



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

SKRIVELSE  
2021-12-06

Ärendenummer:  
NV-05014-21

# Genomförande av dialog om myndigheternas underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken

- Redovisning av ett regeringsuppdrag

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE</b>	<b>5</b>
1.1 Uppdraget	5
1.2 Genomförande av dialogen	6
1.3 Organisation	7
<b>2. REDOVISNING AV UPPDRAGET</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Myndigheternas förutsättningar att identifiera verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken</b>	<b>8</b>
2.1.1 Bestämmelser som reglerar underrättelseskyldigheten	8
2.1.2 En kort sammanfattning av svaren såvitt avser arbetsrutiner	9
<b>2.2 I vilket skede i varje slags planeringsprocess bör underrättelse ske?</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Något om hur förutsättningarna för tidiga underrättelser kan öka</b>	<b>13</b>
2.3.1 Identifierade svårigheter och utvecklingsområden	13
<b>2.4 Andra frågor som myndigheterna bedömer är relevanta för tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken</b>	<b>15</b>
<b>3. KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>17</b>
<b>4. FÖRTECKNING ÖVER BILAGOR</b>	<b>18</b>

# Sammanfattning

Genom regeringsbeslut den 27 maj 2021 fick Naturvårdsverket i uppdrag att genomföra en dialog med av regeringen utpekade myndigheter som berörs av underrättelseskyldigheten enligt 17 kap. 5 § miljöbalken och med andra aktörer som Naturvårdsverket finner relevanta. Syftet med dialogen är att myndigheterna ska utbyta erfarenheter kring en ändamålsenlig tillämpning av nämnda bestämmelse. Frågor som ska behandlas är vilka förutsättningar myndigheterna har för att identifiera sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken, i vilket skede i varje slags planeringsprocess som regeringen bör underrättas och hur förutsättningarna för tidiga underrättelser kan öka samt andra frågor som myndigheterna bedömer relevanta för tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken. I uppdraget ingår också att redovisa dokumentation av den genomförda dialogen, en redogörelse för de berörda myndigheternas arbetssätt och rutiner samt identifierade utmaningar och utvecklingsområden kopplat till tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021 efter samråd med de myndigheter som deltagit i arbetet.

Naturvårdsverket har bitt myndigheterna att skriftligen besvara vissa frågor om arbetssätt och tillämpning av bestämmelser om underrättelseskyldigheten. Med det skriftliga underlaget som utgångspunkt hölls ett digitalt dialogmöte med fördjupad diskussion. Resultatet av myndighetsdialogen är sammanfattningsvis följande.

## *Bestämmelsernas olika lydelse kan försvåra tillämpningen*

Det finns flera bestämmelser i lag och förordningar som berör myndigheternas underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Det kan konstateras att reglerna gällande vid vilken tidpunkt som underrättelse ska ske och huruvida det är en förutsättning för underrättelse att myndigheten har tagit ställning till att regeringen bör förbehålla sig tillåtighetsprövning uttrycks på olika sätt i olika bestämmelser. Detta kan försvåra tillämpningen.

## *Många myndigheter saknar särskilda rutiner för att bedöma om underrättelse ska ske*

Samtliga myndigheter förutom Trafikverket har angett att de saknar särskilda rutiner för när underrättelse ska ske enligt 17 kap. 5 § miljöbalken och hur dessa ärenden ska handläggas på myndigheten. Underrättelseskyldigheten verkar istället hanteras inom ramen för de rutiner som finns för normal ärendehantering. Ett flertal myndigheter har påtalat att det är positivt att frågan om underrättelseskyldigheten och hur myndigheterna arbetar med denna har lyfts genom den nu aktuella dialogen. Många har även uppgett att de ser ett behov av att utarbeta interna rutiner för att på så sätt säkerställa att frågan uppmärksammas i ett tidigt skede i varje ärende. Överlag har dock många myndigheter angett att de upplever sig ha goda förutsättningar att identifiera verksamheter som omfattas av underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken.

*Underrättelse bör ske så tidigt som möjligt – hur tidigt beror på sökandens underlag och vad som ska anges i underrättelsen*

Det verkar råda enighet i att underrättelse bör ske så tidigt som möjligt, men vad gäller angivande av specifik tidpunkt har myndigheterna resonerat på olika sätt. Några har angett att underrättelse bör ske redan under samrådsskedet, medan andra har lyft frågan om inte samrådsskedet är för tidigt bl.a. med hänvisning till att alla samråd inte leder till en faktisk tillståndsansökan och att det möjligen vore mer resurseffektivt om underrättelse sker först när det finns en tillståndsansökan att pröva. Förutsättningar som kan påverka tidpunkten för underrättelse har huvudsakligen angetts vara samrådsunderlagets och tillståndsansökans innehåll, omfattning och kvalitet samt omständigheter som att verksamhetsutövaren kompletterar tillståndsansökan och justerar sina yrkanden under ärendets gång. Även frågan om huruvida myndigheten ska beakta möjliga skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått i bedömningen av om en verksamhet är av betydande omfattning eller ingripande slag kan påverka tidpunkten.

