

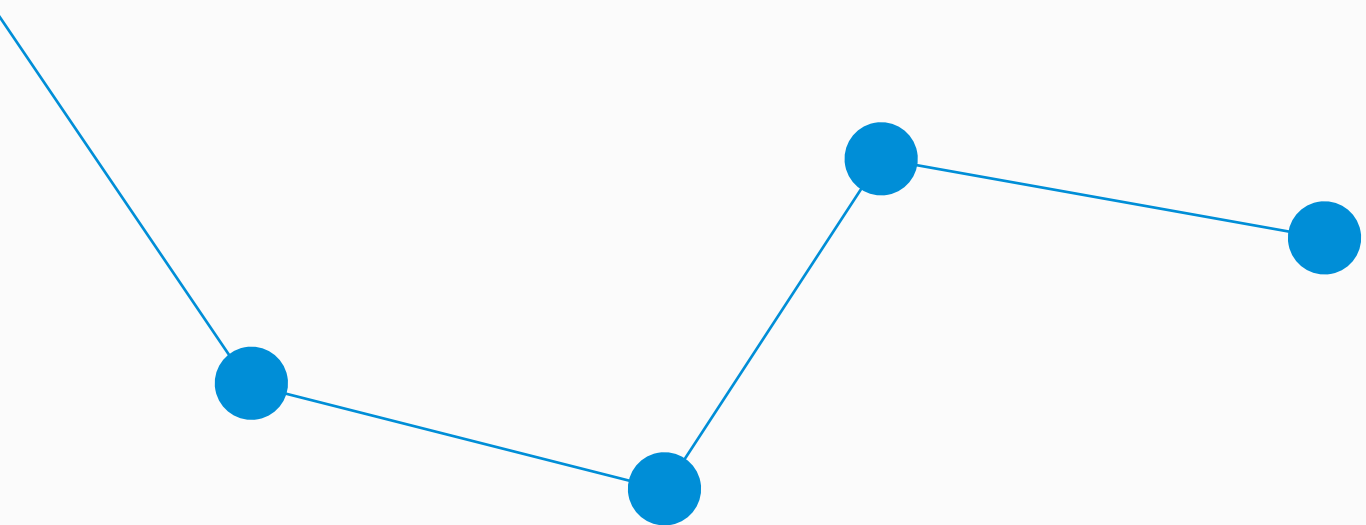
# Balanskommissionens lösningsrapport

6 förslag för grön omställning



**BALANSKOMMISSIONEN**





1. Korta tiden för investeringar och tillståndsprövningar ..... sid 6

2. Skapa förutsebarhet och likformighet i tillståndsprocesser ..... sid 8

3. Bättre proportionalitet i myndigheternas utredningskrav ..... sid 10

4. Avgränsad kravställning och färre prövningsinstanser ..... sid 14

5. Rimlig avvägning mellan naturvärden och produktionsmark ..... sid 16

6. Begränsa prövning enligt miljöbalken – jämför med brottsbalken ..... sid 18

Utredningsuppdrag för en bättre balans ..... sid 20

# Inledning

## Hur kan politik och näringsliv samverka för en uthållig omställning?

**Sveriges omställning mot ökad hållbarhet är en internationell framgångssaga. Som utpräglad industrination är nyckeln till omställningen av Sverige en nära samverkan mellan politiska ambitioner och industriell utveckling. Befintliga verksamheter har kunnat utvecklas och förbättras med hjälp av en modern miljölagstiftning och lösningsorienterade myndigheter.**

Vår förmåga att hitta nya lösningar på gamla problem innebär att vi har lyckats förena tillväxt med minskad miljöpåverkan, även när det gäller utsläpp av växthusgaser. De svenska industrierna är drivkraften bakom omställningsarbetet. Innovativa och framåtblickande företag har tillsammans med politiken förenat tillväxt, stigande välbefinnande och förbättrad miljö.

Vi ser nu hur omställningshastigheten saktar ner. Sveriges minskning av koldioxidutsläpp förefaller ha avstannat och i slutet av 2019 kom rapporter om att utsläppen istället ökar.

Industrins vilja och förmåga att ställa om hindras av att teknik- och verksamhetsutveckling inte längre bejakas av lagstiftning och tillämpning. Ett allt mer stelbent fokus på bevarande har ersatt den tidigare starka utvecklingsandan.

Möjligheterna att förbättra dagens industriella processer, energiproduktion och jord- och skogsbruk har försämrats väsentligen.

Balanskommissionens medlemmar består av ledande aktörer inom svenska basnäringar. Vi ser hur viktiga investeringar som gynnar en hållbar utveckling fördröjas och ibland uteblir helt. Det handlar om såväl etablerade verksamheter som framtids-satsningar inom infrastruktur, energiförsörjning och produktion baserad på förnybara resurser. Som illustration:

Det kan ta upp till 10 år att byta till nya mer effektiva vattenturbiner i vattenkraftverk på grund av det lapptäcke av regleringar och myndigheter som hanterar vattenverksamheter och naturnära miljöer.

Antalet samråd för nya vindkraftsprojekt har halverats mellan 2014 och 2018 och detsamma gäller antalet avgjorda ärenden. Det är inte ovanligt att det tar tio år att få ett godkännande från det att processen påbörjas, och då handlar det bara om själva vindkraftverken.

Elnäten i Sverige är runt 25 år gamla i snitt med det äldsta stamnätet i Europa. Centrala förstärkningar av elnätet för att klara elektrifieringen riskerar att inte vara utbyggda i tid. Även här finns

betydande problem med tillståndsprocesser som kan ta upp till 10–15 år.

