

Vattenfall AB
Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Klimat- och näringslivsdepartementet
Miljöprövningsenheten
Kn.remissvar@regeringskansliet.se

Datum:
2025-06-13

Kontakt: Rebecca Rieschel
E-mail: rebecca.rieschel@vattenfall.com

Telefon: +46702288659

Diarienummer: KN2025/00288

Remissvar avseende SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Vattenfall är ett ledande energiföretag på den europeiska marknaden som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi arbetar för en framtid där det är möjligt för alla att leva fossilfritt och vi ser bortom vår egen bransch för att ta reda på var vi verkligen kan göra skillnad. Tillsammans med våra samarbetspartner tar vi på oss ansvaret för att hitta nya och hållbara sätt att elektrifiera transporter och industri. Vattenfall är helägt av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

VATTENFALLS SAMMANFATTANDE INSTÄLLNING OCH SYNPUNKTER

Vattenfall tillstyrker utredningens övergripande förslag om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som prövas av en ny Miljöprövningsmyndighet förutsatt att rätt kompetens och resurser kan säkerställas vid den nya prövningsmyndigheten utan att tillsynsmyndigheter och överprövningsmyndigheter dräneras på densamma. Det är angeläget att övergången till ett nytt prövningssystem genomförs effektivt och med minsta möjliga påverkan på sådana prövningar som behöver ske i närtid.

Vattenfalls synpunkter i övrigt kan i huvudsak sammanfattas enligt följande.

- Vattenfall ser positivt på förslaget att prövningsmyndigheten, och inte verksamhetsutövaren, ansvarar för det offentliga samrådet. Detta kan minska risken för avvísning på grund av formella brister och möjliggör mer detaljerade synpunkter.
- Vattenfall föreslår att fler prövningar, bl.a. enligt 7 och 8 kap. miljöbalken och omprövningen av vattenkraften, flyttas till den nya prövningsmyndigheten. Detta skulle bidra till en mer samlad och effektiv prövning, samt säkerställa att frågornas miljöpåverkan bedöms med den expertis och de resurser som den nya myndigheten kan erbjuda.

- Vattenfall avstyrker förslaget om att införa ett krav på motiverat yttrande från prövningsmyndigheten. Detta leder till en omotiverad ökad administrativ börda som riskerar att fördröja istället för att effektivisera prövningsprocessen. Eftersom det inte heller ska vara bindande för den efterkommande tillståndsprövningen så kan värdet även av den anledningen ifrågasättas.
- Vattenfall avstyrker förslaget att begränsa tillståndens rättskraft till endast uttryckligen reglerade frågor. Detta kan leda till minskad förutsägbarhet och ökad administration för verksamhetsutövaren.
- Vattenfall avstyrker förslaget att prövningsmyndigheten ska ges möjlighet att begära omprövning, eftersom det bedöms leda till ökad osäkerhet som kan hämma viljan att initiera miljöförbättrande åtgärder som kräver prövning. Detta bör vara en uppgift för tillsynsmyndigheten.
- Vattenfall föreslår att rådighet som en processförutsättning för en ansökan om vattenverksamhet slopas.
- Vattenfall föreslår att det bör utredas om miljöprövningen för elnät bör centreras och samordnas hos den nya Miljöprövningsmyndigheten för att säkerställa en samlad och rättssäker prövning.

VATTENFALLS ÖVERGRIPANDE INSTÄLLNING

Vattenfall instämmer i utredningens analys av reformbehovet, dvs. att dagens process och regelverk för miljötillståndsprövning kan beskrivas som oöverskådlig, svårförståelig och svårtillämpad och att det därför är angeläget med en enklare, effektivare och mer ändamålsenlig process och reglering.

Vattenfall delar utredningens bedömning att en ny reglering med krav på prövning av verksamheter och åtgärder genom miljöprövning bör ta sin utgångspunkt i EU-rättens krav på förprövning genom tillstånd respektive genom ett granskningsförfarande där en verksamhets eller åtgärds betydande miljöpåverkan först bedöms innan tillståndsplikt inträder. Vattenfall delar även bedömningen att det är lämpligt att nuvarande anmälninginstitut inte används i de situationer där EU-rätten ställer krav på förprövning genom tillstånd eller granskningsförfarande.

Vattenfall anser att de övergripande förslag som utredningen lämnar om att införa en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess som provas av en ny Miljöprövningsmyndighet ger förutsättningar för att nå målet med en enklare, effektivare och mer ändamålsenlig process och reglering jämfört med dagens system. Förslaget bedöms också öka förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning.

Vattenfall tillstyrker därför att den föreslagna reformen genomförs, förutsatt att rätt kompetens och resurser kan säkerställas vid den nya prövningsmyndigheten. Genomförandet behöver även samordnas med genomförandet av flera andra förslag som nu remitteras, däribland för det ändrade förnybarhetsdirektivet, kärnkraftsprövningsutredningen (SOU 2025:7) och förslag som kommer från miljötillståndsutredningens fortsatta utredningsdirektiv. Det är viktigt att det nya prövningssystemet blir genomarbetat och sammanhängande för att effektivitetsvinsterna ska nås.

Vattenfall avstyrker det föreslagna andrahandsalternativet att sex länsstyrelser ges det ansvar som den nya myndigheten ska ha enligt förstahandsförslaget. Vattenfall bedömer att de fördelar som finns med en fristående myndighet inte kan uppnås med andrahandsalternativet som i praktiken skulle vara att bevara miljöprövningsdelegationerna med de utmaningar som finns idag.

Utredningen är mycket omfattande och Vattenfall begränsar sig i det följande till att huvudsakligen lämna specifika synpunkter på de delar av utredningens förslag som Vattenfall anser bör ändras eller utgå.

VATTENFALLS SPECIFIKA SYNPUNKTER

Nedan följer Vattenfalls specifika synpunkter indelade efter respektive avsnitt i betänkandet.

14.6 En ny organisation för miljöprövning

Vattenfall är som utgångspunkt positivt till huvudalternativet att inrätta en ny central miljöprövningsmyndighet med regionala kontor. Inrättandet av en miljöprövningsmyndighet bedöms utgöra en förutsättning för andra centrala förslag i utredningen kopplat till miljöbedömningsprocessen. Huruvida förändringen kommer att leda till effektivare och mer förutsägbara processer kommer dock primärt bero på om erforderlig kompetens kan säkras långsiktigt till den nya myndigheten och det är angeläget att tillräckligt med resurser tillskjuts över tid. Lika viktigt är att tillskapandet av den nya myndigheten inte dränerar tillsynsmyndigheterna och överprövningsinstanserna på kompetens. Kan inte kompetensen säkras i hela kedjan är risken att förslaget leder till motsatt effekt. Det är också viktigt att den nya myndigheten får en tydlig central styrning i syfte att verka för enhetliga bedömningar och att motverka omotiverad regional skillnad vid prövningen.