*Identifierade utmaningar och utvecklingsområden*

En rad svårigheter och utvecklingsområden har identifierats vad gäller frågan om hur tidiga underrättelser kan öka.

- Förhållandet att det råder osäkerhet om hur bestämmelserna som reglerar underrättelseskyldigheten ska tolkas och tillämpas får antas inverka på förutsättningarna för att underrättelser sker och att det i så fall sker i ett tidigt skede. Många myndigheter efterlyser vägledning om hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas samt har påtalat att sådan vägledning skulle kunna leda dels till att antalet underrättelser ökar, dels till en mer ändamålsenlig och likvärdig hantering av frågan både inom och mellan myndigheterna.
- Flera myndigheter nämner också betydelsen av underlaget som sökanden ger och anger bl.a. att en förutsättning för att underrättelse ska ske i ett tidigt skede är att myndigheten har tillräckligt underlag för bedömningen av om verksamheten omfattas av 17 kap. 5 § miljöbalken.
- Ytterligare en fråga är om myndigheten i underrättelsen bör ta ställning till om regeringen ska förbehålla sig tillåtlighetsprövning eller inte. Om myndigheten anser att den ska ta ställning kan den behöva ett mer omfattande underlag för sin bedömning än vad som finns tillgängligt tidigt i processen.
- Flera myndigheter har lyft fram att interna rutiner kan öka förutsättningarna för att underrättelser sker i ett tidigt skede.
- En annan omständighet som lyfts och som kan påverka myndigheternas benägenhet att underrätta regeringen är en farhåga för att prövningen ska ta längre tid i de fall regeringen underrättas. Det har också uttryckts en osäkerhet gällande hur processen efter underrättelse till regeringen går till.
- Slutligen kompliceras kanske tillämpningen av att en regeringsprövning kan komma till stånd utifrån andra bestämmelser än 17 kap. 5 § miljöbalken och då utifrån andra kriterier, exempelvis enligt 21 kap 7 § andra stycket miljöbalken.

# 1. Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Uppdraget

I 17 kap. miljöbalken finns bestämmelser om regeringens tillåtlighetsprövning. För vissa verksamheter gäller obligatorisk tillåtlighetsprövning av regeringen, se 17 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen får dessutom under vissa förutsättningar förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet, se 17 kap. 3 § miljöbalken. En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om sådan verksamhet ska underrätta regeringen om verksamheten, se 17 kap. 5 § miljöbalken. Bestämmelser som kopplar an till myndigheternas underrättelseskyldighet finns även i bl.a. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) samt i miljöbedömningsförordningen (2017:966) (MBF).

För att systemet med tillåtlighetsprövning efter förbehåll ska fungera på avsett vis är det viktigt att regeringen på ett så tidigt stadium som möjligt får kännedom om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken. Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att genomföra en dialog med myndigheter som berörs av underrättelseskyldigheten enligt 17 kap. 5 § miljöbalken.<sup>1</sup> Syftet med dialogen är att myndigheterna ska utbyta erfarenheter kring en ändamålsenlig tillämpning av 17 kap. 5 § miljöbalken.

I uppdraget ingår att genomföra en dialog med berörda myndigheter och andra aktörer som Naturvårdsverket finner relevanta. Frågor som ska behandlas i dialogen är:

- vilka förutsättningar myndigheterna har för att identifiera sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken,
- i vilket skede i varje slags planeringsprocess som regeringen bör underrättas och hur förutsättningarna för tidiga underrättelser kan öka, samt
- andra frågor som myndigheterna bedömer relevanta för tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken.

En dokumentation av den genomförda dialogen, en redogörelse för de berörda myndigheternas arbetssätt och rutiner samt identifierade utmaningar och utvecklingsområden kopplat till tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken ska redovisas till regeringen efter samråd med de myndigheter som har deltagit i arbetet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2021.

---

<sup>1</sup> Regeringens beslut den 27 maj 2021, M2021/01110.

Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket samt Sveriges kommuner och regioner bedöms av regeringen vara berörda myndigheter som Naturvårdsverket ska bjuda in att delta i dialogen.

Utöver myndighetsdialogen ingår i uppdraget att samråda med andra aktörer som Naturvårdsverket finner relevanta. Naturvårdsverket bedömer därvid att det, utöver myndighetsdialogen, är värdefullt att få frågorna belysta från verksamhetsutövares och miljöorganisationers perspektiv. Naturvårdsverket bedömer att organisationerna Svenskt Näringsliv och Naturskyddsföreningens medverkan kan bidra till detta.

## 1.2 Genomförande av dialogen

Myndighetsdialogen har genomförts på följande sätt.