Verksamhetsutveckling för ett mer hållbart skog- och jordbruk blir allt svårare på grund av de många, ibland motstridiga lagar och regler som styr markanvändning. Dessutom har ny brytning av basmetaller, som är nödvändiga komponenter i elektrifieringen, i praktiken omöjliggjorts i Sverige.

Detta skadar Sveriges konkurrenskraft, men motverkar också svensk industris möjligheter att vara med och bidra i den globala omställningen. Att ersätta fossila bränslen med fossilfri el och bio-bränslen kommer att spela en avgörande roll i klimatomställningen, framförallt i de två största utsläppssektorerna, industri- och transportsektorn. De flesta bedömningar pekar på att den svenska elanvändningen kommer att behöva öka med över 40 procent till år 2045 om vi ska klara klimatmålet.

Tillsammans har de svenska basnäringarna och infrastrukturen en nyckelroll i Sveriges hållbarhetsarbete.

FN har antagit 17 globala utvecklingsmål som pekar ut riktningen för att alla världens länder ska uppnå ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbara samhällen till år 2030.

Balanskommissionens medlemmar som är ledande aktörer inom respektive sektor, har en avgörande roll för att Sverige ska nå FN:s hållbarhetsmål.

Vi bidrar till den hållbara omställningen bland annat genom att:

- Modernisera lantbruket, minska CO<sub>2</sub>-utsläppen och öka Sveriges grad av självförsörjning.
- Säkra tillgången på förnybar skogsråvara och skapa nya hållbara material och produkter.
- Möjliggöra elektrifiering av hela samhället med hjälp av viktiga basmetaller.
- Öka andelen fossilfritt och förnybart i energimixen.
- Förbättra infrastruktur för produktion, överföring och lagring av energi.
- Skapa kvalificerade och säkra jobb i basnäringar över hela landet och därmed bidra till den ekonomiska och sociala hållbarheten.

Sveriges lagar och ramverk behöver följa med sin samtid. I syfte att bättre stödja en hållbar utveckling – ekologiskt, ekonomiskt och socialt – behöver svensk lagstiftning och tillämpning ses över.

Mycket av den svenska synen på miljöprövning och tillstånd har sin grund i miljöbalken som vid sin tillkomst var en viktig och för sin tid banbrytande lagstiftning. Tjugo år senare ser Sveriges och världens utmaningar delvis annorlunda ut. Klimatfrågan i kombination med växlingen från ändliga resurser till förnybara - och insikten om att den rika världen behöver bistå utvecklingsländerna i hållbar utveckling - ledde fram till FN:s hållbarhetsmål.

Utän hänsyn till klimatnytta och grön omställning blir tillståndsprocesserna för ny verksamhet, eller för ombyggnation av befintliga verksamheter, ofta stoppade av otydliga direktiv på myndighets-

nivå. Balanskommissionens medlemmar upplever allt oftare hur långsiktiga politiska ambitioner antagna av riksdagen – som skogsprogrammet, livsmedelsstrategin och mineralstrategin – inte går att verkställa på grund av att offensiva satsningar hindras av myndigheters tillämpning av motstående regelverk.

Lösningen är att ge kommunernas, regionernas och statsförvaltningens olika grenar ett tydligare uppdrag att främja näringslivsprojekt som bidrar till omställning och till de strategier som antagits av

riksdagen. Det kan handla om att stärka främjandeuppdraget i länsstyrelserna, att säkerställa att myndigheter och kommuner som medverkar i miljötillståndprocesser även värderar projekt utifrån global klimatnytta, grön tillväxt och hållbar utveckling.

I den här rapporten har Balanskommissionen samlat ett antal konkreta förslag på hur Sverige återigen ska ta ledartröjan i det globala hållbarhetsarbetet – genom att hitta en bättre balans mellan bevarande och utveckling – och på så vis släppa loss innovationskraften i hela näringslivet.



# 1 Korta tiden för investeringar och tillståndsprövningar



Alla investeringar i industri eller infrastruktur är tidskritiska i någon aspekt. Idag är den genomsnittliga tiden från beslut till färdigställande av större investeringar minst fyra år, men skillnaderna mellan olika typer av verksamheter är stora. Det är inte ovanligt att det kan ta upp till tio år att slutföra och genomföra en större investering när tillståndsprocesserna vägs in. Även avseende mindre investeringar, som att göra ändringar i befintlig verksamhet i små och medelstora företag, kan snitttiden uppgå till fyra till fem år.

För större och ofta uppmärksammade verksamheter ligger den stora tidsåtgången i samband med tillståndsprocesserna. I ett överklagat mål, vilket är mycket vanligt vid större tillståndsprocesser, ligger 60 procent av tiden i domstolsprocessen. Endast 40 procent av den totala tidsåtgången ligger i förarbetet, det som görs innan ansökan skickas in, men bolagen lägger den absoluta merparten av sitt arbete där.

En helt central del av ett bättre investeringsklimat är därför att effektivisera tillståndsprocesserna, bland annat genom bättre samordning mellan statens olika intressenter. Det är idag inte ovanligt att en verksamhet som t ex berör både markanvändning och vatten (ofta skogs- och jordbruk, gruvor eller vattenkraft) har fyra olika myndigheter som bevakar olika typer av ekologisk hållbarhet, men ingen myndighet som har ansvar för att väga in ekonomisk och social hållbarhet (arbetstillfällen, näringsutveckling, lokal livskraft). Bevisbördan på företagen blir betydande, och det är inte ovanligt att myndigheterna överklagar varandra, vilket inte är rimligt.

