltningens investeringar.

Viss risk som medför att pågående och planerade investeringar fördyras finns för investeringar för 2023 och framöver. Under 2022 finns inga sådana risker. Övergripande risk för att nya, ej planerade, investeringsobjekt tillkommer, ser inte att finnas under 2022.

Ytterligare osäkerhet finns kopplat till de delar som kan bli föremål för upphandling inom it-drift, det vill säga lagring, backup och servrar. Osäkerheter till trots kvarstår dock serviceförvaltningens bedömning att totalprognosen för investeringar för perioden 2023–2032 kommer att understiga budget.