I uppdragets inledningsskede skickade Naturvårdsverket ut en skrivelse till Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Trafikverket samt Sveriges kommuner och regioner. Skrivelsen innehöll:

- en beskrivning av regeringsuppdraget,
- en inbjudan till ett digitalt dialogmöte i syfte att utbyta erfarenheter gällande tillämpningen av bestämmelserna om underrättelseskyldighet, samt
- frågor gällande myndigheternas arbetssätt och tillämpning av bestämmelserna om underrättelseskyldighet.

Myndigheterna ombads att skriftligen besvara frågorna om arbetssätt och tillämpning. Svaren har utgjort grund för diskussioner under det digitala dialogmötet. Naturvårdsverket har fått in skriftliga svar från alla inbjudna myndigheter utom Sveriges kommuner och regioner, Länsstyrelsen på Gotland, Länsstyrelsen i Jämtland, Länsstyrelsen i Kalmar och Länsstyrelsen i Västerbotten (som dock deltog på det digitala dialogmötet). Skrivelsen med frågor till myndigheterna samt de svar som Naturvårdsverket har mottagit biläggs denna redovisning, se bilaga 1–22.

Det digitala dialogmötet ägde rum den 6 oktober 2021. Vid mötet deltog representanter från Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Västra Götaland och Länsstyrelsen i Västerbotten.

För att få frågorna belysta också från verksamhetsutövares och miljöorganisationers perspektiv har Naturvårdsverket bjudit in organisationerna Svenskt Näringsliv och Naturskyddsföreningen att lämna synpunkter på myndigheternas tillämpning av 17 kap. 5 § miljöbalken. Naturskyddsföreningen besvarade inbjudan och deltog i ett digitalt möte med Naturvårdsverket den 22 september 2021. Svenskt Näringsliv bekräftade mottagande av inbjudan till ett digitalt möte, men har därefter inte avhört.

I avsnitt 2 redovisas en sammanfattning av vad som har framkommit i dialogen om myndigheternas arbetsrutiner och förutsättningar för att identifiera verksamheter

som regeringen ska underrättas om, vad myndigheterna har framfört om i vilket skede som underrättelse bör ske, omständigheter som myndigheterna har bedömt kan öka förutsättningarna för att underrättelse till regeringen sker tidigt och andra frågor som myndigheterna har bedömt är relevanta för tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken. Fullständiga svar från myndigheterna på de frågor som Naturvårdsverket skickade ut inför dialogmötet finns i bilaga 2–22.

Denna redovisning av uppdraget har skickats till de myndigheter som deltog vid det digitala dialogmötet och Naturskyddsföreningen för eventuella synpunkter. Inkomna synpunkter har beaktats i redovisningen.

## 1.3 Organisation

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp bestående av jurister och under arbetets gång har samråd skett med en myndighetsintern referensgrupp.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut den 6 december 2021.

## 2. Redovisning av uppdraget

### 2.1 Myndigheternas förutsättningar att identifiera verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken

#### 2.1.1 Bestämmelser som reglerar underrättelseskyldigheten

Nedan följer en kort redogörelse för vilka bestämmelser som myndigheterna har angett reglerar deras underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Detta för att ge en översikt över bestämmelser som har lyfts fram i dialogen och för att illustrera eventuella skillnader i dessa.

Majoriteten av myndigheterna har hänvisat till följande bestämmelser, som reglerar samtliga myndigheters underrättelseskyldighet.

##### *17 kap. 5 § miljöbalken*

En myndighet eller kommun som inom sitt verksamhetsområde får kännedom om en verksamhet som avses i 3 § ska underrätta regeringen om verksamheten.

Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om byggande av vägar och järnvägar som omfattas av första stycket.

##### *26 § miljöbedömningsförordningen (2017:966)*

En underrättelse till regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken ska göras snarast efter det att myndigheten eller kommunen i samrådet enligt 6 kap. miljöbalken har fått kännedom om att en verksamhet förbereds som inte omfattas av obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken men som kan antas kunna bli föremål för tillåtlighetsprövning efter förbehåll enligt 17 kap. 3 § miljöbalken.

Därutöver finns det bestämmelser som endast reglerar vissa myndigheters underrättelseskyldighet. Några länsstyrelser har hänvisat till följande bestämmelser.

##### *2 § 3 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion*

Länsstyrelsen ska

3. främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet.

##### *19 kap. 2 § första stycket miljöbalken*

Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, ska förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.



Att det finns en skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt 17 kap. 3 § framgår av 17 kap. 5 §.

Några länsstyrelser samt Havs- och vattenmyndigheten har hänvisat till följande bestämmelse.

#### *1 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter*

Om det i ett mål eller ärende är fråga om tillstånd till vattenverksamhet vars tillåtlighet enligt Kammarkollegiet, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska myndigheten i god tid innan målet eller ärendet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslut meddelas anmäla saken till regeringen.

Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket har hänvisat till följande bestämmelse.

#### *4 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*

Om det i ett mål eller ärende enligt 9 kap. miljöbalken är fråga om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet vars tillåtlighet enligt Naturvårdsverket eller Havs- och vattenmyndigheten bör prövas av regeringen enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, ska verket eller myndigheten i god tid innan målet sätts ut till huvudförhandling eller tillståndsbeslutet meddelas anmäla saken till regeringen.