Det bör författningsregleras vilken sammansättning den nya myndigheten ska ha för att vara beslutsför och den bör omfatta minst en kvalificerad jurist och en tekniskt kunnig motsvarande dagens tekniska råd. Att detta författningsregleras kan bidra till att säkra rätt kompetens även på lång sikt. Det motverkar även risken att besparingsskäl eller rekryteringsproblematik leder till lägre kompetens hos de som fattar beslut om tillstånd än vad som är fallet idag. En inte obetydlig farhåga är att en myndighet kan ha än större utmaningar att attrahera den kompetens som krävs, jämfört med en domstol. Bestämmelser som reglerar myndighetens sammansättning skulle med fördel kunna utformas likt 18-20 §§ i förordningen (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer och alltså innefatta att regeringen förordnar om tjänsterna. Detta skulle särskilja tillsättningarna från vanliga befattningar på andra förvaltningsmyndigheter och därmed kunna bidra till ökad attraktionskraft. Det är även viktigt att handläggare och övrig personal har rätt kompetens och att det föreligger utvecklingsmöjligheter, för att främja att kompetens och erfarenhet kontinuerligt säkerställs och bibehålls.

Vattenfall avstyrker andrahandsalternativet, att miljöprövningen koncentreras till sex länsstyrelser och att dessa även hanterar miljöbedömningsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken. Nackdelen med den ordning som genomförandet av en stor reform riskerar att medföra övervägs i det alternativet inte av några positiva effekter eftersom merparten av dagens problem hos miljöprövningsdelegationerna då kommer att kvarstå.

Utöver resurs- och kompetensfrågan aktualiserar övergången från domstolsprövning till förvaltningsprocess ett antal andra frågor av betydelse för miljöprövningens förutsägbarhet och effektivitet. Skyldigheten för mark- och miljödomstolen att (som huvudregel) hålla huvudförhandling borgar för ett mer förutsägbart resultat eftersom det vid tillståndsprövning

ofta är ett synnerligen omfattande och många gånger komplext prövningsunderlag som med fördel presenteras muntligt med möjlighet för de närvarande att ställa frågor och reda ut otydligheter. Det är angeläget att övergången till en miljöprövningsmyndighet inte försämrar sökandens rätt att få presentera ansökan vid ett sammanträde samt att hålla syn ute på verksamhetsområdet. Resurser och förutsättningar för en delvis muntlig process måste således säkerställas vid den nya myndigheten. Detta behöver också författningsregleras.

Möjligheten till anslutningsöverklagande försvinner för de ärenden som i nuvarande process inleds i mark- och miljödomstolen. Detta bedöms vara en nackdel som riskerar att leda till att mer resurser både hos parter och myndigheten går åt till att klaga "för säkerhets skull" för att sedan återkalla. Det bör kunna läggas till en bestämmelse som möjliggör anslutningsöverklagande i nya 20 kap. miljöbalken.

Det framstår som önskvärt att prövningsmyndigheten får ta över fler ärenden än de som föreslås i avsnitt 14.6.9. Även dispens och tillståndsärenden enligt 7 och 8 kap. miljöbalken bör inkluderas. Se även nedan om avsnitt 14.7.13.

Vattenfall ser även positivt på att utredningen fått ytterligare tid att utreda frågan om lämpliga ändringar i instansordningen då det är en komplex och viktig fråga där effektivitet och kortade prövningstider ställs mot rättssäkerhet.

14.7 En ny tillstånds- och granskningsplikt

Vattenfall ställer sig positiv till utredningens förslag som innebär att svensk rätt linjeras med EU-rätten avseende krav på tillstånd för verksamheter som anses medföra betydande miljöpåverkan. Det bidrar till att säkerställa svensk industris konkurrenskraft och till att underlätta genomförandet av ändrad eller ny EU-lagstiftning. Vattenfall anser att det är bra att både beslut om miljötillstånd och igångsättningsbesked ska omfattas av rättskraft.

Att den motiverade slutsatsen inte tycks omfattas av rättskraft väcker frågor i relation till tillståndsprövning enligt sektorslagstiftning där den slutliga tillståndsgivningen inte görs av den nya Miljöprövningsmyndigheten. Det hade varit önskvärt med en fördjupad analys av hur en effektiv miljöbedömning kan ske i de här fallen. Vattenfall lämnar synpunkter avseende forumfrågan för elnätsprövningen se vidare under sista avsnittet i detta yttrande. Synpunkterna har relevans även för annan tillståndsprövning enligt sektorslagstiftning, exempelvis kärntekniklagen, och att utgångspunkten då bör vara att renodla sektorslagstiftningen så att prövningen enligt miljöbalken inte omfattas av sektorsmyndighetens prövning.

14.7.7. Vilka verksamheter som ska omfattas av granskningsplikt, särskilt om vattenverksamhet

Utredningen föreslår att berörda myndigheter ges i uppdrag att ta fram förslag på vilka vattenverksamheter som istället för granskningsplikt skulle kunna omfattas av anmälningsplikt och läggas till i 19 § förordningen om vattenverksamheter (även avsnitt 14.18.3) Bortledning av grundvatten görs med utredningens systematik till granskningspliktig verksamhet. Åtgärder av mindre omfattning som sker i syfte att exempelvis länshålla schaktgropar där ytligt grundvatten kan förekomma bör dock lämpligen kunna omfattas av anmälningsplikt. En sådan lösning skulle då också öppna upp för att länshållning i liten omfattning helt kan undantas också från anmälningsplikt enligt nya 19 a § förordningen om vattenverksamheter (uppenbarhetsrekvisitet).

14.7.13 Annan tillståndsplikt enligt miljöbalken m.fl.

Utredningen föreslår att prövningen av tillstånd och dispenser enligt 7-8 kap. miljöbalken ska ligga kvar enligt nuvarande ordning och inte flyttas över till den nya prövningsmyndigheten. Utredningen ser risker med att det skulle medföra en mer komplex och tidskrävande hantering av dessa ärenden än vad som är ändamålsenligt. Vattenfall ser fördelar med att centralisera miljöprövningen genom att samla så många miljöprövningar som möjligt i första instans hos den nya myndigheten och utgår ifrån att den nya myndigheten kommer ha kompetens att anpassa prövningen efter ärendetyp och komplexitet.

