



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian En ny miljöprövningsmyndighet

Er beteckning: Dn KN2025/01878

Sammanfattning

Länsstyrelsen uppfattar att författningsförslagen åstadkommer den med promemorian avsedda ändringen, dvs att en ny miljöprövningsmyndighet tar över prövningen av de ärenden som idag handläggs av miljöprövningsdelegationerna.

Länsstyrelsen anser att det finns brister i utredningen av kostnadsbesparingarna för länsstyrelserna, samt att besparingarna kraftigt överskattats.

Länsstyrelsen anser att prövningsmyndighetens nordligaste regionkontor ska lokaliseras till Luleå. Detta bland annat på grund av att Norrbotten utmärker sig i fråga om pågående och kommande stora investeringar, särskilt inom grön omställning. Vidare utgör länet en stor geografisk yta med omfattande och expanderande verksamheter även i norra delen för vilka en prövningsort utanför länet medför mycket långa avstånd. Luleå är centralt belägen i en region som omfattar de två nordligaste länen. Förutsättningarna för kompetensförsörjning och effektiv prövning är samtidigt god i Luleåregionen.

Länsstyrelsen anser att vissa väsentliga värden riskerar att gå förlorade när prövningen flyttas från länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Kompetens riskerar att försvinna från länsstyrelserna, särskilt med angivna kostnadsbesparingar, vilket bedöms medföra negativa effekter på kvaliteten på yttranden i prövning. Detta då länsstyrelsernas tvärvetenskapliga kompetens och regionala kännedom idag är en styrka i tillståndsprövningen.

Inledning

Länsstyrelsen framförde i yttrande över Miljötillståndsutredningens betänkande SOU 2024:98, ert dnr KN2025/00288, att Länsstyrelsens uppfattning är att provningen bör ligga kvar vid miljöprovningsdelegationerna. Vidare framförde Länsstyrelsen att ifall regeringen gör bedömningen att förslaget trots de betänkligheter som påtalas har sådana fördelar att det bör genomföras, så bör provningsmyndighetens nordligaste regionkontor lokaliseras till Luleå. Länsstyrelsen vidhåller dessa ståndpunkter, med hänvisning till de skäl som Länsstyrelsen anger i det tidigare yttrandet¹.

Länsstyrelsens yttrande utgår i det följande från förutsättningen att regeringen har gått vidare med förslaget om att upprätta en ny provningsmyndighet. I nu föreliggande yttrande utvecklar Länsstyrelsen ytterligare grunderna för att ett regionkontor bör placeras i Luleå, se *Avsnitt 7 - Konsekvenser, Konsekvenser av regionkontorens placering*.

Avsnitt 2 – Författningsförslag

Länsstyrelsen konstaterar att författningsförslagen i promemorian i huvudsak utgörs av de ändringar som krävs för att den tilltänkta miljöprovningsmyndigheten ska ta över de ärenden som idag handläggs av miljöprovningsdelegationerna, utan andra större förändringar av hur tillståndsprovningen ska utföras. Länsstyrelsen uppfattar att författningsförslagen i stort åstadkommer avsedd ändring.

Länsstyrelsen lämnar därför inga synpunkter förutom att förslagen bör ses över så att det tydligt framgår att länsstyrelsen när det behövs ska föra talan för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen. Såsom Länsstyrelsen förstått är avsikten att länsstyrelsen ska behålla den rollen. Bland annat har länsstyrelsen inte lagts till bland de myndigheter som ska meddelas om ansökan och kungörelse av tillståndsärenden respektive information om sammanträde i 9 och 10 §§ förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Vidare synes bestämmelsen om att länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan beslut, såsom hittills reglerats i 25 § förordning (2011:1237) om miljöprovnings-

¹ Länsstyrelsen i Norrbottens län yttrande den 12 juni 2025 (dnr. 2588-2025) över promemorian En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprovningsprocess, Klimat- och näringslivsdepartementets beteckning: KN2025/00288 SOU 2024:98

delegationer, inte ha förts över i samband med att förordningen upphävs.