Slutligen har några länsstyrelser hänvisat till följande bestämmelser, vilka i och för sig inte endast är gällande för länsstyrelserna. De är inte heller specifikt kopplade till underrättelseskyldigheten enligt 17 kap. 5 § miljöbalken.

#### *7 kap. 29 § miljöbalken*

Trots bestämmelserna i 28 b § får tillstånd enligt 28 a § lämnas, om

1. det saknas alternativa lösningar,
2. verksamheten eller åtgärden måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, och
3. de åtgärder vidtas som behövs för att kompensera för förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå kan tillgodoses.

Ett beslut om tillstånd med stöd av första stycket får lämnas endast efter regeringens tillåtelse.

#### *22 § miljöbedömningsförordningen (2017:966)*

Om en statlig myndighet får kännedom om en plan, ett program, en verksamhet eller en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska myndigheten underrätta Naturvårdsverket.

## **2.1.2 En kort sammanfattning av svaren såvitt avser arbetsrutiner**

Utifrån de svar som inkommit från myndigheterna är det endast Trafikverket, vars arbetssätt och interna riktlinjer är beskrivna i myndigheternas skriftliga svar på Naturvårdsverkets frågor, som har särskilda rutiner för när underrättelse ska ske enligt 17 kap. 5 § miljöbalken och hur arbetet med dessa ärenden ska handläggas på myndigheten. För övriga myndigheter hanteras underrättelseskyldigheten istället inom ramen för de rutiner som finns för normal ärendehantering. Myndigheterna har i olika detaljeringsgrad beskrivit hur de allmänna rutinerna ser ut. Det kan också konstateras att majoriteten av myndigheterna inte har underrättat regeringen om någon verksamhet under de senaste 20 åren.

Flertalet länsstyrelser har angett att de har goda förutsättningar att inom länet kunna identifiera verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken, bl.a. eftersom länsstyrelserna deltar i alla samråd för prövningsärenden och deltar i tillståndsprövningar. Exempelvis har Länsstyrelsen i Dalarna angett att eftersom länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande och samordna olika samhällsintressen samt har flera tillsynsuppgifter är det myndighetens uppfattning att den har goda förutsättningar att identifiera sådana verksamheter inom länet. Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten har angett att myndigheterna tillämpar prioriteringskriterier för att välja ut de ärenden som myndigheten ska engagera sig i. Detta eftersom myndigheterna inte har möjlighet att delta i alla de ärenden som de årligen får tillfälle att delta i. Naturvårdsverket har även uppgett att myndighetens prövningsenheter har grovgallringsdokument som innebär att vissa ärenden sorteras bort av administrativ personal utan att sakkunnig handläggare tar del av dem. Detta har lyfts som en riskfaktor i Naturvårdsverkets redogörelse eftersom det finns en viss risk för att ärenden som omfattas av underrättelseskyldigheten gallras bort.

Riksantikvarieämbetet har angett att myndigheten kan få kännedom om verksamheter och åtgärder i ett tidigt skede genom verksamhetsutövarens samrådsförfarande eller i ett senare skede genom att myndigheten kontaktas genom bl.a. remisser från prövningsmyndigheterna. Vidare har myndigheten uppgett att det framstår som godtyckligt vilka ärenden som kommer till dess kännedom.

Myndigheterna har i olika grad resonerat kring hur bedömning görs av om en verksamhet omfattas av kriterierna i 17 kap. 3 § miljöbalken. Den övergripande bilden är att flera myndigheter upplever att det finns ett behov av vägledning kring hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas. Se mer om detta i avsnitt 2.3.

Flera myndigheter har lyft fram att de bedömningar som görs inom ramen för ett ärende vid behov sker efter överväganden med personer med olika kompetenser och yrkesroller. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har uppgett att kunskap även kan inhämtas externt. Trafikverket har uppgett att inom ramen för större projekt kan myndigheten föra dialog med aktuell länsstyrelse eller andra samrådsförfaranden.

Några länsstyrelser har endast angett att det saknas rutiner, att myndigheten inte har någon erfarenhet av bedömningar enligt 17 kap. miljöbalken och att det inte finns någon särskild rutin eftersom frågan om underrättelse aldrig har aktualiserats. Sveriges kommuner och regioner avböjde medverkan i dialogen med hänvisning till begränsad erfarenhet av underrättelser enligt 17 kap. 5 § miljöbalken.

Ett flertal av myndigheterna har uttryckt att det är positivt att frågan om underrättelseskyldigheten och hur myndigheterna arbetar med denna har lyfts genom den dialog som utförts inom ramen för detta regeringsuppdrag. Många ser ett behov av att utarbeta interna rutiner på myndigheten för att säkerställa att frågan uppmärksammas i ett tidigt skede i varje ärende. Exempelvis har Länsstyrelsen i Västmanland angett att den i samband med besvarandet av frågorna om arbetsätt och tillämpning har justerat sin samrådsrutin så att länsstyrelsen kommer ihåg att ställa sig frågan om regeringen borde underrättas i det enskilda fallet.