Eftersom Miljöprövningsmyndigheten föreslås pröva sådana övriga tillstånd och dispenser enligt miljöbalken, när de uppkommer inom ramen för ett tillståndsärende enligt 9 och 11 kap. miljöbalken på motsvarande sätt som gäller i dag, bör myndigheten få hantera dessa frågor även när de uppkommer utanför miljöprövning. Vattenfall anser att så många tillstånds- och dispensärenden som möjligt, som idag provas av länsstyrelserna i första instans, ska lyftas över till den nya Miljöprövningsmyndigheten. Det gäller åtminstone prövning enligt regelverken om Natura 2000 och artskydd, som har ursprung i EU-rätten. Detsamma gäller omprövning för moderna miljövillkor för produktion av vattenkraftsel enligt 24 kap. 10 § miljöbalken, där Vattenfalls farhåga är att mark- och miljödomstolarnas resurser att som första instans hantera dessa ärenden gradvis kommer att urholkas och där det är naturligt att även dessa ärenden kompetensmässigt behöver kunna hanteras av en miljöprövningsmyndighet som ska hantera andra vattenrättsliga ansökningsmål. Genom att fler ärenden hanteras av den nya myndigheten skapas än bättre förutsättningar att bygga kompetens vilket borgar för en likriktad tillämpning i likartade frågor. En sådan ordning bidrar också till att länsstyrelsens tillsynsroll renodlas mer, vilket Vattenfall ser som positivt. Däremot, fristående ärenden som har stark lokal förankring, som tex. dispens från förbud enligt strandskyddsbestämmelserna eller tillstånds- och dispensprövningar enligt föreskrifter för naturreservat eller vattenskyddsområden, kan i ett första steg ligga kvar enligt nuvarande ordning, för att eventuellt utvärderas på sikt.

14.8 En tydligare miljöbedömningsprocess

14.8.3 Specifik miljöbedömning endast om tillstånd krävs

Vissa specifika verksamheter

Avskogning i syfte att ändra markanvändningen har gjorts granskningspliktig med verksamhetskod 2.20 i bilaga 3 till förslaget till miljöprövningsförordningen. Utredningen hänvisar till Klimat- och näringslivs-departementets promemoria *Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet* KN2023/04664 2023. I den promemorian föreslogs emellertid ett nedre gränsvärde om 5000 kvadratmeter. Det gränsvärdet är väl avvägt och bör därför införlivas i verksamhetskoden 2.20 för att inte ge koden en onödigt vidsträckt tillämpning.

14.8.7 Synpunkter inför avgränsningsyttrande

I 6 kap. 30 § miljöbalken föreslås att Miljöprövningsmyndigheten ska ge länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och andra berörda myndigheter tillfälle att inkomma med synpunkter på uppgifterna i begäran om ett avgränsningsyttrande inom 30 dagar. Det är viktigt för effektiva miljöprövningar att uttrycket *andra berörda myndigheter* förenas med tydlig vägledning i motiv och författningskommentar så att bestämmelsen inte får en extensiv tolkning och Miljöprövningsmyndigheten remitterar ärenden till onödigt många myndigheter. Det bör dock

författningsregleras att när sökanden önskar att en viss myndighet ska tillfrågas så ska miljöprövningsmyndigheten remittera till denna såvida det inte är uppenbart omotiverat. T.ex. kan Försvarsmakten vara en viktig remissmyndighet vars synpunkter behöver komma in tidigt till ett projekt.

14.8.9 Ett offentlig samråd

Vattenfall ser positivt på att det är myndigheten och inte verksamhetsutövaren som ansvarar för ramarna för det offentliga samrådet. Det bedöms kunna minska risken för avvísning med hänvisning till formella brister i samrådet och borgar för att verksamhetsutövaren ska kunna fokusera på de materiella delarna av ansökan och miljöbedömningen samt hänsyn till motstående intressen. Genom det nya förslaget sker samrådet i ett senare skede när ansökan har bedömts komplett av Miljöprövningsmyndigheten, vilket borgar för att de inkomna synpunkterna som lämnas kan blir mer detaljerade och precisa än vid dagens tidiga samråd inför att en ansökan om miljötillstånd lämnas in.

Vattenfall uppfattar att det avsedda förslaget är att skriftliga synpunkter som lämnas under samrådet ska ges in till den föreslagna Miljöprövningsmyndigheten (och till verksamhetsutövaren om det anges i kungörelse att synpunkter ska lämnas även till denne). Det framgår dock inte av lagtexten att synpunkter ska lämnas till *Miljöprövningsmyndigheten*, särskilt inte med tanke på utformningen av den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 41 a § miljöbalken. Vattenfall anser att det, bl.a. med beaktande av förvaltningsrättsliga principer, är lämpligt att synpunkter alltid ges in till Miljöprövningsmyndigheten. Detta bör klargöras i lagtexten.

14.8.10 Ett förtydligat gränsöverskridande samråd

Vattenfall avstyrker förslaget att påbörja det gränsöverskridande samrådet redan i stadiet när Miljöprövningsmyndigheten tar in synpunkter från myndigheter inför avgränsningsyttrandet (enligt förslaget i 14.8.7) eftersom det medför en risk för förseningar och ökar risken att steget med inhämtande av synpunkter inför avgränsningsyttrandet ses som ett första samråd. Kravet enligt Esbo-konventionen är att det gränsöverskridande samrådet ska inledas senast samtidigt som den egna allmänheten bjuds in.

Vattenfall motsätter sig även att Naturvårdsverket föreslås få en utökad roll i att godkänna underlaget som ska skickas gränsöverskridande, både underlaget inför avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 30 § miljöbalken och inför samrådet enligt 6 kap. 39 § miljöbalken, eftersom det riskerar tidsfördröjningar. I det föreslagna systemet är Miljöprövningsmyndigheten ansvarig för att avgöra avgränsningen på miljökonsekvensbeskrivningen och hålla i det nationella samrådet och det bör därför vara den som bäst avgör om underlaget är tillräckligt även i gränsöverskridande frågor. Naturvårdsverket är idag nationell kontaktpunkt enligt Esbo-konventionen men om ansvaret för miljöbedömningen och -provningen inklusive genomförandet av samrådsprocessen flyttas till en ny central prövningsmyndighet är det inte längre lika självklart att Naturvårdsverket fortsatt bör vara det. Mer logiskt vore istället att den nya Miljöprövningsmyndigheten håller även i det gränsöverskridande samrådet.

14.8.11 Prövningsmyndighetens motiverade slutsats

Vattenfall avstyrker utredningens förslag om ändrade bestämmelser om en motiverad slutsats. De främsta motiven för den aktuella förändringen synes vara dels att en ändring krävs till följd

av EU-rätten, dels att säkerställa att miljöbedömningsprocessen genomförs på ett korrekt sätt och därigenom undvika osäkerheter om ansökans tillräcklighet i den fortsatta processen.

Vattenfall delar inte utredningens slutsats att EU-rätten, bl.a. MKB-direktivet, kräver att den motiverade slutsatsen ges en annan omfattning och inriktning än enligt dagens system. De skäl som framförs i prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar s. 141 ff. är alltså giltiga. Såvitt Vattenfall känner till har EU-kommissionen inte heller riktat kritik mot det svenska systemet i detta avseende.

