

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: kristin.skeppsby@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2024:98 - En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess

Diarienummer KN2025/00288

Sammanfattning

Svenskt Vatten anser att flera av de förslag som Miljötillståndsutredningen har lämnat skulle kunna leda till effektivare och tydligare tillståndprocesser. Vi ser fördelar med att miljöprövningen hanteras av en myndighet, att handläggningen effektiviseras och att antalet obligatoriska samråd begränsas. Vi ser också positivt på förslaget om en ny granskningsnivå, som innebär att de svenska reglerna anpassas mer efter MKB-direktivet.

Särskilt med hänsyn till avloppsdirektivet och de tidsfrister för införande av högre krav på rening som direktivet innehåller kommer det krävas att svenska miljötillstånd omprövas i stor utsträckning de närmaste åren. För att klara det är det väsentligt att miljöprövningen inte är mer omfattande än vad som kan motiveras av EU-krav och verksamheternas miljöpåverkan.

Syftet med utredningen har varit att förenkla och effektivisera de nuvarande miljöprövningsreglerna. Vi ser dock att de prövningsnivåer som utredningen har föreslagit för mindre avloppsreningsverk träffar fel. Enligt utredningens förslag ska de bli granskningspliktiga i stället för som idag, anmälningspliktiga. Granskningsplikt innebär en betydligt mer omfattande prövning än anmälningsplikt. Svenskt Vatten vill betona att det varken finns någon miljömässig vinst eller några EU-rättsliga krav på att införa granskningsplikt för reningsverk som är så små som 200 pe. Gränsen för granskningsplikt bör därför justeras och sättas betydligt högre.

Bakgrund

Svenskt Vatten

Svenskt Vatten är branschorganisation för Sveriges VA-organisationer. Vi har över 300 medlemmar vars intressen vi företräder både i nationella och internationella sammanhang. Medlemmarna består av kommuner, kommunala bolag och

Svenskt Vatten är branschorganisationen för landets viktigaste livsmedelsproducenter och miljövårdsföretag – VA-organisationerna. Vår vision är att Sverige ska ha rent dricksvatten, friska sjöar och hav. Vi företräder alla 290 kommuners VA-organisationer. De förser 9,5 miljoner människor med rent vatten varje dag, året om.

kommunalförbund inom vattentjänsternas område. Svenskt Vattens vision är att Sverige ska ha rent dricksvatten och friska sjöar och hav.

Miljötillståndsutredningen

I juni 2023 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan förenklas och förkortas genom att göra prövningen mer flexibel, effektiv och förutsebar. Utredningen, som tog namnet Miljötillståndsutredningen, lämnade i januari 2025 över sitt betänkande *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess* (SOU 2024:98) till regeringen samtidigt som utredningen fick nya tilläggsdirektiv. Klimat- och näringslivsdepartementet har nu remitterat betänkandet.

Utredningens uppdrag har varit att ta ett helhetsgrepp om miljöprövningen enligt miljöbalken och betänkandet innehåller ett stort antal förslag. Svenskt Vatten har valt att svara på remissens huvudförslag samt de delar som vi bedömer berör våra medlemmar särskilt.

Utredningens huvudförslag

Utredningen föreslår en ny prövningsorganisation där en prövningsmyndighet ansvarar för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Länsstyrelsens och miljöprövningsdelegationernas ansvar för dagens samrådsprocess flyttas till den nya myndigheten. Företag och andra verksamhetsutövare kommer därför ha kontakt med en och samma myndighet genom hela processen. Vidare föreslår utredningen att det ska införas generella tidsfrister för olika moment. Endast ett samråd ska vara obligatoriskt i miljöbedömningsprocessen. Vad ett tillstånd innehåller ska bli tydligare och processen för ändring och omprövning av ett tillstånd förenklas och förtydligas.

Utredningen föreslår också att miljöbalken får ett nytt kapitel där regleringen av både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet samlas. Vilka verksamheter och åtgärder som är tillstånds- respektive granskningspliktiga regleras i en förordning.