## 2.2 I vilket skede i varje slags planeringsprocess bör underrättelse ske?

Samtliga myndigheter, förutom enstaka länsstyrelser som inte avgett någon uppfattning i frågan med hänvisning till att erfarenhet av bedömningar enligt 17 kap. miljöbalken saknas, är eniga om att underrättelse bör ske i ett så tidigt skede som möjligt. Länsstyrelserna i Dalarna och i Skåne har uppgett att så bör ske för att inte riskera att prövningstiden förlängs i onödan. Riksantikvarieämbetet har angett att tillståndsprövning av ekonomiskt och funktionellt sammanhängande projekt, enligt myndighetens erfarenhet, i praktiken delas upp i mindre prövningar som görs av olika prövningsmyndigheter och ibland vid olika tidpunkter. Som exempel anges transportinfrastrukturåtgärder, gruvdrift och annan industriverksamhet. Myndigheten menar att en prövning enligt 17 kap. miljöbalken kan möjliggöra en samlad och tidig bedömning av projekt med omfattande och kumulativ påverkan, varför underrättelse bör ske tidigt i processen trots att det då kanske råder osäkerhet kring verksamhetens påverkan.

Vad gäller angivande av en mer exakt tidpunkt har myndigheterna resonerat på olika sätt. Länsstyrelsen i Uppsala har uppgett att underrättelse bör ske i samband med samrådsfasen och när sökanden har lämnat in en tillståndsansökan.

Länsstyrelserna i Halland och Södermanland har uppgett att underrättelse bör ske redan i samrådsskedet. Den senare har också uppgett att tillåtligheten bör prövas av regeringen innan frågan har avgjorts i första instans. Även Naturvårdsverket har uppgett att det i de allra flesta fall är lämpligast att underrättelse sker i första instans, men har samtidigt påtalat att underrättelse enligt gällande rätt bör kunna komma i fråga även under handläggningen i andra instans. Flera myndigheter har resonerat kring frågan om samrådsskedet är för tidigt för underrättelse.

Länsstyrelserna i Gävleborg och i Västra Götaland har uppgett att det är lämpligt att underrättelse inte sker förrän det finns ett ärende att pröva, detta eftersom alla samråd inte leder till att verksamhetsutövaren ger in en tillståndsansökan. Detta är en synpunkt som också framfördes av Naturskyddsföreningen. Länsstyrelsen i Västmanland har uppgett att det finns en otydlighet kring i vilket skede under samrådet som regeringen vill ha underrättelser och har påtalat att det exempelvis finns verksamhetsutövare som inleder samråd avseende flera olika lokaliseringar för att sedan välja en av dessa. Vidare har samma länsstyrelse uppgett att det finns mer underlag för bedömningen av om underrättelse ska ske när verksamhetsutövaren har lämnat in en tillståndsansökan till prövningsmyndigheten. Naturvårdsverket har uppgett att underrättelse under samrådsskedet kan innebära att regeringen ställs inför frågan om den ska förbehålla sig tillåtlighetsprövning av en verksamhet trots att det inte är säkert att någon ansökan alls kommer till stånd. Samma myndighet har också lyft frågan om det vore en mer resurseffektiv ordning att underrättelse sker först efter det att ansökan om tillstånd har kungjorts, även om frågan om förutsättningarna för att underrätta regeringen föreligger bör uppmärksammas redan under samrådsförfarandet. Detta skulle enligt

Naturvårdsverket ge förutsättningar för att få frågan belyst redan i ett tidigt skede, samtidigt som regeringen får ett bättre underlag för att bedöma om ärendet ska prövas av regeringen eller inte.

För Trafikverkets del stadgas det i 17 kap. 5 § andra stycket miljöbalken att myndigheten ska underrätta regeringen årligen, vilket är en skillnad gentemot den reglering som gäller för övriga myndigheter. Trafikverket har uppgett att underrättelser till regeringen sker samlat en gång per år i samband med den årliga verksamhetsplaneringen. Vad gäller frågan om i vilket skede som underrättelse bör ske har Trafikverket uppgett att prövningen av vilka verksamheter som myndigheten ska underrätta regeringen om är en del i den fysiska planlägningsprocessen och genomförs normalt i skedet för samrådshandling och efter det att eventuell lokaliseringstudering är genomförd. Lokaliseringsprövning och framtagande av en korridor är en förutsättning för att kunna genomföra underrättelse på hållbar grund och på så sätt kunna identifiera och pröva alternativa lösningar.