Avsnitt 4 – Behovet av en stegvis reformering av miljöprovningen

Miljötillståndsutredningen i sin helhet föreslår genomgripande omstrukturering av organisationen för provning samt för själva provningsprocessen. Regeringen genomför nu begränsade delar av utredningens förslag genom att låta upprätta en ny provningsmyndighet som under en period i huvudsak ska utföra det provningsarbete som idag utförs av miljöprovningsdelegationerna.

Av promemorian framgår att ett stegvis genomförande planeras. Länsstyrelsen efterfrågar information om den övergripande planeringen för kommande steg för förändring av miljöprovningen, vilka delar av Miljötillståndsutredningens förslag som avses genomföras, vilka delar som ytterligare ska utredas och ungefärlig tidsplan för kommande steg. Sådan information – särskilt frågan om vilka förslag som ska genomföras – är en förutsättning för att Länsstyrelsen ska ha möjlighet att lämna synpunkter utifrån helhetsbilden.

Avsnitt 7 – Konsekvenser

Konsekvenser av överflyttning av ekonomiska resurser från länsstyrelserna till Miljöprovningsmyndigheten

Promemorians förslag innebär att tillståndsprövning inte ska bedrivas vid länsstyrelsernas miljöprovningsdelegationer, medan länsstyrelsernas uppgifter med samråd och yttranden i provningarna kvarstår.

Länsstyrelsen anser att uppgivna belopp för minskade kostnader hos länsstyrelserna är missvisande och leder till felaktiga slutsatser av vilka besparingar som kan göras av länsstyrelsernas anslag.

Promemorian anger att de minskade ärendemängderna beräknas motsvara besparingar hos länsstyrelserna om 85,5 miljoner kronor för 2027 (omfattar ett halvår eftersom provningen övergår 1 juli 2027) och med 181 miljoner kronor fr.o.m. 2028. Länsstyrelsen uppfattar att detta dock är avsevärt större belopp än de faktiska

kostnaderna för länsstyrelsernas prövning, som enligt underlag från årlig uppföljning och från Miljötillståndsutredningens teoretiska beräkningar utförs till en kostnad i storleksordningen 60–100 miljoner per år.

Ungefärliga prövningskostnader för länsstyrelserna kan utläsas både utifrån de redovisningar av kostnader för prövning och tillsyn som Naturvårdsverket årligen sammanställer², och de beräkningar som Miljötillståndsutredningen gör³. Naturvårdsverkets årliga redovisning av kostnader för prövning visar att kostnaden för länsstyrelsernas prövning i miljöprövningsdelegationen, exklusive samråd, de senaste fyra åren uppgått till mellan 81,2 och 100,8 miljoner kronor, med ett medelvärde om 88,2 miljoner kronor.

Miljötillståndsutredningen tar upp Naturvårdsverkets siffror och kommenterar att det dock är oklart hur stor del av summan som hänför sig till länsstyrelsens arbete som part eller remissinstans i ärenden som provas hos miljöprövningsdelegation. Miljötillståndsutredningens egen beräkning utgår istället från uppskattat resursbehov utifrån genomsnittliga ärendemängder för de senaste åren och en uppskattad kostnad för varje ärende. Utredningen kommer då fram till att det minskade resursbehovet för länsstyrelserna uppgår till ca 58 miljoner kronor årligen. Och vidare, med en genomsnittlig personalkostnad för en årsarbetskraft på cirka 0,8 miljoner kronor, att detta innebär en minskning med omkring 73 årsarbetskrafter.

Promemorian anger dock alltså besparingar hos länsstyrelserna om 181 miljoner årligen. Räknat med samma genomsnittliga personalkostnad för en årsarbetskraft som används i Miljötillståndsutredningen motsvarar detta omkring 226 årsarbetskrafter på länsstyrelserna. Det är således avsevärt mer än vad Miljötillståndsutredningens beräkningar visar. Även jämfört med Naturvårdsverkets årliga redovisning är promemorians förslagna besparingar hos länsstyrelserna långt större. Räknat med medelvärdet för Naturvårdsverkets årliga redovisning de senaste fyra åren motsvarar kostnaden för länsstyrelsernas prövning omkring 110 årsarbetskrafter.

² Redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken 2000 (NV-00320-21), 2021 (NV-00168-22), 2022 (NV-10778-22), 2023 (NV-00274-24), respektive 2024 (NV-00360-25), Naturvårdsverket.