Ett annat sätt att underlätta och effektivisera tillståndsprocesserna är att göra mindre ändringstillstånd till huvudregel, när delar av en anläggning ska ersättas. Om ansvariga myndigheters utgångspunkt är att även mindre förändringar ska föranleda fullständig omprövning riskerar investeringen att bli onödigt tidskrävande – eller att helt utebli.



## Tio-årig tillståndsprocess för att byta turbiner i 100-årigt vattenkraftverk i Dalälven

Under 2007 meddelade Fortum att man ville bygga ut vattenkraftverket i Dalälven. Ett samråd med Länsstyrelsen Uppsala och Länsstyrelsen Gävleborg, Tierps kommun samt närboende genomförs under våren 2007. I oktober inkom Fortum med ansökan om att få förnya den gamla kraftstationen med en ambition om byggstart 2010.

2010 ligger tillståndsfrågan fortfarande på Miljödomstolens bord. Protester från organisationer och myndigheter som menar att utbyggnaden skulle påverka vattentillgången och därmed den biologiska mångfalden i Natura 2000-området i Båtfors nedströms fördröjer ärendet.

2010 beslutar Miljödomstolen att överlämna frågan om förnyelse av stationen till regeringen. Man har då konstaterat att anläggningen i drift inte skulle påverka miljön nämnvärt, men att påverkan kan ske under den fyra månader långa byggtiden. Regeringen säger därför nej till planerna.

2012 ger Mark- och miljödomstolen klartecken för att förnya kraftverket efter att Fortum modifierat

planerna och delat upp byggetapperna av verket. Beslutet överklagades av sex myndigheter och organisationer som hävdade att man inte gjort tillräckliga utredningar kring hur förändrade vattenflöden skulle påverka naturvärden och fisk nedströms.

2013 går Mark- och miljööverdomstolen på de överklagandes linje och upphäver tillståndet att förnya kraftverket.

2015 lämnar Fortum in en ny ansökan om miljö-tillstånd för att förnya den gamla kraftstationen. Denna gång handlar dock ansökan om att förnya och ersätta turbinerna och inte hela kraftverket.

2017 kommer beslut från Mark- och miljödomstolen att man ger tillstånd till förnyelsen. Beslutet överklagas dock av Länsstyrelsen i Uppsala län, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet samt Havs- och vattenmyndigheten.

2018 avslår Mark- och miljööverdomstolen tillståndet till förnyelse/turbinbyte. Skälen är att man inte anser att skyddsåtgärderna för fiskbeståndet är tillräckliga.

# 2 Skapa förutsebarhet och likformighet i tillståndsprocesser

En viktig förklaring till processernas långa tidsåtgång är att kravnivåerna ofta är luddigt och inte sällan godtyckligt formulerade. Det finns också olikheter i kravnivåer mellan regioner för samma typ av verksamheter. Skillnaderna kan inte förklaras av faktorer som lokalisering eller verksamhetstyper utan handlar om hur olika länsstyrelsen kan välja att tillämpa olika kravnivåer på likartad verksamhet.

Ju större osäkerhet desto längre tid tar processerna, men oförutsägbarheten är också ett hinder mot att alls genomföra investeringar. Det finns gott om exempel på nya investeringar där företagen väljer lokalisering utifrån vilken länsstyrelse som bäst förefaller klara av avvägningarna mellan bevarandebalansen och utvecklingsintressen.

Ofta står det ansökande bolaget ensamt i att försvara de positiva effekterna av projektets genomförande, även om det uppenbart är en verksamhet som bidrar till hållbar utveckling. Samtidigt är processer för miljöprövning ofta oförutsägbara, långdragna och kostsamma för företagen, med icke koordinerade inlagor, ofta från flera olika statliga myndigheter. I detta avseende skiljer sig miljöprövningsprocessen från prövning enligt brottsbalken

eller plan- och bygglagen. Antalet myndigheter som känner sig kallade att försvara natur- och miljöintressen är långt fler än de som ska värna ekonomisk och social utveckling.

Det måste finnas en förutsebarhet och likformighet i kravnivåer, tillståndsprocesser och domslut. Ibland saknar ansvarig myndighet vägledande principer, vilket riskerar att leda till godtycklig tillståndsprövning och reaktivitet gentemot andra myndigheters synpunkter.

Idag hanteras inte målkonflikter inom tolkning och tillämpning förrän i domstol – utfallet blir rättsosäkert och till sist beroende av tolkning från enskilda domare. Denna obalans måste ses över och rättas till. Det måste åligga statens olika intressenter att samordna sitt agerande, samt att balansera överklaganden och avslag utifrån ett bevarandeperspektiv med ett främjande- och utvecklingsperspektiv. Det främjande-uppdrag som tidigare låg inom länsstyrelserna, och därmed hade en naturlig plats i den lokala tillståndsprövningen, ligger nu utspritt på regionerna och i viss mån på Tillväxtverket, och ingen av de aktörerna har en given roll i tillståndsprocesserna.



## Oförutsägbar tillämpning av artskyddsförordningen drabbar små skogsägare hårt

Den oförutsägbara tillämpningen av Artskyddsförordningen drabbar enskilda markägare samtidigt som den undergräver förtroendet för såväl lagstiftningen som myndighetsutövningen. I dagsläget pågår ett antal domstolsprocesser för att avgöra om markägaren är berättigad till ersättning eller ej när brukanderätten inskränks. Ett exempel på ett sådant fall är en markägare i Bollebygds kommun i Västra Götaland.

