



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

SKRIVELSE  
2022-06-20

Ärendenummer:  
NV-09916-21

# Gemensam vägledning för miljöprövning och miljöbedömning

Redovisning av ett regeringsuppdrag

# Innehåll

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SAMMANFATTNING</b>                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>1. INLEDNING</b>                                                                     | <b>6</b>  |
| 1.1 Uppdraget                                                                           | 6         |
| 1.2 Bakgrunden till uppdraget                                                           | 6         |
| 1.3 Tolkning av centrala begrepp                                                        | 6         |
| <b>MYNDIGHETSGEMENSAM VÄGLEDNING</b>                                                    | <b>6</b>  |
| <b>SYFTET MED MYNDIGHETSGEMENSAM VÄGLEDNING</b>                                         | <b>7</b>  |
| <b>SAMVERKAN</b>                                                                        | <b>7</b>  |
| 1.4 Avgränsningar                                                                       | 8         |
| 1.5 Organisation                                                                        | 9         |
| 1.6 Samverkan                                                                           | 9         |
| <b>2. DAGENS VÄGLEDNING OM MILJÖPRÖVNING OCH MILJÖBEDÖMNING</b>                         | <b>12</b> |
| 2.1 Kartläggning av befintliga vägledningar                                             | 12        |
| 2.2 Identifierade problem med dagens vägledning                                         | 13        |
| 2.2.1 Olika bild över vem som bör vägledas                                              | 13        |
| 2.2.2 Små, medelstora och stora företag har olika vägledningsbehov                      | 14        |
| 2.2.3 Branschspecifik vägledning efterfrågades                                          | 14        |
| 2.2.4 Vägledning om en ansökans innehåll efterfrågades                                  | 14        |
| 2.2.5 Ajourhållen vägledning efterfrågades                                              | 14        |
| 2.2.6 Vägledning om processen och tidsåtgången efterfrågades                            | 15        |
| 2.3 Problem- och utvecklingsområden beskrivna av Miljöprövningsutredningen              | 15        |
| <b>3. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT TA FRAM MYNDIGHETSGEMENSAM VÄGLEDNING</b>                 | <b>17</b> |
| 3.1 Juridiska förutsättningar                                                           | 17        |
| 3.1.1 Den svenska förvaltningsmodellen innebär utmaningar                               | 17        |
| 3.1.2 Det finns ett tydligt rättsligt stöd för viss myndighetssamverkan                 | 18        |
| 3.1.3 En sammanställning av myndigheters vägledning har rättsligt stöd                  | 19        |
| 3.1.4 En myndighetsgemensam vägledning kräver ytterligare rättsligt stöd                | 20        |
| 3.1.5 Digitala myndighetsgemensamma lösningar kräver ytterligare juridiska överväganden | 20        |
| 3.1.6 Myndighetsgemensam vägledning kräver också tydliga överenskommelser               | 21        |
| 3.2 Berörda myndigheters roller och ansvar                                              | 21        |
| 3.2.1 Myndigheters uppdrag att vägleda har begränsningar                                | 21        |
| 3.2.2 En myndighetsgemensam vägledning måste vara väl förankrad                         | 22        |
| 3.2.3 Domstolarnas självständiga roll hindrar dem att delta                             | 22        |

|            |                                                                                        |           |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 3.2.4      | Domstolsverket kan ha en roll i utveckling av framtida e-tjänster                      | 23        |
| 3.2.5      | Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten vägleder inom sina ansvarsområden     | 23        |
| 3.2.6      | Länsstyrelserna tar fram gemensam vägledning idag genom Miljösamverkan Sverige         | 23        |
| <b>3.3</b> | <b>Kompetens att utveckla vägledning</b>                                               | <b>24</b> |
| <b>4.</b>  | <b>NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNINGAR</b>                                                   | <b>26</b> |
| 4.1        | Det är oklart om det finns behov av myndighetsgemensam vägledning om processen         | 26        |
| 4.2        | Det finns svårigheter och begränsningar med att ta fram den vägledning som efterfrågas | 27        |
| 4.3        | Nyttan med myndighetsgemensam vägledning är oklar                                      | 27        |
| 4.4        | Fullständig förutsägbarhet kan inte åstadkommas                                        | 28        |
| 4.5        | Myndighetsgemensam vägledning är inte den enda lösningen                               | 28        |
| 4.6        | Syftet med uppdraget kan endast delvis uppnås                                          | 29        |
| <b>5.</b>  | <b>MÖJLIGT GENOMFÖRANDE AV EN MYNDIGHETSGEMENSAM VÄGLEDNING</b>                        | <b>30</b> |
| 5.1        | Möjligt innehåll i en myndighetsgemensam vägledning                                    | 30        |
| 5.2        | Stegvis utbyggnad av vägledning                                                        | 31        |
| 5.3        | Steg 1 – gemensam ingång                                                               | 32        |
| 5.4        | Naturvårdsverket kan få i uppdrag att utveckla steg 1                                  | 34        |
| 5.5        | Steg 2 – gemensam vägledning                                                           | 35        |
| 5.6        | Länsstyrelserna kan få i uppdrag att utreda genomförandet av steg 2                    | 35        |
| <b>6.</b>  | <b>KÄLLFÖRTECKNING</b>                                                                 | <b>37</b> |
|            | <b>BILAGA 1 – KARTLÄGGNING AV BEFINTLIGA VÄGLEDNINGAR</b>                              | <b>39</b> |
|            | Vägledning från Naturvårdsverket                                                       | 39        |
|            | Vägledning från Havs- och vattenmyndigheten                                            | 39        |
|            | Mark- och miljödomstolarna                                                             | 40        |
|            | Länsstyrelserna                                                                        | 40        |
|            | Vägledning ges även utanför myndigheternas webbplatser                                 | 41        |
|            | Miljösamverkan Sverige                                                                 | 41        |
|            | Kommuner                                                                               | 42        |
|            | Annan likartad vägledning och information från myndigheter                             | 42        |
|            | Vägledning från Nordiska ministerrådet                                                 | 43        |
|            | Handböcker av branschorganisationer                                                    | 43        |

# Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att genomföra en förstudie som syftar till att se över förutsättningar för att utveckla en myndighetsgemensam vägledning för miljötillståndsprövningen och miljöbedömningsprocessen. Syftet är att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten avseende processens olika steg.

Naturvårdsverket har genomfört en **översiktlig kartläggning av dagens vägledning** om miljöprövning och miljöbedömning. Kartläggningen av befintlig vägledning visar att den vägledning och information om miljöprövnings- och miljöbedömningsprocessen som finns på svenska myndigheters webbsidor i huvudsak är samstämmig. Däremot är vägledningen inte heltäckande och går olika djupt i olika frågor.

Naturvårdsverket har också genomfört en **översiktlig kartläggning av vilka problem** som finns med dagens vägledning och vilken roll en myndighetsgemensam vägledning skulle kunna fylla för att åtgärda dessa. Resultatet visade att branschföreträdare inte såg något större behov av myndighetsgemensam vägledning riktad till verksamhetsutövarna. Däremot framförde både branschföreträdare och länsstyrelserna behov av en utvecklad vägledning riktad till myndigheter för att säkerställa en likvärdig och rättssäker process, oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet. Från branschföreträdare för de större verksamhetsutövarna efterfrågades inte mer generella vägledningar om processen. Representanter för de mindre verksamhetsutövarna samt från länsstyrelserna uttryckte dock ett behov av mer generell vägledning om processen samt den förväntade tidsåtgången. I samråd med branschföreträdare framkommer ett tydligt behov av mer branschspecifik vägledning.

Naturvårdsverket har översiktligt beskrivit **förutsättningarna för att ta fram myndighetsgemensam vägledning** och kan konstatera att den svenska förvaltningsmodellen medför utmaningar. Därför behövs ett tydligt rättsligt stöd för myndighetssamverkan. Det kan krävas ytterligare stöd i myndigheternas instruktioner. Därtill kräver myndighetsgemensam vägledning tydliga överenskommelser mellan myndigheter för att klargöra ansvarsuppdelningen och för att arbetet med att ta fram och ajourhålla en gemensam vägledning ska löpa smidigt. Naturvårdsverket bedömer att det saknas förutsättningar att ta fram och ajourhålla myndighetsgemensam vägledning som beslutas gemensamt av berörda myndigheter. Det innebär att den vägledning som tas fram måste förankras på annat sätt.

Naturvårdsverket gör vissa **bedömningar om behovet av myndighetsgemensam vägledning** utifrån de kartläggningar som gjorts och de förutsättningar som beskrivits. Naturvårdsverket menar att det är oklart om det finns behov av myndighetsgemensam vägledning om processen för miljöprövning och miljöbedömning. Det finns också svårigheter och begränsningar med att ta fram den vägledning som efterfrågas. Naturvårdsverket bedömer vidare att det inte är

självkärl att den vägledning som utvecklas måste vara myndighetsgemensam för att uppfylla syftet och konstaterar att det är betydligt mer resurskrävande att framvägledning i samverkan än att en enskild myndighet vägleder inom sitt sakområde. Det bör därför göras en avvägning om det är ändamålsenligt att lägga ned resurser för att vägleda gemensamt i frågor där det ändå finns relativt god samsyn. Naturvårdsverket bedömer att myndighetsgemensam vägledning bör begränsas till frågor där vägledning från enskilda myndigheter inte är tillräcklig. Naturvårdsverket konstaterar också att syftet med uppdraget kan endast delvis uppnås med myndighetsgemensam vägledning, till exempel kan en fullständig förutsägbarhet inte åstadkommas.

Naturvårdsverket beskriver hur **arbetet med att ta fram en eventuell myndighetsgemensam vägledning** om regeringen bedömer att det är en väg framåt. Ett första steg skulle kunna vara att skapa en ingångssida med information om miljöprövning och miljöbedömning med länkar till relevant vägledning hos olika myndigheter. Naturvårdsverket bedömer att Naturvårdsverket vore den bäst lämpade myndigheten för att ha det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av en sådan vägledning.

Om regeringen bedömer att det är lämpligt kan man i ett andra steg utveckla ny myndighetsgemensam vägledning om miljöprövning och miljöbedömning där myndigheterna inte enbart informerar utan även ger olika former av vägledning och bedömningsstöd. Naturvårdsverket bedömer att det är länsstyrelserna som vore den bäst lämpade aktören för att ha huvudansvar för en sådan vägledning men att ett eventuellt genomförande skulle behöva utredas vidare inom ramen för ett regeringsuppdrag med länsstyrelserna som ansvarig myndighet.

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdraget

I Naturvårdsverkets regeringsbrev för 2022 (M2021/01846, M2021/01186, M2021, 00708 med flera) har Naturvårdsverket fått regeringsuppdraget ”Utvecklad vägledning avseende miljöprövning och miljöbedömning”.

*Naturvårdsverket ska genomföra en förstudie som syftar till att se över förutsättningar 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. Uppdraget ska genomföras i samråd med Domstolsverket och länsstyrelsen och efter samverkan med övriga myndigheter som berörs. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 30 juni 2022.*

I denna skrivelse redovisas Naturvårdsverkets uppdrag i sin helhet.

## 1.2 Bakgrunden till uppdraget

Regeringen menar att effektiva prövningsprocesser är en viktig pusselbit för att möjliggöra den omställning som krävs för att Sverige ska kunna bli världens första fossilfria välfärdsland. Miljöprövningsprocessen och miljöbedömningsprocessen upplevs dock av aktörer, framför allt näringsliv och verksamhetsutövare, som svår att förstå, tidskrävande och oförutsägbar. Att åstadkomma effektivare och snabbare prövningar samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs är något som regeringen prioriterar högt. Effektiva prövningsprocesser bygger på att alla aktörer vet vad som förväntas av dem. Därför vill regeringen att det tas fram en myndighetsgemensam vägledning som bygger på ökad tydlighet och fortsatt höga miljökrav.