Enligt utredningens förslag ska också miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen ändras så den bättre svarar mot EU-rättens krav. Det innebär att tillståndsplikten delas upp i två spår, ett enkelt och snabbt spår för granskningspliktiga verksamheter och ett tillståndsspår för sådana verksamheter och åtgärder som alltid ska miljöbedömas. Enligt utredningen bör krav på miljöprövning av verksamheter och åtgärder som huvudregel endast ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver. Nationella krav på förprövning genom miljöprövning kan ställas om det finns särskilda skäl för detta. För miljöpåverkande verksamheter och åtgärder som inte omfattas av krav på miljöprövning bör krav på anmälan eller registrering till tillsynsmyndigheten ställas när det behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Generella föreskrifter med krav på verksamheter och åtgärder bör användas där det är möjligt för att minska behovet av anmälan.

Svenskt Vattens synpunkter

Utgångspunkter

Svenskt Vattens utgångspunkt är att miljöprövningen ska vara noggrann men samtidigt effektiv. Vi behöver en miljöprövning som garanterar att våra vattendrag skyddas från föroreningar samtidigt som kraven på avloppsreningsverk, dricksvattenverk och andra verksamheter måste vara tydliga och relevanta. Tillståndprocesserna måste vara effektiva och flexibla för att vi snabbt ska kunna anpassa oss efter nya regler och förutsättningar, exempelvis ökade krav på klimatanpassning eller nya EU-direktiv.

Sveriges VA-organisationer kommer i hög grad påverkas av det nya avloppsdirektivet som trädde i kraft vid årsskiftet.¹ Avloppsdirektivet innehåller bland annat ändrade och utökade krav på rening av avloppsvatten. Vi ser att ett stort antal avloppsreningsverk kommer behöva omprövas och att det i många fall kommer behöva gå fort för att Sverige ska klara kraven i direktivet. Direktivet innehåller exempelvis krav på att de första 10–25 miljöprövningarna behöver kunna genomföras redan åren 2029–2030 för de första 20% av reningsverken (4 st) över 150 000 personekvivalenter (pe) och för de första 10–20% av reningsverken (10–20 st) mellan 10 000 – 150 000 pe. Ur det perspektivet är det viktigt att omprövningarna kan ske på ett så effektivt sätt som möjligt. Åtgärder som snabbt kan genomföras för att göra tillståndprocesserna snabbare skulle underlätta för möjligheten att klara omprövningskraven i direktivet.

Även Sveriges dricksvattenverk måste anpassa sig efter bland annat klimatförändringar och ökade krav på PFAS-rening. Också för dem ser vi ett behov av mer flexibla och snabbare processer.

Ett nytt system för miljöbedömnings- och tillståndprocessen

Svenskt Vatten ser positivt på att det införs granskningsplikt

Det svenska regelverket för miljöprövning har idag det som kallas för en integrerad miljökonsekvensbedömning, där bedömningen av om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan sker inom ramen för tillståndprocessen. Bedömningen av miljöpåverkan påverkar om verksamhetsutövaren behöver bifoga en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) till sin ansökan, men den påverkar inte om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. Den svenska prövningen skiljer sig därigenom från hur de EU-rättsliga reglerna är uppbyggda. Till skillnad från de svenska reglerna utgår MKB-direktivet² från en stegvis process där många verksamheter först genomgår en prövning av om de kan medföra en betydande miljöpåverkan. Endast när en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan behöver den genomgå en fullständig tillståndsprövning.³

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2024/3019 av den 27 november 2024 om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (omarbetning)

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

³ SOU 2024:98 s. 690

I det svenska tillståndssystemet finns endast tillståndsprövning eller anmälan. En verksamhet kan klassas som en A-verksamhet (tillståndsprövas av domstol), B-verksamhet (tillståndsprövas av miljöprövningsdelegation) eller C-verksamhet (anmälan). För avlopp finns dessutom en särskild kommunal tillståndsprövning enligt 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet.