När avverkningsanmälan skickades in återkom Skogsstyrelsen med information om att det fanns en tjäderspelsplats på grannfastigheten, 400–800 meter från de områden där man ville avverka. Därav behövde särskild hänsyn tas, eftersom tjädern skyddas enligt Artskyddsförordningen.

Det tog sedan elva månader innan Skogsstyrelsen tog ett beslut och gav beskedet att markägarna inte fick avverka i den omfattning som var planerat. De skulle inte heller få någon ersättning för de bredare kant-zoner och grupper av träd som skulle behöva lämnas kvar. Totalt handlade det om uppskattningsvis 500 000 kronor i förlorade intäkter, mätt i aktuella virkespriser vid tidpunkten. Skogsstyrelsens beslut överklagades till Mark- och miljödomstolen i Växjö, där markägarna förlorade. Ärendet gick då vidare till den andra och sista instansen, Mark- och miljööverdomstolen.

Mark- och miljööverdomstolen i Stockholm slog fast att skogsägarna inte får avverka sin skog som de vill utan måste ta extra hänsyn till tjädernas livsmiljö. Frågan om ersättning tar domstolen inte ställning till. För att få ut ersättning för den skog som markägarna ej kan avverka tvingas de stämma staten. 2018 inlämnades en stämning mot staten, i syfte att reda ut ersättningsfrågan. Det fallet är inte avgjort ännu, halvårskiftet 2020.

# 3 Bättre proportionalitet i myndigheternas utredningskrav

I de krav som ställs på förarbete och utredningar under en process uppkommer ofta diskussioner om vad som är rimlig omfattning. I en process kan ofta myndigheter ställa långtgående krav på utredningar av sakförhållanden som kan vara oproportionerliga i förhållande till den sökta verksamheten.

Från myndighetens utgångspunkt kan det dock vara bra att veta hur t.ex. markförhållandena är – även om det saknar relevans för de frågor som är föremål för utredning i prövningen av verksamheten. På samma sätt kan krav på villkor ställas vars miljömässiga effekter kan diskuteras. I sådana fall avvisas ofta kraven av domstolen men verksamhetsutövaren tvingas lägga tid och resurser på att motbevisa behovet av kravnivån. Detta agerande från

myndigheterna måste upphöra. Genom att skapa bättre proportionalitet i utredningskraven kan de redan höga kostnaderna för att ansöka om tillstånd minska, samtidigt som tillståndsprocessen blir mer förutsägbar. Exemplet Laver nedan belyser konsekvenserna av oproportionerliga utredningskrav.

Det finns också gott om exempel på bristande proportionalitet i bedömningar som görs av myndigheter, som i exemplet från Arise.

Vad är en rimlig avvägning mellan samhällets intresse av utbyggnad av förnybar energi och "ostörd horisont" vid en kulturbyggnad – där det i själva verket är huset och interiören, inte marken runt huset som är världsarv?



## Tio vindkraftsverk stoppades för "en ostörd horisont" fyra kilometer från Hälsingegård

Arise samarbetspartner ansökte om tillstånd för uppförande och drift av en vindkraftspark med 51 verk vid Skaftåsen i Härjedalens kommun. Länsstyrelsen Gävleborg och Föreningen för småskalig vindkraft i Lillhärdal överklagade dock Mark- och miljödomstolens tillståndsbeslut till Mark- och miljööverdomstolen. I Mark- och miljööverdomstolen fick Riksantikvarieämbetet, som inte hade yttrat sig under inledande samrådsfas, möjlighet att yttra sig. Riksantikvarieämbetets och Länsstyrelsen Gävleborgs yttrande låg till grund för ett avslag på 10 av 51 potentiella vindkraftverk vid Skaftåsen. Mark- och miljööverdomstolens huvudsakliga domskäl handlade om risken att uppförandet av vindkraftsparken skulle innebära påtaglig skada på riksintresset Fågelsjö Finnmarksby genom att störa den orörda horisonten vid riksintresset.

Bakgrunden är att Fågelsjö Finnmarksby, en storbondegård med anor från 1600-talets skogsfinnska tradition, ligger drygt fyra kilometer ifrån Sjöaberget - där en del av verken i parken var tänkta att uppföras. Fågelsjö Gammelgård i Finnmarksbyn är en av sju Hälsingegårdar på UNESCO:s världsarvslista och är också utpekad som ett riksintresse.

Det är framförallt de målade interiörerna vid Fågelsjö samt gårdarna i sig som föranlett utpekandet.

Verken skulle anläggas drygt fyra kilometer från byn men Riksantikvarieämbetet och Mark och miljööverdomstolen menar att verken skulle påverka "platsens historiska läsbarhet" genom att utgöra det enda moderna, industriella inslaget i miljön – detta eftersom verken skulle synas från de centrala gårdsmiljöerna och huvuddelen av de öppna markerna i området. Trots att parken inte skulle påverka finnmarksbyns status som världsarv, där den obrutna horisonten inte är en faktor, var alltså detta det huvudsakliga domskälet.

Verken på Sjöaberget skulle över huvud taget inte synas från gammelgården – något som Arise visade genom att ta fram fotomontage som visade på en oförändrad horisont vid gården även efter verkens uppförande. Dock syns verken från en del av området som omger gårdarna. Det är alltså möjligt att under en promenad på området skymta verken, och det är också detta som Riksantikvarieämbetet hävdar i sitt yttrande. I domslutet fann domstolen "inte skäl att ifrågasätta myndigheternas bedömning".

