Regeringen

Dir. 2025:2

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Miljötillståndsutredningen (KN 2023:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 2025

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 kommittédirektiv om förenklade och förkortade tillståndsprocesser enligt miljöbalken (dir. 2023:78). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 december 2024. Uppdraget ändras genom att utredningstiden förlängs och nya uppgifter ges till utredningen.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska i stället redovisas den 21 januari 2025.

Utredaren ska nu även bland annat

- analysera möjligheterna att samla bestämmelser om hushållning i en särskild lag och ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas i ett tidigt skede,
- utreda om handläggningstiden i plan- och byggprocessen kan förkortas genom bland annat tydligare regler om vilket underlag som ska tas fram i planärenden och ändrad instansordning för överklagande,
- analysera om den totala handläggningstiden för tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förkortas genom till exempel ökade krav på prövningstillstånd eller ändrad instansordning,
- föreslå hur industriutsläppsdirektivet bör genomföras i det nya systemet för miljöprövning,

- analysera hur regelverket kan förändras i syfte att inte ställa högre krav än ramdirektivet för vatten kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheterna att nyttja befintlig flexibilitet i EU-regelverken för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det nya uppdraget ska delredovisas senast den 1 juli 2025 i den del som gäller bestämmelserna om hushållning med mark och vatten och senast den 31 december 2025 i den del som gäller att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken. Övriga delar ska redovisas senast den 31 mars 2026.

Uppdraget att överväga att samla hushållningsbestämmelserna i miljöbalken i en särskild lag i syfte att öka investeringsviljan

Prövning enligt miljöbalken sker i regel inom ramen för en integrerad prövning med möjlighet att lägga samman mål och ärenden i en prövningsinstans, beroende på vilka frågor som ska prövas. Ur ett effektivitetsperspektiv kan det vara fördelaktigt, eftersom målsättningen är att samtliga frågor lyfts in i en och samma tillståndsprocess. I projekteringsstadiet kan det dock samtidigt innebära flera nackdelar för den som avser att ansöka om ett miljötillstånd. Tröskeln kan vara hög för den som vill starta en ny verksamhet att dels säkra tillräckligt kapital, dels skaffa sig den kunskap som behövs för att förstå de miljörättsliga krav som ställs och hur kraven ska uppfyllas. Ett avgörande i ett sent skede som innebär att tillstånd inte ges kan innebära att stora investeringar går förlorade. Processen kan därmed sägas innebära ett högt risktagande för en sökande.

För att öka incitamenten att investera i industri, energiproduktion, djurhållning eller andra verksamheter med moderna miljövillkor är det fördelaktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Det finns därför skäl att överväga en annan, eller kompletterande, ordning. Målet ska vara att besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats ska kunna lämnas så tidigt som möjligt. Beskedet ska handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen enligt delar av nuvarande 3 och 4 kap. miljöbalken som rör hushållning med mark-och vattenområden. Det skulle kunna främja investeringsviljan och leda till att den totala tidsåtgången för tillståndsprocessen minskar. Detta bör övervägas utan att i detta

sammanhang utvärdera den betydelse och funktion som de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintressesystemet, har.

Utredaren ska därför

- bedöma om vissa av bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag,
- ta ställning till hur ett besked om det allmännas grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats kan lämnas så tidigt som möjligt och främst handla om avvägningar mellan motstående allmänna intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i plan- och byggprocessen

Överklagandeprocessen bör ses över

Beslut om detaljplaner och bygglov kan överklagas i flera olika instanser, vilket gör att plan- och byggprocesser ofta förlängs och planerade bostäder försenas, ibland med flera år. Med utgångspunkt i fortsatt rättssäkerhet för såväl enskilda som andra aktörer bör det finnas utrymme för effektivisering av dessa processer.

Förutsättningarna bör ses över ur ett brett perspektiv. Gällande planprocessen bör det övervägas vilken krets samråd ska ske med, hur kungörelseförfarandena ska utformas, vilken krets som ska få ett meddelande om beslut skickat till sig samt vilka som ska anses ha klagorätt. Gällande överklagandeprocessen ska krav på prövningstillstånd, ändrad instansordning samt förutsättningar för att införa en avgift för överklagande utredas. Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och eventuella begränsningar ska vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt.

För att ytterligare effektivisera processerna bör det ses över om tidsfrister kan införas i handläggning av överklagande och på så sätt korta överklagandeprocessen. En förkortad ledtid för de byggprojekt där

detaljplanen eller lovbeslutet överklagas bör leda till en snabbare byggprocess och därmed ökat byggande.