Utredningen föreslår att det ska införas en nytt system med fyra nivåer, tillståndsgransknings- anmälnings- och registreringsplikt. Utredningen har lämnat förslag på vilka verksamheter som ska ingå i vilken prövningskategori.

Granskningsplikten är ny och har ingen egentlig motsvarighet i dagens prövningssystem. Granskning ska enligt utredningen innebära ett nytt steg där verksamheten förprövas genom granskning av om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Granskningsförfarandet avslutas med att tillståndsmyndigheten lämnar ett igångsättningsbesked eller besked om att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och därför behöver ansöka om tillstånd. Ett igångsättningsbesked bör förenas med skyddsåtgärder eller försiktighetsmått för att en verksamhet ska få påbörjas. Igångsättningsbeskedet ska enligt förslaget vinna rättskraft, vilket innebär att det (på samma sätt som för ett tillstånd) i regel inte ska vara möjligt att återkomma med ytterligare krav på verksamheten i efterhand. Genom införande av granskningsplikt kommer den svenska regleringen enligt utredningen bättre anpassas till MKB-direktivet.

Svenskt Vatten ser generellt positivt på att det införs en ny prövningsnivå och att de svenska reglerna anpassas efter MKB-direktivet. Det är också rimligt att ha kvar krav på tillstånd för de större reningsverken, förutsatt att utredningens övriga förslag antas och tillståndprocesserna blir mer effektiva. Särskilt med hänsyn till avloppsdirektivet och de tidsfrister för införande av högre krav på rening som direktivet innehåller kommer svenska miljötillstånd behöva omprövas i stor utsträckning de närmaste åren. För att klara det är det väsentligt att miljöprövningen inte är mer omfattande än vad som kan motiveras av EU-krav och verksamheternas miljöpåverkan. Samtidigt är det viktigt att påverkan på andra verksamheter, exempelvis verksamheter som ligger nedströms den verksamhet som ska prövas, får en fullständig belysning. Enligt betänkandet ska prövningsmyndigheten vid behov ge länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten eller andra berörda myndigheter tillfälle att inkomma med synpunkter över granskningsunderlaget.⁴ Svenskt Vatten anser att bestämmelsen bör justeras så att prövningsmyndigheten vid behov även kan inhämta synpunkter från berörda sakägare. Även om sakägare enligt förslaget har rätt att yttra sig över ansökan innan igångsättningsbesked meddelas och kan överklaga beskedet, kan det vara en fördel för prövningsprocessen att sådana uppgifter inhämtas tidigt.

⁴ SOU 2024:98 s. 1223

Som vi kommer utveckla nedan anser vi dock att de provningsnivåer som utredningen har föreslagit för mindre avloppsreningsverk träffar fel. I stället för att förenkla för mindre reningsverk föreslår utredningen att de ska flyttas upp en nivå och bli granskningspliktiga i stället för som idag, anmälningspliktiga. Detta skulle innebära en mer omfattande provning än idag. Svenskt Vatten vill betona att det varken finns någon miljömässig vinst eller EU-rättsliga krav på att införa granskningsplikt för reningsverk som är så små som 200 pe. Gränsen bör justeras och sättas betydligt högre.

Provningsnivåerna för avloppsreningsverk får inte leda till ökade krav

Enligt MKB-direktivet ska reningsverk om minst 150 000 pe alltid anses medföra betydande miljöpåverkan, vilket i Sverige omfattar reningsverk för landets ca 15 största städer. I Sverige har dock tidigare alla tillståndspliktiga reningsverk (reningsverk över 2 000 pe) behandlats som att de medfört betydande miljöpåverkan och behövt ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Innan årsskiftet innebar det att ca 430 reningsverk var tvungna att genomgå en lika omfattande provning oberoende av var de var lokaliserade och trots att de varierade mycket i storlek och miljöpåverkan.⁵ Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2025 har gränsen justerats och numera ska endast reningsverk om 10 000 pe alltid anses medföra betydande miljöpåverkan.⁶