## Laver – en kopparfyndighet i Älvsbyn i långbänk hos regeringen

2012 fick Boliden undersökningstillstånd för en potentiell mineralfyndighet man upptäckt i Laver i närheten av Älvsbyn i Norrbotten. Undersökningstillståndet gav Boliden ensamrätt, även i förhållande till markägaren, att kartlägga berggrundens egenskaper. Syftet var att ta reda på om det finns en fyndighet, dess beskaffenhet, hur stor den är och om den är brytvärd. Ett undersökningstillstånd är dock mycket avgränsat och undersökningarna måste följa en rad regler vilket gör att endast grundläggande undersökningsarbete kan genomföras. Arbetet måste utföras med så liten mark- och miljöpåverkan som möjligt. Om negativ påverkan sker måste ersättning betalas.

I fallet Laver var det framförallt kopparfyndigheterna som visade sig vara intressanta. Undersökningarna indikerade att det i området fanns potentiellt intressanta fyndigheter och Boliden beslutade

att ansöka om bearbetningskoncession, något som normalt görs innan miljöprövning. I december 2016 kom beskedet att Bergsstaten säger nej till att ge bearbetningskoncession för gruvan i Laver, där det faktum att man inte gjort en Natura 2000-prövning vägde tungt i beslutet. Tidigare har en sådan tillståndsprövning skett efter att bearbetningskoncession beviljats vilket möjliggjort för gruvbolag att närmare undersöka möjligheterna att bryta malm innan man genomgår en kostsam Natura 2000-prövning. Bergsstatens beslut innebär därför en förändring av praxis där tillståndet måste sökas och fås innan koncession kan beviljas.

Eftersom praxisändringen får stora effekter på möjligheten att undersöka fyndigheter i framtiden valde Boliden att överklaga beslutet. Sedan dess har frågan om Laver legat hos regeringen, som ska ta beslut i processfrågan.





# 4 Avgränsad kravställning och färre prövningsinstanser

Ett system där en ansökan prövas mot flera lagar av en uppsjö av myndigheter blir oundvikligen tidskrävande och ineffektivt. Berörda myndigheter bör arbeta med tydligare vägledande principer för att öka förutsägbarheten och minska godtyckligheten. I detta fall, som handlar om en tioårig process för

att ansluta en vindkraftpark till elnätet, borde behovet och nyttan med en ledning vägts in tydligare under miljöprövningen och Energimarknadsinspektionen (Ei) borde sätta det övergripande nationella intresset av förnybar el i fokus under processen.



# Föränderliga krav och många prövningsinstanser innebar en ca tio år lång process för att förverkliga vindkraftparken Stölsäterberget med dess nätanslutning i norra Värmland

## 2016

Ellevio inleder en egen utredning om förutsättningar för att ansluta vindparken Stölsäterberget i Värmland med en 170 kV ledning. Vindkraftsexploatören har samma år fått ett lagakraftvunnet tillstånd för parken, efter en flerårig tillståndsprocess.

## 2017

I **november 2017** ansöker Ellevio om nät-koncession för en luftledning för att ansluta vindkraftparken till ansvarig myndighet Energimarknadsinspektionen (Ei). Det blev starten på en närmare tre år lång tillståndsprocess. Tvisten handlar om huruvida ledningen ska vara luftburen eller förläggas under mark. Av tekniska, driftmässiga och ekonomiska skäl är markkabel inte ett realistiskt alternativ på denna spänningsnivå mer än i undantagsfall. Argumentationen fördes tydligt fram varför luftledning är att föredra i Ellevios ansökan till Ei samt i Ellevios bemötande på inkomna yttranden under Ei:s remiss.

## 2019

Ei fattar beslut om koncession efter drygt 15 månaders handläggningstid. Beslutet överklagas av markägare i **april 2019** till Mark- och miljödomstolen pga valet av luftburen ledning. I **oktober 2019** fattar mark- och miljödomstolen beslut om att återförvisa ärendet till Ei för fortsatt handläggning, då de anser att ytterligare fågelinventering behöver göras.

## 2020

Ellevio skickar in en komplettering av koncessionsansökan till Ei och Ei fattar därefter ett nytt koncessionsbeslut i **april 2020**. Även detta beslut överklagas av markägare. Mark- och miljödomstolen avvisar överklagan och koncessionsbeslutet vinner laga kraft i **september 2020** efter att Mark- och miljööverdomstolen inte beviljat prövningstillstånd. Nu återstår processen att säkra rätten till marken. Det sker i första hand genom frivilliga markupplåtelseavtal med berörda markägare. För aktuell ledning antas dock så kallat förtida tillträde behövas för vissa fastigheter då frivilliga markupplåtelseavtal inte förväntas kunna uppnås längs hela ledningssträckan. Ansökan om förtida tillträde skickades in till Lantmäteriet i **oktober 2020**.

## 2021

Planerad byggstart av luftledningen i **augusti 2021**.

## 2022

Planerad driftsättning av ledning i **augusti 2022**.

För att åstadkomma Sveriges planerade energiomställning krävs en omfattande utbyggnad av vindkraften med anslutande ledningar samt nya ledningar för att förstärka nätet. Det måste ske på ett hållbart sätt, men kan samtidigt inte ta orimligt lång tid. Exemplet visar att det sammanlagt tog ca 10 år att få tillstånd en vindpark med dess anslutande ledning. Det är många steg och flera olika prövande myndigheter. Utöver linjekoncession och tillträde till marken behöver nätägaren allt som oftast ytterligare dispenser och tillstånd, exempelvis strandskyddsdispens och dispens från det generella biotopskyddet. Det händer även att Ei i koncessionsbeslutet hänskjuter avgörandet av en sakfråga till länsstyrelsen, genom villkor om samråd med länsstyrelsen.