## 1.3 Tolkning av centrala begrepp

I detta avsnitt tolkar Naturvårdsverket några centrala begrepp som nämns i uppdraget och som används i skrivelsen.

### **Myndighetsgemensam vägledning**

I denna rapport avser begreppet vägledning råd och rekommendationer för både myndigheter och verksamhetsutövare. Vägledning riktad till prövningsmyndigheterna innefattar även bedömnings- och tolkningsstöd i tillämpningen av lag och praxis. Vi använder generellt en bred definition av vägledning som även i viss mån omfattar ren information utan bedömningar. Där

det behövts för tydlighets skull har vi skiljt på begreppen vägledning och information.

Med myndighetsgemensam vägledning menar Naturvårdsverket vägledning som på ett eller annat sätt tagits fram av flera myndigheter i dialog, samråd eller samverkan. Med myndighetsgemensam vägledning avses också vägledning som används gemensamt av flera myndigheter som har mer eller mindre överlappande sakfrågeansvar.

I detta uppdrag har vi utgått från att den vägledning som tas fram kommer att framställas digitalt på en webbplats.

### **Syftet med myndighetsgemensam vägledning**

I uppdraget nämns att den gemensamma vägledningen har i syfte att ”möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten avseende processens olika steg.” Naturvårdsverket tolkar dessa begrepp på följande sätt:

Med en mer **enhetlig prövningsprocess** avses att processens obligatoriska steg hanteras på ett likartat vis oavsett bransch, geografiskt läge eller ansökningsnivå. Med likartat menas här inte att krav på innehåll och detaljeringsgrad alltid är desamma då dessa måste anpassas till det enskilda fallet.

Med **ökad effektivitet i prövningen** avses att tid och kostnader för sökanden och andra aktörer kan hållas på en rimlig nivå, att ett adekvat underlag tas fram och tillhandhålls i processens olika steg, och att man undviker onödiga förseningar och kompletteringar av prövningsprocessen.

Med **ökad kunskap avseende processens olika steg** avses att det är enkelt att hitta tydlig och pedagogisk information om processen som samtliga berörda myndigheter ställer sig bakom.

Med **ökad förutsägbarhet avseende processens olika steg** menas att sökande, prövningsmyndigheter och remissinstanser i förväg vet vad som förväntas av dem och hur långt processens olika steg normalt brukar ta. Naturvårdsverket bedömer dock att det finns vissa begränsningar i hur förutsägbar processen kan bli, exempelvis vad gäller krav på kompletteringar eller utfall av en ansökan, eftersom prövningen alltid ska anpassas till förhållandena i det enskilda fallet.

### **Samverkan**

Samverkan används ibland som ett brett begrepp för olika former av samarbete. I detta projekt har vi valt en något smalare definition för att kunna skilja på olika former av samarbete mellan myndigheter. Med samverkan avses i detta projekt ett djupt samarbete där det finns samsyn och aktörerna drar åt samma håll. Samtliga berörda aktörer som deltar i samverkan är delaktiga i framtagande av dokument (vägledning med mera) och står bakom budskap, ställningstaganden och slutsatser.

Enklare former av samarbete är samtal och dialog där en drivande aktör tar in synpunkter och informerar andra berörda aktörer, genom exempelvis referensgrupper, men äger sin egen beslutsprocess.

## 1.4 Avgränsningar

### Förstudien omfattar inte systemet för miljöprövning och miljöbedömning

Uppdraget omfattar inte att analysera systemet för miljöprövning och miljöbedömning. Naturvårdsverket konstaterar att uppdraget delvis löper parallellt med Miljöprövningsutredningen (M 2020:06) vars syfte är att genom horisontella förändringar i miljöprövningen underlätta för miljö- och klimatförbättrande investeringar och åstadkomma snabbare och enklare prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållt miljöskydd säkerställs. Uppdraget löper också parallellt med Klimaträtsutredningen (M 2019:05) vars syfte är att se över relevant lagstiftning så att det klimatpolitiska ramverket kan få genomslag. Klimaträtsutredningen har lämnat sitt betänkande *Rätt för klimatet* SOU 2022:21 till regeringen.<sup>1</sup>

### Innebörden av en förstudie

En förstudie kan vara ha olika omfattning. Givet tiden för uppdraget har Naturvårdsverket valt att avgränsa förstudien till att omfatta:

- En översiktlig kartläggning av befintliga vägledning
- En översiktlig problemanalys av befintlig vägledning
- En översiktlig beskrivning av de förutsättningar som finns för att ta fram myndighetsgemensam vägledning
- En översiktlig beskrivning av möjligt genomförande av myndighetsgemensam vägledning
- En översiktlig analys av de olika vägvalen

Denna förstudie omfattar inte:

- Ansvar och drift för vägledningen
- Den tekniska utformningen
- Specifika kostnader
- Plan för genomförande

### Vägledning som omfattas av uppdraget

Den vägledning som omfattas av uppdraget är vägledning om tillståndsprövningar enligt 9 och 11 kap. miljöbalken samt vägledning för miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Fokus i uppdraget ligger på vägledning om de processuella stegen i miljöprövningen och miljöbedömningen, såsom vilken myndighet som är behörig att hantera prövningen, hur samrådet eller kompletterings- och remissrundor går till och så vidare. Vägledning om de materiella delarna omfattas endast i mindre utsträckning av detta uppdrag.

Uppdraget omfattar inte vägledning för **tillsyn** att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket har av regeringen fått Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken

---

<sup>1</sup> SOU 2022:21

(M2020/01034/Me) som ska redovisas den 31 december 2023.<sup>2</sup> I uppdraget ingår bland annat att ta fram en plan för ökad digitalisering.

Uppdraget omfattar vägledning för miljöprövning och vilket i första hand innebär prövning av A- och B-miljöbedömning för tillståndspliktiga verksamheter (det vill säga där prövning sker antingen i mark- och miljödomstolen eller miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelserna). Vägledning om anmälningspliktiga verksamheter (C-verksamheter) omfattas inte av uppdraget. C-verksamheter kan komma att tillståndsprövas om den exempelvis bedöms medföra betydande miljöpåverkan eller genom att sökanden själv så begär. Då är processen densamma som för B-verksamheter.

## 1.5 Organisation

Uppdraget har genomförts av Naturvårdsverket. I projektets arbetsgrupp har följande personer deltagit: Ingrid Ededahl, Egon Enocksson, Lisa Johansson, Richard Kristofferson, Ola Laxvik, Lina Vogel, Ann Åkerskog. Anna Karin Cederblad har varit projektledare. Styrgruppen har bestått av avdelningschefen och den biträdande avdelningschefen vid Avdelningen för Planering, prövning och tillsyn, den tillförordnade chefen för Regeringsuppdragsenheten, samt av chefsjuristen.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektör Björn Risinger genom beslut den 20 juni 2022.

## 1.6 Samverkan

Enligt uppdraget ska uppdraget genomföras i samråd med Domstolsverket och länsstyrelsen och efter samverkan med övriga myndigheter som berörs.

Under uppdragets gång har samverkan ägt rum med följande aktörer.

### Länsstyrelserna

Samverkan med länsstyrelserna har skett på flera nivåer och med olika funktioner.

- Strategiska miljöchefgruppen och vattenchefgruppen, båda strategiska chefsgrupper för att driva länsstyrelsesamverkan inom området miljöskydd och vatten, har informerats om uppdraget och rådfrågats om formerna för samverkan. Den strategiska miljöchefgruppen har tagit del av en muntlig presentation av resultatet och har diskuterat det med Naturvårdsverket.
- Utvalda chefer med insyn i länsstyrelsernas arbete med framtagande av gemensam information om prövning av miljöfarlig verksamhet och digital myndighetssamverkan har särskilt tillfrågats om förutsättningarna för att ta fram myndighetsgemensam vägledning.

---

<sup>2</sup> Regeringen 2020

- Länsstyrelserna har ingått i den referensgrupp som knutits till uppdraget. Representanter från länsstyrelserna har bidragit med kompetens om prövning enligt 9 och 11 kap. MB samt digital myndighetssamverkan. Referensgruppen har diskuterat var det finns svagheter i dagens vägledning och vad de består i, samt hur en myndighetsgemensam vägledning skulle kunna minska problemen. Referensgruppen har också tillfrågats vilka förutsättningar som finns för att ta fram sådan myndighetsgemensam vägledning.
- Chefer för miljöskydd hos de 21 länsstyrelserna har informerats om uppdraget.
- Informationsutbyte har skett med Miljösamverkan Sverige om deras projekt Bedömning Av Miljöpåverkan. Miljösamverkan Sverige är ett gemensamt samverkansorgan för miljöfrågor som drivs av länsstyrelserna tillsammans med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket.
- Informationsutbyte har skett med Länsstyrelsen i Västerbotten med flera om deras Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan.<sup>3</sup>
- Informationsutbyte har skett med projektet Effektivisering av prövningsverksamhet vid länsstyrelserna om processer.<sup>4</sup> Utbytet rörde bland annat arbetet med ensning av arbetsrätt inom länsstyrelserna.

### **Domstolsverket och domstolarna**

Samverkan har skett med Domstolsverket och en representant för Mark- och miljödomstolarna. Samverkan omfattade respektive myndighets uppdrag och förutsättningarna för att delta i arbetet med att ta fram myndighetsgemensam vägledning.

### **Havs- och vattenmyndigheten**

Havs- och vattenmyndigheten har ingått i den referensgrupp som knutits till uppdraget och deltagit i mötet med vattenchefsgruppen vid länsstyrelserna.

### **Miljöprövningsutredningen**

Projektet har haft ett informationsutbyte med Miljöprövningsutredningen (M 2020:06) där Naturvårdsverket tagit del av information om hur utredningens förslag kan komma att påverka uppdraget.

### **Regeringsuppdrag om en effektiv och enhetlig tillsyn**

Projektet har också haft ett informationsutbyte med deltagare i Naturvårdsverkets Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken där det finns beröringspunkter avseende myndighetsgemensam vägledning, samlad information och digitalisering. Uppdraget baserar sig på ett tidigare

---

<sup>3</sup> Regeringen (2021a)

<sup>4</sup> Regeringen (2021b)

regeringsuppdrag om att genomföra en förstudie om förutsättningarna för att utveckla en digitaliserad, målgruppsanpassad och samordnad tillsynsvägledning enligt miljöbalken. Uppdraget levererades i mars 2020 genom skrivelsen Förstudie avseende digitalisering av tillsynsvägledning av enligt miljöbalken som sedan resulterade i ett genomförandeuppdrag från regeringen

### **Tillväxtverket**

Informationsutbyte har ägt rum med Tillväxtverket om deras Uppdrag 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 (N2021/00171).<sup>5</sup> Samverkan har också skett om förutsättningarna för att göra förändringar på [verksamt.se](https://www.verksamt.se).

### **Branschaktörer**

Ett samrådsmöte har hållits med representanter för Svenskt Näringsliv och branschorganisationer som representerar både små, medelstora och stora företag. Jurister som arbetar med att utforma ansökningar var också representerade i samrådet. Vid samrådet inhämtades synpunkter på vilka av de problemområden för företag (som definierats av Tillväxtverket med flera inom arbetet med [verksamt.se](https://www.verksamt.se)) som är mest betydande i miljötillståndprocessen och miljöbedömningsprocessen och hur en myndighetsgemensam vägledning skulle kunna minska problemen.<sup>6</sup> Synpunkter inhämtades också på *var* i miljötillståndprocessens och miljöbedömningsprocessens olika steg det finns svagheter i dagens vägledning och *vad* de består i.

---

<sup>5</sup> Regeringen (2021c)

<sup>6</sup> Jordbruksverket (2020)

## 2. Dagens vägledning om miljöprövning och miljöbedömning

I detta kapitel redovisas en översiktlig kartläggning av dagens vägledning om miljöprövning och miljöbedömning. Kartläggningen har också omfattat vilka problem som olika aktörer upplever med dagens vägledning.