³ Miljötillståndsutredningen, SOU 2024:98. s. 1592–1593.

Sammantaget konstaterar Länsstyrelsen att det arbete som nu flyttas över till den nya myndigheten har länsstyrelsekollektivet utfört till ungefär halva kostnaden av den summa som uppges i promemorian. Om besparingar enligt promemorian genomförs kommer det således att påverka annat arbete inom länsstyrelsen. Närmast till hands är att anta att det påverkar länsstyrelsens övriga uppgifter som rör prövning av miljöfarliga verksamheter, exempelvis samråd och yttranden till prövningsmyndigheten, men även länsstyrelsens tillsyn och tillsynsvägledning rörande de tillståndsprövade verksamheterna.

Med tanke på de stora komplexa verksamheter som nu etablerar sig i länet behöver Länsstyrelsen bibehålla och ständigt utveckla sin kompetens inom aktuella branscher. Kompetens från många sakområden inom länsstyrelserna samverkar även för att en allsidig belysning av ärendet ska erhållas. Resurser till detta behöver finnas kvar för att länsstyrelserna på bästa sätt ska kunna bidra med kvalitativ lokal och regional kunskap i prövningarna.

Noteras bör att länsstyrelsernas tillsynsarbete också förväntas bli mer omfattande och i behov av högre kompetens om utredningens förslag om ändrad prövningsprocess genomförs som ett kommande steg.

Konsekvenser av regionkontorens placering

Länsstyrelsen anser att indelningen för prövningsmyndighetens regioner behöver ses över; att de två nordligaste länen utgör en tillräckligt stor region; samt att nordligaste regionkontoret ska lokaliseras till Luleå.

Frågan om geografiska indelning av Miljöprövningsmyndighetens regioner och var regionkontor för Miljöprövningsmyndigheten bör placeras utvecklas inte i promemorian. Länsstyrelsen har i tidigare yttrande påtalat brister i det underlag som ligger till grund för föreslagna orter i Miljötillståndsutredningen. Länsstyrelsen vidhåller tidigare lämnade synpunkter om att ett regionkontor bör placeras i Luleå, beaktat bland annat omfattningen av stora prövningar i Norrbottens län, de långa avstånden i länet och fördelarna med

prövningsorternas geografiska närhet till verksamheterna, samt god möjlighet till kompetensförsörjning inom Luleåregionen.⁴

Länsstyrelsen utvecklar i det följande grunderna för att ett regionkontor bör placeras i Luleå.

Prövningsorternas geografiska närhet till verksamheterna och tyngdpunkten av stora investeringar i Norrbotten

Miljötillståndsutredningen föreslår sex regioner i landet i en avvägning för att uppnå förhållandevis jämn fördelning av ärenden och för att prövningsområdena inte ska bli för omfattande geografiskt. I Miljötillståndsutredningens förslag på regioner för den nya myndigheten utgör Norrbotten tillsammans med Västerbotten och Västernorrland den nordligaste regionen. Länsstyrelsen anser att Norrbotten och Västerbotten, som tillsammans utgör nästan 40 % av Sveriges landareal, är en tillräckligt stor region.

Länsstyrelsen anser således att den nordligaste regionen inte bör vara större än så, samt att regionkontoret bör placeras i Luleå som är centralt belägen i regionen både geografiskt och sett till tyngdpunkten av större verksamheter.

Antalet fulla tillståndsprövningar och ändringstillstånd i Norrbotten har ökat påtagligt under år 2024 och framåt, något som kan härledas till verksamheter som har kopplingar till samhällsomvandlingen.

Miljötillståndsutredningen har analyserat 2022 års beslutade ärenden om hel tillståndsprövning. Utredningen återkopplar till 2022 års siffror när regionindelningen diskuteras.⁵ Länsstyrelsen vill uppmärksamma att antalet fattade beslut för hel tillståndsprövning vid Norrbottens miljöprövningsdelegation har fördubblats år 2024 (20 tillstånd och 1 ändringstillstånd)⁶ jämfört med år 2022.