Vattenfall kan vidare inte se att det föreslagna systemet med en motiverad slutsats skulle kunna leda till annat än en marginellt högre grad av säkerhet om ansökans fullständighet (enligt prövningsmyndigheten) jämfört med dagens system. Även dagens system innebär att utgångspunkten är att ansökan är komplett i samband med att den kungörs, jämför 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken och motiven till den bestämmelsen (a. prop. s. 134 f.). Det finns däremot varken med dagens system eller med utredningens förslag några garantier för att en avvisning inte sker i ett sent skede av processen. Dessutom ser Vattenfall en stor risk för att kraven på den motiverade slutsatsen leder till att prövningen hos den nya myndigheten drar ut på tiden och alltså motverkar syftet med utredningens förslag, dvs. att åstadkomma en snabb och effektiv prövning.

Att skapa ett system som ger en hög grad av säkerhet om ansökans fullständighet i ett så tidigt skede som möjligt av prövningen är förstås önskvärt. Eftersom Vattenfall bedömer att utredningens förslag inte når det målet i högre utsträckning än dagens system anser bolaget att nuvarande ordning, med ett godkännande av miljökonsekvensbeskrivning i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs, bör kvarstå.

Angående det närmare innehållet i den föreslagna bestämmelsen om motiverad slutsats föreslår utredningen att den motiverade slutsatsen ska avse verksamhetens betydande miljöpåverkan och inte, som enligt nuvarande bestämmelse, en samlad bedömning av miljöeffekterna som verksamheten kan antas medföra. Ändringen kan framstå som obetydlig, men innebär tvärtom en stor förändring, som inte framstår som avsedd. I motiven till ändringen hänvisar utredningen till de ord och uttryck som används i den svenska översättningen av MKB-direktivet och att uttrycket betydande miljöpåverkan av den anledningen är att föredra. Inom ramen för miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige avses med påverkan vanligtvis den direkta påverkan av den fysiska åtgärden i sig, med effekt den förändring som uppkommer i omgivningen och med konsekvens betydelsen av denna förändring. I internationella sammanhang görs inte alltid denna tydliga uppdelning (a. prop. s. 75 f.). Det betyder däremot inte att en sådan uppdelning, mot bakgrund av ordens betydelse i en svensk kontext, bör frångås i den svenska lagtexten.

Med utredningens förslag till lydelse av den aktuella bestämmelsen skulle den motiverade slutsatsen således endast avse den oftast begränsade påverkan av den fysiska åtgärden i sig som verksamheten ger upphov till och därmed inte de effekter och konsekvenser som följer av denna påverkan (samtliga aspekter ska enligt förslaget däremot fortsatt ingå i den miljökonsekvensbeskrivning som verksamhetsutövaren tar fram). En sådan förändring kan inte vara avsedd. Vattenfall anser att de utgångspunkter för ord och uttryck som beskrivs i a. prop. (s. 75 f.) fortsatt bör styra vilka ord och uttryck som används i författningstext.

14.8.12 Ny reglering om sammanträde och besiktning

Vattenfall anser att förslaget att prövningsmyndigheten ska hålla sammanträde med besiktning på platsen endast om det behövs för utredningen i ärendet är en bra huvudregel som bör genomföras med tillägget att ett sammanträde eller besiktning/syn ska hållas om sökanden

begär det i enlighet med vad som gäller i dag enligt 22 kap. 16 § miljöbalken. Anledningen till Vattenfalls inställning är att många av de ärenden som den nya myndigheten ska pröva kommer vara omfattande och ingripande verksamheter som med fördel bör presenteras för prövningsmyndigheten vid ett sammanträde under vilket det även finns möjlighet att på ett effektivt sätt reda ut eventuella frågetecken som kvarstår kring ansökan. Det är visserligen så att det redan av utredningens förslag bör följa att sammanträde ska hållas för denna typ av ärenden. För att säkerställa för verksamhetsutövaren att detta också blir fallet bör en regel tillkomma som anger att sammanträde alltid ska hållas om verksamhetsutövaren begär det.

14.9 En mer samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

14.9.3 Samlad reglering om innehåll och utformning av en ansökan i ett ärende om miljöprövning

Ta bort kravet på rådighet som en processförutsättning för vattenverksamhet

Utredningen ger förslag med syfte att förtydliga och ensa krav på ansökans innehåll samt att dessa krav ska ligga på ett EU-rättsligt minimum. Ett förslag som saknas är dock att slopa kravet på rådighet som en förutsättning för att en ansökan om vattenverksamhet ska kunna tas upp till prövning. Detta är ett nationellt krav som inte har någon motsvarighet när det gäller miljöfarlig verksamhet (jfr sid. 1120 i betänkandet). Kravet synes vara en historisk rest som inte är motiverad och som redan i upprepade utredningar föreslagits ska tas bort (se SOU 2009:42 avsnitt 5.2.1 och SOU 2014:35 avsnitt 4.2.12). Rådighet som processförutsättning medför idag tidskrävande processer som behöver slutföras innan en tillståndsansökan som inkluderar någon form av vattenverksamhet kan lämnas in. Vattenfall menar att på samma sätt som för miljöfarlig verksamhet bör rådigheten kunna vara en förutsättning som sökanden själv kan avgöra om den vill hantera parallellt med tillståndsprövningen, om tiden för projektet är knapp, eller om tiden inte är dimensionerande att den kan hanteras före miljöprövningen. Genom att kravet på rådighet kan tas bort som en processförutsättning i tillståndsförfarandet, men inte avskaffas som sådant (d.v.s. sakrättslig förfoganderätt kvarstår i vanlig ordning), skapas en rimlig balans som både förenklar ansökningsprocessen och värnar enskildas rätt.

Härtill kan tilläggas att när ansökan om vattenverksamhet på grund av bristande rådighet har avvisats av domstol, har avvisningsbeslutet grundats på att rättegångshinder föreligger. Det är alltså 34 kap. 1 § rättegångsbalken som har tillämpats (se t.ex. SOU 2009:42 sid. 180), vilket inte blir möjligt för den nya Miljöprövningsmyndigheten. Nämnas kan att 22 kap. 2 § miljöbalken, som nu föreslås ersättas av nya 20 kap. 13 §, inte torde kunna ligga till grund för en avvisning vid bristande rådighet. Enligt bestämmelsen kan en tillståndsansökan avvisas, om ansökan är ofullständig och ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet. Det är dock inte ansökan som är ofullständig när rådighet saknas.

14.9.8 Ny reglering om tidsplan och tidsfrister för handläggningen

Utredningen påtar att förvaltningslagens krav på en snabb och kostnadseffektiv handläggning kommer att gälla prövningsmyndighetens handläggning av ansökningar i ärenden om miljöprövning samt att kravet på upprättade av en ärendeanpassad tidplan för handläggningen ska kvarstå. Utredningen anser inte att det i nuläget bör beslutas om generella tidsfrister för alla ärenden om miljötillstånd men föreslår likväl att regeringen ska ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om tidsfrister för handläggningen vid prövningsmyndigheten. Vattenfall delar utredningens beskrivning av fördelar med tidsfrister men också de risker som utredningen lyfter fram om verktyget inte får rätt användning. Mot bakgrund av de risker som utredningen lyfter är det önskvärt att en framtida möjlighet för

regeringen att besluta om tillkommande tidsfrister tillämpas med eftertanke och kanske främst om det är nödvändigt med anledning av Sveriges medlemskap i EU.

