

# RI. SE



## BETCRETE 2.0- Tillståndsprocesser

### En nulägesbeskrivning

Anna Månsson, Linus Brander, Jan Ekman

# BETCRETE 2.0- Tillståndsprocesser En nulägesbeskrivning

Anna Månsson, Linus Brander, Jan Ekman

RISE Research Institutes of Sweden AB

RISE Report 2022:106

ISBN: 978-91-89711-51-8

# Sammanfattning

Denna rapport sammanfattar författarnas arbete med att undersöka förbättringsmöjligheter hos dagens tillståndsprocesser, ett arbete som bedrivits under perioden januari 2021 till juli 2022. Arbetet har finansierats av VINNOVA UDI 2 - BETCRETE 2.0 och RISE kompetensmedel.

I det inledande avsnittet "**De fossilfria färdplanerna**" beskrivs tillståndsprocessers betydelse för att uppnå målen med de fossilfria färdplanerna, branschernas åsikter om hur tillståndsprocesser fungerar idag och de förhoppningar som gäller förändringar av tillståndsprocesser, för att gå i mål med färdplanerna.

Avsnittet "**Tillämplig lagstiftning för brytande verksamhet**" handlar framför allt om den lagstiftning som ligger till grund för tillståndsprovningar av täkter och liknande verksamhet. I detta avsnitt går bland annat provningsprocessens olika steg igenom.

Avsnittet "**Statistik kring miljö tillståndsprovningen**" sammanfattar framförallt delar av Naturvårdsverkets rapport från 2022-05-13, "**Uppdrag att samla in och analysera statistik för miljö tillståndsprovningen för år 2021**".

Under rubriken "**Relevanta aktuella utredningar och deras förslag**" redovisas en genomgång av utredningar som väsentligen handlar om förändringar av lagstiftningen rörande tillståndsprocesser. De olika utredningarna ger en inblick i tankar kring och ambitioner med förändringar av lagstiftningen. Utredningar som beskrivs är **Klimaträttsutredningen** som handlar om hur förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås skapas, **Miljöprövningsutredningen** som handlar om att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprovning, samt **Utredning om hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral** som handlar om ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster.

Utöver aktuella utredningar som handlar om eller berör tillståndsprocesser beskrivs också ett antal regeringsuppdrag som är relevanta för tillståndsprocesserna: **Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin** handlar om det uppdrag om ökad försörjningsberedskap regeringen gett till en särskild utredare, och i **Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna** ger regeringen bland annat uppdrag till länsstyrelserna som rör miljö-tillståndsprovningen. Slutligen sammanfattas rapporten **Naturvårdsverkets rapport 7002 Miljöbedömningar**.

Under rubriken **Aktuella fall** beskrivs ett aktuellt miljöprovningssärende som gäller **LKAB** och ett potentiellt fall som handlar om **Kalcinerade leror**.

Rapporten avslutas med avsnittet **Digitala verktyg**, som handlar om vad digitalisering och AI-metoder kan bidra med till olika förbättringar av tillståndsprocesserna.

## Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	6
2	Betcrete 2.0 och de fossilfria färdplanerna.....	7
2.1	Forskningspropositionen.....	7
2.2	Om tillståndsprocesser i de fossilfria färdplanerna.....	7
2.3	Mål för de fossilfria färdplanerna.....	8
2.4	Om tillståndsprocesser i uppföljningsrapport till de fossilfria färdplanerna.....	8
2.5	Tillståndsprocesser - En utmaning för många av de fossilfria färdplanernas olika branscher.....	10
3	Tillämplig lagstiftning för brytande verksamhet.....	12
3.1	Tillståndsgivare och tillsyn.....	12
3.2	Miljöprövningsprocessen i ett nötskal.....	13
4	Statistik kring miljö tillståndsprövningen.....	15
4.1	Statistik för brytande verksamhet år 2021.....	15
4.2	Statistiken totalt sett för år 2021.....	15
4.3	Hur stor andel beviljas tillstånd?.....	16
5	Relevanta aktuella uppdrag och utredningar och deras förslag.....	17
5.1	SOU Rätt för klimatet 2022:21 (Klimaträttsutredningen).....	17
5.1.1	Sammanfattning.....	17
5.2	Tilläggsdirektiv Dir. 2021:50.....	20
5.3	SOU Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen 2022:33 (Miljöprövningsutredningen).....	23
5.4	Tilläggsdirektiv Dir. 2021:57.....	23
5.5	Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral N 2021:01.....	29
5.5.1	Sammanfattning.....	30
5.6	Tilläggsdirektiv i form av en precisering av uppdraget gavs den 7 juni 2022 (dir. 2022:61).....	31
5.7	Kommittédirektiv dir. 2022:72 Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin.....	31
5.8	Regeringsuppdrag till länsstyrelserna som rör miljö tillståndsprövningen.....	33
5.8.1	Ur 2022 års regleringsbrev till länsstyrelserna:.....	33
5.9	Regeringsuppdrag utöver uppdragen i länsstyrelsernas regleringsbrev.....	35
5.9.1	Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan (N2021/02286)......	35

5.10	Naturvårdsverkets rapport 7002 juli 2021 Miljöbedömningar .....	38
5.10.1	Sammanfattande synpunkter - liten miljökonsekvensbeskrivning .....	41
6	Aktuella fall .....	43
6.1	LKAB-målet .....	43
6.1.1	Kort sammanfattning av lärdomar att dra från Mark- och miljööverdomstolens dom .....	43
6.2	Exempel brytning av kalcinerade leror- att tänka på vid prövningen enligt miljöbalken .....	44
7	Intervjuer .....	47
7.1	Intervju med Maria Elofsson, Skanska, den 3 juni 2022.....	48
8	Hinder och utmaningar i tillståndsprocessen för brytande verksamhet.....	50
8.1	Materiella hinder och utmaningar .....	50
8.2	Processuella hinder och utmaningar .....	51
9	Våra föreslagna lösningar att titta vidare på.....	52
9.1	Samrådsprocessen.....	52
9.2	Beslutsunderlag .....	52
9.3	Expertkunskap .....	52
9.4	Digitala lösningar .....	52
10	Digitala lösningar .....	53
10.1	Inledning.....	53
10.2	Digitala plattformar .....	53
10.3	E-ansökan med baskravskontroller .....	54
10.4	Användning av språkteknologi och logik.....	54
10.5	Checklistor .....	55

# 1 Introduktion

Bristen på effektiva, transparenta och förutsägbara tillståndsprocesser lyfts av många olika aktörer som en betydande flaskhals för industrins och samhällets hållbara omställning. Osäkerheter, förseningar och låsningar mellan sakägare försvårar verksamhetsutövarens möjlighet att bedöma och hantera risker, vilket påverkar företagets tillväxt och konkurrenskraft negativt samtidigt som tillgången till kritiskt externt riskkapital för införande av nya teknologier och processer begränsas. Samtidigt riskerar samhället eller delar av det att stå utan råvaror och processer som krävs för industri och omställning.

I rapporten **“Tillståndsprocesser för täktverksamhet: Behov av förändring och Möjligheter”** (januari 2021) presenterades, delvis baserat på vad som framkommit i tidigare utredningar och rapporter, en sammanställning med önskemål på området:

1. en mer rättvis, transparent process
2. ett bättre säkerställande av att krav och miljömål uppfylls
3. att arbetet blir enklare och mer tidseffektivt för sökande och handläggare
4. att kommunikationen med berörda parter såväl som med allmänheten förbättras
5. en bättre tillit och förståelse uppnås av de samhällsbehov såväl som av de rättvisepprinciper som ligger till grund för lagar, praxis samt beslut i enskilda ärenden
6. att praxis och lagstiftning bättre stämmer överens
7. att processer genomförs på ett mer begripligt och enhetligt sätt
8. en ökad tilltro uppnås mellan olika parter och samsynen ökar om vad som är värdefullt att göra på ett lokalt plan för att uppnå en globalt hållbar världsordning, socialt, miljömässigt och ekonomiskt
9. att hitta en bra väg till förändring av tillståndsprocesserna, som effektivt angriper stora brister och bidrar med de effektivaste åtgärderna som med minst insats ger de bästa resultaten
10. en ökad digitalisering och införande e-tjänster som bidrar till flera av de ovan nämnda möjligheterna till förbättringar

Föreliggande rapport sammanfattar vårt arbete med att undersöka möjligheterna till förbättring i dagens tillståndsprocesser. Arbetet har bedrivits under januari 2021 till juli 2022. Arbetet skall ses dels som en del i det uppdrag regeringen har givit RISE i 2021 års forskningsproposition: **Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige Prop. 2020/21:60**. Från sidan 76 i denna proposition:

“RISE bör också se till att frågor som är gemensamma mellan olika färdplaner, t.ex. finansiering, tillståndsprocesser, bioenergi och vätgasfrågor, hanteras i en gemensam process i samråd med Fossilfritt Sverige för att få högsta effektivitet.”,

dels som ett uppdrag i projektet Betcrete 2.0, som väsentligen handlar om att nå målen i de fossilfria färdplanerna för cement- och betong-branscherna. Förändringarna av tillståndsprocesserna är en central del och de främsta medlen att nå målen i färdplanerna. De fossilfria färdplanerna är väsentligen den uppgift Fossilfritt Sverige har att ansvara för.

## 2 Betcrete 2.0 och de fossilfria färdplanerna

Projektet Betcrete 2.0 fokuserar på de fossilfria färdplanerna (egentligen *Färdplanerna för fossilfri konkurrenskraft*). Målet för Betcrete 2.0 är enligt ansökan:

“Att samordna arbetet med färdplanerna för cement och betongbranscher samt eliminera hinder för dess implementering. Det övergripande målet är att minska CO2-utsläpp.”

Därutöver omnämns färdplanerna mer än 50 gånger i ansökan till Betcrete 2.0.

### 2.1 Forskningspropositionen

I budgetpropositionen för 2021

“RISE bör även få i uppdrag att bistå branscherna i genomförandet av färdplaner för fossilfri konkurrenskraft som tagits fram av branscherna inom ramen för regeringens initiativ Fossilfritt Sverige. Färdplanerna visar hur olika branscher med bibehållen konkurrenskraft kan ställa om till att nå de nationella klimatmålen. Företag i hela värdekedjan, i synnerhet små och medelstora företag, behöver industrinära stöd för att genomföra sina färdplaner och sin omvandling till fossilfrihet. RISE ska hålla en löpande dialog med Fossilfritt Sverige för att tillse att arbetet genomförs på ett kompletterande och effektivt sätt utifrån de medverkande företagens behov. RISE ska även föra dialog med aktörer på lokal och regional nivå i syfte att uppnå synergier mellan satsningar på olika geografiska nivåer. RISE bör också se till att frågor som är gemensamma mellan olika färdplaner, t.ex. finansiering, tillståndsprocesser, bioenergi och vätgasfrågor, hanteras i en gemensam process i samråd med Fossilfritt Sverige för att få högsta effektivitet.”

### 2.2 Om tillståndsprocesser i de fossilfria färdplanerna

Totalt finns 22 färdplaner för fossilfri konkurrenskraft, varav två gäller Betongbranschen respektive Cementbranschen, båda från 2018. I båda ses förbättringar i tillståndsprocessen som nödvändiga för att nå klimatmålen.

Från **Färdplan cement, för ett klimatneutralt betongbyggande**<sup>[2]</sup>:

“Omställningsprocessen för en mer klimateffektiv produktion bromsas delvis av osäkerhet i hur miljötillstånd ges och hur miljötillsyn utövas. Ansvariga myndigheter bör få ett tydligare uppdrag att stödja en omställningsprocess.”

**Färdplanerna för klimatneutral konkurrenskraft - Betongbranschen**<sup>[1]</sup>:

“Idag är cementindustrins process för att få miljötillstånd mycket tidskrävande, vilket skapar osäkerhet. Det innebär att tillståndsprocessen indirekt bromsar en omställningsprocess till en mer klimateffektiv produktion. Ansvariga myndigheter behöver tydligare instruktioner för att prioritera en omställningsprocess.”

På seminarium den 27 november 2021, anordnat av **Fossilfritt Sverige**, som står bakom färdplanerna, så nämner tidigare miljö- och klimatminister Per Bolund som ett av de tre besluten i klimatsammanhang som han är stoltast över att ha bidragit till:

“Att vi på allvar tagit tag i tillståndsfrågan. Vi har redan nu i budgeten pengar till länsstyrelserna, domstolarna [och] till myndigheterna för att, inte kunna lägga ärenden på hög, utan beta av dom så snabbt som möjligt och se till att vi ändrar regelverken så att det blir mycket aktivare.”

Så även tidigare regering, som initiativtagare till **Fossilfritt Sverige**, ser tillståndsprocesser som en av de viktigaste klimat- och miljöfrågorna.

### 2.3 Mål för de fossilfria färdplanerna

I de två färdplanerna för Betongbranschen respektive Cementbranschen beskrivs målet för färdplanerna som att

“Sverige ska bli en av världens första fossilfria välfärds-nationer.”

I en uppföljningsrapport, se nedan, har denna vision skärpts:

“Sveriges vision är att bli världens första fossilfria land. “

Färdplan cement anger också ytterligare ett mål:

“Inom det strategiska innovationsprogrammet Smart Built Environment 7 har deltagande företag som målsättning att minska miljöpåverkan med 40 procent till 2025.”

I Färdplan betong anges det än mer ambitiösa målet:

“Betongbranschen har satt upp målsättningen att betongen ska nå en halverad klimatpåverkan för betong till husbyggnation inom fem år.”

Det borde betyda en halverad klimatpåverkan för betong till husbyggnation till 2023. På lite längre sikt anges mål för år 2045. Från Färdplan cement:

“Sverige har en ambition om noll nettoutsläpp av koldioxid 2045.”

I Färdplan betong hittar vi även ett mål till 2030, som gäller klimatneutralitet.

“Vår vision och målsättning är att all betong i Sverige ska vara klimatneutral år 2045 och att det ska finnas klimatneutralbetong på marknaden år 2030.”

### 2.4 Om tillståndsprocesser i uppföljningsrapport till de fossilfria färdplanerna

I oktober 2021 utkom Fossilfritt Sverige med rapporten “**Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft – uppföljning 2021**”<sup>[3]</sup>. Rapporten beskriver framstegen som gjorts av näringslivets branscher under perioden från 2018. Från uppföljningsrapporten:

“Målsättningen i denna första uppföljningsrapport är att på ett likvärdigt och sakligt sätt belysa de framsteg som branscherna gjort när det gäller att genomföra åtgärder och vilka av de politiska förslagen som har genomförts eller är på väg att genomföras. Samtidigt lyfts några av de större utmaningar som respektive bransch har framför sig.”

Rapporten ger uttryck för följande ståndpunkter:

1. tillståndsprocesser är oförutsägbara, till exempel gällande vad som ska ingå i prövningen,



2. tillståndsprocesser har långa ledtider,
3. det finns stora regionala skillnader i tillämpning av tillståndsprocesser
4. helhetssynen brister i tillståndsprocessärenden

Ofta nämns dessa åsikter om tillståndsprocessernas tillkortakommanden i sammanhang som har med möjligheten att målen hos de fossilfria färdplanerna eller i övrigt behovet av omställning. Två exempel på detta finner man i rapportens inledning under rubriken **2.1 Fem viktigaste besluten** där och rubriken **2.1 Fem viktigaste utmaningarna**. Under denna rubrik där tillståndsprocesser tas upp som ett av besluten och där **snabbare och effektivare tillståndsprocesser**, är en av utmaningarna.

Under rubriken **2.1 Fem viktigaste besluten**:

“Trots att 90 procent av alla prövningar för miljöfarlig verksamhet som prövas under miljöbalken får beslut inom två år tar många viktiga tillståndsprocesser alldeles för lång tid i en situation där tempot i omställningen nu måste öka. En del processer har redan påbörjats och sedan färdplanerna presenterades har regeringen tagit positiva beslut på elnätssidan. Det handlar om möjligheten att driva parallella processer när det gäller nya elledningar och om att berörda myndigheter ska kunna pröva nya region- eller stamledningarna inom ramen för ny försöksverksamhet. Därutöver har regeringen gett Länsstyrelserna i uppdrag att utveckla nya metoder för att främja en effektiv samrådsprocess samt startat Miljöprövningsutredningen för att ta fram lösningar för att snabba på tillståndsprocesserna.”