Enligt utredningens förslag ska avloppsreningsverk över 10 000 pe även fortsättningsvis alltid anses medföra en betydande miljöpåverkan. Dessa omfattas därför av kravet på att söka tillstånd och ta fram en MKB.⁷ Utredningen motiverar gränsen genom att hänvisa till bilaga 1 i MKB-direktivet och till avloppsdirektivet. Som framgår ovan är det tydligt att avloppsreningsverk om 150 000 pe enligt bilaga 1 till MKB-direktivet alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Det nya avloppsdirektivet använder samma gränsvärde för när det krävs kväverening och läkemedelsrening utan lokal risk- eller behovsbedömning. För reningsverk under 150 000 pe anger avloppsdirektivet däremot i flera fall att behovet av viss rening ska bedömas i det enskilda fallet. Ett exempel är kväverening, där rening ska införas för reningsverk om minst 10 000 pe i kvävekänsliga områden. För reningsverk under 10 000 pe ska kväverening införas om det behövs utifrån miljöns behov.

Svenskt Vatten ansluter sig till utredningens förslag att det är rimligt att behålla samma gräns som idag för obligatorisk tillståndsprövning, dvs. 10 000 pe. På den nivån är miljöpåverkan i regel så omfattande att det är motiverat med en tillståndsprövning, även om avloppsdirektivet i viss mån öppnar för en individuell bedömning. Med utredningens övriga förslag ser vi att även de verksamheter som ska tillståndsprövas kommer få en mer effektiv tillståndsprövsprocess.

Mer oroväckande är utredningens förslag om att samtliga avloppsreningsverk över 200 pe ska prövas genom granskning (se utredningens förslag till bilaga 3 till

⁵ 6 § tredje punkten miljöbedömningsförordningen i dess tidigare lydelse (SFS 2017:966) och 28 kap. 1 § miljöprovsningsförordningen

⁶ 6 § tredje punkten miljöbedömningsförordningen (SFS 2024:981)

⁷ SOU 2024:98 s. 359-360 och 397

miljöprövningsförfordningen). Utredningen hänvisar i sitt förslag till MKB-direktivets bilaga 2.⁸ Vi kan dock konstatera att i bilaga 2 räknas de verksamheter och åtgärder upp som medlemsstaterna enligt artikel 4.2 själva kan välja att miljöpröva genom att fastställa gränsvärden och kriterier för eller pröva i varje enskilt fall. Avloppsreningsverk finns uppräknade i bilaga 2, men det finns alltså inget krav på att dessa alltid ska miljöprövas utan här har medlemsstaterna möjlighet att välja regleringssätt utifrån vissa kriterier.

Svenskt Vatten anser att gränsen för granskningsplikt bör sättas vid 1000 pe. Ett sådant krav skulle stämma överens med gränserna i det nya avloppsdirektivet, exempelvis att avloppsreningsverk om 1000 pe kan behöva införa BOD-rening (tidigare var kravet 2000 pe för sådan rening). Svenskt Vatten ifrågasätter dock starkt att kravet ska gälla för så små reningsverk som 200–1 000 pe. Dessa mindre reningsverk omfattas idag av anmälningsplikt enligt 28 kap. 5 § miljöprövningsförfordningen. Men anledning av deras ringa miljöpåverkan är det inte rimlig att de ska behöva genomgå en granskningsprocess. Detta gäller särskilt eftersom utredningen föreslår att i situationer där tillsynsmyndigheten ändå bedömer att en anmälningspliktig verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska möjligheten att förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om igångsättningsbesked finnas kvar.