14.9.14 Ny bestämmelse om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att miljötillstånd ska ges

Utredningen gör bedömningen att det finns ett behov av att samla och tydliggöra vilken process och vilka krav som bör ställas vid miljöprövning. Vattenfall delar den bedömningen.

Vattenfall konstaterar att det redan med dagens reglering finns bestämmelser som reglerar vilka bestämmelser som ska tillämpas vid en tillståndsprövning, se 2 kap. 1 och 6 §§ miljöbalken. Av dessa bestämmelser framgår, som det får förstås, att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. ska tillämpas och vidare att 3 och 4 kap. ska tillämpas om den verksamhet som provas innebär ändrad användning av mark- eller vattenområden. Även i 5 kap. 3 och 4 §§ finns bestämmelser som direkt anger under vilka förutsättningar tillstånd får ges. Vattenfall kan vidare konstatera att det har utarbetats en rättspraxis som innebär att artskyddsförordningen är att se som en preciserings av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter (se t.ex. MÖD:s dom den 11 april 2013 i mål nr M 7865-12) och att dessa bestämmelser därigenom är tillämpliga vid tillståndsprövning.

Att, som utredningen föreslår, införa en övergripande reglering som svepande anger att bl.a. miljöbalkens bestämmelser i allmänhet ska tillämpas, bidrar inte till att tydliggöra vilka materiella bestämmelser som ska tillämpas. Tvärtom medför den föreslagna regleringen en ökad otydlighet eftersom fråga uppkommer om huruvida fler bestämmelser än vad som gäller enligt nuvarande regelverk bör tillämpas vid prövningen. Den föreslagna regleringen ger inte svar på den frågan.

Mot den bakgrunden avstyrker Vattenfall den nu föreslagna bestämmelsen i 20 kap. 28 § miljöbalken.

Ambitionen att tydliggöra vilka materiella bestämmelser som ska tillämpas vid tillståndsprövning är dock god och Vattenfall anser därför att det finns skäl att fortsatt utreda hur en sådan bestämmelse kan utformas.

14.9.15 Bästa tillgängliga teknik

Vattenfall välkomnar förslaget att ändra begreppet "bästa möjliga teknik" till "bästa tillgängliga teknik". De allmänna hänsynsreglerna tillämpas brett och ofta av myndighetshandläggare med begränsad miljörettslig erfarenhet. De skrivningar som gjordes i förarbetena i samband med balkens tillkomst och vid genomförandet av industriutsläppsdirektivet, i syfte att inte sänka nivån på befintligt miljöskydd, är lätta att misstolka som att det alltid är möjligt att ställa högre krav än motsvarande bästa tillgängliga teknik och rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken faller lätt bort. I de fall tillståndsvillkor med gränsvärden för utsläppsnivåer meddelas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken och dessa är avsedda att gälla för alla driftstillfällen behöver dessa dock även fortsatt sättas med större marginal än vad som anges i de s.k. BAT-slutsatserna enligt industriutsläppsdirektivet, som ju enbart gäller under normal drift. Vattenfall önskar här till att det i motivtext och författningskommentar förtydligas att principen om bästa tillgängliga teknik trots sitt namn ska vara teknikneutral på samma sätt som BAT-slutsatserna under industriutsläppsdirektivet är. Det kan finnas flera alternativa tekniker att uppnå samma mål och som därmed på olika sätt kan utgöra den "bästa". Detta gäller framför allt i branscher där teknikutvecklingen är snabb och där tillståndsgivningen annars riskerar att få en innovationshämmande inverkan om bara en teknisk lösning kan anses vara den bästa och därmed möjlig att få tillstånd till. Ett exempel på detta är de alternativa tekniker som idag utvecklas för koldioxidinfångning. De har alla olika för- och

nackdelar i miljökonsekvenshänseende utan att det tydligt går att säga att någon är bättre än en annan. Vattenfall behövde i ett tillståndsärende för koldioxidinfångning vid Jordbro kraftvärmeverk framföra omfattande argumentation för att slutligen få remissmyndigheter och domstol att meddela önskat tillstånd till två alternativa anläggningar (se Nacka tingsrätts deldom 2025-05-07 i mål M 214-24). Detta medförde att prövningen tog längre tid än nödvändigt och skapade osäkerhet för projektet. Något som skulle kunna motverkas med tydliga motivuttalanden om teknikneutralitet.

En tillkommande ändring i 2 kap. miljöbalken som Vattenfall önskar är att kravet på att använda *förnybara* energikällor för att uppfylla hushållningsprincipen i 5 § ändras till *fossilfria* energikällor.

14.9.17-20 Tillståndens rättsverkan m.m.

Vattenfall avstyrker utredningens förslag i avsnitt 14.9.17 om att beslut om miljötillstånd eller igångsättningsbesked som har fått laga kraft, ska gälla mot alla enbart vad avser frågor som uttryckligen har reglerats i beslutet.

Vattenfall anser att det leder fel att inte låta hela den ansökta verksamheten också omfattas av tillståndets eller igångsättningsbeskedets rättskraft. Förslaget riskerar att leda till minskad förutsägbarhet och osäkerhet för verksamhetsutövaren och kan, tvärtemot avsikten med förslaget, bidra till att tillståndsprövningen sväller på ett onödigt vis. Det är inte lämpligt att tillståndets slutliga avgränsning och rättskraft, i vart fall delvis, bestäms utifrån vilka villkor som Miljöprövningsmyndigheten förenar tillståndet med. Det kan inte uteslutas att förslaget leder till överklaganden för att alltför få villkor har meddelats och att rättskraften därmed är begränsad i förhållande till vad som har prövats. Därutöver förutser Vattenfall att tillståndsprövningen riskerar att tyngas av *fler* yrkanden och villkorsförslag för att verksamhetsutövaren vill verka för att tillståndet eller igångsättningsbeskedet blir så heltäckande och tydligt som möjligt.

Utöver att detta riskerar att motverka avsikten om en effektivare prövning leder det i sin tur till ett mindre flexibelt tillstånd med eventuellt tillkommande behov att genomföra fler ändringsprövningar. Att som utredningen föreslår, hänvisa krav på detaljreglering till tillsynen är inte önskvärt. Förslaget medför risk för att verksamhetsutövare kan hamna i långa och ständigt pågående processer med tillsynsmyndigheten, som återkommande ställer krav på tillkommande anpassningar och begränsningar av verksamheten. Ett mer lämpligt sätt att komma till rätta med en allt för vidlyftig och spretig tillståndsprövning är genom en mer aktiv processledning som bidrar till att fokusera prövningen till de väsentliga aspekterna. Vattenfall anser att det är angeläget att verksamheten prövas av en kompetent prövningsmyndighet och att prövningen av verksamhetens miljöpåverkan är stängd efter att tillståndet fått laga kraft. I den mån det finns frågor som är lämpliga att lägga över på tillsynsmyndigheten bör detta även fortsättningsvis hanteras genom villkor och delegering, förutsatt att det är en fråga av mindre vikt. Vattenfall anser således att möjligheten för Miljöprövningsmyndigheten att överlåta åt en tillsynsmyndighet att besluta om villkor av mindre betydelse, ska kvarstå enligt nuvarande utformning (avsnitt 14.9.18).