Under **snabbare och effektivare tillståndsprocesser**:

“Tillståndsfrågorna har under lång tid utgjort en stor utmaning för många branscher, och är för flera det enskilt största potentiella hindret för att branschernas färdplaner ska kunna genomföras. Under det senaste decenniet har en rad utredningar tillsatts, utan att resultera i några avgörande förändringar. Idag kan tillståndsprocesserna vara oförutsägbara i avgränsningen av vad som ska ingå i prövningen, vilket underlag som behövs för detta och hur lång tid som prövningen väntas ta. Ibland läggs fokus på detaljer snarare än helheten. Detta kan riskera stora industriella investeringar som skulle kunna skapa global klimatnytta och värde för Sverige, till exempel när det gäller gruv-, järn-, stål- och cementbranscherna. Det är både lagstiftning och tillämpning som behöver ses över. Det är därför bra att lagstiftningen nu ses över i Miljöprövningsutredningen och Klimaträttsutredningen. Detta behöver leda till att det införs möjlighet till en helhetsbedömning där även klimatnyttan kan beaktas, samt lagändringar för att effektivisera prövningsmyndigheternas handläggning och förtydliga olika myndigheters roller och deltagande i tillståndsprocesserna för att skapa ökad samsyn mellan verksamhetsutövaren och myndigheterna om vad en ansökan och MKB ska innehålla. Både verksamhetsutövarna och myndigheterna behöver ta ett större ansvar och föra en bättre dialog, till exempel i samband med samrådsprocessen. Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) har lagt fram spännande förslag om att instifta en särskild kommitté för försöksverksamhet med uppgift att hantera regelhinder i samband med att kommuner, regioner och statliga myndigheter vill testa nya arbetsätt, tekniska lösningar eller

tjänster. Kometutredningen har även lyft fram vikten av en annan styrning av myndighetschefer så att de får större incitament att bli än mer service-inriktade gentemot näringsliv och medborgare och än mer innovativa till exempel när det gäller att hitta lösningar på klimatfrågan. Det är viktigt att dessa förslag nu genomförs.”

Vi observerar den kritik som framförs mot den “rad utredningar” som “tillsatts, utan att resultera i några avgörande förändringar”. Samtidigt är de förhoppningar som sätts till Miljöprövningsutredningen och Klimaträttsutredningen inte små:

1. “helhetsbedömning”,
2. “klimatnyttan kan beaktas”,
3. “lagändringar för att effektivisera prövningsmyndigheternas handläggning”,
4. “förtydliga olika myndigheters roller och deltagande i tillståndsprocesserna”,
5. “ökad samsyn”

Förutom förhoppningen att initiativet med de nämnda utredningarna skall leda till önskade och, enligt rapporten högst behövliga, förändringar av tillståndsprocesserna, så är det rätt tunt i rapporten kring hur det skall gå till. Är de övergripande målen för fossilfritt Sverige helt avhängiga av att framgångsrika förändringar av tillståndsprocesser sker i spåren på ett par utredningar? Ett av dessa mål som sägs i rapportens första mening:

“Sveriges vision är att bli världens första fossilfria land.”

Frågan är vad som händer om förhoppningarna till förändringarna i kölvattnet av Miljöprövnings- och Klimaträttsutredningarna inte infrias?

## 2.5 Tillståndsprocesser - En utmaning för många av de fossilfria färdplanernas olika branscher

För var och en av sex olika branscher, under rubriken **Branschens utmaningar** i rapporten **Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft – uppföljning 2021**, ses tillståndsprocessfrågan som en utmaning. Här antyds att dagens tillståndsprocesser orsakar problem såsom: orimliga utsläpp, inbromsning av investeringar, hinder för utbyggnad, risk för sviktande materialtillgång och minskad industriell konkurrenskraft. Här följer några citat från uppföljningsrapporten.

### **Bergmaterialindustrin, Täcktilstånd behövs där det byggs**

“Bergmaterial är en regional produkt. Om materialet transporteras längre än cirka 20 km blir kostnaderna och utsläppen orimliga i relation till produkten. Långa och oförutsägbara tillståndsprocesser med stora regionala skillnader i tillämpning gör det dock svårt att få tillstånd för att producera bergmaterial i närheten av där det byggs.”

### **Betongbranschen, Hinder för teknikomställningen i cementindustrin**

“Teknikomställningen kräver stora investeringar och risktagande och riskerar att bromsas av långsamma och oförutsägbara tillståndsprocesser för både verksamheten och tillgången på el.”

### **Cementbranschen, Vikten av trygga och effektiva tillståndsprocesser**

“För cementindustrins omställning är det kritiskt med miljö tillstånd för såväl råmaterialtillgång som för den industriella omställningen. Flaskhalsen är långa ledtider, oförutsebarhet och bristande helhetssyn i beslutsprocesser. Med långsiktiga tillstånd är det möjligt att upprätthålla en trygg försörjning av cement i Sverige.”

#### **Elbranschen, Långa ledtider att bygga elnät**

“Dagens långa tillståndsprocesser för elnät är ett stort hinder för utbyggnaden av elsystemet. Kortare ledtider är en förutsättning för investeringar i industrins elektrifiering och vätgasproduktion.”

#### **Gruv- och mineralbranschen, Långa och oförutsägbara tillståndsprocesser**

“Effektiva och ändamålsenliga tillståndsprocesser är en förutsättning för en fortsatt konkurrenskraftig gruv- och mineralnäring. I dag är de oförutsägbara i vad som ska ingå i prövningen, vilket underlag som behövs för detta och hur lång tid som prövningen väntas ta.”

#### **Stålbranschen, Ineffektiva tillståndsprocesser för investeringar i ny teknik**

“Investeringar i både ny och befintlig teknik måste ske koordinerat med företagets investeringscykler. Effektivare tillståndsprocesser är därför en förutsättning för att åtgärder som minskar utsläpp ska kunna genomföras. För att det ska åstadkommas behöver näringsliv och myndigheter tillsammans verka för en effektiv process för en hållbar tillväxt.”

<sup>[1]</sup> Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft – Betongbranschen

<sup>[2]</sup> Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft – Cementbranschen

<sup>[3]</sup> Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft – uppföljning 2021

### 3 Tillämplig lagstiftning för brytande verksamhet

Miljöprövning av täktverksamhet (exempelvis för ballast och kalksten till cement) omfattas i huvudsak av följande lagstiftning:

- Miljöbalken
- Miljöprövningsförordning (2013:251)
- Miljötillsynsförordning (2011:13)
- Förordning (2011:1237) om miljöprövningsdelegationer - styr MPD:ernas arbete
- Miljöbedömningsförordning (2017:966) - styr samrådsprocessen

Bestämmelser med relevans för täkter finns i miljöbalkens kapitel 9 (Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd) och kapitel 11 (Vattenverksamhet). Verksamheter som är tillståndspliktiga beskrivs i miljöprövningsförordningen, där 4 kap 1–3 §§ verksamhetskod 10.10 – 10.20 specificerar vad som gäller för täktverksamhet:

- Täkt av torv, verksamhetsområde >150 hektar
- Täkt av berg, verksamhetsområde >25 hektar
- Täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter (som inte faller under någon av ovanstående eller är tillståndspliktig enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln

I miljöprövningsförordningen anges också olika nivåer för miljöprövningen och vilken myndighet som dömer i frågan:

- A-verksamhet (tillståndspliktig) – tillstånd söks hos mark- och miljödomstolen
- B-verksamhet (tillståndspliktig) – tillstånd söks hos miljöprövningsdelegation (MPD) vid aktuell länsstyrelse. Tillsynen är ofta delegerad till kommunen.
- C-verksamhet (anmälningspliktig) – anmälan görs till miljöförvaltning vid aktuell kommun.

Bergtäkt faller i regel under B-verksamhet. Bedöms täkten även utgöra en tillståndspliktig vattenverksamhet faller den under A-verksamhet. Prövningen av en täkt mot miljöbalken ska omfatta alla aktiviteter som är kopplade till verksamheten. Det gäller bland annat losstagande och uttag av material, bearbetning (tex krossning och sortering), transporter och efterbehandling. Större cementfabriker ligger under A-verksamhet.

#### 3.1 Tillståndsgivare och tillsyn

Tillstånd för täktverksamhet enligt 9 kap. miljöbalken prövas av miljöprövningsdelegationen (MPD), som är en självständig beslutsfunktion inom länsstyrelsen och regleras i miljöbalkens gemensamma regler för prövning av miljöfarlig verksamhet. Miljöprövningsdelegationer finns vid tolv av landets länsstyrelser, se Tabell 1. Som utgångspunkt ansvarar dock respektive länsstyrelse för tillsyn över tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet i sitt län.

Tillstånd för täktverksamhet enligt 9 och 11 kap. miljöbalken prövas av mark- och miljödomstolen (MMD). Det finns fem mark- och miljödomstolar, vilka är en del av tingsrätten i Nacka, Vänersborg, Växjö, Umeå respektive Östersund (se Tabell 1).

Tabell 1. Länens tillhörighet i MPD och MMD

Länstyrelse	Miljöprövningsdelegation (MPD)	Mark- och Miljödomstol (MMD)
Stockholm	Stockholm	Nacka tingsrätt
Gotland		
Uppsala	Uppsala	
Västmanland		
Södermanland		
Östergötland	Östergötland	Växjö tingsrätt
Jönköping		
Kalmar	Kalmar	
Kronoberg		
Skåne	Skåne	
Blekinge		
Halland	Halland	
Västra Götaland	Västra Götaland	
Värmland	Örebro	
Örebro (delar av)		
Örebro (delar av)		
Dalarna	Dalarna	Nacka tingsrätt
Gävleborg		
Jämtland	Västernorrland	Östersunds tingsrätt
Västernorrland (delar av)		
Västernorrland (delar av)		
Västernorrland (delar av)		Umeå tingsrätt
Västerbotten (delar av)	Västerbotten	Östersunds tingsrätt
Västerbotten (delar av)		
Norrbotten		Umeå tingsrätt

### 3.2 Miljöprövningsprocessen i ett nötskal

Tillståndsprocess mot miljöbalken är en relativt lång process med många olika aktörer inblandade, men förenklat så innehåller den följande steg (i tidsordning):

- Sökandes förarbete/prospektering
- Samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Vid samrådet ska bland annat klaras ut om täkten kan antas få betydande miljöpåverkan, vilket den alltid antas få om omfattningen är >25 000 ton/kalenderår eller >25 ha areal. Vid betydande miljöpåverkan ska samråd hållas med övriga statliga myndigheter, kommuner, privatpersoner och organisationer som kan antas bli berörda.
- Sökande upprättar en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) – innehåll framgår av 6 kapitlet 35 § miljöbalken. Vid betydande miljöpåverkan (dvs som regel för täktansökningar) ska miljökonsekvensbeskrivningen vara en stor sådan.
- Sökande upprättar ansökan och skickar in denna med bilagor (bland annat MKB och täktplan) till aktuell MPD (B-verksamhet) eller MMD (A-verksamhet).
- Miljöprövningsdelegationen beslutar om huruvida ansökan är komplett eller ej och återremitterar till sökande med begäran om eventuella kompletteringar av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning.

- När ansökan bedöms vara komplett kungörs denna (inklusive MKB) av MPD. Allmänhet bjuds in att komma med synpunkter på ansökan och denna remitteras även till kommunen och andra berörda myndigheter.
- Sökande bereds möjlighet att bemöta inkomna synpunkter.
- Miljöprövningsdelegationen (eller mark- och miljödomstol om det är A-verksamhet) prövar ärendet och tar beslut om tillstånd eller avslag. Beslutet kungörs och sökande och andra berörda meddelas beslutet.
- Eventuella överklagande från sökande om ansökan fått avslag eller från kommun, länsstyrelse och andra sakägare, om tillstånd gavs.
- Överklagandeprocess till nästa instans: vid beslut av miljöprövningsdelegationen sker överklagan till mark- och miljödomstol, därefter till Mark- och miljööverdomstolen (MÖD), vilken är högsta instans om ärendet inletts i MPD.

## 4 Statistik kring miljötilståndsprövningen

Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att samla in och analysera statistik för miljötilståndsprövningen. Siffrorna som nämns nedan har sammanfattats i Tabell 2.

### 4.1 Statistik för brytande verksamhet år 2021

Den verksamhetstyp med störst antal mål som avgjorts i första instans av mark- och miljödomstol under 2021 gällde olika täkter som faller under 4 kap. miljöprövningsförordningen. För de 11 täkter som prövats i mark- och miljödomstol, vilka motsvarar en tredjedel av det aktuella urvalet, var medianen för handläggningstiden 489 dagar under 2021. Tre fjärdedelar av de aktuella täktmålen avgjordes på som mest 630 dagar. För 90 procent av målen meddelades avgörandet för täktmålen efter som mest 913 dagar. För gruvor, där mark- och miljödomstol avgjort fem mål i första instans under 2021, var handläggningstidens median lika lång som för täkter (dvs 489 dagar) men handläggningstiden uppgick i stället till som mest 945 dagar för tre fjärdedelar av målen och 1 099 dagar för 90 procent av målen.

Även för miljöprövningsdelegationerna var det ärenden om täkter som var vanligast förekommande under 2021. De uppgick till knappt hälften av ärendena i det aktuella urvalet vilka fått ett beslut i första instans. För de 116 täkter som prövats i miljöprövningsdelegation under 2021 var medianen för handläggningstiden 216 dagar. För tre fjärdedelar av ärendena hade ett beslut fattats efter som mest 363 dagar och för 90 procent av ärendena efter som mest 514 dagar. En del täkter utgör även vattenverksamhet och prövas därför av mark- och miljödomstol i första instans. Dessa ingår inte i de 116 täktärenden som prövats av miljöprövningsdelegation.

### 4.2 Statistiken totalt sett för år 2021

Den sammanställda statistiken visar att handläggningstiden från inkommen ansökan till dom eller beslut avseende hel tillståndsprövning i första instans för prövning i mark- och miljödomstol under 2021 hade en median om 501 dagar för miljöfarlig verksamhet och 331 dagar för vattenverksamhet. Tre fjärdedelar av målen för miljöfarlig verksamhet hade fått ett avgörande efter som mest 700 dagar. För 90 procent av målen var handläggningstiden som mest 909 dagar.

Handläggningstiden för hel tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet i miljöprövningsdelegation hade en median om 299 dagar under 2021. Tre fjärdedelar av ärendena handlades på som mest 448 dagar och 90 procent av ärendena hade fått ett beslut efter som mest 675 dagar. Spridningen av de ingående ärendena varierade mellan 40 dagar och 2 307 dagar under 2021.

Handläggningstiden för överklagade mål avser tidsåtgången från ansökan i första instans till dess ett slutligt avgörande i överinstans får laga kraft. För miljöfarlig verksamhet som prövats i mark- och miljödomstol i första instans och MÖD i andra instans var handläggningstiden i median 916 dagar och för vattenverksamhet 1 097 dagar. För mål som inlett i miljöprövningsdelegation och fått slutligt avgörande i mark- och miljödomstol eller MÖD under 2021 var medianen för handläggningstiden 730 dagar

Av Naturvårdsverkets statistik framgår således att medianen för handläggningstiden för täkter ligger något under medianen för handläggningstiden för miljöfarlig verksamhet både hos

mark- och miljödomstol och miljöprövningsdelegation. För 75-percentilen och 90-percentilen är skillnaden större till fördel för täktprövningen, dvs. handläggningstiden är generellt sett kortare för täkter. För gruvor var medianen för handläggningstiden lika lång som för täkter hos mark- och miljödomstol medan 75-percentilen och 90-percentilen ligger betydligt högre, dvs. det tar längre tid för gruvprövningar. Handläggningstiden hos mark- och miljödomstol är nästan dubbelt så lång som hos miljöprövningsdelegation, men det skiljer sig ganska mycket åt mellan olika miljöprövningsdelegationer.

Tabell 2. Statistik för ärenden från brytande industri 2021

Instans	Verksamhet	Handläggningstid i dagar		
		Median	75-percentil	90-percentil
<i>Första instans - från inlämning i första instans till dom i den instansen</i>				
MMD	Täkt (11 st)	489	630	913
	Gruva (5 st)	489	945	1099
	Alla ärenden, vattenverksamhet	331		
	Alla ärenden, miljöfarlig verksamhet	501	700	909
MPD	Täkt (116 st*)	216	363	514
	Alla ärenden	299	448	675
<i>Andra instans (överklagan) - från inlämning av ansökan i första instans till dom med laga kraft i andra</i>				
MÖD (MMD i första)	Alla ärenden, vattenverksamhet	1097		
	Alla ärenden, miljöfarlig verksamhet	916		
MMD eller MÖD (MPD i första)	Alla ärenden	730		

\*Täkter med vattenverksamhet som prövas i mark- och miljödomstol i första instans ingår ej

### 4.3 Hur stor andel beviljas tillstånd?

Av SOU 2022:33 Prövning och omprövning - En del av den gröna omställningen s. 97 framgår att sökanden har fått tillstånd i omkring tre fjärdedelar av inkomna mål till mark- och miljödomstolarna och avslag endast i tre procent av målen och avvisat i fyra procent av målen. Utgång i mål gällande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet i mark- och miljödomstolar, medelvärde 2020–2021.