### 2.1 Kartläggning av befintliga vägledningar

Naturvårdsverket har genomfört en översiktlig kartläggning av befintliga vägledningar på berörda myndigheters webbplatser (Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Tillväxtverket och länsstyrelserna). Kartläggningen är avgränsad till vägledning om miljöprövning i miljöprövningsdelegation och domstol samt miljöbedömning av verksamheter och åtgärder. Vi har även översiktligt kartlagt liknande vägledningsinitiativ och vägledning från branschorganisationer. Kartläggningen sammanfattas i bilaga 1.

Kartläggningen av befintlig vägledning visar att den vägledning och information om miljöprövnings- och miljöbedömningsprocessen som finns på svenska myndigheters webbsidor i huvudsak är samstämmig. Den spretighet som lyfts av exempelvis branschrepresentanter, som ett problem med dagens vägledning torde inte bero på den skriftliga vägledningens faktiska innehåll. Däremot är vägledningen inte heltäckande och går olika djupt i olika frågor.

Vad gäller den befintliga vägledningen i sakfrågor kan vi inte heller hitta att de befintliga vägledningarna uppenbart talar emot varandra. Det finns dock luckor och olikheter i hur ingående vägledning som ges i olika frågor. Man kan även fråga sig vilket mandat olika vägledningar har, exempelvis om dokument som tagits fram av en enskild länsstyrelse kan och bör användas nationellt. Det finns också utmaningar i att som enskild handläggare ha kännedom om den vägledning som tas fram av exempelvis en annan länsstyrelse.

Många små och medelstora verksamhetsutövare som avser påbörja eller förändra en verksamhet använder sig av Tillväxtverkets hemsida [verksamt.se](https://verksamt.se) som ingång för att söka olika typer av tillstånd och vägledning. Information om anmälan och tillstånd för miljöfarlig verksamhet finns i dagsläget inte på [verksamt.se](https://verksamt.se).

## 2.2 Identifierade problem med dagens vägledning

I detta avsnitt redovisar Naturvårdsverket resultatet av den översiktliga problemanalys av dagens vägledning för miljöprövning och miljöbedömning som genomförts inom ramen för uppdraget. Problemanalysens syfte är att ringa in behovet av myndighetsgemensam vägledning. Analysen baserar sig på analyser som genomförts inom ramen för andra pågående uppdrag och utredningar kopplat till vägledning inom miljöbedömnings- och prövningsprocessen, och på synpunkter som framförts i den samverkan som skett inom ramen för uppdraget.

### 2.2.1 Olika bild över vem som bör vägledas

Vid samverkan med representanter från branschorganisationer framkom en relativt samstämmig bild av att det inte fanns behov av ytterligare vägledning riktad till verksamhetsutövare. Däremot framfördes att det fanns behov av en myndighetsgemensam vägledning riktad till myndigheter för att säkerställa en likvärdig och rättssäker process, oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet. En generell vägledning till länsstyrelser om processen efterfrågades för att öka förutsägbarheten i hela processen. Samlad vägledning mot länsstyrelserna ansågs även kunna vara en möjlighet att överbrygga kompetenskillnader mellan myndigheter och enskilda handläggare.

I Naturvårdsverkets genomgång av pågående uppdrag och utredningar framkommer liknande behov. I Tillväxtverkets delrapport ”Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet” lyfter svarspersoner från länsstyrelserna behovet av uppdaterad vägledning till handläggare i syfte att bidra till att överbrygga de kompetens- och tillämpningsskillnader som finns mellan olika länsstyrelser.<sup>7</sup>

Även i samråd med Miljösamverkan Sverige påtalas ett liknande behov. Där pågår ett projekt om att försöka överbrygga skillnader mellan länsstyrelser i bedömningen av om en planerad verksamhet kan innebära betydande miljöpåverkan eller inte. Projektet riktar sig i första hand till handläggare hos länsstyrelserna och syftar till att främja mer enhetliga bedömningar, men skulle kunna komma att resultera i en myndighetsgemensam vägledning som riktar sig till verksamhetsutövare för att ge en tidig indikation om verksamheten eller åtgärden är tillståndspliktig. Det påtalas dock av länsstyrelserna att den största anledningen till långa processer oftast beror på bristande underlag i ansökningar varför tydligare vägledning mot verksamhetsutövare också behövs.

---

<sup>7</sup> Tillväxtverket (2022)

### 2.2.2 Små, medelstora och stora företag har olika vägledningsbehov

Branschföreträdare för de större verksamhetsutövarna efterfrågade inte mer generell vägledning om processen då de anser sig ha den kunskapen själva, alternativt genom ombud eller konsulter. Den bilden bekräftades vid samråd med uppdragets referensgrupp. Referensgruppen gav uttryck för att behoven ser olika ut mellan större och mindre verksamhetsutövare; mindre verksamhetsutövare upplevs ha mer behov av generell vägledning. Behovet bekräftades av branschföreträdare för små och medelstora företag som önskar tydligare och mer vägledning. Det framkom att osäkerhet om vad en miljöbedömnings- och tillståndprocess kräver av en mindre verksamhetsutövare var en källa till oro.

I Tillväxtverkets delrapport framkommer att små företag kan ha behov av vägledning om de omfattas av reglerna för miljöfarlig verksamhet eller ej och om de är anmälnings- eller tillståndspliktiga.<sup>7</sup>

### 2.2.3 Branschspecifik vägledning efterfrågades

I samråd med branschföreträdare framkom ett tydligt behov av mer branschspecifik vägledning. Också uppdragets referensgrupp påtalade att större verksamhetsutövare upplevs ha mer behov av branschspecifik vägledning. Detta behov påtalades även från branschföreträdare för små och medelstora företag.

Liknande behov bekräftades även i diskussioner med Chefsgruppen för vattenverksamhet hos länsstyrelserna samt i genomgången av Tillväxtverkets delrapport för att underlätta förståelsen av vilka krav som ställs och vilka underlag som kan komma att krävas inom den egna branschen.<sup>8</sup>

### 2.2.4 Vägledning om en ansökans innehåll efterfrågades

I samråd med branschen uttrycktes ett behov av tydligare vägledning om ansökans avgränsning och innehåll. Detta för att tydliggöra kraven inom samrådsprocessen och förutsättningarna för att en liten miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska vara tillräcklig. Branschföreträdare som vi talat med efterfrågade vägledning om vilka underlag som *inte* behöver tas fram baserat på olika förutsättningar, snarare än enbart tydliggöra vad som *ska* tas fram. Vägledning önskades om när en ansökan är komplett vilket skulle minska kompletteringsbehovet.

### 2.2.5 Ajourhållen vägledning efterfrågas

Branschen önskade vidare vägledning som uppdateras kontinuerligt utefter praxis och aktuellt forskningsläge inom det egna verksamhetsområdet. En myndighetsgemensam vägledning bör inte enbart referera till prejudicerande domar utan även uttolka den faktiska innebörden av eventuell ny praxis. Även uppdragets

---

<sup>8</sup> Tillväxtverket (2022)

referensgrupp konstaterade att en myndighetsgemensam vägledning måste hållas uppdaterad utefter ny praxis, vilket bedömdes kräva en hel del resurser.

### 2.2.6 Vägledning om processen och tidsåtgången efterfrågades

Referensgruppen påpekade att verksamhetsutövare i många fall inte har en tydlig bild vad en miljöbedömnings- och miljöprövningsprocessen innebär i, dels i termer av vilken arbetsinsats som krävs, dels hur lång tid processen kan ta. För att ge mer realistiska förväntningar efterfrågades en utvecklad gemensam vägledning som skulle tydliggöra den möjliga arbetsinsatsen samt ge en tidig indikation om handläggningstid för processen.

Med mer beskrivande texter om processen i allmänhet fanns förhoppningar om att vägledningen skulle kunna ge större förståelse och mer realistiska förväntningar på processen. Det skulle även kunna leda till bättre ansökningar med mindre kompletteringsbehov.

## 2.3 Problem- och utvecklingsområden beskrivna av Miljöprövningsutredningen

Miljöprövningsutredningen har tittat på miljöprocessen i sin helhet och utredningens betänkande *Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen* SOU 2022:33 lämnar bland annat förslag på hur processen kan förkortas.<sup>9</sup> Utredningen rekommenderar regeringen att närmare följa upp, stödja och integrera dessa förslag med andra parallella uppdrag om en effektivare miljöprövning och nämner då bland annat detta uppdrag. Utredningen har haft en bred dialog med såväl branscher som aktörer. Utredningen kan genom sin inhämtning av information och analys konstatera att det finns ett relativt omfattande vägledningsbehov på miljöprövningsområdet.<sup>10</sup> Utredningen konstaterar att mer vägledning skulle förenkla processen och göra tillämpningen mer förutsägbar och enhetlig. När det gäller myndighetsgemensam vägledning ser utredningen behov både i dagens system och med anledning av de förslag som presenteras av utredningen, bland annat inom följande områden.

- *Branschspecifika vägledningar.* Vägledning om till exempel bästa möjliga teknik (BMT) för att skapa samsyn som i sig underlättar prövningen. Exempelvis att branscher tar fram underlag och att arbetet sedan sker i

---

<sup>9</sup> SOU 2022:33

<sup>10</sup> SOU 2022:33, sid. 474

samverkan med myndigheter. Det kan även finnas behov av till exempel lättlästa BAT-slutsatser<sup>11</sup>.

- *Bedömning av betydande miljöpåverkan.* Här finns behov av vägledning till både kommunerna och länsstyrelserna samt verksamhetsutövarna.
- *Samrådsprocessen.* Det finns redan mycket vägledning om samrådet, men utredningen ser också att det finns luckor. Det behövs samordnad vägledning kring samrådets funktion, de olika aktörernas ansvar och inte minst länsstyrelsernas nya stärkta och samordnade roll som följer av utredningens förslag.
- *Prövningssystemet.* Det står klart att många aktörer inte är bekanta med de olika prövningsstegen inom tillståndprocessen, vem som har ansvar för vad och hur lång tid varje steg i processen väntas ta. En ökad kunskap om detta skulle skapa både ökad förståelse för systemet och ökad förutsägbarhet.
- *Riksintressen och målkonflikter.* Utredningen bedömer att det behövs utvecklad vägledning både kring dagens system och till följd av utredningens förslag. Utredningen har beskrivit en problembild kopplat till bland annat det så kallade främjandeperspektivet, bristen på nationellt planeringsunderlag där målkonflikter hanteras samt svårigheten att lösa ut målkonflikter i den enskilda prövningen.
- *Obligatorisk omprövning.* Det saknas kunskap om hur omprövningar ska gå till.

---

<sup>11</sup> BAT-slutsatser, dvs. slutsatser avseende bästa möjliga teknik som följer av industriutsläppsdirektivet, EU:s direktiv 2010/75/EU.

### 3. Förutsättningar för att ta fram myndighetsgemensam vägledning

Hur långtgående myndighetssamverkan som är möjlig och vilken detaljeringsgrad en myndighetsgemensam vägledning kan ha beror på en mängd faktorer. I detta kapitel redogör vi för de förutsättningar som finns för att ta fram myndighetsgemensam vägledning.

#### 3.1 Juridiska förutsättningar

##### 3.1.1 Den svenska förvaltningsmodellen innebär utmaningar

Den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter och självstyrande kommuner har många fördelar, men kan i vissa fall vara svår att förena med det allt ökande behovet av myndighetsöverskridande samverkan.<sup>12</sup> Myndighetsgemensam vägledning måste förankras på alla myndigheter som deltar i arbetet, eventuellt genom ett myndighetsbeslut. Också när den ska ändras krävs ytterligare förankring vilket innebär att arbetet med att ta fram myndighetsgemensam vägledning kan vara tungrovt och resurskrävande.