Trots övergripande villkorsskrivning i tillstånd kan verksamhetsutövare behöva anpassa sin verksamhet efter nya krav i föreskrifter, jmf. bl.a. hinderbelysning på vindkraftverk som regleras i Transportstyrelsens föreskrifter, vilket är ett exempel på att tillstånd redan idag kan vara flexibla och effektiva samtidigt som rättskraften tillgodoser verksamhetsutövarens behov av förutsägbarhet och långsiktighet.

Utöver frågan om prövningens omfattning ger utredningen uttryck för farhågan att dagens miljötillstånd och villkorsskrivning, dvs. tillståndets rättsverkan, kan försvåra ändringar av

verksamheten som i sig inte kan anses påverka miljön eller människors hälsa. Vattenfall upplever inte att det "allmänna villkoret" typiskt sett förhindrar den typen av förändringar av en pågående verksamhet, eftersom tillståndsansökan och prövningsunderlag typiskt sett fokuserar på aspekter av verksamheten som föranleder eller har betydelse för verksamhetens miljöpåverkan. Ifråga om mer betydande ändringar anser Vattenfall att det finns andra sätt att främja sådana åtgärder än att begränsa tillståndets rättsverkan, bland annat genom att ändringar av tillståndspliktig verksamhet kan tas genom ett granskningsförfarande istället för förnyad tillståndsprövning. Utredningens förslag i det här avseendet tillstyrks därmed. Likaså är det positivt att det även för vattenverksamhet förtydligas att ändringstillstånd bör vara huvudregeln vid ändring av verksamheten (avsnitt 14.9.20) vilket således är förslag som tillstyrks. Det är också angeläget att Miljöprövningsutredningens (SOU 2022:33) förslag om att underlätta villkorsändringar på verksamhetsutövarens initiativ (24 kap. 13 § miljöbalken) genomförs, för att minska behovet av att gå via ändringstillstånd. Sammantaget bidrar dessa ändringar till att öka förutsättningarna för en löpande teknikutveckling och modernisering av så väl verksamhet som tillstånd och villkor.

Tidigare arbete, bl.a. vid Naturvårdsverket, har visat att det föreligger stora nackdelar med att föreskriva generella föreskrifter i stället för villkor i tillstånd (se avsnitt 14.9.19), vilket är ett ytterligare skäl till att inte gå vidare med utredningens förslag avseende justeringen av rättskraftens omfattning. För det fall ökade generella föreskrifter föreskrivs i betydligt ökad grad, ser Vattenfall att behovet av dispensprövningar kommer öka markant och försvåra och fördröja möjligheten att investera i tillståndsgiven verksamhet.

Slutligen vill Vattenfall väcka frågan om inte utredningens ambition att begränsa tillståndets omfattning behöver angripas på annat sätt, än genom att ändra bestämmelsen i 24 kap. 1 § miljöbalken, om det i motsats till vad Vattenfall förordar blir aktuellt att genomföra förslaget eller avsikten med det.

För att prövningsramen ska kunna begränsas på det sätt som förefaller vara avsikten med förslaget, bedömer Vattenfall att en förutsättning är att det görs tydligt att inte hela verksamheten (extensivt tolkad) behöver vara föremål för en samlad tillståndsprövning och förslaget har på så vis att göra med verksamhetsbegreppet i miljöbalken och med principen om en samordnad prövning och den praxis som utarbetats kring det. Huruvida en sådan förändring är möjlig att genomföra kräver, enligt Vattenfalls bedömning, vidare utredning.

14.9.24 Tydligare reglering för hantering av en ansökan om omprövning

Utredningen föreslår ett antal förändringar av reglerna för omprövning av tillstånd eller tillståndsvillkor på myndighetsinitiativ. Syftet med förslagen i den här delen är, såvitt Vattenfall kan förstå, att på sikt öka antalet omprövningar och således tillse en mer kontinuerlig översyn och löpande uppdateringar av tillståndsvillkoren för pågående verksamheter. Detta kommer ta omfattande resurser i anspråk hos samtliga parter och det är därför viktigt att krav på omprövning alltid kan motiveras av miljöhänsyn och inte av t.ex. administrativa skäl såsom att underlätta tillsyn när villkor som gäller för en verksamhet är spridda över flera beslut.

Utredningens förslag innebär bl.a. att antalet myndigheter som har möjlighet att föra talan om omprövning begränsas och detta uppdrag därmed tydligare läggs på tillsynsmyndigheten, men även på prövningsmyndigheten. Som exempel på när prövningsmyndigheten ska initiera en omprövning tas upp att det i samband med en ändringsansökan uppmärksammas behov av villkorsreglering/skärpning i delar av verksamheten som *inte* berörs av ändringen. Vattenfall ser att en sådan ordning riskerar att minska viljan att ansöka om ändringstillstånd eftersom verksamhetsutövaren kan uppfatta att en sådan ansökan ökar risken för oförutsedda krav på tillkommande åtgärder i sådana delar av verksamheten som inte berörs av ändringen. Den föreslagna ordningen kan därmed komma att leda till att en angelägen utveckling av befintliga

verksamheter uteblir. Förslaget väcker också frågor om huruvida prövningsunderlaget vid en ändringsansökan kan begränsas till den aktuella ändringen eller om det ska krävas ett mer fullständigt prövningsunderlag för verksamheten som helhet, vilket i så fall motverkar syftet med ändringstillståndet. Likaså tycks det ske en sammanblandning av prövningsmyndighetens och tillsynsmyndighetens roller som inte framstår som motiverad. Sammantaget ser Vattenfall att den här delen av förslaget riskerar att bidra till ökad osäkerhet och en minskad effektivitet och avstyrker därför förslaget att Miljöprövningsmyndigheten ska ges möjlighet att begära omprövning.