Vid prövning hos miljöprövningsdelegationerna fick 72 procent tillstånd under 2020 och 78 procent under 2021. Det saknas uppgifter om hur avslag och avvisningar fördelas på respektive bransch.



## 5 Relevanta aktuella uppdrag och utredningar och deras förslag

I detta kapitel redogörs för de mest aktuella pågående och avslutade utredningar och uppdrag.

### 5.1 SOU Rätt för klimatet 2022:21 (Klimatråtsutredningen)

Utredningen tillsattes för att göra en översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål.

#### 5.1.1 Sammanfattning

En särskild utredare ska se över all relevant svensk lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket får genomslag. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att Sveriges klimatmål ska kunna nås.

I delbetänkandet *En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden SOU 2022:21* föreslog utredningen följande förslag för en klimatanpassad miljöbalk.

#### **“Det bör förtydligas att miljöbalkens portalparagraf omfattar klimat**

Trots att det framgår av miljöbalkens förarbeten att utsläpp av växthusgaser omfattas av balkens tillämpningsområde har villkor om sådana utsläpp ställts i mycket begränsad omfattning, både för verksamheter som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och de som ligger utanför. Tillsammans med övriga styrmedel skulle miljöbalken i högre utsträckning kunna bidra till att nå de miljö- och klimatpolitiska mål som Sverige har att förhålla sig till i dag, inklusive netto-nollmålet till 2045 som beslutats av riksdagen som en del av det klimatpolitiska ramverket. För att klimatperspektivet ska genomsyra miljöbalken bör det tydliggöras redan i dess portalparagraf 1 kap. 1 § att det är en förutsättning för en hållbar utveckling att människans påverkan på klimatet minimeras. Paragrafen bör även ange att miljöbalken ska tillämpas så att klimatförändringar minimeras.

#### **Principen om bästa möjliga teknik bör gälla även för växthusgaser**

Utvecklingen i praxis har lett till att centrala delar av hänsynsreglerna undantagits från tillämpning för utsläpp av växthusgaser för alla typer av verksamheter. Utredningen föreslår därför ett nytt andra stycke i 2 kap. 3 § miljöbalken som tydliggör att bestämmelsens första stycke, inklusive kravet på att använda bästa möjliga teknik, gäller även för att minimera klimatförändringar. För att tillägget ska kunna få full effekt behöver 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen (2013:250) ändras i den del som förbjuder tillämpning av annat försiktighetsmått än gränsvärden i slutsatser om bästa tillgängliga teknik i tillstånd för verksamheter som ingår i EU ETS, vilket också gör att den svenska lagstiftningen anpassas till EU:s industriutsläppsdirektiv.

#### **Tydligare klimatperspektiv i hushållningsprincipen**

I praxis har 2 kap. 5 § miljöbalken tillämpats i mycket liten utsträckning på utsläpp av växthusgaser förutom krav på energieffektivisering som ställts i en

del fall. Det bör läggas till i 2 kap. 5 § miljöbalken att hushållning även ska ske med material. Dessutom bör återvinna eller förnybara råvaror och material användas i första hand om det leder till minskad miljö- och klimatpåverkan. Utredningens övriga förslag möjliggör också en ökad tillämpning av kravet på hushållning med energi och att förnybara energikällor ska tillämpas i första hand.

En ökad tillämpning av villkor om val av bränsle, material och råvaror skulle förbättra genomförandet av EU-rätten och kan bidra till miljö- och klimatmålen samt till en stärkt cirkulär ekonomi.

### **Stoppregeln bör kunna tillämpas på utsläpp av växthusgaser**

Det finns olika syn på om stoppregeln i 2 kap. 9 § miljöbalken är tillämplig på utsläpp av växthusgaser från verksamheter som ingår i EU ETS. Utredningen bedömer att regeringen bör ha möjlighet att avgöra tillåtligheten för verksamheter med så stora utsläpp att de kan leda till att de svenska klimatmålen inte nås. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen kompletteras med ett nytt andra stycke i 2 kap. 9 § miljöbalken som anger att en verksamhet eller en åtgärd som kan befaras föranleda utsläpp av växthusgaser av väsentlig betydelse i förhållande till det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som avses i 3 § klimatlagen (2017:720) bara får bedrivas eller vidtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Utredningen har inte funnit några EU-rättsliga hinder mot att en kompletterad stoppregel tillämpas på utsläpp av växthusgaser. Tillägget är bara tillämpligt på nya eller ändrade verksamheter eller åtgärder med så stora utsläpp att de på egen hand hotar uppfyllelse av Sveriges klimatmål och utredningen bedömer att det kommer att handla om mycket få fall.

### **Anpassning till EU:s industriutsläppsdirektiv – krav inom EU ETS**

Utredningen bedömer att det är möjligt att ställa krav på att begränsa mängden använt fossilt bränsle och för att styrningen via miljöbalken ska ge en större effekt på de svenska växthusgasutsläppen är det också önskvärt. Det är harmoniserat i EU:s utsläppshandelsdirektiv och industriutsläppsdirektiv att gränsvärden i villkor inte får ställas för verksamheter i EU ETS om syftet är att begränsa direkta utsläpp av sådana växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Utredningen har dock inte funnit några rättsliga hinder i EU-rätten mot att ställa andra villkor än sådana gränsvärden enligt miljöbalkens hänsynsregler. Det finns oklarheter kring rättsläget om hur stort utrymme medlemsstaterna har för att tillämpa kompletterande styrmedel för de verksamheter som ingår i EU ETS men utredningen bedömer att utrymmet är relativt stort.

Utredningen föreslår därför att 16 kap. 2 c § och 26 kap. 9 § miljöbalken samt 1 kap. 11 § industriutsläppsförordningen ändras i den del som anger att villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp inte ska tillämpas på verksamheter som ingår i EU ETS. Det behöver också införas ett tillägg i 24 kap. 20 § miljöbalken för att möjliggöra villkor om användning av fossilt bränsle ställs när utredningens förslag har trätt

i kraft. Svensk lagstiftning bör också anpassas språkligt så att begreppet gränsvärden för utsläpp används genomgående.

### **Klimatperspektivet bör förtydligas i beslutsunderlagen**

Utsläppsminskingsåtgärder redovisas i dag inte i tillräcklig mån i miljökonsekvensbeskrivningen och detsamma gäller bedömningar av sådana åtgärder i tillståndsprövningen. Det bör därför förtydligas i 6 kap. 35 och 43 §§ miljöbalken att de åtgärder som planeras för att minimera en verksamhets eller åtgärds utsläpp av växthusgaser ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen. Det bör även införas två nya bestämmelser i 22 kap. miljöbalken om att en ansökan om tillstånd till en verksamhet som avses i artikel 10 och bilaga 1 i industriutsläppsdirektivet ska innehålla förslag till hur verksamhetens utsläpp av växthusgaser kan minimeras, vilket även ska bedömas i ett tillstånd till en sådan verksamhet.

### **Omprövning och tidsbegränsning måste tillämpas effektivt**

Genom utredningens förslag kan miljöbalken i högre grad bidra till att Sveriges klimatmål kan nås. För att förslagen ska få en större effekt krävs dock ökade möjligheter till omprövning och tidsbegränsning av tillstånd. Det skulle också minska den konkurrensnackdel som nya och förändrade verksamheter annars kan få gentemot verksamheter med befintliga tillstånd. Det finns dock mer omfattande skäl för att ompröva och tidsbegränsa tillstånd och villkor än begränsad klimatpåverkan, och frågan berör utöver lagstiftning bl.a. styrning, resurser och organisation. Det bör därför snarast tillsättas en särskild utredning som ska göra en bred översyn och lämna förslag till förändringar av omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken.

### **Omprövning ska kunna undvikas genom ändringstillstånd**

Det är viktigt att förändringar som gynnar uppfyllandet av klimatmålen underlättas så långt som möjligt. Om en verksamhetsutövare ansöker om ändringstillstånd i syfte att undvika en omprövning för att minska en miljöfarlig verksamhets utsläpp av växthusgaser, bör därför endast de villkor som har betydelse för sådana utsläpp omprövas om verksamheten i övrigt kan bedrivas med tidigare meddelade villkor. Utredningen ser framför sig att en sådan möjlighet gör att det endast kommer att bli fråga om få omprövningar som sker i syfte att minska en verksamhets växthusgasutsläpp. Vid en omprövning av hela verksamhetens tillstånd får dock ändringstillståndet omprövas enligt vad som gäller för övriga ändringstillstånd.

### **Avvägning mot klimatnyttan bör föras in i miljöbalken**

Utredningen har funnit att det finns behov och utrymme för en förändring i miljöbalken som innebär att en verksamhet som trots sin klimatnytta inte skulle få tillstånd i dag, eller som skulle begränsas av villkor som kan komma att minska klimatnyttan, bör kunna få tillstånd grundat på att dess klimatnytta vägs in. Flera frågor kräver dock ytterligare fördjupning. Utredningen bör därför få i

uppdrag att se över möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön i miljöbalken genom en särskild avvägningsregel eller på annat sätt och lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Vägledningar behövs**

En följd av utredningens förslag är att klimatperspektivet alltid måste beaktas, bedömas och integreras vilket ställer krav på ökad kunskap och kompetens om klimataspekter hos alla som tillämpar miljöbalken.

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma de vägledningar som behövs för bedömningen av verksamheters eller åtgärders utsläpp av växthusgaser vid tillståndsprovning och tillsyn. Naturvårdsverket bör även få i uppdrag att föreslå hur en informations- och utbildningsinsats bör organiseras och genomföras.

Uppdraget ska utföras i samråd med andra berörda myndigheter och i nära dialog med branschföreträdare.”

## **5.2 Tilläggsdirektiv Dir. 2021:50**

Utredaren fick även i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön, genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Uppdraget redovisades den 15 maj 2022.

### **“Sammanfattning av slutbetänkandet**

Klimaträttsutredningens slutbetänkande redovisar förslag till ändringar av lagstiftningen inom tre områden: främja bidrag till klimatomställningen, underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle.

### **Rättsligt utrymme för att ge klimat större tyngd i tillståndsprovningen enligt miljöbalken**

Utredningen har haft i uppdrag att utreda möjligheten att väga klimatnytta mot negativ påverkan på människors hälsa och miljön genom en särskild avvägningsregel i miljöbalken eller på annat sätt. Betänkandet innehåller en analys av hur stort det rättsliga utrymmet är för att ge klimat större tyngd i förhållande till andra skyddsintressen enligt miljöbalken. Analysen visar att det sannolikt finns ett visst rättsligt utrymme men att det är mycket begränsat. Med miljöbalkens systematik skulle en ny bestämmelse i 2 kap. inte möjliggöra avvägningar mot intressen som regleras i andra delar av balken och det är oftast sådana intressen som utgör hinder i provningarna. Avvägningar i fråga om användningen av marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt görs enligt 3 kap. miljöbalken där också totalförsvaret ges ställning som särskilt intresse, miljökvalitetsnormer regleras i 5 kap. miljöbalken och skydd av områden och biologisk mångfald i 7 och 8 kap. miljöbalken samt på förordningsnivå. En del av skyddsintressena följer av EU-rätten, som t.ex. art- och områdesskydd samt miljökvalitetsnormer. På EU-nivå finns det ett visst rättsligt utrymme att ge klimat större tyngd i tillståndsprovningar men det är relativt litet.

### **En klimatanpassad platsvalsregel**

Utredningen föreslår att platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken klimatanpassas så att det även ska beaktas att ändamålet med verksamheten eller åtgärden ska kunna uppnås med minsta klimatpåverkan eller största bidrag till att minimera klimatförändringar när en plats ska väljas. Avsikten med att klimatanpassa platsvalsregeln är att utnyttja det begränsade rättsliga utrymme som finns för att avväga till förmån för klimatet, vilket i vissa fall kan leda till att en plats anses lämplig av hänsyn till klimatet som annars inte hade ansetts lämplig. Den sammantagna bedömningen i det enskilda fallet avgör vilket intresse som väger tyngst. Tillsammans med förslagen från utredningens delbetänkande kommer ändringen i platsvalsregeln att leda till att klimatperspektivet införs på ett genomgripande sätt i 2 kap. miljöbalken. Ett förtydligande av platsvalsregeln bidrar även till att stärka utredningens förslag om att föreskriva villkor för transporter.

### **En ny avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken föreslås inte**

Utredningen har övervägt flera sätt att utforma en avvägningsregel som skulle ge klimat större tyngd i förhållande till människors hälsa och andra miljöintressen i tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Avslag i prövningar beror oftast på att prövningsmyndigheten bedömt att verksamheten skulle ha alltför stor negativ påverkan på skyddsintressen med stark ställning, som artskydd och totalförsvarsverksamhet, och som regleras i andra kapitel i miljöbalken än enbart i 2 kap. En avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken skulle knappast göra någon skillnad i relation till sådana skyddsintressen. Eftersom det rör starka intressen skulle det inte heller ge den önskade effekten att skapa avvägningsregler om klimat i andra delar av miljöbalken. Ett ökat bidrag till klimatomställningen kan skapas på främst två sätt i prövningen. Det ena är att fler verksamheter som bidrar till klimatomställningen får tillstånd och det andra är att det går snabbare. För många verksamhetstyper är inte det största hindret att de inte får tillstånd utan att det tar för lång tid att få det. Utredningen förordar inte en avvägningsregel i 2 kap. miljöbalken eftersom en sådan bedöms få mycket begränsad effekt på både möjligheterna att få tillstånd och för att korta tidsåtgången för prövningen. Tvärtom skulle en sådan regel sannolikt förlänga tidsåtgången i många fall. De positiva effekterna bedöms därmed bli mycket små och inte uppväga de negativa konsekvenserna.

### **Vägledning om samexistens med totalförsvarets intressen**

Verksamhetsutövare behöver tidigt få vägledning om när och hur en planerad verksamhet kan orsaka påtaglig skada på totalförsvarets intressen och hur en eventuell konflikt skulle kunna lösas. Med sådan vägledning skulle en verksamhetsutövare kunna göra de justeringar av ansökan som behövs för att inte försvaret ska motsätta sig verksamheten. Försvarmakten ska därför få ett fristående uppdrag om att ta fram vägledning om hur verksamheter som bidrar till klimatomställningen kan samexistera med försvarets verksamheter utan att påtagligt motverka totalförsvarets intressen eller orsaka påtaglig skada på områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar enligt 3 kap. 9 § miljöbalken. Vidare behöver det utredas om det går att sätta tidsgränser för när besked ska lämnas i syfte att undvika osäkra och

långdragna processer. Dessutom behöver dialogen mellan Försvarmakten och sökanden tydliggöras ytterligare.

### **Att föra in klimat i 3 kap. miljöbalken föreslås inte**

Flera av de verksamhetstyper som utredningen har identifierat som nyckelverksamheter för klimatomställningen anses vara samhällsviktiga av andra skäl och mark- eller vattenområden som de behöver ta i anspråk kan redan pekas ut som områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Det skulle därför inte göra någon skillnad om tillägg som omfattar sådana verksamheter görs i 3 kap. 8 § miljöbalken. Klimatintresset har en annan karaktär än totalförsvarets intressen eftersom det inte går att på förhand peka ut vilka områden som verksamheter som bidrar till klimatomställningen kommer ha behov av. Det är därför inte heller lämpligt att ge klimatintresset samma typ av företräde som totalförsvaret enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Dessutom bedömer utredningen att det kan vara olämpligt att låta klimatintresset väga tyngre än vissa andra intressen enligt 3 kap. miljöbalken eftersom en sådan regel t.ex. skulle kunna riskera renskötselns fortlevnad.