Enligt vår analys av statistik som SCB har tagit fram på uppdrag av Naturvårdsverket⁹ innebär en gräns på 1000 pe att ca 650 st reningsverk kommer omfattas av nivån granskningsplikt. Om gränsen sätts till 200 pe innebär det i stället att 1050 reningsverk kommer omfattas, dvs 400 fler reningsverk kommer belasta provningssystemet utan att det medför någon miljönytta. Det kommer dessutom bli dyrt. Det är vanligt att va-huvudmän själva kan ta fram underlag till en anmälan, och att det därför endast uppstår kostnader i form av egen arbetstid. Det mer omfattande underlag som behövs vid en tillståndsansökan är däremot svårt att ta fram på egen hand och därför används i regel konsulter. Enligt en uppskattning som våra medlemmar har gjort kostar det idag ca 200–300 000 kr enbart i konsultkostnader att söka tillstånd för ett reningsverk i storleken 200–1000 pe. Om vi utgår från att underlaget till en granskningsprocess är något begränsat och att det inte behövs samråd blir den beräknade kostnaden ändå ca 150–200 000 kr. Det är totalt 60–80 miljoner kr. Kostnaden kommer belasta den redan hårt pressade va-branschen och i slutändan leda till merkostnader för de fastighetsägare som har kommunalt va. Utredningens syfte har varit att förenkla provningen. I den här delen anser vi dock att förslaget är direkt kontraproduktivt.

De föreslagna reglerna för vattenuttag kan godtas

Enligt utredningens förslag ska system för uttag av grundvatten eller konstgjord grundvattenbildning, där den årligen uttagna eller tillförda vattenvolymen är lika med eller överstiger 10 miljoner kubikmeter omfattas av tillståndsplikt. Ett sådant uttag är även idag tillståndspliktigt. Även dammar och andra anläggningar avsedda för uppdämning eller permanent lagring av vatten, där den nya eller tillförda mängden

⁸ SOU 2024:98 s. 380

⁹ Naturvårdsverket och SCB, MISAM BR2501

uppdämt eller lagrat vatten överstiger 10 miljoner kubikmeter ska vara tillståndspliktiga.¹⁰ Nivåerna motsvarar de krav som framgår av bilaga 1 till MKB-direktivet. Svenskt Vatten delar uppfattningen att det är rimligt att följa kraven i MKB-direktivet i den här delen och att nivån för tillståndsplikt därför är lämplig.

En ny prövningsmyndighet och en förenklad tillståndprocess

En myndighet ska ansvara för tillståndsprövningen

Utredningen föreslår att ansvaret för tillståndsprövning i första hand flyttas till en ny prövningsmyndighet som ska ansvara för hela miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocessen. Domstolarnas verksamhet ska enligt förslaget begränsas till att avse överprövning. Länsstyrelsernas och miljöprövningsdelegationernas ansvar för dagens samrådsprocess ska flyttas till den nya myndigheten, men länsstyrelserna ska behålla sitt tillsynsansvar. Företag och andra verksamhetsutövare kommer därför ha kontakt med en och samma myndighet genom hela processen. I andra hand föreslår utredningen att ansvaret för prövningen flyttas över till sex Länsstyrelser.

Svenskt Vatten ser fördelar med att verksamhetsutövarna endast behöver ha kontakt med en myndighet genom processen. På så sätt minskar risken för att olika myndigheter ger olika besked eller ställer olika krav i olika delar av landet. På sikt ser vi också att det ger möjlighet för den nya prövningsmyndigheten eller de utvalda länsstyrelserna att ha hög kompetens i miljöprövningsfrågor. Eftersom det finns olika förutsättningar i olika delar av landet anser vi dock att det är mycket viktigt att den lokala förankringen inte tappas bort. Prövningsmyndigheten bör ha kontor i alla delar av landet och inte enbart i några få större orter. Vilka länsstyrelser som utses eller var prövningsmyndigheten placerar sina kontor blir därför av stor betydelse.