Genom den svenska förvaltningsmodellen råder det en organisatorisk och ansvarsmässig uppdelning mellan regering och förvaltning. Dels finns förbud mot ministerstyre, vilket innebär att förvaltningsmyndigheterna är underställda regeringen som kollektiv och inte den ansvarige ministern.<sup>13</sup> Dels är förvaltningsmyndigheterna tilldelade ett visst utrymme för självständigt beslutsfattande genom att ingen, vare sig regeringen, riksdagen eller annan, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen i lag.<sup>14</sup> Dock har förvaltningsmyndigheterna en lydnadsplikt i förhållande till regeringen. Myndigheterna är därmed fristående i sin myndighetsutövning i förhållande till regeringen, men är varken oberoende eller självständiga. En myndighet ska bedriva sin verksamhet inom det område som

<sup>12</sup> Se SOU 2018:25, s. 111.

<sup>13</sup> Se 7 kap. 3 § och 12 kap. 2 § regeringsformen.

<sup>14</sup> Se 12 kap. 2 § regeringsformen.

utgörs av myndighetens ansvar och uppdrag, det vill säga myndighetens kompetens. En myndighets kompetens regleras genom lag och förordning, vanligtvis genom myndighetens instruktion. Om en förstudie eller annat arbete leder till att en myndighet får nya uppgifter, till exempel ansvara för utveckling och förvaltning av en ny digital tjänst, kan myndighetens uppdrag därav behöva breddas både vad gäller ansvar och instruktion.

Viktigt när det gäller samverkan mellan myndigheter är att myndigheter även är fristående i förhållande till andra myndigheter, och de verkar med andra ord inom sitt givna kompetensområde, med stöd av legalitetsprincipen.

Därutöver finns även domstolarna, som förvisso också är att betrakta som en myndighet, men som är oberoende och självständiga i förhållande till såväl riksdag, som regering, som till andra myndigheter. Principen om domstolars självständighet i dömandet kommer till uttryck i regeringsformen.<sup>15</sup>

### 3.1.2 Det finns ett tydligt rättsligt stöd för viss myndighetssamverkan

Det är inte heller alltid tydligt vad som utgör den yttersta ramen för den verksamhet en myndighet ska ägna sig åt, och det gäller i synnerhet i gränsytor mot andra aktörer. Även inom utvecklingsarbeten måste myndigheterna hålla sig innanför gränserna för sina respektive myndighetsuppdrag. Att myndigheter ska samverka med andra myndigheter har dock allt som oftast ett tydligt rättsligt stöd i såväl myndighetens instruktion, som i förvaltningslagen och myndighetsförordningen.<sup>16</sup> Beroende på graden av samverkan och hur långtgående samverkan sträcker sig kan dock ett utökat rättsligt stöd krävas.

Samverkan för vägledning inom ramen för miljöprövnings- respektive miljöbedömningsprocessen får i sig anses ha stöd i förvaltningslagens och myndighetsförordningens generella bestämmelser såväl som i myndigheternas instruktioner. Det är Naturvårdsverkets bedömning att det kan krävas ytterligare stöd i myndigheternas instruktioner för att arbetet med att ta fram en gemensam vägledning ska löpa smidigt. Exakt vilket behovet är kan se olika ut beroende på hur långtgående samverkan som krävs för att ta fram en sådan vägledning.

Som nämnts ovan finns det flera bestämmelser som ger stöd för att myndigheter på olika sätt, ska samverka med varandra. I 8 § förvaltningslagen (2017:900) finns ett krav på att myndigheter ska samverka med varandra inom ramen för sitt verksamhetsområde. Varje myndighet avgör i vilken utsträckning de har möjlighet att medverka i olika samverkansinsatser. Genom 6 § myndighetsförordningen (2007:515) har statliga myndigheter givits en större skyldighet att samarbeta både med myndigheter och andra. Samverkan ska inte enbart begränsa sig till nytta för den egna myndigheten utan syfta till att ”ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”. Myndighetsförordningens bestämmelse om

<sup>15</sup> Se till exempel 11 kap. 1 § regeringsformen.

samverkan riktar alltså även in sig på att ta tillvara nyttor som kan uppnås för den offentliga förvaltningen som helhet exempelvis genom att samordna myndigheters verksamhet för att undvika dubbelarbete.

Av myndigheters instruktioner framgår i vissa fall en skyldighet att samverka med andra myndigheter, ibland på ett övergripande plan, ibland mer explicit.

- Inom sitt ansvarsområde ska *Naturvårdsverket* särskilt bland annat vägleda berörda myndigheter inom miljömålssystemet och miljöledningsarbetet, bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen och delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön.<sup>17</sup>
- *Länsstyrelsen* ska enligt dess instruktion samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet.<sup>18</sup>
- Det följer av *Domstolsverkets* instruktion att myndighetens uppgift är att ge administrativt stöd och service åt bland annat de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna och att myndigheten ska arbeta för god tillgänglighet och information när det gäller verksamheten och arbeta för god samverkan dem emellan och med andra berörda myndigheter.<sup>19</sup>
- Av instruktionen för *Havs- och vattenmyndigheten* framgår att myndigheten ska samverka med Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och länsstyrelserna i frågor som har betydelse för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön och för vattenbruket.<sup>20</sup>
- Därutöver skulle exempelvis *Tillväxtverket* kunna vara aktuell för en myndighetssammansättning. Något uttryckligt stöd i Tillväxtverkets instruktion för att samverka med ovan angivna myndigheter finns dock inte.<sup>21</sup> Stöd för samverkan finns dock, som redogjorts för ovan, i bland annat förvaltningslagen.

### 3.1.3 En sammanställning av myndigheters vägledning har rättsligt stöd

Som nämnts ovan beror behovet av det rättsliga stödet vid myndighetssamverkan på graden av samverkan. En samverkan mellan myndigheter som leder till att

<sup>17</sup> Se förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>18</sup> Se 9 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>19</sup> Se 1 § punkterna 4 och 5 förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

<sup>20</sup> Se 5 § punkten 14 förordning (2011:619) med instruktion för Hav- och vattenmyndigheten.

<sup>21</sup> Se förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

samla och organisera myndigheters befintliga vägledningar på en gemensam (digital) plats bör kunna ske genom det allmänna rättsliga stödet i såväl förvaltningslagen som myndigheternas egna instruktioner. Detta då det i första hand handlar om att ge information som redan tagits fram och publicerats inom respektive myndighets eget verksamhetsområde. Det är således inte fråga om en egentlig *myndighetsgemensam* vägledning i den bemärkelsen annat än att myndigheters publicerade vägledningar nås genom exempelvis en länk på annan digital plats. En sådan samverkan bör även ligga i linje med den större skyldigheten att samverka som följer av myndighetsförordningen, det vill säga att samverkan ska syfta till att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Beroende på hur mycket myndigheterna behöver samverka, och eventuellt ensa i förhållande till den information som sammanförs, kan det krävas ytterligare rättsligt stöd.

### 3.1.4 En myndighetsgemensam vägledning kräver ytterligare rättsligt stöd

Om myndigheters samverkan fördjupas och att detta leder till att flera myndigheter ska ensa och ta fram en myndighetsgemensam vägledning tillsammans uppstår dock flera juridiska frågeställningar när det gäller det rättsliga stödet. Det gäller frågor om när allmänna handlingar uppstår, men även frågor gällande sekretess och behandling av personuppgifter. Även arkivfrågor behöver utredas ytterligare och en bedömning av vilken myndighet som har huvudansvaret behöver göras. Dessa frågor behöver utredas vidare även om samverkan sker frivilligt. Det är inte heller givet att en myndighetsgemensam vägledning som tas fram gemensamt ryms inom de aktuella myndigheternas instruktioner idag, varför även detta bör utredas ytterligare om en myndighetsgemensam vägledning ska genomföras.

### 3.1.5 Digitala myndighetsgemensamma lösningar kräver ytterligare juridiska överväganden

En myndighetsgemensam vägledning skulle enligt Naturvårdsverket högst troligen tas fram genom någon form av digital lösning. Det kräver att en myndighet pekas ut och håller någon form av digital lösning åt andra myndigheter och domstolar. Det gäller särskilt om flera myndigheter förväntas ha så kallad direktåtkomst till den digitala lösningen. En sådan digital lösning eller plattform resulterar i ytterligare juridiska aspekter som måste beaktas. I vilken grad dessa aspekter behöver beaktas beror framför allt på hur långtgående ett sådant digitalt samarbete sträcker sig, det vill säga om det främst rör information som ska förmedlas ut gemensamt från myndigheterna eller om även information ska kunna mottas gemensamt för myndigheterna. Frågor om hur personuppgifter ska hanteras, men även frågor om allmänna handlingar, arkivfrågor och sekretess behöver även bedömas.

För den myndighet som utses som ansvarig för framtagandet och underhållet av en sådan digital lösning måste en bedömning göras om ett sådant uppdrag ryms inom

ramen för myndighetens instruktion och verksamhetsområde, eller om ett tillägg till myndighetens instruktion måste göras.

### 3.1.6 Myndighetsgemensam vägledning kräver också tydliga överenskommelser

Beroende på hur långtgående och ingående en myndighetsgemensam vägledning görs och om en sådan vägledning även inkluderar att myndigheterna ska komma överens om ett gemensamt resultat, finns det skäl att reglera det fördjupade samarbetet att ta fram gemensam vägledning i en särskild överenskommelse.

Oavsett på vilket sätt och i vilken form en myndighetsgemensam vägledning tas fram, förutsätts att myndigheter samarbetar på olika nivåer inom miljöprövnings- och miljötillståndprocesserna. Därför är det viktigt att det ställs höga krav på tydliga överenskommelser som definierar vilka myndigheter som är ansvariga för olika informationsmängder respektive drift av en digital lösning. Inte minst då ansvarsfördelningen har inverkan på vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för personuppgiftshanteringen i en digital gemensam vägledning, för att efterfölja offentligrättsliga regler som träffar densamma (såsom diarietförelägg, gallring och arkivering) samt för att svara mot uppställda krav på informationssäkerhet. Det är också viktigt att klargöra arbetsfördelningen mellan myndigheter för att arbetet med att ta fram och upprätthålla vägledningen ska löpa smidigt.

## 3.2 Berörda myndigheters roller och ansvar

I dialogen med länsstyrelserna, Miljösamverkan Sverige, Havs- och vattenmyndigheten, Domstolsverket och mark- och miljödomstolarna har det framkommit olika möjligheter och svårigheter som kan uppstå vid myndighetssamverkan kring vägledning.

De förutsättningar som följer av myndigheternas olika roller och ansvar beskrivs i detta avsnitt.

### 3.2.1 Myndigheters uppdrag att vägleda har begränsningar

Vägledning från en myndighet är alltid generell och får aldrig avse en bedömning i ett enskilt fall. Det innebär att vägledning från en myndighet – oavsett om den riktar sig till andra myndigheter eller till enskilda – i de allra flesta fall inte kommer att vara specifik och detaljerad. Det finns inget tydligt författningsreglerat uppdrag att vägleda verksamhetsutövare och allmänhet annat än vad som följer av tillsynsvägledningsansvaret. Ett visst vägledningsansvar följer dock av den allmänna serviceskyldighet som följer av förvaltningslagen och genom generella bestämmelser som följer av myndigheters instruktioner. En myndighets vägledningsansvar omfattar aldrig de uttryckliga krav och skyldigheter som

exempelvis enligt miljöbalken ligger på verksamhetsutövaren att ta fram, såsom verksamhetsutövarens skyldighet att uppfylla kunskapskravet.<sup>22</sup>

### 3.2.2 En myndighetsgemensam vägledning måste vara väl förankrad

Ingen myndighet kan besluta om vägledning för en annan myndighet. Skulle man gemensamt ta fram vägledning som samtliga delaktiga myndigheter förväntas använda sig av, krävs även att den är beslutad hos samtliga myndigheter. Även uppdateringar måste i så fall beslutas hos samtliga. En sådan förankring är en tidskrävande process. Det finns ett flertal exempel på myndighetsgemensam vägledning som är beslutad av ett begränsat antal myndigheter. I det här fallet är det ett mycket stort antal myndigheter som berörs, åtminstone Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och samtliga 21 länsstyrelser och 12 miljöprövningsdelegationer. Därför bedömer Naturvårdsverket att det skulle medföra stora utmaningar att ta fram och ajourhålla myndighetsgemensam vägledning som är beslutad av samtliga berörda myndigheter.