### **Att väga klimat mot skyddsintressen i 5, 7 och 8 kap. Miljöbalken - inte lämpligt eller möjligt**

Utredningen bedömer att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att driva ändringar i EU-rätten som försvagar skyddsintressen i form av t.ex. miljökvalitetsnormer eller skyddet för fåglar eller andra arter i EU:s naturvårdsdirektiv. Sådana skyddsintressen utgör förbud och det rättsliga utrymmet för att ändra svensk lagstiftning så att klimatet ges större vikt är därmed litet. Utvecklingen inom EU kan dock göra att åtminstone möjligheten för vissa verksamhetstyper att få dispens kan öka. Det finns inte något etablerat instrument för att skapa undantag från skyddsintressen i EU-rätten utan en dispensprövning krävs i de fall förbuden aktualiseras. Det vore önskvärt att Sverige ser över sitt genomförande av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv och följer upp praxis för att tydliggöra i vilka fall det krävs dispenser. Utredningen föreslår undantag för vissa starkströmsledningarna från biotopskyddet och strandskyddet, vilket utgör exempel på hur lagstiftningen för skyddsintressen som är inrättade på nationell nivå kan ses över för att underlätta för specifika verksamhetstyper som är centrala för klimatomställningen. I övrigt har utredningen inte haft möjlighet att utreda ytterligare dispensskäl eller undantag.

### **Tillägg till regeringens tillåtlighetsprövning förordas inte**

Genom utredningens förslag i delbetänkandet om ändring av miljöbalkens mål förtydligas att regeringen kan förbehålla sig en prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag i förhållande till målet att minimera klimatförändringar. Ett tillägg skulle kunna göras till regeringens tillåtlighetsprövning så att regeringen alltid ska, eller efter förbehåll kan, förbehålla sig prövningen av en verksamhet som är av stor vikt för klimatomställningen. Utredningen förordar dock inte ett sådant tillägg eftersom de positiva effekterna i form av fler tillstånd, om några,

är små i förhållande till de negativa konsekvenserna i form av längre handläggningstider och behov av ytterligare resurser till Regeringskansliet.

### **Andra sätt att främja bidrag till klimatomställningen**

Enligt förarbetena omfattar miljöbalken redan klimat men det beaktas inte regelmässigt i prövningar. De förtydliganden som utredningen föreslår i delbetänkandet om hur klimatperspektivet ska beaktas är nödvändiga eftersom praxis inte kommer att ändras om inte lagstiftningen ändras först. Med de förslagen kan hänsyn tas både till olika typer av åtgärder för att minska utsläpp och till bidrag till klimatomställningen. Dessutom möjliggör förslagen att sådan hänsyn tas både vid tillståndsprövning och tillsyn.”

Förslagen vad avser att underlätta byggande av elnät och ett transporteffektivt samhälle redogörs inte för eftersom de inte är relevanta för vår rapport.

## **5.3** [SOU Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen 2022:33 \(Miljöprövningsutredningen\)](#)

Utredningen tillsattes för att se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning. Syftet är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs:

“Ett modernt miljöprövningssystem bör vara utformat så att det främjar investeringar som innebär att teknik, metoder och arbetssätt som påverkar miljön negativt fasas ut till förmån för mer resurseffektiva och miljövänliga processer och tekniker. Ofta behövs också helt nya investeringar i exempelvis stödjande infrastruktur, för att kunna ställa om samhället. En modern miljöprövning bör bidra till att nå miljö kvalitetsmålen och samtidigt sänka kostnaderna och korta handläggningstiderna för de verksamhetsutövare som behöver få en ny eller ändrad verksamhet prövad. Ett miljöprövningssystem som genomgående präglas av effektivitet, rättssäkerhet och förutsägbarhet innebär även en effektiv prövning av miljö- och klimatförbättrande åtgärder.

Det huvudsakliga syftet med utredningen är att finna åtgärder som innebär snabbare och enklare tillståndsprövningsprocesser för miljö- och klimatförbättrande investeringar, samtidigt som nuvarande miljöskyddsnivå bibehålls. Generella effektiviseringar av miljöprövningssystemet kommer även att främja en grön omställning. Ändringar och åtgärder som bör övervägas kan vara rättsliga, organisatoriska, ekonomiska eller av annat slag. Förslagen ska vara förenliga med EU-rätt och eventuell tillämplig internationell rätt.“

## **5.4** [Tilläggsdirektiv Dir. 2021:57](#)

Utredaren fick även i uppdrag att utreda om det bör införas ett begränsat förtursförfarande för mål och ärenden om tillstånd som innebär en omställning för en miljöfarlig verksamhet som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå målen i det klimatpolitiska ramverket för minskade utsläpp av växthusgaser. Vidare utreda hur tidsbegränsning av tillstånd och omprövning av tillstånd och villkor skulle kunna bli effektiva och verkningfulla medel för att säkerställa att

verksamheter och åtgärder bedrivs med moderna miljövillkor i syfte att nå miljö- och klimatmålen. Uppdraget redovisades den 14 juni 2022 och följande sammanfattning av slutbetänkandet är hämtat ur SOU 2022:33):

#### “Analys av problemområden

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

#### Ändringstillstånd och anmälan

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

#### Omprövning av tillstånd och villkor

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

#### Myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen

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

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

#### Prövningsmyndigheternas processledning

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

#### Stöd till klimatprojekt

Det saknas kompetensförsörjning när det gäller ny teknik och dess klimat- och miljöeffekter. Lösningen finns i ändrade regler och tillämpning samt ökad dialog.

#### Olika faktorer påverkar tillsammans handläggningstiden

I betänkandet lämnas en rad förslag som syftar till att tillsammans göra prövningsprocesserna snabbare och enklare utan ett försämrat miljöskydd. Förslagen rör sex huvudområden:

– *enklare regler för att ändra en verksamhet*



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

Det ska bli tydligare var gränsen går mellan tillstånds- och anmälningsplikt för ändring av en tillståndspliktig verksamhet.

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

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

Ett golv för anmälan av tillståndspliktig verksamhet föreslås - en nedre kvalifikationsgräns för anmälningsplikt enligt 1 kap. 11 § 1. miljöprövningsförordningen när tillståndspliktig eller tillståndsgiven verksamhet ändras. Gränsen motsvarar den gräns som finns i dag i 1 kap. 11 § 2. för anmälningspliktig verksamhet. På så sätt anpassas kraven efter miljönyttan samtidigt som den administrativa bördan för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter minskar.

Det bör finnas större möjligheter att efter ansökan av tillståndshavaren ändra villkor för en verksamhet. Uppenbarhetsrekvisitet i 24 kap. 13 § miljöbalken tas bort och det ska vara möjligt att ändra villkor när omständigheter ändras, oavsett om dessa förutsågs eller inte vid den ursprungliga prövningen. Det bör även fortsättningsvis vara en fakultativ bestämmelse och det ska vara upp till prövningsmyndigheten att avgöra om prövningen är lämpligt avgränsad. Det ska också förtydligas att det är behörig tillståndsmyndighet vid tidpunkten för ansökan som avses. Det bör inte införas ett särskilt spår för B-anmälan, dvs. en möjlighet att anmäla nya verksamhet som har prövningskod B. Fördelarna med ett sådant system överväger inte nackdelarna, bl.a. genom de tillämpningssvårigheter som kan uppstå. Däremot ska utrymmet för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att begreppet förenklat underlag används i stället. Begreppen ska renodlas och begreppet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande

miljöpåverkan. Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.

*– regelbunden omprövning av tillstånd och villkor*

En obligatorisk omprövning av befintliga domar och beslut om tillstånd införs för att förse miljöfarliga verksamheter med moderna miljövillkor. Bestämmelsen gäller verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen och omprövningen ska initieras av verksamhetsutövaren. Med moderna miljövillkor menas att tillståndets villkor eller bestämmelser till skydd för människors hälsa eller miljön har bestämts i en dom eller ett beslut som inte är äldre än 40 år. Om det i domen för ett gällande tillstånd enligt miljöbalken bestämts en annan tid för omprövning av miljövillkoren ska denna tid gälla. Tillståndsmyndigheten får även bestämma att tiden för omprövning ska vara kortare än 40 år.

Tillsynsmyndigheten bör parallellt göra löpande översyn av tillstånd och villkor. Tio år efter att ett beslut eller en dom om tillstånd samt beslut eller dom om moderna miljövillkor meddelats ska tillsynsmyndigheten göra en bedömning om det finns behov av att ompröva tillståndet enligt 24 kap. 5 § miljöbalken samt upprätta en skriftlig motivering till sin slutsats. En sådan bedömning med skriftlig motivering ska därefter ske vart tionde år. Intervallet kan anpassas vid behov t.ex. med hänsyn till meddelande om nya så kallade BAT-slutsatser. Genom ett delat ansvar mellan verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet för omprövning av tillstånd och villkor kan omprövning bli ett effektivt medel för att säkerställa att tillstånd och villkor har moderna miljövillkor i nivå med dagens krav. En obligatorisk omprövning som drivs av verksamhetsutövaren föreslås ske växelvis med tillsynsmyndighetens löpande översyn av tillstånd.

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

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

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

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

*– tydligare och mer samordnade myndigheter*

Stärk länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen. Länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. Myndigheter med partsroll och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet ska vid behov bistå länsstyrelsen med underlag eller yttrande för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin samordnande roll.

Ställ ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla och på innehållet i samrådsredogörelsen. Utfallet av avgränsningssamrådet bör förtydligas och formaliseras så att det blir tydligare för verksamhetsutövaren vad ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla för att kunna läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen. Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning till den som avser att bedriva verksamheten, men bedömningen ska fortsatt inte vara bindande. Bedömningen ska tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 § 8. Regeln blir handlingsdirigerande för verksamhetsutövaren som ska redovisa hur bedömningen har bemötts. Om så inte sker kan det utgöra en grund för avvisning tidigt i processen enligt våra förslag till ändringar i 22 kap. 2 § miljöbalken.

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

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

Förslagen om länsstyrelsens förstärkta och samordnande roll ska innebära att myndigheterna redovisar sina synpunkter i ett tidigt skede av processen.

*– mer aktiva prövningsmyndigheter*

Använd tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad. Muntlig förberedelse ska användas i fler mål för att reda ut avgränsningsfrågor och tidigt inventera kompletteringsbehov. På så sätt kan behovet av kompletteringsförelägganden minska och processen effektiviseras. Tidsplaner ska användas oftare för att öka förutsägbarheten i handläggningen och minska antalet anstånd. Regeln görs tillämplig även för miljöprövningsdelegationerna.

Gör det lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt i processen Det bör vara lättare att avvisa en ofullständig ansökan tidigt när synpunkter från samrådet inte har bemötts eller ansökan på annat sätt är ofullständig. Prövningsmyndigheten ska också kunna begära att få in en komplettering som en konsoliderad ansökan. Möjligheten att avhjälpa en brist på sökandens bekostnad bedöms som obsolet i sammanhanget och bör tas bort.

Gör det enklare att avgöra mål utan huvudförhandling i mark- och miljödomstol. Det ska vara lättare att avgöra mål i mark- och miljödomstol utan huvudförhandling, om målets omfattning och svårighetsgrad gör det ändamålsenligt. Kravet på att det ska vara uppenbart onödigt med huvudförhandling för att den ska kunna avstås tas bort.

Främja digital handläggning. Utrymmet för digital hantering i ansökningsmål bör ökas. Regeringen bör ge Domstolsverket och länsstyrelserna i fortsatt uppdrag att arbeta med digitaliseringen med stöd av den förstudie som har gjorts (se avsnitt 9.3.1). Det bör införas ett lagstöd för att publicera ansökningshandlingarna på lämplig webbplats.

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

Prövningen hos miljöprövningsdelegationerna bör inte koncentreras ytterligare. Det är i nuläget inte ändamålsenligt att koncentrera prövningen av vissa typer av ärenden till färre miljöprövningsdelegationer än i dag.

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

Det bör inte införas lagstadgade handläggningsfrister för mål och ärenden inom miljöprocessen, men det bör övervägas att införa handläggningsmål i regleringsbrev. Mål för handläggningstider hos miljöprövningsdelegationer bör formuleras och mätas på samma sätt som för mark- och miljödomstolarna genom att en tidpunkt från ansökan till beslut anges i stället för en tidpunkt från komplett ansökan till beslut.

*– ett särskilt stöd till klimatprojekt*

Inrätta en klimatstyrka som ger länsstyrelsen handläggarstöd. Utredningen föreslår att det inrättas en klimatstyrka vid någon av landets länsstyrelser för att stödja samtliga länsstyrelser i arbetet med nya eller ändrade miljötilstånd för verksamheter och åtgärder som väsentligt bidrar till att uppnå klimatmålen. Styrkan ska ge handläggarstöd till länsstyrelserna i deras roll som part i samrådsprocessen och prövningsprocessen.

Samla miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning genom ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten i samverkan med Naturvårdsverket. Centrumet ska bistå länsstyrelserna och klimatstyrkan dels i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötilstånd, dels med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning. Syftet med klimatstyrkan och kunskapscentrumet är att ge processmässigt och kunskapsmässigt stöd för att på så sätt öka effektiviteten vid handläggningen av tillståndsärenden som rör verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Avsikten är att den resursförstärkning som styrkan och centrumet innebär ska komma även verksamhetsutövaren till del genom att länsstyrelsen ges bättre förutsättningar att axla rollen som samordnande nav och aktiv samrådspart.

Det bör inte införas ett särskilt förtursförfarande för verksamheter som på ett väsentligt sätt bidrar till att nå klimatmålen. Sammantaget är bedömningen att systemet skapar ytterligare administrativa steg i arbetet med miljötilstånd, bl.a. på grund av komplexiteten i urvalet av förtursverksamheter. Åtgärden är därför inte ändamålsenlig i relation till den eventuella tidsvinsten.

*– andra förslag för mer effektiva miljöprövningar.*

Regeringens tillåtlighetsprövning bör göras tidigt i processen.

Det bör utredas hur en ökad användning av generella förfaranden kan effektivisera tillståndsprövningen.”

## 5.5 Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral N 2021:01

En särskild utredare ska se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. En hållbar och varaktig tillgång till innovationskritiska metaller och mineral är av stor betydelse för samhällets klimatomställning samt för att bibehålla Sveriges framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Projekt för utvinning och återvinning av metaller och mineral genererar arbetstillfällen och stärker det lokala näringslivet, men kan också ställa krav på omfattande och snabba investeringar i infrastruktur, samhällsservice och bostäder, vilket kan vara en utmaning för kommuner och regioner. Utvinning innebär också ofta en betydande lokal påverkan på miljön och kan konkurrera med motstående markanvändningsintressen i berört område.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2022.

### 5.5.1 Sammanfattning

#### *Prövningsprocesser och regelverk bör ses över*

Sverige ska även i fortsättningen vara ett föregångsland inom mineralnäringen vad gäller hållbar utveckling, i linje med Agenda 2030. Innovationskritiska metaller och mineral är ett av de prioriterade områdena i regeringens strategi för cirkulär ekonomi. Gruvavfall från pågående och tidigare gruvbrytning har identifierats som potentiella källor för flera innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Intresset för att utvinna dessa metaller och mineral ur gruvavfall och andra sekundära material ökar, och initiativ för att bättre nyttja sådana resurser har presenterats av aktörer i branschen. Regelverk bör därför utformas så att de inte motverkar sådana initiativ, samtidigt som miljömålen ska beaktas.

En hållbar och varaktig tillgång till innovationskritiska metaller och mineral kan bidra till att bibehålla Sveriges framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Inhemsk mineralutvinning minskar såväl landets som EU:s sårbarhet när det gäller råvaruförsörjning vid störning i den internationella handeln. Mineralsektorn har dessutom stor betydelse för utvecklingen av viktiga delar av den svenska tillverkningsindustrin, i synnerhet de som krävs för att klara klimatomställningen samt de som är viktiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral kommer under lång tid framöver att öka, vilket gör att det finns behov av att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan.

*En större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar ska komma hela landet till del*

Vid en ökad efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral kan intresset för utvinning och återvinning av dessa komma att öka. Sådana projekt kan generera arbetstillfällen och stärka det lokala näringslivet, men kan också ställa krav på omfattande och snabba investeringar i infrastruktur, samhällsservice och bostäder, vilket kan vara en utmaning för kommuner och regioner. Utvinning innebär också ofta en betydande lokal påverkan på miljön och kan konkurrera med motstående markanvändningsintressen i det berörda området.