# 5 Rimlig avvägning mellan naturvärden och produktionsmark



Ett stort hinder inom livsmedelsproduktion, skogsproduktion och jordbruk är dagens oklara och skiftande bedömning av naturvärden och produktionsmark. Med rätt förutsättningar och en enhetlig bedömning kan till exempel en ökad livsmedelsproduktion generera 50 000 nya gröna jobb i hela landet samt ökad export.

Myndigheter som medverkar i miljötillståndsprövningar och processer bör tydligare värdera projekt utifrån klimatnytta, omställning och hållbar utveckling. Med starkare offentliga drivkrafter för att också främja utveckling skapas en balans mellan klimatnytta och bevarandet av värdefulla naturvärden och kulturmiljöer.





## Ströms Vattudal: Nyckelbiotoper stoppar all skörd

En nyckelbiotop är ett område i skogen som i och med sina höga naturvärden anses ha en mycket stor betydelse för skogens växter och djur. I en nyckelbiotop kan det finnas hotade eller sällsynta arter som behöver området för sin överlevnad. Skogsstyrelsens hantering av nyckelbiotoper stoppar i praktiken nästan all skörd inom Holmens skogsinnehav i Strömsunds kommun i Jämtland.

Skogsindustribolaget Holmen äger skogsmark i området längs jämtländska Ströms Vattudal i Strömsunds kommun. I området äger Holmen ca 53 000 hektar (ha) produktiv skogsmark, varav 16 800 ha, motsvarande 32 procent, är frivilligt avsatt för naturvårdsändamål.

Vid en kartläggning av området 2014 konstaterades att 10 000 ha av den brukade skogen var mogen att skörda. Hur mycket som var tillgängligt att skörda var osäkert eftersom Skogsstyrelsen upplevdes succesivt ha sänkt kraven vid sin klassning av nyckelbiotoper.

Holmen anlät därför Skogsstyrelsen att under 2015 göra en nyckelbiotopsinventering på två områden om vardera 200 ha som då var klassade

som produktionsskog. Avsikten var att inventeringen skulle ge vägledning i hur stor andel av skogen, som tidigare bedömdes som produktionsskog, nu kunde vara nyckelbiotop. Inventeringen resulterade i att Skogsstyrelsen ansåg att 380 ha, motsvarande 95 procent, nu var nyckelbiotop.

För att i det fortsatta planeringsarbetet få bra stöd att välja ut de områden som skulle gå att skörda anlät Holmen en tidigare anställd tjänsteman vid Skogsstyrelsen som var välrenommerad nyckelbiotopsinventerare med lång erfarenhet av arbete i det aktuella området. Detta resulterade i att 44 % av den inventerade arealen klassificerades som nyckelbiotop, men att resterande område skulle gå att skörda. Vid den efterföljande mer detaljerade planeringen undantogs ytterligare ca 20 procent som miljöhänsyn.

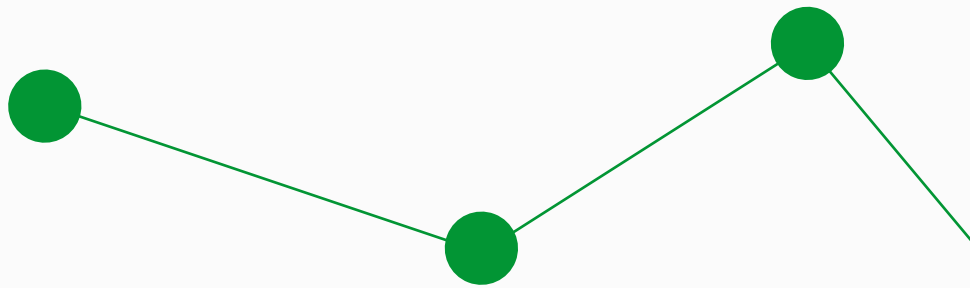
Därefter lämnades avverkningsanmälningar på nio objekt in till Skogsstyrelsen. Efter granskning meddelade Skogsstyrelsen vid samråd att åtta av objekten var nyckelbiotoper, och för det nionde området, som var ovan odlingsgränsen, gavs inget avverkningsstillstånd.

# 6 Begränsa prövning enligt miljöbalken – jämför med brottsbalken

Det som framförallt skiljer prövning enligt miljöbalken och prövning enligt brottsbalken är möjligheten att överklaga. Till skillnad från brottsmål, där den som överklagar måste visa att enskilda intressen påverkas av beslutet, kan beslut och domar överklagas genom att hänvisa till olägenheter från allmän synpunkt. Lägg därtill att mark- och miljödomstolens prövningar alltid kan överklagas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet med flera.

Dessutom är det möjligt att förse domstolen eller prövningsmyndigheten med en stor mängd underlag som ofta saknar relevans för prövningen. Underlaget kan bestå av artiklar, filmer eller diverse skrivelser och detta gör att miljöprövning tar betydligt längre tid och kostar väsentligt mycket mer pengar för den som har ansökt. Utöver det tillåter miljöprövningar att nya synpunkter tas i beaktande efter att domen har tillkännagivits, så länge det gäller förhållanden eller omständigheter som uppstått innan beslutet.