Naturvårdsverket bedömer att det vore mer lämpligt att förankra vägledningen på annat sätt, utan att det krävs beslut av varje enskild myndighet. Det finns exempel på myndighetsgemensam vägledning som antagits under mer fristående former. Ett sådant exempel på hur sådan vägledning kan tas fram är de tillsynsvägledningar som tas fram inom Miljösamverkan Sverige som fungerar väl och som tillämpas brett inom länsstyrelserna.

### 3.2.3 Domstolarnas självständiga roll hindrar dem att delta

Mark- och miljödomstolarna är självständiga myndigheter och även om de ofta tar stöd av myndigheternas vägledning har de även möjlighet att döma i strid mot dessa för det fall där domstolen finner att vägledningen inte är överensstämmande med aktuell lagstiftning. Domstolarna bör därför inte ingå i en myndighetssamverkan för att ta fram ny vägledning om miljöprövning och miljöbedömning.

Däremot bör domstolarna vara informerade om arbetet med att ta fram myndighetsgemensam vägledning och resultatet bör remitteras till dem för att säkerställa att det råder samsyn om exempelvis hur den övergripande processen för miljöprövning ser ut.

Domstolarna har också en roll att, som ägare av miljöprövningsprocessen, informera verksamhetsutövare och allmänhet om processen och dess olika steg. Det finns redan idag kortfattad information på domstolarnas webbplatser. Naturvårdsverket bedömer att det finns potential att utveckla den informationen, utan att det övergår till vägledning eller äventyrar domstolens självständiga roll.

---

<sup>22</sup> Se till exempel 2 kap. 2 § miljöbalken.

### 3.2.4 Domstolsverket kan ha en roll i utveckling av framtida e-tjänster

Domstolsverkets huvudsakliga uppgift är att ge administrativt stöd och service åt de allmänna domstolarna. Bland annat råder Domstolsverket över domstolarnas IT-system och webbplats. Domstolsverket driver utveckling av e-tjänster kopplat till domstolens ärendehantering, exempelvis kommer det inom kort lanseras möjlighet för myndigheter att lämna in handlingar till domstolen via en e-tjänst.

Domstolsverket kan komma att beröras om det behövs kopplingar mellan en vägledningssida och webbplatsen domstol.se. På så vis kan man se Domstolsverket som en samarbetspart i myndighetssamverkan om vägledning, även om de inte är delaktiga i själva arbetet med att ta fram vägledning.

### 3.2.5 Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten vägleder inom sina ansvarsområden

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har förutsättningar att på egen hand vägleda om frågor inom sina områden vilket omfattar miljöprövning och miljöbedömning av miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet.

Samarbete mellan de båda myndigheterna sker regelbundet, både i enskilda ärenden och i olika projekt och uppdrag. Gränsdragningen mellan myndigheternas ansvarsområden är inte helt skarp i alla lägen. Ska en gemensam vägledning omfatta båda myndigheternas ansvarsområden behöver innehållet förankras och beslutas av båda.

### 3.2.6 Länsstyrelserna tar fram gemensam vägledning idag genom Miljösamverkan Sverige

Länsstyrelserna består av 21 självständiga myndigheter. Länsstyrelserna har en roll att vägleda verksamhetsutövare. Det sker redan idag en omfattande samverkan mellan länsstyrelserna inom miljöområdet där det mest formaliserade forumet är Miljösamverkan Sverige. Miljösamverkan Sverige har huvudfokus på tillsyn men behandlar även i begränsad omfattning frågor rörande miljöprövning och miljöbedömning.

Arbetet inom Miljösamverkan Sverige bedrivs i projektform där en styrelse årligen bestämmer vilka projekt som ska genomföras. Projekten leds av en projektledare som är anställd av Miljösamverkan Sverige. Handläggare på länsstyrelserna väljs ut för att bemanna projekten. Projektens resultat förankras genom en referensgrupp. I vissa fall granskas även resultatet av miljöchefsggruppen eller vattenchefsggruppen inom länsstyrelserna.

Rapporter, vägledning och stöd från Miljösamverkan Sverige används flitigt av länsstyrelserna men är inte gemensamt beslutade dokument. Det är därför upp till varje länsstyrelse att avgöra om, och i vilken utsträckning, vägledningarna ska användas. Det är dock Naturvårdsverkets uppfattning att de används frekvent och upplevs som ett stort stöd för länsstyrelsernas handläggare.

Det skulle vara möjligt att utvidga Miljösamverkan Sveriges uppdrag till att omfatta mer av miljöprövning och miljöbedömning. Det skulle dock krävas resurser såväl till Miljösamverkan Sverige och till länsstyrelserna för de handläggare som engageras i projekten.

Vid 12 av länsstyrelserna finns även miljöprövningsdelegationen som är en självständig beslutsfunktion inom länsstyrelserna som beslutar i prövningsärenden av B-verksamheter och vid frivillig prövning av C-verksamheter. Även miljöprövningsdelegationerna skulle kunna engageras vid framtagande av en gemensam vägledning om miljöprövning och miljöbedömning. I dagsläget är miljöprövningsdelegationerna inte involverade i Miljösamverkan Sveriges arbete.

Andra statliga myndigheter kan ha en roll i utvecklingen av gemensam vägledning

Då miljöprövning och miljöbedömning är ett brett ämne kan man tänka sig att ett stort antal myndigheter skulle kunna beröras av en gemensam vägledning. Det är dock inte realistiskt att tänka sig att alla berörda aktörer ska delta aktivt i all samverkan då deras roller antingen skiljer sig från övriga myndigheters eller är relativt små.

Myndigheter som vägleder om frågor som ingår eller angränsar till miljöprövning och miljöbedömning är exempelvis Folkhälsomyndigheten, Transportstyrelsen, Jordbruksverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges geologiska undersökning.

Om en vägledning om miljöprövning och miljöbedömning ska integreras med andra system för att i framtiden möjliggöra för verksamhetsutövare att ha en ingång till sina myndighetskontakter finns fler myndigheter som i någon form behöver engageras i arbetet. I första hand Tillväxtverket som har det övergripande ansvaret för verksamt.se.

Det bör inte finnas några hinder i myndigheternas roller och ansvar för att ta stöd av dessa myndigheter i arbetet med en gemensam vägledning.

### 3.3 Kompetens att utveckla vägledning

Kompetensen att vägleda generellt om miljöprövnings- och miljöbedömningsprocessen finns på ett flertal myndigheter, men som central statlig myndighet har Naturvårdsverket och, för de frågor som är specifika för vattenverksamhet, Havs- och vattenmyndigheten, ett övergripande ansvar.

Vad gäller vägledning om specifika branscher finns den kompetensen spridd. Många länsstyrelser har i högre grad direktkontakt med verksamhetsutövare än vad de nationella myndigheterna har och kan därför ha information och erfarenheter som är väsentliga i det fall mer branschorienterad vägledning ska tas fram. Även de nationella myndigheterna har tekniska experter inom vissa branscher och sakfrågor.

Inom Miljösamverkan Sverige finns handläggarnätverk för flertalet branscher som kan vara en bra ingång för att hitta personer som har specialistkompetens inom enskilda frågor och branscher.

## 4. Naturvårdsverkets bedömningar

I detta kapitel gör Naturvårdsverket bedömningar om behovet av en myndighetsgemensam vägledning utifrån de översiktliga kartläggningar som redovisas i kapitel 2 och de förutsättningar som presenteras i kapitel 3.

### 4.1 Det är oklart om det finns behov av myndighetsgemensam vägledning om processen

Naturvårdsverket kan konstatera att det inte finns en samstämmig bild av vem som bör vara mottagare av en myndighetsgemensam vägledning. Naturvårdsverkets genomgång har visat att behovet av vägledning ser olika ut från verksamhetsutövare respektive myndigheter. De branschrepresentanter som Naturvårdsverket samrått med såg ett begränsat behov av vägledning riktad till verksamhetsutövare men ett mer omfattande behov av vägledning riktad till myndigheterna. Tillväxtverket har dock inom ramen för sitt uppdrag identifierat att små och medelstora företag efterfrågar vägledning.<sup>23</sup> Projektets referensgrupp med länsstyrelserepresentanter lyfte behov både av vägledning till verksamhetsutövare och till myndigheter. Det är möjligt att myndighetsgemensam vägledning kan riktas både till verksamhetsutövare och myndigheter, men det behöver i så fall vara tydligt i det fortsatta arbetet.

Naturvårdsverket kan också konstatera att det inte finns ett större behov av myndighetsgemensam vägledning om processen för miljöprövning och miljöbedömning. Mycket av den generella och processuella vägledningen som efterfrågats av vissa aktörer finns redan att tillgå, men i många fall är den utspridd hos olika myndigheter och av den anledningen svår att följa. En vägledning som är samlad på ett ställe skulle kunna överbrygga den spretighet som upplevs och göra det enklare att förstå den samlade processen. Det skulle kunna vara till hjälp för mindre verksamhetsutövare, och möjligen en intresserad allmänhet, men svarar sannolikt inte mot något större behov.

---

<sup>23</sup> Tillväxtverket (2022)

## 4.2 Det finns svårigheter och begränsningar med att ta fram den vägledning som efterfrågas

Däremot finns det ett tydligt behov av mer branschspecifik vägledning. Detta framfördes av samtliga som deltagit i samråd inom uppdraget. Genomgången av befintliga vägledningar visade att viss mer specifik vägledning finns, men denna är i dagsläget spridd hos olika myndigheter så som hos enskilda länsstyrelser vilket kan göra den svår att hitta. Det finns en förväntan om att genom sådan vägledning åstadkomma mer enhetlighet i prövningen. Naturvårdsverket bedömer dock att vissa tekniska, branschspecifika frågor som det efterfrågas vägledning om från branschen ligger utanför myndigheternas vägledningsansvar och ingår snarare i verksamhetsutövarnas kunskapskrav enligt miljöbalken. Naturvårdsverket konstaterar också att det vore mycket resurskrävande att ta fram sådan vägledning.

Naturvårdsverket noterar också att det finns en hög förväntan på vad vägledning ska innehålla, och att det är svårt att infria förväntningarna. Genomgången visade till exempel på ett tydligt behov av vägledning som är mer ”levande” och hålls uppdaterad utefter forskningsläget och när nya domar eller praxis sätts, inte enbart med referens till de faktiska domarna utan tydlig beskrivning av innebörden av dessa. Det är Naturvårdsverkets bedömning att det är mycket resurskrävande att ajourhålla vägledning på det sätt som efterfrågas.

## 4.3 Nyttan med myndighetsgemensam vägledning är oklar

Naturvårdsverket bedömer vidare att det inte är självklart att den vägledning som utvecklas måste vara myndighetsgemensam för att uppfylla syftet. Ingen av aktörerna som vi samrått med har uttalat att det är just *myndighetsgemensam* vägledning som efterfrågas, däremot att den samlade vägledningen bör vara heltäckande, enhetlig och enkel att manövrera i.

Baserat på den information vi samlat in i samverkan med representanter från näringslivet och myndigheter så bedömer Naturvårdsverket att behovet av en utvecklad vägledning finns, men att det sannolikt inte kan anses lösa alla problem som framkommit. Att ta fram vägledning i samverkan är betydligt mer resurskrävande än att en enskild myndighet vägleder inom sitt sakområde. Det bör göras en avvägning om det är ändamålsenligt att lägga ned dessa resurser för att vägleda gemensamt i frågor där det ändå finns relativt god samsyn. Naturvårdsverket bedömer att myndighetsgemensam vägledning bör begränsas till frågor där vägledning från enskilda myndigheter inte är tillräcklig, till exempel att det finns ett särskilt behov av konsensus om hur vissa regler ska tillämpas.