Det finns behov av att förutsättningslöst analysera hur kommuner, regioner och andra berörda kan få större andel i det eventuella värde ett projekt genererar.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå förändringar av provningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

#### *Förutsättningar och avgränsningar för uppdraget*

De förändringar som föreslås ska inte innebära att det totala skattetrycket på gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet försämras.

Utredningen är inte begränsad till någon specifik del av provningsprocesserna eller regelverken, vare sig det rör primära material eller sekundära material. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar av domstolarnas organisation eller av domstolarnas handläggning av mål eller ärenden.”

### 5.6 Tilläggsdirektiv i form av en precisering av uppdraget gavs den 7 juni 2022 (dir. 2022:61)

“Preciseringen avser att utreda möjligheten för innovationskritiska metaller och mineral att få genomslag i miljöbalkens riksintressesystem. Utredaren får inom ramen för det nuvarande uppdraget särskilt i uppdrag att utreda hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2022.”

### 5.7 Kommittédirektiv dir. 2022:72 Ökad försörjningsberedskap för varor och tjänster från industrin

En särskild utredare ska kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Syftet är att stärka Sveriges förmåga att upprätthålla en nödvändig försörjning och därigenom säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om och i så fall hur det ansvar Tillväxtverket och Sveriges geologiska undersökning (SGU) har i dag behöver förändras för att möta näringslivets och det övriga samhällets behov av stöd för att säkerställa tillgång till samhällsviktiga varor och tjänster i kris eller höjd beredskap,
- analysera huruvida ett ytterligare samhällsuppdrag för RISE Research Institutes of Sweden AB med målsättning att säkerställa att bolagets verksamhet inom industriforskning, provning och certifiering kan upprätthållas under kris eller höjd beredskap, är en kostnadseffektiv och ändamålsenlig åtgärd för att förstärka Sveriges försörjningsberedskap,
- utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om undantag från Miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet (MKB-direktivet) och om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk, för att tillgodose väsentliga allmänna intressen när behovet inte

kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att kartlägga och föreslå åtgärder som ökar försörjningen av samhällsviktiga varor och tjänster från industrin

Försörjningskedjor kan se mycket olika ut och påverkas i olika utsträckning beroende på krissituation, vilket gör det svårt att på förhand skapa en enhetlig strategi eller modell för all försörjningsberedskap. Utgångspunkten är att de globala handelsflödena ska upprätthållas i största möjliga utsträckning även under störda förhållanden. Produktionen av samhällsviktiga varor och tjänster måste dock kunna upprätthållas även vid avbrott eller stora störningar i de internationella handelsflödena. Ambitionsnivån för denna produktion kommer då som regel vara lägre än i ett fredstida normalläge. 4 (10) Med samhällsviktig verksamhet avses enligt förordningen om statliga myndigheters beredskap verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Av intresse i detta sammanhang är varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Detta gäller t.ex. järn-, stål-, kalk- och fordonsindustrin samt högteknologiska produkter såsom halvledare, men även andra varor och tjänster. Industrin är beroende av energiförsörjning.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs och föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster

Uppdraget att utreda regeringens möjlighet att besluta om tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet

MKB-direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att i undantagsfall undanta ett visst projekt från de bestämmelser som fastställs (artikel 2.4). Den 15 oktober 2021 genomfördes ändringar i miljöbalken som möjliggjorde för regeringen dels att i enskilda fall få meddela ett särskilt beslut som innebär att en kalkstenverksamhet får undantas från kraven om miljöbedömningar i 6 kap. 20–32 och 35–47 §§ miljöbalken, dels att få till stånd en regeringsprövning av en ansökan om tidsbegränsat tillstånd att bedriva en verksamhet som avser täkt av kalksten och drift av sammanhängande anläggningar och anordningar, om verksamheten behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet av kalksten inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. Bestämmelserna upphörde att gälla den 1 januari 2022. Regeringen behöver ges en permanent möjlighet att kunna besluta om undantag från MKB-direktivet samt om tillfälliga tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet i vissa fall.



En avgränsning av tillämpningsområdet är alltså att det som huvudregel ska gälla tillståndsprövningar avseende samhällsviktig verksamhet. En annan avgränsning bör vara att ett tillfälligt tillstånd behövs för att tillgodose väsentliga allmänna intressen och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt. En förutsättning för att undantag från kraven i MKB-direktivet ska kunna göras är också att det är tidskritiskt att tillgodose sådana väsentliga allmänna intressen och att det således saknas förutsättningar att genomföra en ordinarie tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den verksamhet som omfattas ska vara av nationell betydelse. Med detta avses en produktionsverksamhet där det kan medföra allvarliga samhällskonsekvenser om den vara som produceras inte tillgängliggörs, med betydande följder för t.ex. bostadsbyggande, underhåll, byggnation av infrastruktur samt för arbetsmarknad och samhällsekonomi i Sverige. Syftet är att upprätthålla verksamhet som är av vikt för landets sociala och ekonomiska stabilitet.

Utredaren ska därför

- utreda hur regeringen kan ges möjlighet att besluta om undantag från MKB-direktivet och om tillfälligt tillstånd enligt miljöbalken för samhällsviktig verksamhet när sådan verksamhet är tidskritisk, för att tillgodose väsentliga allmänna intressen när behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt annat tillfredsställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande ska lämnas senast den 30 december 2022 i den del som avser uppdraget om miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

## 5.8 Regeringsuppdrag till länsstyrelserna som rör miljötillståndsprövningen

### 5.8.1 Ur 2022 års regleringsbrev till länsstyrelserna:

#### C. Främjande av länets utveckling

Länsstyrelserna ska samråda med Naturvårdsverket i uppdraget att genomföra en förstudie som syftar till att se över förutsättningarna för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen, i syfte att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten avseende processens olika steg. Vid genomförandet av uppdraget ska länsstyrelserna ta tillvara på kunskaper och erfarenheter från arbetet med uppdraget att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet (N2021/00171)

Uppdraget om att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan handlar om att regeringen gett i uppdrag åt Tillväxtverket att ta fram tjänster för att effektivisera och förenkla för företag och andra verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och på

det sättet ge förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning. Tillväxtverket ska genomföra uppdraget i samråd med Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

I uppdraget ingår att i ett första steg analysera företags och andra verksamhetsutövares behov av stöd för ett effektivare, enklare och snabbare genomförande av tillstånds- och anmälningsprocessen utifrån gällande lagstiftning. Behovsanalysen ska ligga till grund för framtagandet av tjänster för en sammanhållen guidad process som tillsammans med mallar underlättar anmälnings- och ansökningsförfarandet och ger ökad transparens, förståelse för processen samt bidrar till kvalitativa anmälningar och ansökningar som ger förutsättningar för en effektiv och snabb ärendehandläggning. De tjänster som tas fram ska, i den mån det är möjligt och lämpligt, utformas på ett sätt som gör tjänsterna möjliga att använda även vid prövning av och anmälan om andra miljöfarliga verksamheter än sådana inom livsmedelskedjan.

Tillväxtverket ska också beakta pågående arbete för en ökad digitalisering av myndigheternas processer och informationshantering inom miljöområdet, bl.a. det arbete som pågår inom ramen för Samverkan om Smart miljöinformation.

Tillväxtverket ska samordna uppdraget och se till att de tjänster som utvecklas integreras i den redan pågående åtgärden 3, Förenkling genom utveckling av verksamt.se, i uppdraget att genomföra åtgärder inom ramen för livsmedelsstrategin under 2020–2025 (N2019/03240).

En redovisning av uppdragets genomförande ska lämnas senast den 28 februari varje år från och med 2022 till regeringen (Näringsdepartementet). Myndigheterna ska utarbeta en gemensam redovisning av vidtagna åtgärder och uppnådda resultat i det arbete som Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och länsstyrelserna och andra myndigheter genomfört. Vid den första redovisningen 2022 ska behovsanalysen bifogas samt en tidplan för de tjänster som ska utvecklas och en bedömning av de arbetsinsatser som förväntas av respektive myndighet för uppdraget. En slutredovisning av uppdraget samt en ekonomisk redovisning ska lämnas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 28 februari 2026.

Av den första delrapporten<sup>1</sup> framgår bl.a. följande. I arbetet med behovsanalysen har Tillväxtverket kartlagt processen för ansökan och anmälan samt sammanställt översiktligt vad som gjorts tidigare på området. En workshop har genomförts tillsammans med handläggare från länsstyrelser. Intervjuer och samtal har genomförts med företag, rådgivare, länsstyrelser, kommuner, branschorganisationer, Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Utifrån allt material formulerades problemområden som därefter tolkades till behov hos företagen. Tillväxtverket har sedan utformat förslag inom följande fem områden:

- Utveckla vägledning utifrån handläggarnas behov

---

<sup>1</sup> Tillväxtverket, Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet  
Delrapport 2022

- Gemensam guidning och stöd till företag
- Förbättrad tillgång till branschkunskap för likvärdig handläggning över landet
- Kultur och serviceinriktad myndighetsutövning
- Användarvänliga digitala tjänster

Utöver dessa förslag lämnades ett förslag kring regelförenkling för vissa typer av verksamheter.

4. Länsstyrelserna ska lämna en samlad redovisning av effekten av och vilka resultat som arbetet med att säkerställa en effektiv tillståndsprovning enligt miljöbalken har lett till mot bakgrund av regeringens satsning på grön omställning. Redovisning ska bl.a. innehålla information om effekten på handläggningstider. Länsstyrelserna ska även redovisa förslag till målsättningar för handläggningstider inom miljöprovningensprocessen. Redovisningen i fråga om målsättningar för handläggningstider ska bygga på uppdraget om samlad statistik för miljöprovningen (N2018/05852/FÖF). Uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Västernorrlands län och redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet, med kopia till Näringsdepartementet) senast den 31 mars 2023.

7. Länsstyrelserna ska redovisa förslag på utvecklingsinsatser som kan effektivisera myndigheternas provningsverksamhet (all provningsverksamhet inte endast miljöprovning, förf. anm.) Förslagen ska omfatta möjligheter till erfarenhetsutbyte om arbetssätt och ökat samarbete mellan länsstyrelser vid arbetstoppar. Redovisningen ska även omfatta en analys av ledtiderna mellan centrala processteg i provningsverksamheten i syfte att identifiera effektiva handläggningsprocesser. Uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Blekinge län och redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 31 december 2022.

## 5.9 Regeringsuppdrag utöver uppdragen i länsstyrelsernas regleringsbrev

### 5.9.1 Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan (N2021/02286).

Regeringen ger länsstyrelserna i uppdrag att utvärdera nuvarande samrådsförfarande och utveckla metoder och samverkansformer som främjar en effektiv samrådsprocess enligt miljöbalken med avsikt att påskynda projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan och därigenom stärka det hållbara företagandet och påskynda näringslivets klimatomställning. Länsstyrelsen i Västerbottens län ska vara samordnande. I uppdragets genomförande ska särskilt fokus ligga på samrådsprocesserna med anledning av industriutvecklingen i Norrbottens, Västerbottens och Västra Götalands län.

Regeringen ger Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag att stödja länsstyrelserna i uppdragets genomförande och därvid bidra med kompetens och processledning i myndigheternas arbete med regel- och policyutveckling.

Länsstyrelsen i Västerbottens län ska senast den 15 februari 2022 och den 15 februari 2023 lämna en gemensam delredovisning av arbetet med uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Länsstyrelsen i Västerbottens län ska senast den 31 december 2023

lämna en gemensam slutredovisning av arbetet med uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Närmare om uppdraget:

“Utvärdering och utveckling

Uppdraget ska genomföras med utgångspunkt i processen för avgränsningssamråd enligt 6 kap. miljöbalken för ett urval av representativa projekt. Huvudinriktningen för uppdraget ska vara verksamhetsutövarens utgångspunkt och bland annat följande ska belysas:

- Vilka framgångsfaktorerna är i de fall samrådsprocessen har fungerat väl.
- Om problem uppstår: i vilket skede av samrådsprocessen det sker.
- Vilka målkonflikter som finns och hur de hanteras i samrådsprocessen.
- Hur aktiva och vägledande myndigheter och kommuner är i samrådsprocessen.
- Vad är avgörande för verksamhetsutövarens beslut att lämna in tillståndsansökan.

I uppdraget ingår även att följa upp de projekt som har gått eller går vidare till en tillståndsprövning och, för det fall tillståndsprövningen avslutas innan uppdraget ska slutredovisas, analysera hur samrådet har påverkat den efterföljande tillståndsprövningen. I detta ingår att analysera hur ansökans kvalitet påverkar behovet av kompletteringar.

I uppdraget ingår vidare att lämna en redogörelse för åtgärder som alla länsstyrelser kan vidta enskilt eller i samverkan med andra relevanta aktörer för att effektivisera samrådsprocessen med bibehållen rättssäkerhet, samt att utveckla metoder och samverkansformer som alla länsstyrelser kan tillämpa i samrådsprocessen.

Av delredovisningen av uppdraget framgår bland annat följande. [\[1\]](#)

Samråden har stor betydelse för den fortsatta prövningen. Ett bra genomfört samråd med hög servicenivå, där både länsstyrelsens handläggare och bolagets representanter är väl förberedda och insatta i frågorna, ger en fördel för den kommande prövningen. Teorin är att detta i slutändan ger ett bättre resultat och en röd tråd i prövningen, med färre kompletteringar och därmed också en snabbare process.

Utmaningarna i ärendena måste lyftas i samråden

Efter att ha konstaterat att samråden har stor betydelse är det också avgörande att alla utmaningar och svåra frågor lyfts i samråden så att de blir väl utredda. Här ligger en stor del av ansvaret på verksamhetsutövaren. Länsstyrelsens handläggare ska vägleda och arbeta för att samrådet får den inriktning som krävs men det är samtidigt viktigt att komma ihåg att samrådet är verksamhetsutövarens process. Om verksamhetsutövaren inte själv lyfter fram de problem eller motstående intressen som de kan förutse leder detta till

ett sämre genomfört samråd. Detta leder även till att det kan uppdagas brister i den fortsatta prövningsprocessen som kunde ha undvikits med ett bättre samråd. För att länsstyrelserna ska kunna vägleda måste de få den information som behövs tidigt i samråden.

Länen har olika arbetssätt och tolkar reglerna olika

Eftersom det finns 21 länsstyrelser med olika förutsättningar vad gäller hur man är organiserade, vilka resurser som finns samt vilka typer av ärenden som är vanligt förekommande är det inte förvånande att arbetssättet skiljer sig mellan olika länsstyrelser vad gäller hur man bemannar upp samråden och hur man hanterar dem. Detta medför att det är svårt att påverka hur alla 21 länsstyrelser ska arbeta.

De kommer att titta vidare på hur länsstyrelsernas möjlighet att genomföra samråd har påverkats av koncentrationen av miljöprövningsdelegationerna. Det är 9 län som inte har någon egen miljöprövningsdelegation längre och de kommer att studera om detta har någon inverkan på samrådets genomförande. Hypotesen är att de län som inte har någon miljöprövningsdelegation har färre renodlade prövningshandläggare. Hur detta inverkar på samråden är dock oklart.

Resurser

Avsaknaden av resurser är en utmaning att hantera. Samråden och tillståndsprövningarna har under de senaste åren blivit alltmer komplexa och resurskrävande för länsstyrelserna. Länsstyrelserna anser att samråden är viktiga och vill prioritera dessa men när resurserna inte räcker till prioriteras i stället pågående tillståndsprövningar. Vid en analys av hur mycket resurser länsstyrelserna lagt sammanlagt på samråden tidigare år har de konstaterat att det är relativt lite resurser som läggs där idag. För att öka länens fokus på samrådsprocessen skulle det behövas en riktad förstärkning till länens arbete med samråden. Detta skulle också möjliggöra att länen kunde ha fler experthandläggare på just samrådsärenden.

Tidsaspekten som en faktor

En stor utmaning är att det går en ganska lång tid, ofta 1–3 år, mellan det att samrådet inleds och att ansökningshandlingarna lämnas in för granskning och prövning. Under den tiden kan kravbilderna för vilket underlag som behövs ha ändrats. De underlag som då saknas begärs i regel in genom kompletteringar. Det som komplicerar dessa kompletteringar är att exempelvis en artskyddsinventering behöver göras under en viss tid på året, vilket leder till att det tar tid innan ärendet kan kompletteras. Har man missat någon parameter i exempelvis bakgrundsstudier av en vattenrecipient kan man tappa mycket tid o.s.v. I detta ligger även att det under tiden från samråd tills dess att ansökan lämnas in ofta har bytts ut resurser hos både verksamhetsutövaren och hos prövande myndigheter. Bedömningar och inställning kan därför skilja sig åt över tid (utöver tillkommande regler). För verksamhetsutövarens del startar deras process i ett ännu tidigare skede, ofta långt innan de har påbörjat ett samråd.