Utredaren ska därför

- utreda hur den totala handläggningstiden kan förkortas genom ökade krav på prövningstillstånd och en ändrad instansordning,
- utreda hur kretsen som kommunen i detaljplaneärenden ska samråda med, underrätta om beslut m.m. samt vem som får överklaga sådana beslut kan minskas,
- utreda införandet av en avgift för överklagande av ärenden enligt plan- och bygglagen,
- klarlägga möjligheten att korta handläggningstiden i överklagandeprocessen i övrigt,
- analysera om det på andra sätt går att minska antalet överklaganden,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med uppdraget och föreslå de ytterligare förenklingar som bedöms lämpliga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningsbördan i detaljplaneprocesserna kan minskas

Det tar allt längre tid att ta fram detaljplaner. Ett problem som ofta framhålls är att antalet utredningar som ska tas fram inom ramen för planprocessen har ökat utan att planeringsförutsättningarna ändrats väsentligt jämfört med tidigare. Kommuner och länsstyrelser saknar tillräckliga incitament att begränsa omfattningen på utredningar och antalet utredningar (jfr. Produktivitetskommissionens delbetänkande, SOU 2024:29, och Initiativet Bygg i tids reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser). Utdragna och onödigt kostsamma detaljplaneprocesser är problematiskt för såväl enskilda privata aktörer som för samhället i stort. Det förefaller dock finnas ett utrymme att effektivisera processerna så att ledtiderna och kostnaderna minskar och byggandet av bland annat bostäder kan öka. Det krävs en tydligare avvägning mellan relevant utredningsbehov och ökade kostnader för byggaktörer och de samhällsekonomiska kostnader som uppstår med försenade och mer kostsamma projekt.

Med effektiva processer kan ledtiderna och kostnaderna minska och byggandet av bland annat bostäder öka.

Utredaren ska därför

- analysera förslaget från Initiativet Bygg i tids reformagenda som rör incitament för kommuner att korta ledtider för planprocesser och bedöma om en sådan ändring kan korta ledtiderna, om det riskerar att göra kommunerna mindre benägna att ta fram nya detaljplaner och om det är lämpligt i övrigt,
- bedöma om det offentligas behov av utredningar inom ramen för planprocessen kan begränsas och förtydligas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att korta tidsåtgången för prövning i samband med överklagande

Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken bör kunna förkortas. Ett sätt att förkorta prövningen kan vara att begränsa möjligheten att överklaga eller använda andra styrmedel som kan minska antalet överklaganden.

Tillgång till rättslig prövning är en central del av rättssystemet och begränsningar av möjligheten att överklaga eller andra styrmedel för att minska antalet överklaganden ska vara förenliga med grundläggande rättsliga principer samt EU-rätt och internationell rätt, bland annat konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen.

Utredaren ska därför

- undersöka om den totala handläggningstiden kan förkortas exempelvis genom ökade krav på prövningstillstånd och en ändrad instansordning,
- utreda om kretsen som får överklaga kan och bör minskas när det gäller domar eller beslut enligt miljöbalken,
- utreda om det finns skäl att på samma sätt begränsa kretsen som får överklaga andra domar eller beslut än sådana som följer av miljöbalken och som överprövas av mark- och miljödomstol,
- utreda om det på annat sätt än att minska kretsen klagoberättigade går att minska antalet överklaganden, samtidigt som kraven på rättssäkerhet tillgodoseses, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att genomföra industriutsläppsdirektivet i det nya miljöprövningssystemet

Sedan regeringen beslutade om kommittédirektiv för Miljötillståndsutredningen har Europaparlamentet och rådet beslutat om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1785 av den 24 april 2024 om ändring av industriutsläppsdirektivet (ändringsdirektivet). Europaparlamentet och rådet har också ersatt Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar med förordning (EU) 2024/1244 om rapportering av miljögifter från industrianläggningar och inrättande av en portal för industriutsläpp. Ändringsdirektivet ska vara genomfört den 1 juli 2026. Arbetet med genomförandet av ändringsdirektivet inom ramen för det nuvarande systemet för miljöprövning sker inom Regeringskansliet.

Det finns anledning att analysera hur direktivet bör genomföras i ett nytt system för miljöprövning.

Utredaren ska därför

- analysera hur direktivet bör genomföras i det miljöprövningssystem som utredningen föreslår, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att nyttja befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen

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) innehåller bestämmelser om förvaltning av vattenförekomster i syfte att hindra ytterligare försämring och skydda eller förbättra statusen.

Med utgångspunkt i bedömningar av vattenanvändning, påverkan på och tillståndet i miljön samt möjligheter att genomföra åtgärder beslutar de länsstyrelser som har bemyndigats att meddela föreskrifter om

miljökvalitetsnormer för vatten (vattenmyndigheterna) inom ramen för vattenförvaltningen om klassificering och miljökvalitetsnormer för vattenförekomsterna vart sjätte år. Miljökvalitetsnormerna ska därutöver även omprövas vid behov. För att Sverige ska kunna möta klimatomställningens utmaningar och säkra näringslivets konkurrenskraft bör befintlig flexibilitet i ramdirektivet för vatten nyttjas för att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen.