## 4.4 Fullständig förutsägbarhet kan inte åstadkommas

Förutsägbarheten i processen kan öka med utvecklad och gemensam vägledning men det är viktigt att förstå att detta avser processens *genomförande*. En full förutsägbarhet om provningens *resultat* kan aldrig erhållas. Det följer av miljöprovningens principer att en bedömning om tillåtlighet och villkor ska utgå ifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Lokaliseringen är fullständigt avgörande för om en verksamhet kan få tillstånd på en plats eller ej och det som är tillåtligt på en plats kan vara otillåtet på en annan. Lokaliseringen och platsens känslighet är också avgörande för vilka utredningar som behöver göras och hur detaljerade de måste vara. Vi bedömer det därför som orimligt att förvänta sig fullständig förutsägbarhet i en miljöprovningsprocess.

## 4.5 Myndighetsgemensam vägledning är inte den enda lösningen

De ansvariga myndigheterna utvecklar vägledning hela tiden. Man bör därför även ha i åtanke att det samlade vägledningmaterialet kommer att öka även om det inte görs en uttalad satsning på myndighetsgemensam vägledning. Naturvårdsverket bedömer att det fokus som finns i samhället och från politiken på miljöprovningar, tillsammans med de förändringar som provningsprocessen förväntas genomgå till följd av exempelvis miljöprovningsutredningens och klimaträttsutredningens förslag samt revideringen av Industriutsläppsdirektivet (2010/75/EU) kommer att leda till att Naturvårdsverket och andra statliga myndigheter utvecklar sin vägledning även utan särskilda insatser på just myndighetsgemensam vägledning. Samlad och utvecklad vägledning från myndigheterna kommer, även om den inte är myndighetsgemensam, att kunna bidra till att öka kunskapen om processen samt även ge positiva effekter avseende effektivitet och enhetlighet.

Naturvårdsverket bedömer också att för ytterligare ökad enhetlighet i processen så kan det behövas andra åtgärder än digital vägledning. Orsaken till detta är att det även fortsättningsvis förväntas ske muntlig eller skriftlig vägledning i enskilda frågor och ärenden direkt mellan handläggare och verksamhetsutövare. I frågor där det saknas gemensam vägledning kan olika handläggare kunna komma att ge olika svar. Naturvårdsverket bedömer att det finns en gräns för i hur många olika frågor det är rimligt och ändamålsenligt att ta fram gemensam vägledning. För att ensa vägledning från myndigheterna ytterligare är det sannolikt mer effektivt att i stället lägga resurser på ökad samverkan, nätverk och kompetensutveckling. Sådana åtgärder ligger utanför ramarna för detta uppdrag.

## 4.6 Syftet med uppdraget kan endast delvis uppnås

Syftet med en myndighetsgemensam vägledning är enligt uppdraget att få en mer enhetlig, effektiv och förutsägbar process för miljöprövning och miljöbedömning och att öka kunskapen om miljöprövning och miljöbedömning. Utöver de syften som formulerats i uppdraget har länsstyrelserna och branschorganisationerna beskrivit en del problemområden kopplat till miljöprövning och miljöbedömning.

Naturvårdsverket bedömer att det finns förutsättningar för att ta fram myndighetsgemensam vägledning som till viss del uppfyller uppdragets syfte. För att nå längre mot en mer enhetlig, effektiv och förutsägbar prövningsprocess kan en myndighetsgemensam vägledning behöva kompletteras med andra åtgärder. Det går även att till viss del nå uppdragets syfte genom att utveckla vägledning som inte är framtagen myndighetsgemensamt.

Om regeringen bedömer att myndigheterna bör arbeta för att ta fram myndighetsgemensam vägledning kan arbetet bedrivas i de steg som beskrivs i kapitel 5 nedan.

## 5. Möjligt genomförande av en myndighetsgemensam vägledning

Arbetet med att utveckla en eventuell myndighetsgemensam vägledning kan komma att bli omfattande och tidskrävande. I avsnitten ovan beskrivs förutsättningar, möjligheter och hinder för en sådan utveckling. I detta avsnitt beskriver Naturvårdsverket hur arbetet med en framtida myndighetsgemensam vägledning skulle kunna tas vidare om regeringen bedömer att så bör göras.

### 5.1 Möjligt innehåll i en myndighetsgemensam vägledning

Vägledning om miljöprövning och miljöbedömning är ett brett område och spannar över både breda systemfrågor och specialiserade sakfrågor. Naturvårdsverket har i samverkan med andra aktörer identifierat ett antal olika frågor som kan ingå i myndighetsgemensam vägledning och information. Vissa frågor har specifikt lyfts av bransch- och länsstyrelserepresentanter. Listan ska dock inte ses som heltäckande utan visar exempel på olika processuella och materiella frågor som kan ingå i myndighetsgemensam vägledning och information.

Frågor kopplat till prövningsgrund kan omfatta:

- tillämpning av miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251)
- vad som ingår i tillståndspliktig vattenverksamhet
- tillståndsprövning i förhållande till Industriutsläppsdirektivet
- anmälan och ändring av tillståndspliktig verksamhet.

Vägledning om tillståndsprövningens olika steg kan omfatta:

- vilka prövningsmyndigheter som hanterar vilka ärenden
- hur man bör genomföra en samrådsprocess
- vad görs under komplettering och remissrundor
- hur lång tid en tillståndsprövning normalt tar
- regler kring domslut och överklagande.

Vägledning om processuella bedömningar kan omfatta:

- hur man gör bedömning av betydande miljöpåverkan
- vad som ska ingå i en liten miljökonsekvensbeskrivning
- ansökans innehåll
- ansökans avgränsning

- hur man bör göra rimlighetsavvägningar.

Bedömning i sakfrågor kan också omfattas av vägledning, såsom:

- vad som är acceptabel miljöpåverkan
- hur man bedömer påverkan på miljökvalitetsnormer (MKN)
- hur hantera målkonflikter och riksintressen
- vad som är bästa tillgängliga och bästa möjliga teknik
- branschspecifika frågor.

Frågorna sammanfattas också i tabellen nedan.

Tabell 1 Exempel på innehåll i myndighetsgemensam vägledning

| Prövningsgrund                                                                                                                                                                                                                 | Tillståndsprövningens olika steg                                                                                                                                                                                                  | Processuella bedömningar                                                                                                                                                                     | Bedömningar i sak                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• MPF:en</li> <li>• Tillståndspliktigt vattenverksamhet</li> <li>• Tillståndsprövning i förhållande till IED</li> <li>• Anmälan och ändring av tillståndspliktigt verksamhet</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prövningsmyndighet</li> <li>• Samrådsprocessen</li> <li>• Komplettering och remissrunder</li> <li>• Hur lång tid tar en viss prövning normalt</li> <li>• Dom och överklagande</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Betydande miljöpåverkan</li> <li>• Liten MKB</li> <li>• Ansökans innehåll</li> <li>• Ansökans avgränsning</li> <li>• Rimlighetsavvägning</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vad är acceptabel miljöpåverkan</li> <li>• MKN</li> <li>• Målkonflikter och riksintressen</li> <li>• BAT och BMT</li> <li>• Branschspecifika frågor</li> </ul> |

Frågor kopplade till prövningsgrund och tillståndsprövningens steg är att beakta som processuell vägledning medan bedömningen i sakfrågor är att beakta som materiell vägledning. Det finns ingen skarp gräns mellan det processuella och det materiella. I tabellen ovan kan man tänka att man successivt går från det processuella till det materiella ju längre åt höger man kommer.

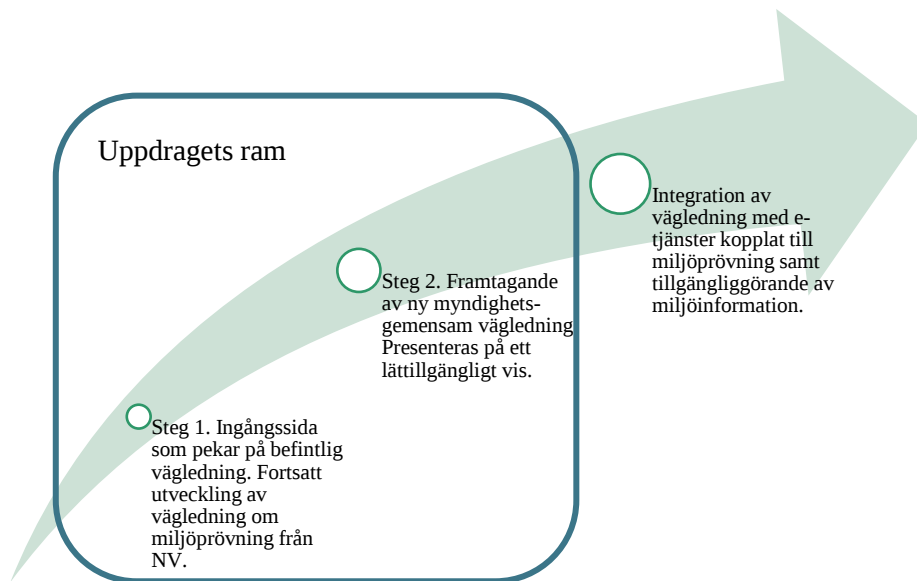
Naturvårdsverket bedömer dock att det kan vara ändamålsenligt med en sådan indelning, även om den blir ungefärlig, då vi ser att det i ett första steg av utvecklandet av en myndighetsgemensam vägledning troligtvis är enklast att inleda med att utveckla gemensam vägledning om de processuella frågorna. De materiella frågorna kan kräva fler involverande aktörer, mer resurser och därmed även en mer omfattande förankring.

## 5.2 Stegvis utbyggnad av vägledning

Det sker en snabb utveckling av digitala lösningar för vägledning och myndighetskontakter och det pågår även flera uppdrag som syftar till att effektivisera processerna. Det kan påverka hur man bör vägleda och vilka frågor som bör prioriteras.

Naturvårdsverket bedömer därför att det är mest ändamålsenligt med en stegvis utbyggnad av en myndighetsgemensam vägledning. En sådan utbyggnad skulle kunna ske på olika sätt. Naturvårdsverket bedömer att det kan vara lämpligt att inleda med att presentera befintlig vägledning och ta fram ny vägledning om vissa avgränsade frågor. Detta kan göras i en enklare form av samverkan mellan berörda myndigheter. Parallellt med detta kan man fortsätta att utreda hur man bäst möter företagens och myndigheternas behov av ytterligare vägledning och vilka möjligheter som finns att integrera det med tillgängliggörande av olika former av miljöinformation och en förenklad myndighetsdialog.

Med denna utgångspunkt har vi valt att presentera en möjlig utbyggnad av myndighetsgemensam vägledning i två huvudsakliga steg med en utblick mot fortsatt utveckling därefter. Steg 1 innehåller viss gemensam vägledning utifrån den samsyn som redan finns och där det går att länka till mer specifik vägledning hos olika myndigheter. Steg 2 innebär en utveckling av ny gemensam vägledning om såväl processuella som materiella frågor. Efterföljande steg innebär en utveckling av tjänster som integrerar vägledningen med verksamhetsutövarnas myndighetskontakter och tillgängliggörande av miljöinformation.