De omfattande prövnings- och överklagandetrymmet i miljöbalken behöver begränsas och stramas upp för ökad rättssäkerhet och minskad tidsutdräkt i processerna. Rimligt vore till exempel att kräva att den som överklagar måste framföra synpunkterna i samrådsfasen och inte endast delta i processens slutskede. Ett liknande krav finns i dagens prövning enligt plan- och bygglagen. Dessutom kan införande av en låg symbolisk avgift minska den stora mängd underlag som skickas in till domstolarna. Avgiften kan utformas så att den inte strider mot Sveriges internationella åtaganden, till exempel har Finland har en liknande avgift idag.



## Vilka är berörda parter och har talerätt/rätt att överklaga domar och beslut?

Miljöprövningsdelegationens (MPD) respektive mark- och miljödomstolens prövning i ansökningsmål (utom vattenmål)	Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser	Kommunens beslut om förhandsbesked, bygglov och marklov	Miljöbrottmål
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sökanden</li> <li>• Naturvårdsverket</li> <li>• Havs- och vattenmyndigheten</li> <li>• Kammarkollegiet</li> <li>• Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och</li> <li>• Länsstyrelsen (MB 22:6)</li> <li>• Lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare i den verksamhet som avses med beslutet (MB 16:12)</li> <li>• Tillsynsmyndighet (MB 16:12)</li> <li>• Enskilda som är berörda</li> <li>• Vissa ideella naturvårds-/ miljöskyddsföreningar (MB 16:13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sökanden</li> <li>• Länsstyrelsen</li> <li>• Enskilda som är berörda under förutsättning att man före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda (PBL 13:11)</li> <li>• Kommunen</li> <li>• Angränsande kommuner och regionplaneorgan</li> <li>• Vissa ideella naturvårds-/ miljöskyddsföreningar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sökanden</li> <li>• Enskilda som är berörda</li> <li>• Kommunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den åtalade</li> <li>• Det företag som gjorts föremål för åklagarens talan om företagsbot eller förverkande</li> <li>• Åklagaren</li> <li>• Ev målsägande</li> </ul>

Tabellen visar vilka parter som har rätt att överklaga domar och beslut i olika typer av prövningar.



# Utredningsuppdrag för en bättre balans

Dagens miljöprövningar och tillståndsprocesser är ofta kostsamma både för samhället, myndigheterna och det enskilda företaget. Eftersom myndigheterna inte har något skäl att beakta kostnadseffektiviteten vare sig av processen eller de krav som ställs saknas vare form av incitament att begränsa tidsåtgång eller resursåtgång hos sökanden. För att tillståndsprocesser och annan myndighetsutövning ska

effektiviseras måste det skapas tydligare drivkrafter i den offentliga förvaltningen att öka kostnadseffektiviteten. Dels kan det handla om att korta handläggningstiderna eller att myndigheternas service-skyldighet stärks. Balanskommissionen bedömer att problemen med både regelverk och tillämpning är så pass betydande att de behöver utredas och belysas i grunden.

## Hur tillvaratas balansen i tillståndsprövningarna?

Stora investeringar i bland annat energi, infrastruktur och skog behöver göras från stat och näringsliv för att kunna ställa om till det nya hållbara Sverige. Samtidigt måste sådana investeringar vägas mot en hållbar utveckling och miljöintressen. En stor andel av myndighetsbesluten fattas av länsstyrelser. Hur ser regionerna själva på frågan hur miljö- och bevarandointressen kan vägas mot tillväxt i beslutsprocesserna? Finns tillräckligt med resurser för att utreda frågorna? Hur ser de praktiska och formella möjligheterna ut att balansera intressena?

Riksintressen och Natura 2000-områden – Vad blir den praktiska konsekvensen av detta i en viss region i termer av uteblivna investeringar och tillväxt?

I vilken utsträckning används sådana intressen som grund för att avslå ansökningar om investeringar som är till gagn för samhällsinvesteringar och hållbar utveckling? I uppdraget bör ingå att jämföra hur andra länder låter Natura 2000-institutet påverka motsvarande investeringar i t.ex. gruvor, skogsbruk, vindkraft och vattenkraft.

## Vem tillvaratar samhällsutveckling- och tillväxtintressena i miljöprövningsärenden?

Bolag, men även kommunala verksamhetsutövare, som driver tillståndsprocesser vittnar om att det på bevarandesidan finns tunga instanser och aktörer som gör sina röster hörda i prövningsärendena. Få, om ens någon aktör, förutom det ansökande bolaget, ser dock till samhällsutveckling-, tillväxt- och näringsintressena i de sammantagna bedömningarna. Vilken praktisk betydelse har detta och vad blir konsekvensen av detta för samhällsutvecklingen? Hur kan en bättre balans uppnås?