Vad gäller frågan om vilka förutsättningar som kan påverka tidpunkten för underrättelse har Länsstyrelsen i Södermanland uppgett att under samrådsskedet är tillräcklig information känd för att en bedömning ska kunna göras av om underrättelse ska ske eller inte. Övriga länsstyrelser som haft en uppfattning i frågan, Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket har uppgett att omständigheter som samrådsunderlagets samt ansökans innehåll, omfattning och kvalitet kan påverka tidpunkten. Detsamma gäller omständigheter som att verksamhetsutövaren kompletterar tillståndsansökan med underlag och utredningar eller justerar sina yrkanden under ärendets gång. Naturvårdsverket har uppgett att det exempelvis kan handla om att remissinstanser föreslår ytterligare skyddsåtgärder eller försiktighetsmått som verksamhetsutövaren godtar. Länsstyrelsen i Kronoberg har uppgett att det i vissa fall är uppenbart att underrättelse bör ske först när miljökonsekvensbeskrivningen har bedömts vara komplett. Länsstyrelsen i Skåne har påtalat att nationell vägledning vad gäller exempel på verksamheter som omfattas av underrättelseskyldigheten skulle kunna påverka tidpunkten för underrättelse.

Även under dialogmötet diskuterade deltagarna frågan om tidpunkt för när underrättelse bör ske och om det finns fördelar och nackdelar med tidiga underrättelser. Havs- och vattenmyndigheten påtalade att i det fall underrättelse sker i ett tidigt skede kan den information och det underlag som underrättelsen baseras på vara osäker, vilket kan leda till att regeringen beslutar att inte förbehålla sig tillåtlighetsprövning. Myndigheten uppger att det är oklart vad som sedan händer om det visar sig att en underrättelse behövs.

## 2.3 Något om hur förutsättningarna för tidiga underrättelser kan öka

### 2.3.1 Identifierade svårigheter och utvecklingsområden

Inledningsvis kan konstateras att många myndigheter efterlyser vägledning om hur bestämmelserna som reglerar underrättelseskyldigheten ska tolkas och tillämpas. Översikten av bestämmelser som reglerar underrättelseskyldigheten i avsnitt 2.1.1 visar att det finns flera bestämmelser i lag och olika förordningar som berör myndigheternas underrättelseskyldighet enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Det framgår också att regleringen gällande vid vilken tidpunkt som underrättelse ska ske uttrycks på olika sätt i olika bestämmelser (jfr. exempelvis 26 § MBF med 4 § FMH). Även förutsättningarna för om myndigheten ska underrätta regeringen uttrycks på olika sätt (jfr. exempelvis 4 § FMH och 1 § förordningen om vattenverksamheter där en förutsättning för underrättelse är att de berörda myndigheterna funnit att regeringen bör förbehålla sig prövning av tillåtligheten med 26 § MBF där ett sådant ställningstagande inte är en förutsättning för underrättelseskyldigheten). Detta kan försvåra tillämpningen av bestämmelserna och leda till osäkerhet kring vad som gäller.

Vidare bedömer exempelvis Havs- och vattenmyndigheten att antalet underrättelser skulle kunna öka med tydligare vägledning om underrättelseskyldigheten och att det kan leda till en mer ändamålsenlig och likvärdig hantering såväl inom som mellan myndigheterna. Länsstyrelsen i Stockholms län har svarat att ytterligare vägledning om bestämmelserna med redogörelse för under vilka förutsättningar och kriterier som bedöms kunna utgöra grund för underrättelse enligt 17 kap. 5 § miljöbalken skulle vara till hjälp. Länsstyrelsen i Skåne önskar ökad vägledning om hur rekvisiten *betydande omfattning* och *ingripande slag* i 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken ska tolkas och anser att förarbetena inte ger mycket ledning. Länsstyrelsen i Halland konstaterar att lydelsen i 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ger vid handen att många verksamheter träffas av underrättelseskyldigheten samtidigt som antalet underrättelser i praktiken tycks vara få. Vidare påtalar samma länsstyrelse att avsikten med regeringsprövning förefaller vara att även andra samhällsintressen än miljöintresset ska kunna vägas in, men att sådana ärenden inte når regeringen eftersom urvalskriterierna tar sikte på verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljö. Förhållandet att det råder osäkerhet om hur bestämmelserna ska tolkas och tillämpas får antas inverka på förutsättningarna för att regeringen alls underrättas och att det i så fall sker i ett tidigt skede.

Flera myndigheter nämner också betydelsen av det underlag som sökanden ger in. Havs- och vattenmyndigheten svarar exempelvis att tidpunkten för när underrättelse kan komma att ske kan skilja sig från fall till fall beroende på samrådsunderlaget eller ansökans innehåll, omfattning och kvalitet. Ett annat exempel är Länsstyrelsen i Dalarna som anger att en förutsättning för att

underrättelse ska ske i ett tidigt skede är att myndigheten har tillräckligt med underlag för att kunna bedöma om verksamheten är sådan som omfattas av 17 kap. 5 § miljöbalken. Länsstyrelsen i Skåne anger att när det gäller prövning av miljöfarlig verksamhet sker bedömningen av om verksamheten är av betydande omfattning eller ingripande slag utifrån om den bedöms ge upphov till betydande påverkan på människors hälsa eller miljön trots villkor om utsläpps begränsningar och andra skyddsåtgärder. Givet att frågan om vilka utsläpps begränsningar och andra skyddsåtgärder som kan komma ifråga inte alltid kan förutses tidigt i processen, bör det påverka tidpunkten för när underrättelse sker om myndigheterna ska beakta möjliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått i bedömningen av om en verksamhet är av betydande omfattning eller ingripande slag.