Figur 1. Illustration av stegvis utveckling av myndighetsgemensam vägledning

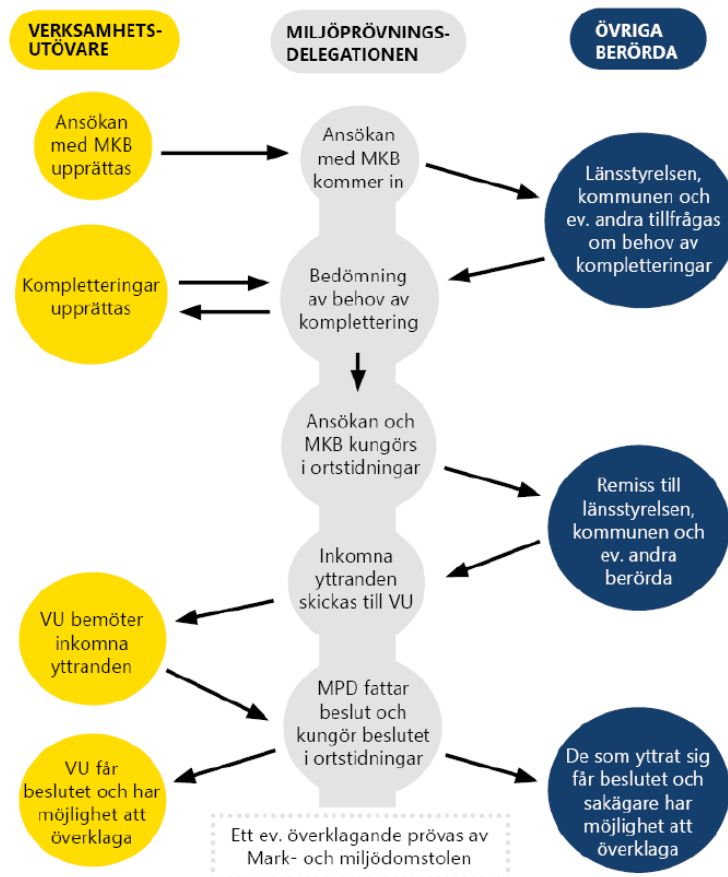
Framtida utveckling av integrerade e-tjänster för vägledning, ärendehantering och miljöinformation bedöms ligga utanför uppdragets ram och beskrivs därför inte mer ingående i denna skrivelse. Det viktiga att ha i åtanke är att det arbete som kan komma att utföras i ett steg 1 och 2 bör organiseras och utformas på ett sådant sätt att det möjliggör för fortsatt utveckling.

## 5.3 Steg 1 – gemensam ingång

Ett första steg för att utveckla vägledning och information kan vara att skapa en ingångssida med information om miljöprövning och miljöbedömning med länkar till relevant vägledning hos olika myndigheter. Utöver ingångssidan kan ett antal andra åtgärder vidtas, exempelvis att utveckla vägledning om miljöprövning och informera om anmälnings- och tillståndsplikt enligt miljöbalken på [verksamst.se](https://www.verksamst.se).

Ingången kan bland annat bestå av en webbsida med en inledande pedagogisk och tillgänglighetsanpassad översiktsbild över miljöprövning- och miljöbedömningsprocessen. Som exempel på en sådan bild visas i Figur 2 miljöprövningsprocessen för B-verksamheter så som den presenteras på länsstyrelsernas webbplatser.

Figur ansökningsprocess miljöfarlig verksamhet



Figur 2. Exempel på processbild över miljöprövning av B-verksamheter. Från länsstyrelsernas webbplats.

En ingångssida behöver inte innehålla vägledning i form av ställningstaganden eller bedömningsstöd utan kan vara renodlat informativ. Saker som kan tas upp är olika prövningsnivåer, processens olika steg och vilka myndigheter som är involverade. Från ingångssidan kan användaren via länkar söka sig vidare till mer specifika frågor och då förflyttas läsaren också vidare till enskilda myndigheters vägledningar. Genom att hålla ingångssidan kortfattad minskas den arbetsinsats som krävs för att samordna myndigheterna som står bakom de gemensamma webbsidorna.

Ett exempel på en ingångssida för en specifik verksamhet är Energimyndighetens webbplats [vindlov.se](http://vindlov.se) som ger samlad information om prövning av vindkraftverk och pekar vidare till berörda myndigheter.

## 5.4 Naturvårdsverket kan få i uppdrag att utveckla steg 1

Om regeringen bedömer att steg 1 ska genomföras så bedömer Naturvårdsverket att Naturvårdsverket är den bäst lämpade myndigheten för att ha det huvudsakliga ansvaret för genomförandet. Detta beror på att steg 1 till största delen omfattar information och vägledning om miljöprovningens processuella frågor vilket ryms inom Naturvårdsverkets ansvarsområde. Det ligger också i linje med Naturvårdsverkets roll som central myndighet för miljöprovning. Arbetet bör i så fall utföras i samverkan med andra myndigheter, i första hand länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och Tillväxtverket. Arbetet bör utföras inom ramen för ett regeringsuppdrag.

Steg 1 kan, utöver ingångssidan, innehålla två kompletterande delar, utvecklad vägledning från Naturvårdsverket och att anmälan och tillstånd enligt miljöbalken inkluderas på verksamt.se. Dessa delar har kopplingar till varandra men kan tas fram relativt fristående.



Figur 3. Översikt över innehållet som föreslås i steg 1

De tre delarna som beskrivs ovan bedöms vara de som är mest lämpliga att genomföra för att snabbt bidra till att uppfylla uppdragets mål om en mer enhetlig, effektiv och förutsägbar provningsprocess. Det finns även annan information kopplat till miljöprovning och miljöbedömning som skulle kunna kopplas på ingångssidan, exempelvis miljöprovningsstatistik.

För att genomföra steg 1 krävs resurser både på kort och lång sikt. På kort sikt krävs en rad olika kompetenser som ska samverka för att utforma sakinnehållet i en

vägledning, en processuell bild, digital utveckling, samverkan med andra myndigheter etcetera. På lång sikt krävs ytterligare resurser för ajourhållning och drift av vägledningen samt för att svara på en ökad tillströmning av frågor från allmänhet och verksamhetsutövare.

Det är viktigt att ingångssidan och vägledningssidorna byggs upp på ett sådant sätt att de är flexibla och att resurser avsätts för att kontinuerligt arbeta med att förbättra och utveckla den i en riktning som stödjer steg 2 och fortsatt utveckling därefter.

## 5.5 Steg 2 – gemensam vägledning

Om regeringen bedömer att det är lämpligt kan det i ett steg 2, utvecklas ny myndighetsgemensam vägledning om miljöprövning och miljöbedömning. Till skillnad från ingångssidan som omfattades av steg 1 tänker Naturvårdsverket sig här att myndigheterna inte enbart informerar utan även ger olika former av vägledning och bedömningsstöd. Vägledningarna bör vara förankrade hos berörda myndigheter för att få ett så brett genomslag som möjligt. Vägledningarna bör presenteras på ett pedagogiskt och lättillgängligt vis med en tydlig avsändare och målgrupp. Naturvårdsverket bedömer att detta antingen kan göras som en utveckling av ingångssidan som tas fram inom steg 1, alternativt via nya myndighetsgemensamma webbsidor.

Exempel på liknande webbplatser är [renasediment.se](https://renasediment.se) som är under utveckling och innehåller både länkar till specifika myndigheters vägledning och viss myndighetsgemensam vägledning. Ett annat exempel är den finska portalen [miljo.fi](https://miljo.fi).

## 5.6 Länsstyrelserna kan få i uppdrag att utreda genomförandet av steg 2

Om ny myndighetsgemensam vägledning som även inkluderar materiella frågor ska utvecklas bedömer Naturvårdsverket att det är länsstyrelserna som är den mest lämpade aktören för att ha huvudansvar för detta. Länsstyrelserna bedöms också ha bäst förutsättningar att vägleda verksamhetsutövare. Även här bör samverkan ske med i första hand Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten men även andra myndigheter kan bli aktuella. Samverkan bör också ske med Tillväxtverket för att få deras verksamhetsutövarperspektiv och för att koppla ihop arbetet med myndighetsgemensam vägledning med de aktiviteter som Tillväxtverket föreslår inom ramen för sitt uppdrag om att bidra till att förenkla och effektivisera miljötillståndsprocessen för verksamhetsutövare.<sup>24</sup>

Som beskrivits i kapitlen ovan finns utmaningar med framtagande av myndighetsgemensam vägledning. Naturvårdsverket har inom ramen för detta

---

<sup>24</sup> Tillväxtverket (2022)

uppdrag beskrivit *förutsättningarna* för myndighetsgemensam vägledning. Naturvårdsverket bedömer att frågan om *genomförande* kan utredas vidare i ett regeringsuppdrag med länsstyrelserna som ansvarig myndighet.

De frågor som i så fall bör belysas inom uppdraget är:

- Hur kan arbetet med att ta fram myndighetsgemensam vägledning bäst organiseras?
- Vilka myndigheter bör inkluderas i arbetet med att ta fram gemensam vägledning?
- Vilka frågor är mest prioriterade att vägleda om?
- Hur kan det säkerställas att vägledningarna är förankrade och legitima och får spridning bland berörda aktörer?
- Kan branschorganisationer och andra aktörer utanför de berörda myndigheterna bidra till delar av arbetet?
- Vilken form bör vägledningarna ha och hur tillgängliggörs de på bästa sätt?
- Vilka kopplingar finns mellan ett arbete med att ta fram myndighetsgemensam vägledning om miljöprövning och miljöbedömning och andra myndighetsprojekt inom digitalisering som kan nyttas för att underlätta för framtida utveckling av vägledning och tjänster?

Syftet med uppdraget bör, som i detta uppdrag, vara att möjliggöra en mer enhetlig prövningsprocess nationellt, öka effektiviteten i prövningen samt öka kunskapen och förutsägbarheten avseende processens olika steg.

En utredning av genomförandet av steg 2 kommer att kräva ytterligare resurser, särskilt för länsstyrelserna. Arbetet med själva genomförandet, framttagande och ajourhållning av ny myndighetsgemensam vägledning, förväntas bli omfattande. Som jämförelse kan nämnas Miljösamverkan Sverige vars arbete motsvarar flera helårstjänster.

## 6. Källförteckning

Energimyndigheten, Vindlov, hämtad 2022-05-20,

<https://www.energimyndigheten.se/fornybart/vindkraft/vindlov/>

Jordbruksverket (2020), *Slutrapport - Uppdrag inom ramen för livsmedelsstrategin att utveckla digitala tjänster för företag inom livsmedelskedjan*, Dnr 3.1.17-12 255/17

Livsmedelsverket, Kontrollwiki – webbplats för fördjupning, hämtad 2022-05-20,

<https://kontrollwiki.livsmedelsverket.se/>

Länsstyrelsen i Västerbotten, Rena Sediment, hämtad 2022-05-20,

<https://www.renasediment.se/>

Länsstyrelserna, Planeringskatalogen, hämtad 2022-05-20,

<https://www.planeringskatalogen.se/>

Naturvårdsverket (2008), *Vattenverksamheter – Handbok i tillämpningen av 11 kap. miljöbalken*, Naturvårdsverket, rapport 2008:5, ISBN 978-91-620-0157-5

Naturvårdsverket (2020) *Förstudie avseende digitalisering av tillsynsvägledning av enligt miljöbalken*, NV-08197-19

Regeringen (2019) *Uppdrag att genomföra en förstudie om förutsättningarna för att utveckla en digitaliserad, målgruppsanpassad och samordnad tillsynsvägledning enligt miljöbalken*, regeringsbeslut M2019/02014/Me

Regeringen (2020), *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken*, regeringsbeslut M2020/01034/Me

Regeringen (2021a), *Uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för samråd om projekt som syftar till minskad miljö- och klimatpåverkan*, Regeringsbeslut N2021/02286

Regeringen (2021b), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna*, Regeringsbeslut Fi2020/02647

Regeringen (2021c), *Uppdrag att bidra till att förenkla och effektivisera för verksamhetsutövare inom livsmedelskedjan att anmäla eller ansöka om tillstånd för miljöfarlig verksamhet*, Regeringsbeslut N2021/00171

Tillväxtverket 2022, *Förenkla för företag i tillstånds- och anmälningsprocessen för miljöfarlig verksamhet*, Delrapport 2022 Dnr Ä 2021-761

Tillväxtverket, Verksamt, hämtad 2022-05-20, [www.verksamt.se](http://www.verksamt.se)

SOU 2018:25, Digitaliseringsrättsutredningen (2018), *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*

SOU 2022:21 Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen (2019), *Rätt för klimatet*

SOU 2022:33 Betänkande av Miljöprövningsutredningen (2020), *Om prövning och omprövning - en del av den gröna omställningen*

# Bilaga 1 – Kartläggning av befintliga vägledning

## Vägledning från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har genom sin instruktion ett centralt ansvar i miljöarbetet genom att bland annat samordna och vägleda andra statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete.<sup>25</sup> Naturvårdsverket vägleder om miljöprövning och miljöbedömning på sin webbplats. Vägledningen om miljöprövning är relativt översiktlig och omfattar tillämpning av miljöprövningsförordningen, tillståndsprövning i relation till industriutsläppsdirektivet, ändringstillstånd, tidsbegränsade tillstånd med mera. Det finns också mer utvecklad vägledning om miljöprövning av vissa branscher (förbränningsanläggningar, gruvor, täkter, hamnar, flygplatser och vindkraft). Hur mycket vägledningen för olika branscher går ned på djupet varierar.