Utredningen föreslår också att processen för omprövning ska förändras och det tycks övervägas att införa krav på genomförande av en specifik miljöbedömning om omprövningen som sådan kan resultera i ändringar av verksamheten som i sig kan förväntas medföra en betydande miljöpåverkan. Vattenfall anser att det finns en logik i nuvarande ordning och att det inte krävs en miljökonsekvensbeskrivning vid omprövning av tillstånd eller villkor, som prövningsmässigt inte kan likställas med nyprövning eller ändring av en verksamhet. Vid en omprövning provas huruvida tillkommande krav på miljöanpassning ska ställas på en befintlig verksamhet och det är först genom prövningen som det läggs fast vilka eventuella åtgärder som ska krävas. Om en specifik miljöbedömning genomförs innan eller under omprövningen kommer denna oundvikligen att låsa prövningsmyndigheten till den/de specifika miljöanpassningsåtgärder som miljöbedömts, alternativt, finns en risk att miljöbedömningen får göras om i ett sent skede, om prövningsmyndigheten kommer fram till att det är en annan typ av åtgärd som ska genomföras eller att åtgärden ska genomföras på ett annat sätt än vad som konsekvensbedömts. En dylik ordning framstår varken som rimlig eller effektiv. Att ta fram en specifik miljöbedömning är typiskt sett en resurskrävande och lång process. Det riskerar att bli synnerligen betungande om en verksamhetsutövare åläggs att ta fram erforderligt underlag för en sådan specifik miljöbedömning i ett ärende som har initierats och avgränsats av någon annan än verksamhetsutövaren själv. Vattenfall avstyrker således förslaget att det ska kunna uppställas krav på en specifik miljöbedömning i samband med omprövning enligt 24 kap. miljöbalken.

Ifråga om ansvaret för framtagande av själva ansökan är utredningen tydlig med att detta ligger på den myndighet som initierar omprövningen och likaså att denna ansvarar för att ansökan blir komplett. Samtidigt föreslår utredningen att det ska åvila tillståndsinnehavaren att tillhandahålla den utredning som behövs för ansökan och att underlaget om tillståndsinnehavaren inte medverkar, får inhämtas av prövningsmyndigheten på dennes bekostnad. Det här är en mycket långtgående skyldighet och det är inte tydligt för Vattenfall hur det kommer att säkerställas att kravet på utredningar inte går utöver vad som är motiverat och vad som rimligen kan krävas för den aktuella omprövningen. Det framstår också som att miljöprövningsprocessen för omprövning av meddelade tillstånd riskerar att bli mycket utdragen om utredningar ska genomföras först efter att ärendet inletts hos Miljöprövningsmyndigheten. Om regler införs som innebär att det blir lättare för tillsynsmyndigheten att ansöka om omprövning behöver det tydliggöras att 24 kap. 5 § p. 1 miljöbalken även gäller lagakraftvunnen dom efter omprövning, dvs. att en ny ansökan om omprövning kan göras först efter 10 år. Sammantaget väcker förslaget ett flertal praktiska frågor som behöver belysas ytterligare för att säkerställa att det kan genomföras på ett rättssäkert sätt. Vattenfall avstyrker därför även den här delen av förslaget.

Avslutningsvis föreslår utredningen att särregleringen i form av krav på moderna miljövillkor för produktion av vattenkraft tas bort när en första omprövning för moderna miljövillkor har genomförts. Det innebär att omprövning inte längre ska krävas vart fyrtionde år utan att omprövning enligt 24 kap. 10 § miljöbalken kan komma att ske både oftare och mer sällan. Genomförandet av den nationella planen (NAP) kommer att innebära att det görs stora investeringar i miljöanpassningar av svensk vattenkraft under de kommande 20 åren.

Samtidigt förutsätter åtgärder för att upprätthålla dammsäkerhet och funktion i befintliga kraftverk typiskt sett stora investeringar. Att omprövning för moderna miljövillkor ska kunna krävas vart fjortonde år är en avvägning mellan behovet av kontinuerlig miljöanpassning och behovet av långsiktighet och förutsägbarhet som krävs för att verksamhetsutövare ska kunna göra de stora investeringar som krävs för att bibehålla svensk vattenkraftproduktion. Att så här snart efter att genomförandet av den nationella planen har påbörjats, genomföra betydande förändringar av villkorstiden vore mycket olyckligt och föranleder frågor om vad som gäller i förhållande till de verksamheter som redan har moderna miljövillkor där villkorstiden lagts fast i tillståndet. Det förtjänar också att påpekas att en kortare tid för omprövning inte är uppenbart motiverad av miljömässiga skäl eftersom, effekterna av en kommande miljöanpassning inom ramen för NAP kommer att ske gradvis och förväntas ta tid. Ett väsentligt kortare omprövningsintervall än vad som gäller idag riskerar därför att primärt medföra en tillkommande administrativ börda för verksamhetsutövare och myndigheter och med en mer begränsad miljönytta. Vattenfall avstyrker det aktuella förslaget.

14.13 Begränsning av myndigheters talerätt

Utredningen föreslår vissa förändringar av statliga myndigheters talerätt vid tillståndsprövningar. Utredningen tycks framförallt ha tittat på och utgått ifrån sådana prövningar där aktuella myndigheter har valt att föra talan mot meddelade tillstånd och det är inte tydligt uttryckt vilken problembild som utredningen har velat komma till rätta med genom de överväganden och förslag som presenterats kopplat till statliga myndigheters talerätt vid tillståndsprövningen.

Talerätten bör, till skillnad mot vad utredningen föreslår, alltså omfatta Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Totalförsvarets civila del har inte uppmärksamats i planering och beslut om mark- och vattenanvändning under lång tid. MSB har därför, utifrån den återupptagna totalförsvarsplaneringen som tar sin utgångspunkt i det säkerhetspolitiska läget, intensifierat arbetet med att analysera och identifiera mark- och vattenområden av sådan betydelse. Det kan utifrån det arbetet förväntas att frågan om riksintresse för totalförsvarets civila del kommer få en ökad betydelse i miljöprövningen. MSB kommer ha en viktig roll i miljöprövningen för att bevaka dessa intressen och detta bör återspeglas i bestämmelsen om myndigheters talerätt.

Vattenfalls uppfattning är att myndigheternas förväntningar på kompletteringar av prövningsunderlaget och omfattande synpunkter på den ansökte verksamheten och villkorsskrivning ofta tynger och bidrar till en omfattande och långdragen skriftväxling i första instans. Inte sällan avser delar av skriftväxlingen frågor av mindre vikt som därtill ofta bevakas av flera olika myndigheter och där myndigheternas yttrande till del kan upplevas som bristfälligt förankrade i gällande rätt, prövningsunderlaget eller förutsättningarna i den enskilda prövningen. Det hade varit önskvärt och rimligt att denna aspekt av myndigheternas talerätt hade lyfts mer av utredningen. Vattenfall delar dock utredningens konstaterande att en central aspekt för att förkorta och förenkla prövningen är tillskjutande av resurser och att det finns en stor risk för att processen fördröjs och att kvaliteten på myndighetsyttranden påverkas om erforderliga resurser saknas. Vattenfall tillstyrker därför utredningens förslag att de statliga myndigheternas deltagande i prövningarna generellt ska följas upp mer aktivt av regeringen i t.ex. ordinarie myndighetsdialoger. Avslutningsvis konstaterar utredningen att frågan om vad som är relevant i en prövning ytterst är upp till prövningsmyndigheten att avgöra och att det viktigaste i det här avseendet är en bättre processledning där prövningsmyndigheten t.ex. tar ställning till vilka utredningar som behövs samt att detta ansvar inte läggs över på verksamhetsutövaren. Vattenfall delar den uppfattningen och anser att det finns en stor