Färre samråd och effektivare handläggning

För verksamheter som antas ha betydande miljöpåverkan hålls i dag i regel minst två samråd under tillståndprocessen, trots att det inte är obligatoriskt enligt MKB-direktivet. Utredningen föreslår att det endast ska vara obligatoriskt med ett samråd i miljöbedömningsprocessen och att tidsfrister för olika moment ska införas. Det ska enligt förslaget också bli tydligare vad ett tillstånd ska innehålla. Processen för ändring och omprövning av ett tillstånd ska förenklas och förtydligas.

Svenskt vatten ser positivt på att handläggningen effektiviseras och ställer sig bakom förslaget om att begränsa antalet samråd. Samråd tar tid och resurser för såväl verksamhetsutövare som myndigheter och prövningsinstanser och bör endast ske i den utsträckning som det tillför något väsentligt till miljöprövningen. Det är också positivt om det tydligare anges vad ett tillstånd ska innehålla. Vad gäller förslagen om enklare regler för ändring och omprövning av tillstånd så noterar vi att det vid årsskiftet infördes nya regler för att öka möjligheten att använda ändringstillstånd, bland annat genom

¹⁰ SOU 2024:98 s. 362 och MKB-direktivet bilaga 1 punkten 11 och 15

införande av en ny 16 kap. 2 a §.¹¹ Vi ser generellt positivt på att det blir enklare att ändra ett tillstånd i stället för att söka ett nytt. Förslagen kan särskilt underlätta för anläggningar som snabbt behöver göra mindre justeringar av sin verksamhet på grund av nya krav som ställs, exempelvis på grund av nya EU-regler.

Vad gäller tidsfrister och besked om när en ansökan är fullständig kan vi se både fördelar och nackdelar med förslagen. Tidsfrister kan underlätta för planeringen förutsatt att de är realistiska och tillståndsmyndigheten är tillräckligt resurssatt för att kunna hålla en hög kvalitet på handläggningen under givna tidsramar. Om tillståndsmyndigheten inte har tillräckliga resurser kan tidsfristerna i stället bli ett problem som kräver mycket administration. Här krävs genomtänkta tidsfrister och en tillräckligt resurssatt prövningsmyndighet för att det ska fungera. Vi anser också att det är bra att ansökningsprocessen har en tydlig deadline och att det inte längre kommer vara möjligt att komma med nya krav på undersökningar och kompletteringar i oändlighet. Om en brist upptäcks i ett sent skede finns dock risken att fler ansökningar blir avvisade när det inte längre går att begära in ytterligare kompletteringar. Här ser vi ett behov av tydlig och proaktiv processledning från prövningsmyndighetens sida.

Även igångsättningsbesked bör omfattas av rättskraft

Enligt utredningens förslag (se avsnitt 14.7.3) kommer beslut för verksamheter som omfattas av tillstånds- eller granskningsplikt vinna rättskraft. Rättskraften innebär att det som huvudregel inte kan ställas nya krav på verksamheterna i de frågor som har avgjorts i prövningen. Vi ställer oss bakom utredningens förslag i den här delen och anser att rättskraften är helt avgörande för att systemet ska fungera. Anläggningar som avloppsreningsverk och dricksvattenverk är dyra att bygga om och investeringarna skulle bli mycket osäkra om inte såväl miljötillstånd som igångsättningsbeskeden omfattas av rättskraft.

Samma regler för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet

Enligt utredningens förslag kommer miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet att hanteras på samma sätt. Vi ställer oss bakom utredningens förslag i den här delen, men vill särskilt framhålla att det är viktigt att verksamheters möjliga kumulativa påverkan på exempelvis en vattenförekomst fortsatt beaktas och vid behov leder till prövning eller åtgärdsförelägganden.

¹¹ Lag (2024:963) om ändring i miljöbalken.

Vi tar i övrigt inte ställning till utredningens förslag.



Anders Almgren
Ordförande
Svenskt Vatten AB: styrelse



Pär Dalhielm
VD
Svenskt Vatten AB