Rollerna mellan myndigheterna är otydliga och tolkas olika

Näringslivet uppfattar den statlig rollfördelningen som oförutsägbar. Samrådet ska alltid ske med länsstyrelserna men även med andra centrala myndigheter som exempelvis SGU, MSB, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Vattenmyndigheten, Kammarkollegiet. Det upplevs svårt att förutse om och i vilket skede de centrala myndigheterna yttrar sig. Ibland yttrar de sig i samrådet och ibland i själva prövningen. Det har dessutom förekommit fall där de inte yttrat sig varken i samrådet eller under tillståndsprövning men i slutändan valt att överklaga domstolens beslut. Verksamhetsutövarna upplever det som otydligt när de nationella myndigheterna kommer in i ärendet och oförutsägbart hur de kommer att agera, vilket i slutändan påverkar rättssäkerheten. Vem som har helhetsansvaret för prövningen är oklart.

Länsstyrelserna beslutar och vägleder i samrådet medan prövningen är mark- och miljödomstolarnas ansvar. Länsstyrelserna kan ha en uppfattning om att samrådet utförts korrekt som sedan inte delas av domstolarna. Domstolarna kan även göra en annan bedömning än länsstyrelserna gällande om en ansökan kan tas som ett ändringstillstånd eller om det måste ske som en hel prövning. Länsstyrelserna kan alltså ha väglett bolagen på ett sätt som inte domstolarna sedan håller med om. Detta är en försvårande omständighet för både länsstyrelserna och bolagen och leder till en osäkerhet i prövningen.

Ytterligare ett problem med samrådsprocessen är att, när en verksamhet klassas som automatiskt betydande miljöpåverkan, får inte länsstyrelserna se samrådsredogörelsen förrän den skickas in till domstolen tillsammans med resten av ansökan. Länsstyrelsen vet inte då vad som framkommit vid samråden med övriga särskilt berörda, myndigheter och allmänheten förrän själva prövningsprocessen har startat. Länsstyrelsen vet inte heller vilka som sökanden har valt att samråda med och om de har följt länsstyrelsens rekommendationer i den frågan.

Liten skillnad mellan betydande och ej betydande miljöpåverkan

Något annat som framkommit från kontakterna med länsstyrelserna är att det i nuläget ofta är en för liten skillnad mellan om en verksamhet klassas som att den ska antas ha en betydande miljöpåverkan och mellan en verksamhet som inte antas ha det. En hypotes kopplat till detta är att det upplevs som mer jobb att gå igenom samrådsprocessen med både undersöknings- och avgränsningssamråd än att gå direkt på avgränsningssamrådet. Skillnaden mellan kraven som ställs på en miljökonsekvensbeskrivning kontra en liten miljökonsekvensbeskrivning upplevs för små.”

#### 5.10 Naturvårdsverkets rapport 7002 juli 2021 Miljöbedömningar

I detta sammanhang kan det vara intressant att nämna *Naturvårdsverkets rapport 7002 juli 2021 Miljöbedömningar, En utvärdering av ändringar i miljöbalken*. Syftet med uppdraget var att undersöka om lagändringarna i 6 kap. miljöbalken har fått genomslag i praktiken. Utifrån uppdraget formulerades följande frågeställningar för utvärderingen:

- Hur uppfattar myndigheter och verksamhetsutövare det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Hur tillämpar myndigheter det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Hur förhåller sig verksamhetsutövare till det nya regelverket, särskilt avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Har länsstyrelserna verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen?
  - Om ja, i så fall hur?
  - Om nej, i så fall varför inte?

Av sammanfattningen [\[2\]](#) framgår att möjligheten att utvärdera lagändringarna påverkas av ett antal faktorer, vilka också avspeglas i resultat och slutsatser:

“Kort tid.

Ändringarna i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) genomfördes år 2018. Det innebär att tre kalenderår hade förflutit när utvärderingen genomfördes. Tiden som har förflutit sedan ändringarna infördes är relativt kort. Det innebär att aktörerna har begränsad erfarenhet av ändringarna.

Fåtal aktörer har intervjuats.

Naturvårdsverket har intervjuat ett fåtal aktörer från de centrala aktörskategorier som deltar i miljöbedömningsprocessen. Det går därför inte att dra generella slutsatser utifrån aktörernas svar.

Begränsad andel liten miljökonsekvensbeskrivning.

Utvärderingens slutsatser påverkas också av att drygt 20 procent av samrådsärendena som länsstyrelserna deltog i gällande specifika miljöbedömningar under år 2020 gällde icke betydande miljöpåverkan. Det gör att aktörerna har begränsad erfarenhet av att arbeta med liten miljökonsekvensbeskrivning, det fokus som nämns i uppdraget.

Litet antal ansökningar.

Få verksamhetsutövare har hunnit skicka in ansökningar sedan lagändringarna infördes. Därmed har även denna aktörskategori begränsad erfarenhet av ändringarna.

Begränsad effekt av ändringarna.

Ett resultat som framkommer av utvärderingen är att aktörerna hittills ser begränsad effekt av lagändringarna när det gäller specifika miljöbedömningar. Resultatet baseras på intervjuer och en e-postenkät. Länsstyrelserna informerar om liten miljökonsekvensbeskrivning. Ett annat resultat är att länsstyrelserna i e-postenkäten uppger att de informerar verksamhetsutövare om kraven för liten miljökonsekvensbeskrivning. Målet med informationen är att verksamhetsutövarna ska göra en åtskillnad mellan en miljökonsekvensbeskrivning respektive en liten miljökonsekvensbeskrivning.

Lagom krav på liten miljökonsekvensbeskrivning.

Vidare visar utvärderingen att aktörerna överlag tycker att kraven som ställs på en liten miljökonsekvensbeskrivning är lagom.

Praxis kan växa fram.

Som nämns ovan så har det gått relativt kort tid sedan lagändringarna infördes. De intervjuade verksamhetsutövarna tror dock att praxis kring hur lagstiftningen ska tolkas kan komma att växa fram.

Samrådsprocessen ger vägledning.

Av intervjuerna framkommer också att verksamhetsutövarna ser samrådsprocessen som en vägledning från länsstyrelsen. Detta genom att verksamhetsutövarna tolkar länsstyrelsernas inspel under samrådsprocessen som förväntningar på vad miljökonsekvensbeskrivningen, eller den lilla miljökonsekvensbeskrivningen, och ansökan ska innehålla.

Liknande begrepp leder till otydlighet.

Ett problem med den nya lagstiftningen som framförs i intervjuer är det faktum att miljökonsekvensbeskrivning och liten miljökonsekvensbeskrivning är snarlika till namn. Det får till följd att kraven på miljökonsekvensbeskrivning respektive liten miljökonsekvensbeskrivning blir otydliga.

Kommuners erfarenheter.

När det gäller arbetet med strategiska miljöbedömningar så säger kommunerna att de ännu inte ser så stor effekt av lagändringarna. Samtidigt säger de att miljöbalken (SFS 1998:808) ger bra vägledning kring hur kommunerna ska kunna avgöra om en plan innebär en betydande miljöpåverkan. Gällande strategiska miljöbedömningar så säger den intervjuade konsulten att lagändringarna har förbättrat processen för dessa.

Kumulativa effekter.

I samband med lagändringarna poängterades fokus på ett antal områden som ska undersökas i samband med en miljöbedömning. Av dessa säger intervjupersonerna att det främst är kumulativa effekter på miljön utifrån den tänkta insatsen som har fått genomslag.

Sektorslagar styr Trafikverket.

Trafikverket säger att de främst arbetar efter sektorslagarna. Det får till följd att ändringarna av dessa lagar som gjordes år 2013 har påverkat myndighetens arbete mer än ändringarna av miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018. Då sektorslagstiftningarna inte alltid är i linje med miljöbalken säger intervjupersonerna att en utredning av relationen mellan lagarna borde genomföras.

Fortsatt uppföljning av lagändringarna.

För att få ytterligare svar på om lagändringarna har fått effekt behöver mer uppföljning och utvärdering göras. Det kan ske genom att fortsätta att följa länsstyrelsernas statistik över samrådsärenden utifrån om de handlar om



betydande miljöpåverkan eller inte. Det går också att genomföra uppföljande intervjuer med ett större antal aktörer som berörs av miljöbedömningsprocessen. Vidare kan e-postenkäten till länsstyrelserna om deras erfarenhet av ändringarna genomföras igen.

#### 5.10.1 Sammanfattande synpunkter - liten miljökonsekvensbeskrivning

En *liten* miljökonsekvensbeskrivning ska enligt lagstiftningen innehålla de upplysningar som behövs för en bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge tillsammans med den samrådsredogörelse som har tagits fram. Vad gäller omfattning och detaljeringsgrad på en miljökonsekvensbeskrivning sägs i 6 kap. 37 § miljöbalken att det ska vara rimliga krav med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder, och utgå från vad som krävs för att göra en samlad bedömning av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra. Uttrycket väsentliga miljöeffekter används alltså både vad gäller miljökonsekvensbeskrivning och liten miljökonsekvensbeskrivning.

I miljöbedömningsproppen (prop. 2016/17:200 s. 150) står att innehållet i en liten miljökonsekvensbeskrivning snarare ska relatera till de förväntade miljöeffekterna än till verksamhetens art och omfattning. En fördjupning och prioritering av relevanta miljöfrågor ska ske i syfte att uppnå största möjliga miljönytta.

Lagstiftaren vill åstadkomma en tydlig skillnad i kravnivå på miljökonsekvensbeskrivning jämfört med en liten miljökonsekvensbeskrivning men hur det ska ske mer konkret är inte utvecklat i förarbetena.

Det saknas tydliga riktlinjer eller vägledningar kring hur omfattande en liten miljökonsekvensbedömning behöver vara. Otydligheten kring detta framförs av såväl prövningsmyndigheter som av verksamhetsutövare. Inför ett webinarie som RISE anordnade den 3 februari 2022 gavs möjligheten att inkomma med skriftliga frågor om diskussionspunkter. Från en verksamhetsutövare kom till exempel frågan om skillnaden på en liten miljökonsekvensbeskrivning jämfört med en stor. Det framfördes också att bedömningen kring vad som ska ingå i en liten miljökonsekvensbeskrivning kan variera mellan länsstyrelser och att det ibland inte verkar vara någon skillnad på kravet på innehåll i en stor jämfört med en liten miljökonsekvensbeskrivning. En vägledning som tydliggör skillnaderna i det materiella innehållet hade sannolikt varit till hjälp.

Det noteras att av Miljöprövningsutredningen i sitt slutbetänkande SOU 2022:33 s. 125 föreslår att uttrycket för så kallad liten miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att i stället kalla det för förenklat underlag. Begreppen ska renodlas och ordet miljökonsekvensbeskrivning ska förbehållas verksamheter med betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket ska ta fram en vägledning för vad kravet på förenklat underlag närmare innebär.”

<sup>[1]</sup> Hämtat från Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan, Länsstyrelsen i Västerbottens delrapport 2022-02-15, Näringsdepartementet N2021/02286, s. 12 f.

[\[2\]](#) Hämtat ur NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 7002 Miljöbedömningar, s. 8 f.

## 6 Aktuella fall

### 6.1 LKAB-målet

Från verksamhetsutövarhåll framkommer synpunkter på att det borde vara möjligt att i större utsträckning kunna läka brister i samrådet. I dom som meddelades av Mark- och miljööverdomstolen den 16 juni 2022, mål nr M 12652-21, rörande LKAB behandlades den frågan.

Målet handlar om att LKAB inte hade samrått med Kirunaborna på det sätt som lagen föreskriver. Det ansåg tingsrätten och avvisade ansökan om nytt tillstånd. Mark- och miljööverdomstolen fastställde beslutet, men en ledamot var skiljaktig.

Bakgrunden var att LKAB ansökte om ett nytt miljötillstånd för sin gruva i Kiruna, bl.a. för att kunna öka den årliga produktionen av järnmalm. Tingsrätten avvisade ansökan eftersom LKAB inte hade genomfört ett godtagbart samråd med boende och andra berörda i Kiruna. Domstolens främsta invändning var att LKAB inte hade gjort tillräckligt för att de som kan bli särskilt berörda av gruvverksamheten skulle få möjlighet att lämna synpunkter på ansökan.

MÖD gjorde samma bedömning som tingsrätten och betonar att samrådsskyldigheten enligt miljöbalken inte bara handlar om att lämna information, utan också om att få till stånd en dialog med boende och andra som kan bli berörda av gruvans verksamhet.

– Om denna dialog sker först när ansökan har getts in till domstolen finns det en risk att verksamhetsutövaren redan har låst sig vid en viss lösning, uttalade Ylva Osvald, hovrättslagman<sup>2</sup>.

Den skiljaktige ledamoten bedömde att samrådsförfarandet genomförts på ett godtagbart sätt.

#### 6.1.1 Kort sammanfattning av lärdomar att dra från Mark- och miljööverdomstolens dom

Det är en skillnad på kretsen "särskilt berörda" och "allmänhet som blir berörd" – åtskillnaden i lagtexten talar för att tanken bakom regleringen är att dessa grupper inte ska behandlas på samma sätt. Förarbetena bekräftar denna bild.

Sökanden bör identifiera vilka dessa är och genom riktade åtgärder nå fram till dem med information om samrådet.

Samrådets funktion är att på ett tidigt stadium fånga upp uppgifter och åsikter från bl.a. närboende – inte endast informera! Det ökar förutsättningarna att på ett tidigt stadium anpassa den planerade verksamheten för att minimera de negativa effekterna.

Att identifiera särskilt berörda tidigt minskar risken för att störningar uppmärksammas först senare – om man inte gör det kan det leda till fördröjningar och en mer komplicerad process.

Informationen om samrådet måste nå fram till dem som är särskilt berörda. Högre sannolikhet att lyckas om information skickas direkt till dem. Viktigt att informationen presenteras på sådant sätt att de särskilt berörda förstår att det är ett samråd de bjudits in till. Ge

---

<sup>2</sup> Ur pressmeddelande från Mark- och miljööverdomstolen den 16 juni 2022

förutsättningar för dem att förstå hur de kan påverkas. Påverkan kan vara svår att förutse för en lekman.

Att gränsdragningen mellan särskilt berörda och berörd allmänhet får inte leda till att samrådet med särskilt berörda försummas. Om avvägningar gjorts och rimliga åtgärder vidtagits minskar risken för avvisning även om kretsen senare skulle visa sig vara något större.

Särskilt berörda är de som förväntas drabbas av störningar som når en viss allvarlighetsgrad.

Direktutskick till särskilt berörda. Förklara hur och varför den enskilde bedömts vara särskilt berörd.

Samrådets syfte är inte att informera om den planerade verksamheten utan att genom dialog med dem som på olika sätt berörs få förutsättningar att planera och utforma denna på bästa sätt.

Det finns Inget undantag från samrådsskyldighet bara för att verksamheten är väl känd eller för att det handlar om nytt tillstånd för redan etablerad verksamhet, eller för att det endast handlar om en mindre förändring i förhållande till gällande tillstånd.

En väsentlig del av samrådets funktion är att tillföra uppgifter och synpunkter som verksamhetsutövaren inte själv har förutsett.

## 6.2 Exempel brytning av kalcinerade leror- att tänka på vid prövningen enligt miljöbalken

Nedanstående text fokuserar på tillstånd prövat mot miljöbalken, i ett tänkt ("fiktivt") fall då en verksamhetsutövare avser utvinna lera och kalcinera den. Brytning av leror kräver dessutom tillstånd enligt minerallagen.

Den bästa leran ligger sannolikt på skånsk jordbruksmark och brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk endast om det behövs för att tillgodose **väsentliga samhällsintressen** och behovet inte kan tillgodoses på ett från **allmän synpunkt** tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Det kan vara svårt att få framgång med en sådan ansökan.