På Naturvårdsverkets webbplats finns även information om hur Naturvårdsverket arbetar med miljöprövningsprocessen. Informationen är kortfattad, avser i första hand prövning i mark- och miljödomstol (ej miljöprövningsdelegation) och är fokuserad på i vilka skeden Naturvårdsverket är aktiva.

Naturvårdsverket har även vägledning om miljöbedömning för planer och program (strategisk miljöbedömning) och för verksamheter och åtgärder (specifik miljöbedömning). För detta uppdrag är det vägledning om specifik miljöbedömning som är relevant. Målgrupp för vägledningen är aktörer som arbetar med miljöbedömningar vilket både kan vara myndigheter och verksamhetsutövare. Vägledningen om specifik miljöbedömning är omfattande. Den presenteras på Naturvårdsverkets webbplats både i löpande text och som korta filmer. Vägledningen hänvisar vidare till fördjupad vägledning om vissa frågor (exempelvis bedömning av kumulativa effekter). Den tar även upp miljöbedömning vid påverkan på Natura 2000-områden och miljöbedömningar inom ramen för annan lagstiftning (sektorslagstiftning) såsom väglagen och minerallagen.

## Vägledning från Havs- och vattenmyndigheten

Liksom Naturvårdsverket har Havs- och vattenmyndigheten genom sin instruktion ett centralt ansvar inom miljöområdet, men med fokus inom bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav och såvitt gäller

---

<sup>25</sup> Se 1 och 3 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

vägledningsansvar rör detta främst tillsynsvägledningsansvar.<sup>26</sup> Havs- och vattenmyndigheten har en kort vägledande text om tillståndsprövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken på sin webbplats. Där hänvisas till Handbok om vattenverksamhet och tillämpning av 11 kap. miljöbalken från 2008.<sup>27</sup> Handboken är omfattande (ca 130 sidor) och i den beskrivs både miljöprövningsprocessen, miljökonsekvensbeskrivningar, särskilda bestämmelser för vattenverksamheter (rådighet, markavvattning, fiskeavgifter med mera), vanliga miljökonsekvenser av vattenverksamhet och tillsyn av vattenverksamhet. Den är dock inte uppdaterad sedan 2008 och vissa delar är därför inaktuella.

Havs- och vattenmyndigheten ger också vägledning om bland annat nationella planen för moderna miljövillkor för vattenkraften och om vattenbruk.

## Mark- och miljödomstolarna

Mark- och miljödomstolarna har inte något utpekad vägledningsansvar, utan har i uppgift att beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.<sup>28</sup> Mark- och miljödomstolarna ger information om hur en prövning av miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet går till. Domstolarna informerar om hur processen går till, vad en ansökan ska innehålla och hur man överklagar. Det finns även särskild information om omprövningen av vattenkraft.

Texterna från mark- och miljödomstolarna riktar sig till verksamhetsutövare och allmänhet och är i första hand att betrakta som ren information, snarare än vägledning med ställningstaganden. Informationen tillgängliggörs på respektive domstols webbplats. Utformningen skiljer sig något mellan olika domstolar men innehållet är likartat.

## Länsstyrelserna

Länsstyrelser har genom sin instruktion uppgifter i fråga om naturvård, samt miljö- och hälsoskydd.<sup>29</sup> Något utpekad vägledningsansvar genom instruktionen finns inte. Däremot har länsstyrelsen ett ansvar bland annat att samråda med verksamhetsutövare som avser bedriva en verksamhet inom ramen för såväl miljöprövningsprocessen som miljöbedömningsprocessen.<sup>30</sup> Vägledningen om miljöprövning och miljöbedömning av miljöfarliga verksamheter tillgängliggörs via respektive länsstyrelses webbplats. Samtliga länsstyrelser har samordnat sin webbförvaltning och utveckling och vägledningen är samordnad på övergripande nivå. Alla länsstyrelser har en huvudwebbsida om miljöfarlig verksamhet med en

<sup>26</sup> Se 1 och 5 § förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

<sup>27</sup> Naturvårdsverket 2008

<sup>28</sup> Se 1 kap. 9 regeringsformen och lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

<sup>29</sup> Se 3 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>30</sup> Se till exempel 6 kap. miljöbalken.

undersida om prövning av miljöfarlig verksamhet. Vägledningarna riktar sig till verksamhetsutövare.

Alla länsstyrelser länkar till en informationsfolder från Miljösamverkan Sverige rörande samråd. Dessutom har vissa länsstyrelser fördjupad vägledning, i vissa fall om miljöprövningsprocessen generellt och i andra fall riktat till särskilda branscher.

På motsvarande sätt finns övergripande sidor på länsstyrelsernas webbplatser med vägledning om vattenverksamhet. Alla länsstyrelser ger även mer specifik vägledning om exempelvis vattenkraft och markavvattning. Vissa av länsstyrelserna har även egen kompletterande vägledning om olika typer av vattenverksamhet.

Länsstyrelserna har på sina websidor också länkar till e-tjänster för att starta samråd och skicka in ansökan (för B-verksamheter).

## Vägledning ges även utanför myndigheternas webbplatser

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och även kommunerna ger även skriftlig och muntlig vägledning utöver den som finns på respektive myndighets webbplats. Det handlar då i första hand om att ge vägledning och stöd i enskilda frågor. Att svara på frågor ligger både inom myndigheternas vägledningsansvar och i den allmänna serviceskyldigheten.

Generellt är myndigheterna försiktiga med att ge vägledning i ett enskilt prövningsärende eftersom man inte ska säga något som kanske sedan inte stämmer överens med hur miljöprövningsdelegationen eller domstolen slutligen dömer.

Muntlig vägledning kan också vara presentationer och föredrag som hålls på kurser och konferenser, handläggarträffar och möten med miljösamverkansgrupper och branschorganisationer.

## Miljösamverkan Sverige

Miljösamverkan Sverige ger i första hand stöd till länsstyrelser och kommuner i frågor kopplat till tillsyn men i viss mån även prövning. Bland annat finns ett relativt omfattande handläggarstöd rörande samrådsprocessen för verksamheter och åtgärder som även länsstyrelserna hänvisar till på sina webbplatser.

Handläggarstödet för samråd består av en rapport, ett processschema och en checklista för bedömning av betydande miljöpåverkan.

Det pågår ett projekt inom Miljösamverkan Sverige för att utveckla checklistan för betydande miljöpåverkan då man har identifierat att detta är ett område där det ibland görs olika bedömningar inom olika länsstyrelser. Projektet avser att utveckla den nuvarande checklistan till ett mer avancerat digitalt hjälpmedel.

## Kommuner

Information och vägledning på kommunernas webbplatser är mycket varierande. I första hand riktar sig vägledningarna till verksamhetsutövare som bedriver C- och U-verksamheter. Fokus ligger därför av naturliga skäl på frågor kopplat till tillsyn och egenkontroll snarare än tillståndsprövning. För information och vägledning om tillståndspliktiga verksamheter hänvisas till länsstyrelserna.

## Annan likartad vägledning och information från myndigheter

Det finns ett antal olika vägledningssidor och portaler för specifika verksamheter och sakfrågor som kan vara relevanta att ha i åtanke när man överväger att ta fram en myndighetsgemensam vägledning för miljöprövning och miljöbedömning.

Några exempel som identifierats i den här kartläggningen är:

- Energimyndighetens webbplats Vindlov om planering och tillstånd för vindkraftverk<sup>31</sup>
- Livsmedelsverkets kontrollwiki<sup>32</sup>
- Webbplatsen ”Rena sediment” som tagits fram gemensamt av länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Sveriges Geologiska Undersökning, Statens Geotekniska Institut och Havs- och vattenmyndigheten<sup>33</sup>
- Planeringskatalogen, Länsstyrelsernas GIS-tjänst med planeringsunderlag<sup>34</sup>
- Verksamt.se<sup>35</sup>

Av dessa är de två första exempel på portaler som tagits fram av och underhålls av en myndighet. Vindlov innehåller information om prövningsprocessen för olika typer av vindkraftsprojekt, kartunderlag samt en praxissammanställning. Rena sediment är ett myndighetsgemensamt projekt men där de mesta av de vägledande dokumenten fortfarande ligger på respektive myndighet så portalen fungerar i första hand som en vägvisare med länkar. Länsstyrelsernas Planeringskatalogen är en samling med såväl kartunderlag (riksintressen, skyddade områden et cetera) som länkar till allmänna råd, vägledning mm. Verksamt.se är en myndighetsgemensam tjänst för företagare som drivs av Tillväxtverket i samverkan med bland annat Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan och Skatteverket. Verksamt.se innehåller såväl information som vägledning och ett stort antal e-tjänster som kan användas av företagare vid uppstart och drift av bolag.

---

<sup>31</sup> Energimyndigheten (2022)

<sup>32</sup> Livsmedelsverket (2022)

<sup>33</sup> Länsstyrelsen i Västerbotten (2022)

<sup>34</sup> Länsstyrelserna (2022)

<sup>35</sup> Tillväxtverket (2022)

## Vägledning från Nordiska ministerrådet

De nordiska länderna samarbetar i ett flertal miljöfrågor genom det Nordiska ministerrådet. Ministerrådets arbetsgrupper inom klimat och miljö finansierar årligen ett flertal projekt där vissa avser att ta fram vägledande publikationer. De senaste årens projekt har omfattat både vägledning om övergripande frågor såsom klimatanpassning och cirkulär ekonomi och sammanställningar av vad som är bästa tillgängliga teknik för specifika branscher och sakfrågor (till exempel fiskeribranschen, träskydd, buller från hamnar och bergtäkter et cetera). Vägledningarnas målgrupp är i huvudsak myndigheter (tillsyn- och tillståndsmyndigheter) men de kan även komma till användning för verksamhetsutövare.

## Handböcker av branschorganisationer

Flertalet branschorganisationer har tagit fram egna handböcker för miljöprövning och miljöbedömning av medlemsföretagens verksamheter. I vissa fall har handböckerna tagits fram i samarbete med olika myndigheter men ofta är det organisationen själv som står för de bedömningar som görs i handböckerna. Exempel på dessa är Sveriges Bergmaterialindustris handbok för täktansökan med fördjupningar inom olika ämnen såsom vattenprovtagning, buller et cetera, Drivkraft Sveriges Miljöpraxis för oljehamnar och oljedepåer som tagits fram i samarbete med Länsstyrelsen i Västra Götaland och Naturvårdsverket och Svenskt Näringslivs handbok om vattenlagstiftning.