Under en pågående tillståndsprövning för en verksamhet eller åtgärd som påverkar vattenmiljön kan i regel endast vattendelegationen inom vattenmyndigheten besluta om avvikelser, undantag och ändringar i miljökvalitetsnormerna för att möjliggöra ändamålsenliga villkor. Eftersom den tillståndsprövande instansen saknar samma möjligheter kan det bidra till förseningar i tillståndsprocessen och minskad flexibilitet.

Om verksamhetsutövare av vattenverksamheter lämnade miljörapporter skulle det öka kunskapen om vattenförekomsters status och därmed generera mer tillförlitliga klassificeringar samt sannolikt kunna bidra till ökad tillämpning av undantag från gällande kravnivå. Det motverkar osäkra statusklassificeringar som riskerar att medföra svåra bedömningar och dröjsmål i tillståndsprövningen vad gäller kraven på underlaget och verksamheten. Bristen på miljöövervakning och annan data för vatten påverkar inte bara tillståndsprövningarna negativt utan också åtgärdsarbetet. Åtgärder som förbättrar vattenkvaliteten kan skapa utrymme för utveckling av befintliga och nya verksamheter.

Flertalet av vattenverksamheterna avser anläggningar i vatten av engångskaraktär. För sådana vattenverksamheter fyller krav på återkommande miljörapportering inte någon funktion. Det är i huvudsak de vattenverksamheter som medför en betydande och kontinuerlig påverkan på miljön som bör komma i fråga för krav på återkommande miljörapportering. Miljörapporteringen ska i likhet med den för miljöfarlig verksamhet inte innebära en utökad utredningsskyldighet eller administrativ börda utan bör fokusera på relevanta driftsförhållanden vid den aktuella vattenverksamheten. En återkommande miljörapportering skulle kunna ge utökad kunskap om vattenförekomsters status och därmed påverka klassificeringen av vattenförekomsterna och fastställandet av miljökvalitetsnormer som kan bidra till en effektivare tillståndsprövning. Det

finns anledning att analysera med vilka tidsintervall det är lämpligt och ändamålsenligt att miljörapport lämnas in för olika vattenverksamheter.

Utredaren ska därför

- analysera hur det svenska regelverket kan förändras i syfte att öka förutsebarheten och minska tidsåtgången i miljötillståndsprocessen samt att inte ställa högre krav i förhållande till vad ramdirektivet för vatten kräver, särskilt i fråga om processuella krav och i fråga om möjligheten att nyttja de undantag som finns i direktiven,
- analysera om det bör ställas krav på miljörapportering för vissa vattenverksamheter för att bidra till att tillgängliggöra behövliga data och underlag, förbättra bedömningarna av vattenförekomsters status, förbättra statusklassificeringar av vattenförekomster och öka tillämpningen av undantagen, samt ta ställning till hur ofta en sådan miljörapportering bör ske,
- analysera och lämna sådana förslag som har nära samband med föregående punkt och föreslå de ytterligare effektiviseringar och förenklingar som bedöms lämpliga,
- analysera hur prövning och beslut om avvikelser, undantag och ändringar i fråga om miljökvalitetsnormer kan effektiviseras för att möjliggöra rimliga och ändamålsenliga miljövillkor, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha löpande kontakt med myndigheter, berörda branschföreträdare och andra berörda aktörer.

Kommissionen har i EU-pilotförfaranden ställt frågor om det svenska genomförandet av industriutsläppsdirektivet, (EUP[2017]9241), och ramdirektivet för vatten, (EUP[2021]9898). Kommissionen har i ett beslut om en formell underrättelse ansett att Sverige har underlåtit att uppfylla vissa skyldigheter enligt ramdirektivet för vatten, (INFR(2024)2236, C(2024)8265 final). Utredaren ska löpande informera Regeringskansliet om förslag till ändringar av genomförandet av industriutsläppsdirektivet och ramdirektivet för vatten med hänsyn till pågående EU-pilotsförfaranden och överträdelseärendet.

Uppdraget enligt de ursprungliga direktiven ska redovisas den 21 januari 2025. Uppdraget ska delredovisas vad avser uppdraget om hushållningsbestämmelserna senast den 1 juli 2025. Uppdraget ska delredovisas vad avser att korta tidsåtgången för prövning i plan- och bygglovsprocessen och i samband med överklagande enligt miljöbalken senast den 31 december 2025.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)