Då stora industriverksamheter kopplat till grön omställning etablerar sig får det även effekten att fler övriga tillståndspliktiga verksamheter etableras i länet. Det innefattar bland annat verksamheter som är underleverantörer till de större industrierna, hamnar som tar in och skeppar ut råvaror och produkter, tåktverksamheter som levererar material till anläggningarbeten samt verksamheter för avfallshantering. Det större ärendeflödet kopplat

⁴ Länsstyrelsens i Norrbotten län yttrande över promemorian En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, KN2025/00288 SOU 2024:98.

⁵ Miljötillståndsutredningen SOU 2024:98 s. 1105, samt tabell 8.7 s. 654.

⁶ Samlad statistik om miljöprövning för år 2024, Bilagan Statistikredovisning "Samlad statistik för miljötillståndsprövning" s. 8. Naturvårdsverket (Ärendenummer: NV-25-025171).

till verksamheter i Norrbotten kan således förväntas att hålla i sig på grund av de omfattande industriinvesteringar som pågår och planeras i länet.



Blå linje visar storleken av en region med Norrbotten och Västerbotten.

Efter genomförandet av kommande steg av Miljötillståndsutredningens förslag väntas Miljöprövningsmyndigheten pröva även de ärenden som idag prövas av Mark- och miljödomstolarna. Det innefattar de större verksamheter som hör till den gröna omställningen, där tyngdpunkten för investeringar i Övre Norrland ligger i Norrbottens län. Detta behöver beaktas redan nu, då

strukturen med provningsorter sätts i detta första steg av genomförandet. Länsstyrelsen uppmärksammar därför om att länet utmärker sig i investeringar kopplade till samhällsomvandlingen, och att investeringar sker i högre grad i Norrbotten än Västerbotten. Nämnas kan branscher såsom stål, gruvor, sällsynta jordartsmetaller, fosfor, vätgas, anodbatterier och vindkraft. Norrbotten utmärker sig även sedan tidigare i fråga om antalet större industrier i norra Norrland. Industribasen i Luleå med omnejd är också större än i Umeå med omnejd. För investeringar i Skellefteåområdet gäller att verksamheterna får ungefär samma avstånd till sin provningsort oavsett om den är Umeå eller Luleå. Därtill finns en omfattande och expanderande gruvverksamhet i Kiruna och Gällivare som har betydligt närmare till Luleå än till Umeå.

Länsstyrelsen anser således att de två nordligaste länen utgör en tillräckligt stor region samt att Luleå är lämpligast lokaliserad för att utgöra provningsort. Kartan ovan illustrerar geografin för en region med Norrbotten och Västerbotten.

Kompetensförsörjning för Luleåregionen

Beträffande kompetensförsörjning lyfter utredningen att en koncentration skulle behöva ske till större städer, t.ex. med universitet eller högskola där relevanta utbildningar ges. Vid Luleå Tekniska Universitet bedrivs utbildning och forskning i framkant inom teknik och naturvetenskap, särskilt inom den gröna omställningen. Som exempel kan nämnas forskning inom kritiska metaller och mineraler, gruvteknik och metallurgi, vätgas i industriella processer, vattenkraft och stål. Det bedrivs även forskning och utbildning inom miljörett.

Luleå är centralort inom en arbetsmarknadsregion där kommunerna Boden, Kalix, Piteå och Älvsbyn även ingår. Inom Luleåregionen finns det ett antal större basindustrier. Det finns även annan tillverkningsindustri inom regionen. Omfattande investeringar kopplat till den gröna omställningen pågår och planeras inom Luleåregionen.

Det finns även ett antal statliga myndigheter i Luleå. Vattenmyndigheten för Bottenvikens distrikt, vars verksamhet har viss anknytning till den föreslagna provningsmyndigheten, är lokaliserad till Länsstyrelsen i Norrbotten. Bergstatens kontor ligger i Luleå. Vidare har Trafikverket regionkontor i Luleå för de fyra nordligaste

länen. Därtill bör nämnas att Länsstyrelsen i Norrbotten är civilområdesansvarig för Norra civilområdet som består av de fyra nordligaste länen.

Det finns även en förhållandevis stor domstolsverksamhet i Luleå-regionen. Förvaltningsrätten i Luleå är Sveriges nordligaste förvaltningsrätt och en av Sveriges fyra migrationsdomstolar. Det finns således tillgång till jurister med domarutbildning i Luleåregionen.