En annan fråga som har berörts i dialogen, och som har betydelse för hur tidigt en underrättelse kan ske, är huruvida myndigheten i underrättelsen bör ta ställning till om regeringen ska förbehålla sig prövningen eller inte. Myndigheterna bör ha möjlighet att bedöma om en verksamhet omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken, men eftersom bestämmelsen i fråga om regeringsprövning inte är tvingande och omfattar politiska överväganden kan det vara svårt för myndigheter att ta ställning till om regeringen bör förbehålla sig tillåtlighetsprövning av en verksamhet eller inte. I skälen för regeringens förslag om införande av bestämmelser om regeringsprövning i 17 kap. miljöbalken framhölls vikten av regeringens möjlighet att utöva politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Vidare angavs bl.a. att prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras i verksamheter som kan komma ifråga för regeringsprövning inte sällan rymmer samhällsfrågor som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv och att de bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden.<sup>2</sup> Frågan har betydelse för underrättelsens tidpunkt eftersom myndigheten, om den anser att den ska ta ställning i frågan, kan behöva ett mer omfattande underlag för sin bedömning än vad som finns tillgängligt tidigt i processen. Detta kan illustreras med följande exempel.

Trafikverket har angett att myndigheten tar ställning till frågan om huruvida regeringen bör förbehålla sig rätten att tillståndspröva verksamheten genom det urval av objekt som man anser är aktuella för prövning enligt 17 kap. 3 § miljöbalken. Trafikverket har framhållit att för myndighetens projekt och möjligheter att ta fram underrättelser gäller ett generellt antagande om att processen för utredning och planläggning behöver ha kommit så långt att underlag för ett ställningstagande finns. Vidare ser Trafikverket, med detta som utgångspunkt, att möjligheterna att tidigarelägga underrättelserna är begränsade. Länsstyrelsen i Västra Götaland har svarat att underrättelsen i sig är en uppmaning om att en regeringsprövning bör ske. Riksantikvarieämbetet har angett att det är lämpligt att myndigheten tar ställning och att ställningstagandet motiveras. Naturvårdsverket har i något fall angett i underrättelsen att myndigheten bedömer att regeringen bör pröva tillåtligheten, i andra fall har myndigheten stannat vid att

---

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 435 ff.

konstatera att rekvisiten i 17 kap. 3 § miljöbalken är uppfyllda och att underrättelse därför ska ske enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten har svarat att myndigheten ännu inte har underrättat regeringen i något fall, men att man inte utesluter att myndigheten i underrättelsen skulle ta ställning till om regeringen bör förbehålla sig rätten till prövning.

Riksantikvarieämbetet har påpekat vikten av att de nationella myndigheterna och länsstyrelserna samverkar kring bedömningar av vilka verksamheter och åtgärder som regeringen ska underrättas om. Detta eftersom de verksamheter som kan komma ifråga för underrättelse till regeringen ofta är sådana som innebär en komplex påverkan på miljön och att fler än en myndighet därför kan ha anledning att ta upp frågan om underrättelse ska ske.

Slutligen lyfter flera myndigheter fram att interna rutiner kan öka förutsättningarna för att underrättelser till regeringen sker i ett tidigt skede. Länsstyrelsen i Halland anger exempelvis att förutsättningarna ökar med dokumenterade rutiner för hur underrättelse ska göras efter samrådet. Länsstyrelsen i Kronoberg framför vikten av en tidig dialog internt med bl.a. jurister. Länsstyrelsen i Uppsala har svarat att myndigheten kommer att se över behovet av en checklista eller handläggningsrutin som stöd för att identifiera verksamheter som omfattas av underrättelseskyldigheten. Även Naturskyddsföreningen har påtalat att det är viktigt att det finns rutiner för myndigheternas arbete med underrättelseskyldigheten och har framfört att det utan sådana rutiner finns en risk för stuprör inom myndigheterna, dvs. att kunskap som finns internt inte alltid når fram till den som hanterar ett prövningsärende. Frågan behandlades på dialogmötet och de myndighetsrepresentanter som deltog bedömde att interna beredningsrutiner finns som säkerställer inhämtande av relevant kunskap.