## Konsekvensanalys av och effektiviteten i det nuvarande tillståndsprovningssystemet

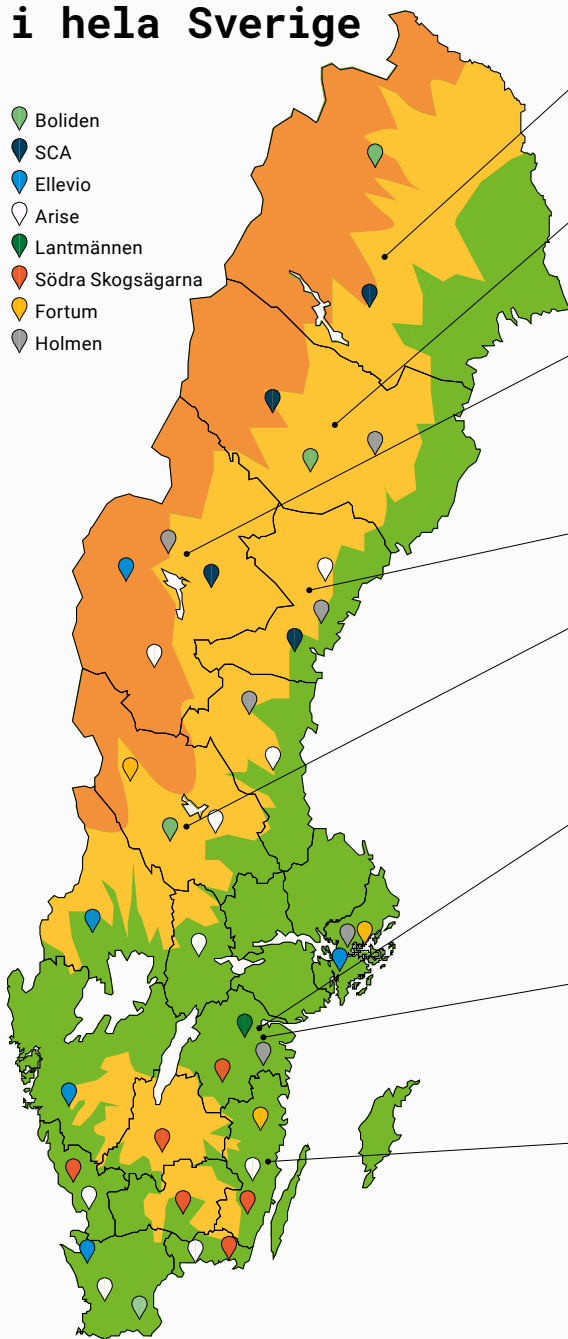
Det finns i dag en stor komplexitet i organisationsstrukturen för miljöprovningssystemet. Utredaren Göran Eriksson fann i SOU 2015:43 brister i enhetlighet, rättssäkerhet, konkurrensneutralitet och effektivitet inom tillståndsgivning, tillsyn och tillsynsvägledning. Utredningens viktigaste förslag för att komma till rätta med dessa brister var att försöka förenkla myndighetsstrukturen. Det skulle kunna effektivisera processerna, korta handläggningstiderna samt göra det betydligt enklare för medborgare och företag att ha kontakt med myndigheterna där de är beroende av myndighetsbeslut för sin verksamhet. Det finns sakliga skäl till att processerna och frågorna är komplexa, men det måste finnas en balans mellan sakintressena. En analys skulle kunna ta sin utgångspunkt i de generella frågeställningarna:

- Är myndighetsstrukturen för miljöförvaltningen optimalt konstruerad för att en effektiv förvaltning?
- Lever dagens tillståndsprocesser i miljöprovningssärenden upp till den nya förvaltningslagens krav?



# Tillsammans har Balanskommissionen projekt i hela Sverige

- Boliden
- SCA
- Ellevio
- Arise
- Lantmännen
- Södra Skogsägarna
- Fortum
- Holmen



## NYA MINERALFYNDIGHETER I LAVER

Boliden har undersökningstillstånd för en potentiell mineralfyndighet man upptäckt i Laver i närheten av Älvsbyn i Norrbotten. Sedan 2016 ligger frågan hos Regeringen utan att något beslut fattats.



## SCA I REGION VÄSTERBOTTEN

Investering (7,5 miljarder) i ökad produktion av kraftliner, samtidig växling från fossila bränslen till biobränslen i kemikalieåtervinningsprocessen på pappersbruket.



## ELLEVIO SATSAR PÅ NY VINDKRAFT I HÄRJEDALEN

För att kunna ansluta en av Sveriges största landbaserade vindparker bygger Ellevio tillsammans med Svenska kraftnät en helt ny stamstation i Olingan, söder om Sveg. När parken är färdigbyggd kommer 53 vindkraftverk ge förnyelsebar el till 160 000 hushåll.



## ARISE BYGGER NY VINDKRAFT I REGION GÄVLEBORG

Med nya vindkraftverk i Region Gävleborg kommer 282 MW grön el produceras.



## 600 MILJONERSINVESTERING I TRÄNGSLET

Fortum planerar en omfattande uppdatering och modernisering av Trängslets regleringsdamm i Älvdalens kommun och har fått godkänt av mark- och miljöövervakningen. Arbetet är ett led i att fortsätta att utveckla vattenkraften så att den kan behålla sin viktiga roll i vårt fossilfria kraftsystem i Sverige.



## LANTMÄNNEN AGROETANOL, NORRKÖPING

Idag importeras 85 % av de biodrivmedel som används i Sverige, trots stor inhemsk potential vad gäller råvara från jord, skog och avfall. Lantmännen Agroetanol är Nordens största bioraffinaderi och med bättre villkor för inhemsk produktion minskar vi Sveriges beroende av importerade biobränslen.



## HOLMEN PLANERAR NY VINDKRAFTSPARK I ÖSTERGÖTLAND

Behovet av förnybar el ökar hela tiden och ledningarna norrifrån kommer snart inte att räcka till. Holmen vill därför bygga en egen vindkraftspark som kan leverera 1,9 TWh i norra Östergötland i, det motsvarar ungefär 30 procent av hela regionens elbehov.



## VÄRLDENS RENASTE BIOMETANOL

Vid massabruket i Mönsterås har Södra skogsägarna byggt en unik anläggning för att processa råmetanol till renad biometanol. Vid förbränning av biometanol är utsläppet av fossil koldioxid noll. Vid användning som fartygsbränsle skulle den ge den mest hållbara godssjötransporten i världen.



**BALANSKOMMISSIONEN**



[balanskommissionen.se](http://balanskommissionen.se)