Vad är då väsentligt samhällsintresse? Mark- och miljööverdomstolen har ansett att det kan handla om till exempel vindkraft. Det kan noteras att Länsstyrelsen i Skåne har förbjudit uppförande av solcellsparker på brukningsvärd jordbruksmark eftersom man anser att behovet kan tillgodoses på annan mark (på tak till exempel). Frågan ligger för prövning hos Mark- och miljööverdomstolen.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis är det mycket som kan betraktas som brukningsvärd jordbruksmark. Det är numera inte nödvändigt att marken är taxerad som jordbruksfastighet för att kunna omfattas. Det kan vara till exempel betesmark. Mark- och miljööverdomstolen har i dom den 3 februari 2021 mål nr P 7508–19 konstaterat att eftersom markområdet i det aktuella fallet har en begränsad yta och är helt avskilt från annan jordbruksmark ansåg domstolen att förhållandena i det fallet var sådana att jordbruksmarken inte kunde anses brukningsvärd i den mening som avses i 3 kap. 4 § MB. Målet gällde förhandsbesked för nybyggnad av tre fritidshus.

Kommer verksamheten att påverka ett särskilt markanvändningsintresse eller ett riksintresse? Grundläggande bestämmelser för hushållning av mark och vatten och däribland riksintressebestämmelserna finns i 3 – 4 kap. miljöbalken. Om verksamheten påverkar ett särskilt markanvändningsintresse eller ett riksintresse - redogör tydligt för det! Länsstyrelsen

har ett särskilt ansvar för att bevaka och samordna riksintressen men det är de olika sektorsmyndigheterna som pekar ut riksintressena som bäst kan svara på vad kärnan i riksintresset är och på vilket sätt en verksamhet kan tänkas påverka riksintresset.

Ligger verksamheten inom eller nära Natura 2000?

Tillstånd krävs för att bedriva verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Av praxis framgår att det inte behöver klarläggas att ett projekt har en betydande miljöpåverkan på ett Natura 2000-område för att en Natura 2000-tillståndsprövning ska ske, utan en sådan prövning ska göras så snart det är troligt att det finns en sådan påverkan (NJA 2013 s. 613 p.10 och EU-domstolens dom den 7 september 2004 i mål C-127/02, p. 41, Waddenzee). Risker räcker!

Om en verksamhet kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla de uppgifter som behövs för Natura-prövningen. Vid en prövning av om Natura-tillstånd kan ges ska tillståndsmyndigheten göra en samlad bedömning som är fullständig, exakt och slutlig. Det betyder att miljökonsekvensbeskrivningen måste innehålla en utredning som möjliggör en sådan bedömning. Ett Natura 2000-tillstånd förutsätter att tillståndsmyndigheten kan väga in verksamhetens alla aspekter och samlat pröva återverkningarna på det skyddade området (se NJA 2013 s. 613, p. 13). Underlaget måste ge tillståndsmyndigheten förutsättningar att föreskriva de villkor som behövs för att hindra att skada eller betydande störningar på livsmiljöer och arter i området uppkommer. Verksamheten behöver inte ligga inom ett Natura 2000-området för att det ska vara aktuellt att göra bedömningen. Alla Natura 2000-områden som ligger i närheten ska redovisas och det ska göras en bedömning av eventuell påverkan från verksamheten. Det är viktigt att ha klart för sig vad som är bevarandevärdet i Natura 2000-området! Bevarandeplanerna är viktiga här. Det är länsstyrelserna som ansvarar för Natura 2000-områdena och har bäst kunskap om bevarandevärdena.

Kommer den planerade verksamheten i konflikt med artskyddsförordningen? Här är det viktigt med inventeringar för att konstatera vad det finns för arter som kan påverkas av verksamheten. Tänk på att fönstret för när inventeringar kan ske är begränsat till vissa delar under året. Det är viktigt att redogöra för försiktighetsmått som kan/avses vidtas för att verksamhetens lokalisering inte ska komma i konflikt med artskyddet.

I praxis har fridlysningsreglerna kommit att ses som en precisering av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Prövningen ska göras med beaktande av planerade försiktighetsmått och med tillämpning av relevanta bestämmelser i artskyddsförordningen. Leder prövningen fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna lägger inte förbudet hinder i vägen. Om prövningen i stället leder fram till att verksamheten, trots försiktighetsmått, kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna blir en dispensprövning aktuell. Saknas då förutsättningar för dispens är verksamheten olämpligt lokaliserad och därmed inte tillåtligt enligt hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.

Gynnsam bevarandestatus är ett centralt begrepp inom artskyddet. Prövningen har tidigare tittat på om arten har gynnsam bevarandestatus och utifrån det bedömt om förbudet träder in. Nu har det kommit ett nytt avgörande från EU-domstolen Skydda skogen-avgörandet som vänt lite upp och ner på detta.

EU-domstolen har den 4 mars 2021 meddelat dom i det uppmärksammade målet "Skydda skogen" avseende begäran om förhandsavgörande från Mark- och miljödomstolen vid

Vänersborgs tingsrätt i fråga om den svenska tolkningen av EU:s artskyddsbestämmelser. EU-domstolen klargör bland annat att förbuden mot påverkan på arter i art- och habitatdirektivet avser varje individ av en art och att svensk praxis, som innebär att artskyddet i art- och habitatdirektivet endast gäller arter som är hotade eller vars bevarandestatus riskerar att påverkas negativt, inte är förenlig med art- och habitatdirektivet. Bevarandestatus är således inte relevant för tillämpning av förbuden utan först vid tillämpning av undantagen. Domen har gjort rättsläget oklart i Sverige och regeringen har därför aviserat en ändring av artskyddsbestämmelserna. Mer specifikt handlar det om att artskyddsbestämmelserna i fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet kommer att införlivas var för sig i artskyddsförordningen så som de uttrycks i respektive EU-direktiv enligt miljö- och klimatminister Annika Strandhäll. Ändringen träder i kraft den 1 oktober 2022.

Kommer verksamheten inbegripa vattenverksamhet? Det kan handla om bortledning av grundvatten eller markavvattning t.ex. Om verksamheten kräver tillstånd till vattenverksamhet är det endast mark- och miljödomstolen som kan pröva verksamheten. Det är bättre att reda ut det i ett tidigt skede än att miljöprövningsdelegationen får avvisa ansökan i ett sent skede på grund av att man inte är behörig att pröva frågan.

Miljökvalitetsnormer för vatten – kommer verksamheten påverka yt- eller grundvatten? Här kommer vattenförvaltningsförordningen in. En myndighet får inte tillåta en verksamhet som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som äventyrar möjligheten att uppnå den status som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm och för att kunna ta ställning till det krävs underlag för att kunna avgöra om verksamheten innebär en försämring eller ett äventyrande av statusen.

Kommer verksamheten påverka närboende? Det kan handla om bullerproblematik. I det avseendet är bl.a. Naturvårdsverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller, Rapport 6538, april 2015 vägledande.

Innebär verksamheten många transporter? Transporterna kan då bli fråga om följdverksamhet som ska redovisas och kanske regleras i villkor.

Tips för en effektiv och framgångsrik process:

- Hitta rätt lokalisering ur så många synvinklar som möjligt.
- Var noga med att komma in med tillräckligt beslutsunderlag.
- Lyssna på kraven som framförs i samrådet.
- Identifiera tidigt **alla** tänkbara problem med lokaliseringen.
- Var transparent. Det är bättre att så mycket som möjligt kommer fram tidigt i processen än att frågetecken dyker upp sent som kanske stjälpes allt i ett sent skede när man redan lagt ner mycket tid och pengar.

## 7 Intervjuer

Under perioden oktober 2020 till juni 2021 genomförde vi intervjuer med fem aktörer, varav två brytande företag, en konsult inom tillståndsprövning, en myndighet, samt en MPD. Nedan listar vi några viktiga punkter som kommit fram i flera av intervjuerna och som kompletterar bilden som tidigare i denna rapport redovisats från fossilfria färdplanerna och utredningar och uppdrag. Resultaten från varje enskild intervju redovisas inte i sin helhet, utan här listar vi de vanligaste synpunkter och åsikter som framkommit. Vi vill understryka att nedanstående punkter inte redovisar författarnas egna åsikter eller ställningstagande, utan återger vad minst två av intervjuade aktörer har tagit upp.

- Upplever att ärenden av snarlik karaktär kan ta olika lång tid och få olika beslut i olika län, men också beroende av olika handläggare i samma län. Delvis effekt av att handläggarens intressen och kompetens ofta styr vad man behöver ta fram mer omfattande underlag inom, tex ornitologi, hydrologi, botanik, kulturarv, osv.
- I vissa fall är långa handläggningstider en resurs- och kompetensfråga hos länsstyrelse. Många handläggare blir inte långvariga och en del erfarna och kompetenta rekryteras till industri.
- Upplevelse att Miljöbalken är relativt konstant, men att praxis kontinuerligt ändras, till det strängare och med mer dokumentkrav.
- Ibland problematiskt att samråd med länsstyrelse sker med täkthandläggare, men MPD (eller MMD) tar beslut. Det kan leda till oväntade beslut, där man upplever att man är överens i samråd och handläggning, men MPD beslutar annorlunda. Kan också leda till att handläggare drar sig för att ge rekommendationer i vissa frågor.
- Något man måste tänka på i Samrådet är att informationen ska kunna förstås av en bred allmänhet, så man bör ta fram mer målgruppsorienterad information parallellt med den mer formella och komplexa ansökan man skriver.
- Lokaliseringsfrågan en utmaning för täktindustri, då det är önskvärt med täkt nära samhällen och infrastruktursatsningar för att ge korta transportavstånd, vilket begränsar lokaliseringen.
- Större sökande företag har ofta relativt god kompetens. Det finns ingen manual utan man lär sig verksamheten allteftersom. Företagens handläggare har ofta gedigen grundexamen, tex ingenjör eller naturvetare, och inte sällan disputerad. Kompletterat med miljöhandläggarkurser. Man lär sig också från att titta på liknande och prejudicerande fall, vad som brukar anses kritiskt att utreda, tex vad gäller buller, hotade arter, eller detaljplan.
- Även stora företag med egna tillståndshandläggare anlitar i regel konsulter, tex inom buller, sprängning och liknande. Ofta är jurist inkopplad i alla större ansökningar, även när grundläggande juridisk expertis finns.
- Vissa kommuner varit framsynta nog att låta göra bergmaterialförsörjningsplaner, men dessa spelat ut sin roll i nuvarande versioner, eftersom täkter redan är etablerade där dessa utpekats. Länsstyrelsen har bergmaterialförsörjningsansvar och kan få stöd från Sveriges Geologiska Undersökning (SGU) i det arbetet.
- Önskemål om större tydlighet från myndighetssidan vad som förväntas av ett ärende och när det förväntas, tex en tidslinje med viktiga åtgärds- och beslutspunkter – processledning. Liknande önskemål om själva ansökan, där det inte finns någon mall eller standard att följa.

- En del aktörer upplever att de ibland får beslut som inte är motiverade, tex "vi ser inga juridiska hinder men vi tycker inte platsen är lämplig". Det är inte bara teknik och juridik som avgör, utan även en del politik/ideologi.
- Upplevs ofta att myndigheten inte är stöttande och handledande till vad som behöver visas och tas fram, utan mer av "tydlig motpart".
- Upplevs som att sökande ibland slarvar med svar eller inte tar det på allvar, när anmodan om att komplettera ansökan eller bemöta remissvar skickas ut.
- Upplevs generellt som att när Samrådet känts bra och lyckat, så går processen smidigare och tex färre överklaganden.
- Avvägning ska göras mellan miljö och nytta, men upplevs av många sökande som att det i närmaste blivit nolltolerans mot miljöpåverkan och att varje art ska skyddas på individnivå.
- Samrådet upplevs som mycket viktigt, eftersom det tydliggörs vad sökande avser göra, vilket problem man ser och vilka lösningar på dessa som är på bordet.
- Det finns ingen gräns för hur omfattande tillståndsprocessen kan vara och bevisbördan ligger på sökande. Alla skulle dock förmodligen tjäna på om processen avgränsades tydligare och inte fastnade i för många detaljer.
- Avvägningen i målkonflikter är väldigt svår och förlitar sig på liknande äldre domar, skriven praxis samt oskriven praxis. Önskvärt med tydligare riktlinjer från politiskt håll hur man ska vikta i sådana målkonflikter.

### 7.1 Intervju med Maria Elofsson, Skanska, den 3 juni 2022

Ett stort problem är att vi upplever att myndigheterna inte vågar göra avgränsningar av vad som prövningsprocessen ska omfatta i samrådsprocessen, dvs. tidigt. De kommer med en lång mer allmän och generell kravlista, men specificerar inte vad de anser vara det som för den valda verksamheten och platsen är väsentligt att utreda. Det finns ett inbyggt problem med lagstiftningen kring samrådsprocessen – som naturvetare (vilket ofta prövnings och tillsynsmyndigheters handläggare är) behöver du ha mycket underlag för att kunna ge specifika svar, men ur ett demokratiskt/medborgarperspektiv är det viktigt att platsen och utformningen av verksamheten inte är alltför förutbestämd i detalj då medborgarna ska få tycka till i tidigt läge. Här ligger en inneboende konflikt då man tidigt ska samråda utan att ha dessa specifika svar på påverkan på olika motstående intressen i och under samrådet som vi upplever ofta efterfrågas av vissa deltagande parter i samrådet.

Länsstyrelse- och kommunala tjänstemän är ofta dåligt förberedda vid samrådsmötena. Lyfter saker generellt, har inte tagit någon ställning. Tar med allt för säkerhets skull och senare under processen kan det komma upp detaljerade krav på t.ex. specifika artinventeringar eller andra utredningar som inte tidigare lyfts under samråd. Uppfattar att myndigheterna vid samråd ofta vill ha både hängslan och livrem.

Avgränsningssamråd är bra – men det kräver att det också verkligen sker en avgränsning. Upplever att det för 20 år sedan vid prövning av t.ex. täktillstånd var effektivare och gick att få tydligare svar på avgränsning av prövningen omfattning vid samråd än idag. Fler oerfarna handläggare? Tidigare var omsättningen på handläggare på myndigheter lägre vilket gjorde att de hade längre erfarenhet av de branscher de prövade. Mer formaliserat nu – mer juridifierat. Tror inte på att lösa oklarheter gällande avgränsning med fler samrådsmöten eller s.k. muntlig förhandling för de ärenden som prövas i domstol – det tar för mycket tid och resurser.



Samebyarna har inte tid att samråda – det är ett problem.

Problem att det inte går att läka en samrådsprocess i efterhand då en prövningsprocess dragit ut i tid – det borde vara mer förlåtande (jfr. LKAB-fallet)

Länsstyrelserna gör olika bedömningar när det gäller frågan om betydande miljöpåverkan vid ändringstillstånd för täkter. Lagstiftningen säger att det ska göras en bedömning i det enskilda fallet för det som ändringen avser. Vissa länsstyrelser menar att ändringen innebär betydande miljöpåverkan per automatik eftersom täkten ligger över gränsen 25 000 ton/år och därmed alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Vägledning behövs kring detta.

Det formuleras ofta olika villkor beroende på vem som prövat verksamheten – miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen.

Täkter och vindkraft genererar många prövningsärenden årligen i landet eftersom de normalt bevilja tillstånd som är tidsbegränsade. Dessa prövningar gäller även till skillnad från andra industrier lokalisering utanför planlagd mark eller mark som normal detaljplaneläggs vilket gör att processer ”tyngs av lokaliseringsfrågor” som för andra miljöprövningar redan är delvis lösta i planprocesserna.

Tidsbegränsningen genererar också många andra tillståndsärenden - till exempel ändring av villkor, ändringstillstånd.

Det är inte bara Cementa som inte ”hunnit bryta ut” allt material innan tillståndstiden är slut. Det gäller många täkter och är ett tecken på att man har hushållat med tillståndsgiven volym och inte rovbrutit ut ett jungfruligt material. Enklare förfarande för nytt tillstånd i befintlig täkt? I alla fall borde inte samma krav på alternativa lokaliseringar krävas för fortsättning och utökning på redan ianspråktagen plats. Ställs för många krav när det gäller att beskriva alternativa lokaliseringar. Är inte alltid möjligt att redovisa alla sina alternativ på grund av konkurrensskäl.

För fler verksamheter borde kanske bara krävas anmälningsplikt vid förlängning av befintliga tillstånd? I så fall är det viktigt att resurser tillförs de myndigheter som ska hantera detta. För lite resurser har tillförts prövningsmyndigheterna under lång tid. Inte bara tillståndprocesser utan även vissa anmälningsärenden tar ibland väldigt lång tid. Resurser saknas.

Det borde finnas ett enklare och rakare spår för prövningar som inte innebär betydande miljöpåverkan.