## 2.4 Andra frågor som myndigheterna bedömer är relevanta för tillämpningen av 17 kap. 5 § miljöbalken

En generell iakttagelse utifrån vad som har framkommit i dialogen är att många myndigheter har uttryckt osäkerhet kring hur rekvisiten i 17 kap. 3 § miljöbalken ska tolkas. Ett klargörande av hur rekvisiten *betydande omfattning* och *ingripande slag* i 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken ska tolkas kan säkerställa att bedömningen sker på samma sätt hos myndigheterna och att frågan om av vad som är betydande och ingripande inte besvaras relativt vilka verksamheter som typiskt sett förekommer hos respektive myndighet. Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten ska exempelvis enligt myndigheternas respektive instruktion

delta i prövningar som har stor betydelse för miljön.<sup>3</sup> Det kan därför få betydelse för utfallet om bedömningen av vad som är betydande omfattning görs utifrån vilka verksamheter som vanligtvis hanteras på myndigheten eller bredare.

Ytterligare något som har framkommit i dialogen om vad som påverkar myndigheternas benägenhet att underrätta regeringen om pågående prövning är en farhåga för att prövningen ska ta längre tid. Länsstyrelsen i Norrbotten anför exempelvis att mot bakgrund av det arbete som pågår med att effektivisera tillståndsprövningen bör det säkerställas att regeringen bara underrättas om ärenden i de fall det är befogat. Länsstyrelsen i Västra Götaland påtalar att det är viktigt att regeringsprövningen inte tar för lång tid eftersom myndigheten i så fall kan dra sig för att anmäla ett ärende till regeringen.

Under dialogmötet framfördes också att det finns en osäkerhet hos myndigheterna gällande hur processen efter underrättelse till regeringen går till och att denna osäkerhet kan vara en omständighet som påverkar myndigheternas benägenhet att underrätta. Några länsstyrelser uppgav att de skulle vilja få en beskrivning av hur processen är tänkt att gå till där också skillnaden belyses mellan en prövning där regeringen inte underrättas i förhållande till en prövning där regeringen underrättas och beslutar att förbehålla sig tillåtlighetsprövning. Ökad kunskap om de processuella bestämmelserna skulle kunna bidra till att underrättelser sker i högre utsträckning.

Tillämpningen kompliceras kanske också av att regeringsprövning kan komma till stånd utifrån andra bestämmelser än 17 kap. 5 § miljöbalken och då utifrån andra kriterier. I förarbeten till 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, som gäller Havs- och vattenmyndigheten samt Naturvårdsverket, anges exempelvis att det endast är mål där miljöintresset står mot ett annat allmänt intresse som ska överlämnas och att utgångspunkten bör vara att bedömningen av ärendet verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida.<sup>4</sup>

Under dialogmötet framfördes också att ett beslut av regeringen att förbehålla sig tillåtlighetsprövning inte är avhängigt en underrättelse enligt 17 kap. 5 § miljöbalken. Det är osäkert i vilken grad det påverkar myndigheternas benägenhet att underrätta regeringen, men mot bakgrund av att det i Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU10 avseende tillståndsärendet om utbyggnad av raffinaderi i Lysekil<sup>5</sup> anges att regeringen inte håller sig informerad om ansökningar om tillstånd till verksamheter som omfattas av 17 kap. 3 § miljöbalken på annat sätt än genom underrättelser enligt 17 kap. 5 § miljöbalken eller från enskilda är detta en fråga som vi vill uppmärksamma.

<sup>3</sup> Se 3 § 4 förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och 5 § 3 förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

<sup>4</sup> Prop. 1997/98:45 del 2, sid. 235.

<sup>5</sup> Konstitutionsutskottets betänkande KU2020/21:KU10, avsnitt 3.4, sid. 165.



### 3. Källförteckning

Regeringen (1997). Regeringens proposition 1997/98:45 Miljöbalk del 1 och 2.

Konstitutionsutskottets betänkande KU2020/21:KU10 (2020).

Granskningsbetänkande hösten 2020.

## 4. Förteckning över bilagor

Bilaga 1	Naturvårdsverkets skrivelse till myndigheterna
Bilaga 2	Havs- och vattenmyndigheten
Bilaga 3	Länsstyrelsen i Bleking
Bilaga 4	Länsstyrelsen i Dalarna
Bilaga 5	Länsstyrelsen i Gävleborg
Bilaga 6	Länsstyrelsen i Halland
Bilaga 7	Länsstyrelsen i Jönköping
Bilaga 8	Länsstyrelsen i Kronoberg
Bilaga 9	Länsstyrelsen i Norrbotten
Bilaga 10	Länsstyrelsen i Skåne
Bilaga 11	Länsstyrelsen i Stockholm
Bilaga 12	Länsstyrelsen i Södermanland
Bilaga 13	Länsstyrelsen i Uppsala
Bilaga 14	Länsstyrelsen i Värmland
Bilaga 15	Länsstyrelsen i Västernorrland
Bilaga 16	Länsstyrelsen i Västmanland
Bilaga 17	Länsstyrelsen i Västra Götaland
Bilaga 18	Länsstyrelsen i Örebro
Bilaga 19	Länsstyrelsen i Östergötland
Bilaga 20	Naturvårdsverket
Bilaga 21	Riksantikvarieämbetet
Bilaga 22	Trafikverket