Även sett till folkmängden i Luleåregionen finns grund för Luleå som provningsort (ca 173 000 personer). Jämför man därtill folkmängd i de lokala arbetsmarknadsregionerna för Luleå respektive Umeå, är Luleå något större (Umeå ca 165 000 personer).⁷

Sammanfattningsvis har Luleå rätt förutsättningar för kompetensförsörjning för att även fortsättningsvis utgöra en provningsort.

Kostnader för provning i Norrbottens län

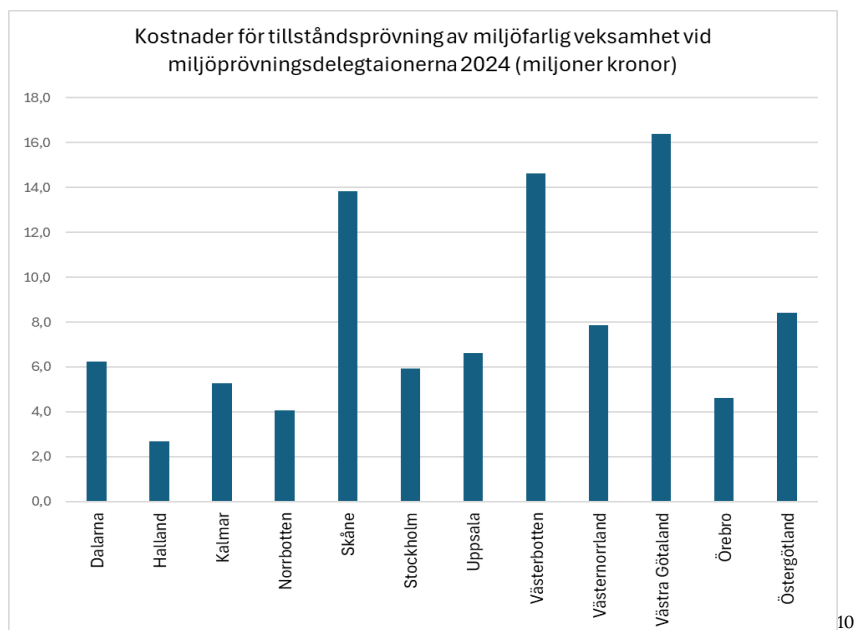
Länsstyrelsen i Norrbotten har under perioden 2020 till 2024 haft ungefärliga kostnader för provning i miljöprovningsdelegationen mellan 2,3 och 4,1 miljoner kronor enligt ovannämnd sammanställning från Naturvårdsverket. Länsstyrelsen konstaterar att kostnaderna för miljöprovningsdelegationens provning vid Länsstyrelsen i Norrbotten är jämförelsevis låg i förhållande till antalet ärenden som beslutas, vilket tyder på en effektiv hantering av ärenden.

Miljötillståndsutredningen föreslår att Norrbottens verksamheter ska provas vid ett regionkontor i Umeå i Västerbotten. Både Norrbotten och Västerbotten är län med miljöprovningsdelegationer som idag provar enbart ärenden från det egna länet. Provning i Norrbotten har år 2024 skett till ungefär en tredjedel av kostnaden jämfört med provning i Västerbotten (se diagram på nästa sida). Under året var antalet tillståndsprovningar något fler i Norrbotten jämfört med Västerbotten.⁸ Därtill, som framgår av uppgifter i Miljötillståndsutredningen, är de genomsnittliga handläggnings-tiderna vid Norrbottens miljöprovningsdelegation jämförelsevis

⁷ <https://www.scb.se>. Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2024 och befolkningsförändringar 2024. Summering Luleåregionen resp. Umeåregionen: Arbetsmarknadsregioner – Samhällsstatistik <https://samhallsstatistik.se/fakta-om/arbetsmarknadsregioner>