Vissa länsstyrelser har jobbat med Lean och skruvat på sin process. Där fungerar och löper prövningsprocesserna på bättre. Dalarna är ett mycket bra exempel, men de har också kontinuitet när det gäller täkthandläggarna. Västernorrland har även de gått från långa handläggningstider till kortare.

Det borde gå att skruva processuellt i tillämpningen vid prövning och få en bättre fungerande, mer effektiv process utan att ändra i lagstiftningen.

Bättre att få nej tidigt och tydlig motivering till varför!

## 8 Hinder och utmaningar i tillståndsprocessen för brytande verksamhet

Vi har identifierat att brytande verksamhet har särskilda utmaningar kopplat till tillståndsprocesser. Dessa kan grovt delas upp i materiella hinder och utmaningar och processuella hinder och utmaningar.

### 8.1 Materiella hinder och utmaningar

Lokaliseringen är en större utmaning för brytande verksamhet eftersom fyndigheten finns på en speciell plats. Brytande verksamhet kan därför inte lika lätt anpassa lokaliseringen som andra verksamheter till lämpliga lokaliseringar.

Lokaliseringen är oftast på platser där markanvändningen inte är bestämd, dvs. det är inte reglerat i till exempel detaljplan vad marken ska användas till. Det innebär att markanvändningsfrågan får ett större fokus i prövningen. Det innebär också en större risk för intresse-konflikter som måste hanteras.

Brytande verksamhet innebär ett mer "permanent" ingrepp jämfört med många andra näringar vilket kan försvåra prövningen.

Brytande verksamheters betydelse för att begränsa klimatpåverkan är inte tillräckligt tydlig för alla. Konsekvenserna av att brytning inte tillåts måste analyseras och vara tydligare. För att kunna genomföra den gröna omställningen till exempel genom ökad elektrifiering krävs råmaterial från brytande industri. Batterifabriken behöver metall och mineral för att kunna tillverka batterier. Batterier behövs för elektrifieringen av fordonsflottan för att utsläppen ska minska. För att få förnybar energi krävs till exempel vindkraftverk. Vindkraftverken på land behöver fundament av betong. Betydelsen av verksamheten för att minska klimatpåverkan behöver vägas in tydligare i alla delar i värdekedjan. Hela värdekedjan måste synliggöras och förklaras för att tydligare kunna vägas in i prövningen.

Brytning av råmaterial i Sverige har strategisk betydelse, men är svårare att beakta i miljöprövningen. Det har betydelse för att minska andelen brytning som sker i länder med en sämre syn på mänskliga rättigheter och arbetsmiljö. Det har också betydelse för att minska sårbarheten som följer av att vara beroende av råmaterial från länder som till exempel har en annan syn på folkrättens lagar och regler.

Artskyddsfrågor är något som ofta kommer in i tillståndsprövningen som rör brytande verksamhet. Osäkerheten när det gäller tillämpningen av artskyddsförordningen efter EU-domstolens avgörande i mars 2021, Skydda skogen-avgörandet, behöver klaras ut.

*Regeringen har nu beslutat om ändringar i artskyddsförordningen. Dessa träder i kraft den 1 oktober 2022. Ändringen innebär bl.a. att det görs en uppdelning mellan vilt levande fåglar och andra vilt levande djur som omfattas av fridlysningsbestämmelserna. Ändringen innebär att svensk lagstiftning blir mer i enlighet med fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. En avgörande ändring är att förbudet mot att störa vilda fåglar inte gäller om störningen saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredsställande nivå särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Därigenom genomförs den begränsning av störningsförbudet som regleras i artikel 5 d andra ledet i fågeldirektivet.*

Det återstår att se om det är tillräckliga ändringar för att klara ut osäkerheter i tillämpningen.

## 8.2 Processuella hinder och utmaningar

Samrådsprocessen är en nyckel för att få en effektivare tillståndsprocess när ansökan väl lämnats in, men ansvarsfördelningen för samrådet är otydlig. Verksamhetsutövaren ansvarar för att inleda samrådet och driva det framåt, men länsstyrelsen har en viktig roll när det gäller att lämna information om vad som ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen och hur underlaget kan avgränsas. Eftersom ansvaret för innehållet och kvaliteten i samrådsprocessen är delvis uppdelad krävs en förbättrad dialog mellan parterna för nå ett lyckat resultat. Myndigheterna måste våga bli tydligare i sina avgränsningar av vad som ska redovisas och sökanden måste vara lyhörd för de krav som myndigheterna ställer.

Den inbyggda konflikten i lagstiftningen rörande samrådet måste man förhålla sig till på ett konstruktivt sätt. Det handlar om det oförenliga i att det mesta ska vara öppet kring lokalisering och utformning för att närboende med flera ska kunna komma med synpunkter, ställt mot att myndigheterna behöver ha konkreta fakta för att kunna ta ställning och ge synpunkter kring avgränsningen av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen.

Bristande förutsägbarhet - verksamhetsutövare tar hellre tidigt nej än sent. Om myndigheterna redan tidigt ser stora problem med lokaliseringen/verksamheten är det bättre att flagga för det så snart som möjligt i stället för att först i ett sent skede säga nej när en mängd kompletteringar och utredningar har begärts och lämnats in. Allt annat är både dyrt, tidsödande och ineffektivt för samtliga inblandade parter.

Processen är inte tillräckligt uppstyrd kring vilka tidsramar som bör gälla och som alla måste förhålla sig till. Det innebär att den har lätt att flyta i väg i tid. Prövningsmyndigheterna behöver ha tydligare tidsplaner som samtliga parter måste respektera.

Prövningsmyndigheterna är inte tillräckligt tydliga i sin processledning när tillståndsprocessen startat. Processen bör i större utsträckning fokusera på knäckfrågorna - frågor som är av vikt och där parterna har olika ståndpunkter.

Bristande enhetlighet i hur ärendena prövas över landet. Den synpunkten framförs både från verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. Det kan till exempel handla om att olika krav ställs på vilket beslutsunderlag som krävs. Det hänger delvis ihop med bevisbördan och hur långt beviskraven sträcker sig. Verksamhetsutövaren har bevisbördan för att visa att förpliktelserna enligt hänsynsreglerna iakttas, men finns det en enhetlighet och tydlighet kring hur långt beviskraven sträcker sig och när bevisbördan går över på motparten?

## 9 Våra föreslagna lösningar att titta vidare på

Från arbetet har vi identifierat fyra områden som möjligen är påverkbara på kort sikt, eftersom de inte i huvudsak hänger på lagstiftning eller politiska beslut, utan till olika grad handlar om organisation, struktur, process, kompetenser, verktyg och beslutsunderlag.

- Samrådet
- Beslutsunderlag
- Expertkunskap
- Digitalisering

### 9.1 Samrådsprocessen

En väl utförd och effektiv samrådsprocess är en viktig pusselbit för att få en framgångsrik tillståndsprocess. Det handlar om att tillsammans hitta bättre och tydligare processer, öka dialog och bygga tillit.

### 9.2 Beslutsunderlag

Att man har rätt beslutsunderlag är oerhört viktigt. Det handlar bl.a. om att kunna visa på hur en hållbar innovation inverkar på verksamheten, hur påverkan blir på miljön och hur hållbarhetsaspekter och -mål påverkas på lokal, regional och global nivå för att verksamhetsutövaren ska få rätt underlag till en tillståndsprocess. Det kan handla om att tydliggöra hur verksamheten påverkar olika intressen och vilka målkonflikter som kan uppstå. Tillståndsprocessen innebär ofta att olika intressen vägs mot varandra. Genom att samla, sammanställa och tydliggöra information kan bättre beslutsunderlag skapas.

### 9.3 Expertkunskap

För att underlätta både i och inför tillståndsprocessen är tillgången till expertkunskap mycket viktig inom flera relevanta områden för processen. Bland dessa kan nämnas artificiell intelligens och liknande datateknologier som kan hantera stora data- och textmängder, vatten, mineralutvinning, elektrifiering, vätgas och koldioxidinfångning, samt områden med systemperspektiv som cirkulär omställning, kompetensomställning och juridisk kompetens kring tillståndsprocesser.

### 9.4 Digitala lösningar

Digitala lösningar är ofta en bra förutsättning för att stötta och förenkla komplexa processer. Det kan handla om att utveckla verktyg för att visualisera processer och göra det tydligare för verksamhetsutövare vilka steg som behöver bockas av för att komma vidare i processen. Det kan handla om att skapa system för att effektivisera och göra tillståndsprocessen mer transparent till exempel genom en digital plattform där samtliga parter kan se och tillföra processen uppgifter. Automatiska baskravskontroller omedelbart vid inlämnande av ansökan, språkteknologiska stöd för att snabbt kunna få svar på frågor om tidigare ärenden. I nästa kapitel utvecklar vi tankarna kring olika digitala lösningar.

## 10 Digitala lösningar

### 10.1 Inledning

Sedan starten på RISE initiativ att bidra till förbättringar som gäller tillståndsärenden, har ett av målen varit att undersöka vad som kan åstadkommas genom att utnyttja digitaliseringens möjligheter och genom tillämpningar av AI.

AI-baserade modeller och metoder bör kunna öka förståelsen för tillståndsprocesserna och möjliggöra effektiv, gränsöverskridande samverkan mellan olika parter. För bedömningen av utgången av tillståndsärenden skulle AI modeller kunna användas för att hantera den stora mängden strukturerade och ostrukturerade data som är relevant för en sådan bedömning: lagar, EU-direktiv, vägledningar och handböcker från statliga verk, dokument och domar från tidigare tillståndsprövningar (beviljade som icke-beviljade), liksom dokumentation av genomförda förändringar som gjort att tidigare avslagen ansökan senare beviljats.

Ytterligare en uppgift för AI-modeller till stöd för tillståndsprocesser är automatiska sökningar för att hitta optimala platser för brytande verksamheter. Sådana sökningar skulle kunna göras för specifika miljöprövningsärenden, men de skulle också kunna göras förutsättningslöst som en förberedelse för förmodade ärenden, för att på så sätt redan ha klarat av en del av ett ärende redan innan det finns en ansökan. Det bör också gå att identifiera direkt olämpliga platser för brytande verksamheter och på så sätt vara förberedd på frågor från potentiella verksamhetsutövare med planer på verksamhet i dessa sådana områden. Sådana automatiska sökningar kan baseras på information och kartlager hos olika myndigheter. Till exempel om:

1. Kommundemografi
2. Kommunnätverk
3. Skyddsvärd natur
4. Skyddsvärd kultur
5. Berggrundsgeologiska förutsättningar
6. Vattentäkter och vattendrag
7. Skyddsobjekt, riksintressen, etc.

### 10.2 Digitala plattformar

Ett huvudspår för utvecklingen digitala lösningar till stöd för tillståndsprocesser är en digital plattform, för att förenkla en rad olika moment för alla parter i tillståndsprocessärenden. Det finns en stor förbättringspotential, som rör de flesta av de nämnda förbättringarna hos tillståndsprocesserna. En digital plattform bör rimligen bygga vidare på de lösningar som finns idag och utvecklas tillsammans med andra pågående projekt i detta område. Det är önskvärt med ett tätt samarbete med länsstyrelser, kommuner, MPD:er och verksamhetsutövare för utvecklingen av en digital plattform. Här är några idéer om vad en sådan plattform skulle kunna vara och erbjuda:

1. Ett bra stöd till att hitta alla såväl som de mest relevanta dokumenten, både för specifika ärenden som för specifika frågor om tillståndsprocesser i allmänhet.
2. E-ansökan, som så mycket det är möjligt förenklar hanteringen för verksamhetsutövare och handläggare
3. Avancerade stöd till handläggning av ärenden, för att uppnå en mer transparent och rättvis process samt för effektiviseringen av handläggning

4. Specifika stöd till investerare och verksamhetsutövare för att lättare kunna följa ärendehanteringens och få en tydligare bild av risker och kravbilderna för olika grupper av ärenden
5. Specifika stöd till övriga parter i processen och till allmänheten för att få en inblick i ärendehanteringens

En digital plattform bör kunna vara i ständig utveckling där nya mer avancerade verktyg kan adderas och där användningen och användarna bidrar till förbättringar, antingen direkt genom att själva ha möjlighet att lägga till olika stödfunktioner i verktyget eller indirekt, genom att verktyget använder sig av information som fås från användningen av det. I de följande avsnitten betraktar vi några av möjligheterna hos en sådan plattform.

### 10.3 E-ansökan med baskravskontroller

En ansökan på elektroniskt format bör i sig vara en förenkling för verksamhetsutövare, men den är också en möjliggörare för en rad andra förbättringar av tillståndprocesser. Inlämnandet av en e-ansökan bör kunna resultera i ett omedelbart svar på att ansökan mottagits tillsammans med information om handläggningen, som t.ex. förväntade tider för genomförandet av de olika stegen i bedömningen. Det bör också vara möjligt att automatiskt kontrollera att en ansökan uppfyller vissa baskrav och returnera detta i det automatgenererade och omedelbara svaret till verksamhetsutövaren. Avsikten är att minska risken att enklare förbiseenden medför att ärendet drar ut på tiden. Baskraven bör gå att utveckla till att bli mer avancerade. Till att börja med är de kanske bara en enkel kontroll av att ansökan är fullständig. Till detta kan till exempel olika praxiskrav adderas. Exempel på praxiskrav kan t.ex. gälla nivåer på buller och utsläpp. Till baskrav kan möjligen också läggas sådant som att någon myndighet anser att det inte finns några större behov av vissa kvaliteter av bergmaterial, i fallet med täktärenden. Om det inte är möjligt att helt automatiskt kontrollera kraven så finns också en möjlighet till halvautomatisk kontroll, där ett verktyg föreslår eller påpekar vad som ser ut att inte uppfylla praxis. Förhoppningsvis kan då en handläggare snabbt avgöra om förslaget är korrekt. Detta ger utrymme för att till de absoluta kraven också lägga krav som nästan alltid måste uppfyllas. Svaret till sökande kan vara de absoluta krav som måste uppfyllas och tillsammans de krav som nästan säkert kan komma att leda till krav på åtgärder från handläggare, för att sökanden skall få möjlighet att agera så proaktivt som möjligt. Det kan naturligtvis uppstå ett problem om sökanden i detta fall försöker ta kontakt med myndigheten för att diskutera ärendet, i tron att någon satt sig in i det. Det bör också vara möjligt att snabbt få ett svar på att ansökan uppfyller krav som endast kräver en snabb manuell bedömning. Förhoppningsvis sparar det tid också för handläggare. Baskravskontrollerna bör även vara ett väsentligt bidrag till att göra processen mer rättvis och transparent.

En e-ansökan har därutöver en stor rad andra fördelar. E-ansökningar är inte direkt en förutsättning för de baskravskontroller som nämnts i det föregående avsnittet men kan väsentligen förenkla införandet av dem. Andra fördelar har med uppföljning, statistik och jämförelser med andra ansökningar att göra.

### 10.4 Användning av språkteknologi och logik

Det kan vara ett stöd för handläggare i tillståndsärenden att förstå de resonemang som ligger till grund för beslut i andra ärenden, såväl de argument som framförs av kommuner, länsstyrelser och andra parter som de argument som anges i beslut i MPD och domstolar och eventuellt av regeringen, som i vissa fall avgör frågor om tillstånd. Verktyg som automatiskt

kan hitta ärenden som liknar ett visst ärende och ur den, som regel, mycket omfattande dokumentationen kan plocka ut de resonemang som ligger till grund för beslut vore mycket värdefullt. Några saker som skulle kunna vara särskilt värdefullt är att (1) få ut information om vilka förändringar som krävts av sökanden, för att få ett godkännande (2) på vilka grunder tidigare ärenden ej beviljats tillstånd. Ytterligare en möjlighet är automatiska analyser av tillståndsärenden för olika specifika uppgifter rörande om tillståndsprocessen som: sammanställning och tillämpning av praxisregler och tidsåtgång för olika moment i processen för olika klasser av ärenden. Stöd för att enkelt kunna jämföra ett ärende med liknande ärenden bör kunna göra processerna mer rättssäkra och eventuellt även minska osäkerheten kring utfallen.

### 10.5 Checklistor

Ett interaktivt tillståndsprocessverktyg skulle kunna ge en överskådlig bild av processen en struktur hos ansökningsprocessen med alla färdigställda och icke färdigställda dokument, alla avklarade och icke avklarade moment alla berörda parter, kontaktade och icke-kontaktade parter med deras kontaktuppgifter.