potential att korta och effektivisera prövningen genom tydligare processledning från prövningsmyndighetens sida.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vattenfall menar att det är angeläget att förändringarna genomförs så effektivt som möjligt för att möjliggöra för att de för omställningen angelägna projekt som nu ligger i tidiga utvecklingsfaser kan dra fördel av ett effektivare prövningssystem. Med det sagt får skyndsamheten inte göras på bekostnad av kvalitén. Det är avgörande för att den föreslagna omvälvningen av miljöprocessen ska nå sitt syfte och leda till en mer effektiv och förutsägbart prövning att författningsändringar och förarbeten är väl genomarbetade så att så få otydligheter, glapp och överlapp, som möjligt uppstår. Detta förutsätter att Regeringskansliets berörda sakenheter och rättssekretariat tillförsäkras tillräckliga resurser. Det är också viktigt att tiden för ikraftträdande tillåter att berörda myndigheter ges tid att anpassa sin verksamhet och även ta fram vägledningar etc.

Genomförandet behöver även samordnas med genomförandet av flera andra förslag som nu remitteras, däribland för det ändrade förnybarhetsdirektivet, kärnkraftsprövningsutredningen (SOU 2025:7) och förslag som kommer från miljötillståndsutredningens fortsatta utredningsdirektiv. Det är viktigt att det nya prövningssystemet blir genomarbetat och sammanhängande för att effektivitetsvinsterna ska nås.

TILLSTÅNDSPRÖVNINGEN FÖR ELNÄT – FORUMFRÅGAN

Prövningen för elnät omfattas inte av Miljötillståndsutredningens uppdrag och utredningen föreslår att prövningen enligt div. sektorslagstiftning ska kvarstå i nuvarande ordning, med undantag för att den nya Miljöprövningsmyndigheten tar över ansvaret som MKB-myndighet.

Vattenfall vill i sammanhanget lyfta att koncessionsprövningar enligt ellagen, med utredningens nu föreslagna ändringar, får ännu en myndighet att förhålla sig till:

1. Den nya Miljöprövningsmyndigheten blir MKB-myndighet med mandat att bland annat besluta om betydande miljöpåverkan, ansökans omfattning och avge motiverad slutsats.
2. Ei behåller tillståndsprövningen för nätkoncessioner, och ska avsluta miljöbedömningen och besluta om tillstånd, baserat på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, som handlagts och bedömts av Miljöprövningsmyndigheten
3. länsstyrelserna kvarstår som (i) viktig remissinstans och (ii) tillståndsmyndighet för många övriga tillstånds- och dispensprövningar enligt miljöbalken.

Miljöprövningsmyndighetens beslut att godkänna miljökonsekvensbeskrivningens omfattning behöver vara bindande för Ei i sin fortsatta prövning om det ska ha någon praktisk verkan, annars medför ändringarna att två myndigheter ska bedöma samma frågor två gånger. Den allvarligaste risken med ett uppdelat förfarande är att prövningen ger utrymme för myndigheterna att bedöma samma frågor olika. Utöver den risken leder också förfarandet till en ineffektiv hantering eftersom två myndigheter måste sätta sig in i samma frågor. Även med utgångspunkten att myndigheterna i de flesta fall kan vara överens i bedömningen i slutänden ser Vattenfall stora risker med att prövningen kommer ta längre tid. När utredningens uppdrag och förslag genomgående utgår från nyckelord som *samordning* och *centralisering* för att åstadkomma *effektiva och rättssäkra prövningar* blir det tydligt att prövningen för elnät snarare präglas av decentralisering och därmed också rättsosäkerhet, vilket riskerar att förstärkas med utredningens förslag. Med tanke på den utbyggnad av elnätet som pågår anser Vattenfall att

även om tillståndsprövningen för elnät inte ingick i utredningens uppdrag, behöver frågan ändå hanteras med högsta prioritet hos lagstiftaren. Vattenfall bistår gärna med sin expertis på området.

Lagstiftaren har på senare tid gjort flera åtgärder för att korta ledtiderna för elnätsutbyggnaden, vilket är bra.¹ I dag kräver elnätsutbyggnad separata tillstånd enligt ellagen och miljöbalken i tillämpliga delar. Möjlighet till en samlad prövning kan idag endast ske genom en frivillig ansökan om tillstånd enligt 9 kap 6b § miljöbalken. Med olika tillståndsmyndigheter att förhålla sig till är det ett eskalerande problem för nätbolagen att olika myndigheter bedömer samma frågor olika i olika delar av landet. Branschen har också länge påtalat problemet att beslut om nätkoncessioner inte heller har rättskraft enligt miljöbalken. Prövningens utformning bidrar därför till förseningar i projekt på grund av de parallella processer som krävs och den rättsosäkerhet och merarbete som följer av att myndigheter gör olika bedömningar i samma frågor.

Tillståndsprövningen för nätkoncessioner har utretts tidigare² och förslag har lagts att flytta miljöprövningen för elnät från Energimarknadsinspektionen till länsstyrelserna. Med följden att Energimarknadsinspektionens koncessionsbeslut då endast skulle omfatta lämplighetsprövningen enligt ellagen. Vattenfall anser att tiden är mogen för en sådan reform och förordar därför att koncessionsprövningen för elnät, i den del som avser miljöprövningen, centreras och samordnas på samma sätt som för miljöpåverkande verksamhet – och därför lyfts in till den nya Miljöprövningsmyndigheten. På så vis kan även nätkoncessioner få en samlad, centrerad miljöprövning redan från början, eftersom prövningen då kan omfatta tillstånd och dispenser enligt tex. 7 och 8 kap miljöbalken – och vinna laga kraft enligt miljöbalken. Det är välkänt att elnätsinvesteringar är väldigt kostsamma och det är dags att även dessa åtnjuter det skydd som ett lagakraftvunnet tillstånd ger. En sådan ändring skulle lämna en begränsad prövning enligt ellagen kvar hos Ei. Lagstiftaren kan med fördel lämna till elnätsbolagen att välja när koncessionsprövningen enligt ellagen ska ske i förhållande till miljöprövningen. Med en sådan ordning kan nätbolagen själva styra planeringen av prövningens olika delar.

Det är inte utrett vilka författningsändringar i ellagens regelverk som skulle krävas för att åstadkomma en forumändring för elnätsprövning, något som naturligtvis måste ske och gärna i nära dialog med branschen. Exempelvis är det av största vikt för nätbolagen att de för branschen så viktiga bestämmelserna om koncessionsändringar enligt 2 kap. 27 och 28 §§ ellagen bibehålls i den nya ordningen och att reglernas materiella innehåll inte ändras.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden

¹ Exempelvis prop. 2020/21:188 och 2023/24:88

² Översyn av myndigheters uppgifter och ansvar inom energiområdet – delrapport Energimarknadsinspektionen och Elsäkerhetsverket (KN2023/04160)