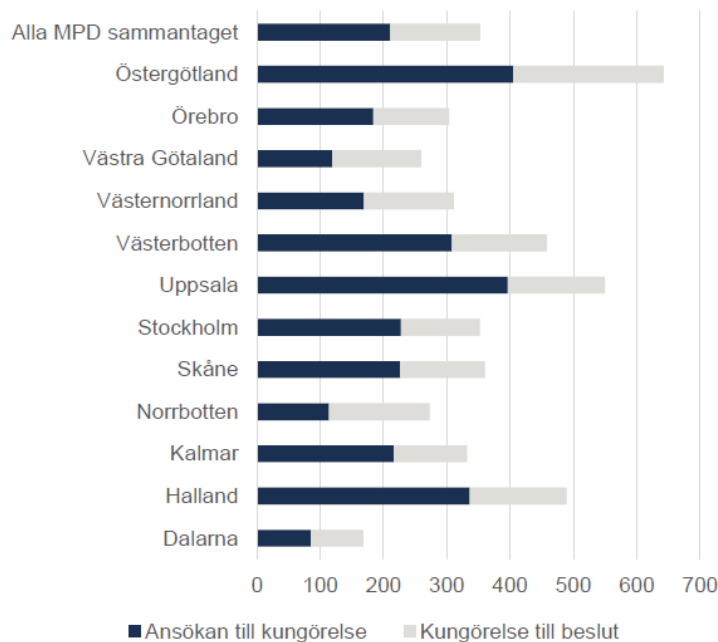
⁸ Samlad statistik om miljöprovning för år 2024, Bilagan Statistikredovisning "Samlad statistik för miljötillståndsprovning" s. 8, Naturvårdsverket (NV-25-025171). Norrbotten: 20 helprovning och 1 ändringstillstånd. Västerbotten: 17 helprovningar och inga ändringstillstånd.

korta (se diagram på nästa sida).⁹ Sammantaget talar detta för att det finns förutsättningar att bemanna ett effektivt regionkontor i Luleå.



Figur 8.11 Handläggningstidens fördelning för avgjorda ärenden hos miljöprövningsdelegationerna 2022

Genomsnittlig handläggningstid (median) i dagar



Anm. Uppgifterna avser hel tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet.

Källa: länsstyrelserna genom Naturvårdsverket (2023). Uppdrag att analysera statistik för miljötillståndsprövningen under 2022.

⁹ Miljötillståndsutredningen, SOU 2024:98, Figur 8.11, s. 662.

¹⁰ Uppgifter om kostnader hämtade från Redovisning av statliga myndigheters intäkter och kostnader 2024 för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Bilaga 1. Naturvårdsverket. (DNR: NV-00360-25).

Allmänna synpunkter

Möjligheten att uppnå syftet med stärkt befintligt provningssystem

Resursbehovet för Miljöprovningsmyndigheten beräknas i promemorian årligen uppgå till 235, 275 respektive 240 miljoner kronor för år 2028, 2029 respektive fr.o.m. 2030. Det är i storleksordningen omkring tre gånger så mycket som de resurser som det befintliga provningssystemet med miljöprovningsdelegationerna tilldelas.

Länsstyrelsen menar att det är en brist att utredningen inte undersökt till vilken grad nuvarande system kan uppfylla eftersträövade effekter med ökade resurser, och om detta tillsammans med föreslagna lagändringar således kan vara ett resurseffektivt sätt att komma tillrätta med de problem som utredningen adresserar. Dessutom väntas positiva effekter av flera pågående projekt och åtgärder^{11,12,13} samt nyligen ikraftträdde lagändringar för effektivare miljöprovning.

De som medverkat i yttrandet

Yttrandet har beslutats av landshövdingen Lotta Finstorp med miljöhandläggare Magdalena Hannu Fors som föredragande. I beredningen av yttrandet har också medverkat enhetschef Sabina Hoppe samt representanter från Enheten för mark- och vattenskydd, Enheten för miljöskydd, Enheten för samhällsplanering och kulturmiljö, Enheten för vattenmyndigheten, Miljöanalysenheten, Naturmiljöenheten, Naturresurs- och rennäringsenheten och Rättsenheten.

Kopia till

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se

¹¹ Uppdrag om mer effektiv och förutsebar tillståndsprövning, samt kortare handläggningstider. Uppdrag 3D5 i regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fi2020/00591 m.fl.

¹² Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan. Regeringsbeslut, N2021/02286, 2021-09-02.

¹³ Uppdrag om kortare ledtider vid provning av nätkoncessioner. Uppdrag 3A2 i regleringsbrev för budgetår 2025 avseende länsstyrelserna. Regeringsbeslut 2024-12-19 Fi2020/00591 m.fl.