

Stockholm 2016-10-11

M2016/1849/R
Miljö- och energidepartementet
Energienheten
m.registrator@regeringskansliet.se
kopia: anna.berglund@regeringskansliet.se

Energiföretagen Sverige
Raziyeh Khodayari:
raziyeh.khodayari@energiforetagen.se
Lennart Sandebjer:
lennart.sandebjer@energiforetagen.se

Remiss PM Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Energiföretagen Sverige är en branschförening som bildats av Svensk Energi och Svensk Fjärrvärme. Vi samlar företag som producerar, handlar, distribuerar och lagrar energi. Vi har beretts möjlighet att yttra oss över rubricerad promemoria och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning

- Energiföretagen Sverige välkomnar ambitionen att effektivisera regelsystemet och är generellt sett positiv till förslagen som bl a innebär att 6 kap. miljöbalken får en tydligare struktur. Vi noterar dock ett antal frågor där det saknas en ingående analys och befarar att förslagen inte ger en tillfredsställande lösning på de långdragna tillståndsprocesserna.
- Vi anser att ambitionsnivån när det gäller att förkorta handläggningstiden behöver höjas och att ytterligare tidsfrister därför bör övervägas liksom att ge prövningsinstanserna ökade resurser.
- Vi anser att det är viktigt att det i propositionen klargörs om avsikten med visst förslag är att införa nya krav eller skärpningar respektive om syftet är att förenkla processen.
- Vi anser att promemorian är otydlig när det gäller samrådsprocessen i samband med att ett förenklat underlag ska tas fram samt att innehållet i det förenklade underlaget inte bör regleras i 6 kap miljöbalken. Detta mot bakgrund av att vi ser en risk att det i praktiken inte blir en skillnad i kravnivå mellan det förenklade underlaget och en MKB.
- Vi konstaterar att den överimplementering av MKB-direktivet som råder idag tar bort fokus från de väsentliga miljöfrågorna. Vi pekar därför på vikten av att regeringen i den kommande beredningen överväger vilka verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vi ser också ett behov av att i den kommande beredningen överväga att utvidga förteckningen av verksamheter eller åtgärder som **inte** ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (8 § i förordningsförslaget).
- Vi anser att berörda verksamhetsutövare ska beredas möjlighet att delta i samråd vid strategisk miljöbedömning. Vi pekar även på behovet av att i PBL tydliggöra att företrädare för infrastrukturen ska få delta i samråd under program- och planprocesser.
- Vi ser inget behov av att tydliggöra verksamhetsutövarbegreppet (6 kap. 23 § MB).
- Vi avstyrker förslaget i 6 kap. 27 § andra stycket.
- Beträffande föreslagna förändringar avseende miljöorganisationers talerätt, som avser kretsen taleberättigade samt innebär en utvidgning till att även avse tillsynsbeslut, anser föreningen att förslagen i den fortsatta beredningen måste bli föremål för en ingående konsekvensanalys. Vi ser en risk att promemorians övergripande syfte att förenkla och effektivisera tillståndsprocessen kommer att motverkas av dessa förslag. Det är även viktigt att uppmärksamma att förslaget kan innebära behov av ökade resurser hos domstolar och länsstyrelser till följd av att antalet överklagningar kommer att öka.

- Vi avstyrker förslagen ändring av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Förslaget innebär att det blir betydligt svårare att bedöma huruvida en ändring är tillståndspliktig.

Allmänna synpunkter på promemorians förslag

Energiföretagen Sverige är generellt sett positiv till de lagändringar som föreslås i promemorian eftersom lagstiftningen härmed blir tydligare. Vi noterar dock ett antal frågor där det saknas en ingående analys och där förslagen inte ger en tillfredsställande lösning på de långdragna tillståndprocesserna. Föreningen välkomnar ambitionen att reformera bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, i syfte att skapa ett effektivare regelsystem. Vi anser att det föreslagna nya kapitlet 6 i miljöbalken får en tydligare struktur än nu gällande bestämmelser.

Emellertid anser vi att det finns risk att ambitionerna inte kan förverkligas fullt ut. Exempelvis kan det vara svårt att förutse hur den föreslagna terminologin och detaljerade förfaranderegler kommer att fungera i praktiken. Föreningen vill dessutom peka på risken att tillämpande myndigheter uppfattar viss föreslagen förändring i promemorian som ett nytt krav eller en skärpning, när syftet i själva verket är att åstadkomma en förenkling. Det är därför viktigt att det i propositionen klargörs om avsikten med visst förslag är att införa nya krav eller skärpningar respektive om syftet är att förenkla tillståndprocessen. Vi vill också i detta sammanhang uppmärksamma på behovet av att de tillämpande myndigheterna, främst länsstyrelserna, i ett senare skede får vägledning när det gäller tillämpningen av det nya regelsystemet, i syfte att säkerställa en ensartad bedömning.

Vi anser att den överimplementering av MKB-direktivet som råder idag tar bort fokus från de väsentliga miljöfrågorna. Vi vill därför peka på vikten av att harmonisera de svenska bestämmelserna med MKB-direktivet, eftersom detta medför resursbesparingar för både myndigheter och verksamhetsutövare samt att miljöprövningen kan fokusera på frågor som är väsentliga för miljön.

I promemorian föreslås att två formaliserade samrådsförfaranden införs, dels ett undersökningssamråd för att besluta om verksamheten eller åtgärden kan anses innebära betydande miljöpåverkan, dels ett avgränsningssamråd, där syftet är att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen. Vi anser att det är mycket tveksamt att det finns något att vinna på att återgå till den ordning som rådde tidigare, med tidiga och utökade samråd, och som avskaffades av effektivitets och förenklingsskäl i propositionen 2004/05:129 "En effektivare miljöprövning".

En viktig utgångspunkt i förslaget till förenklad process är att en verksamhet eller åtgärd som inte kan anses medföra betydande miljöpåverkan inte ska behöva genomgå en praktisk miljöbedömning, dvs det behövs ingen MKB. I stället föreslås att det ska räcka med att verksamhetsutövaren tar fram ett "förenklat underlag", som innehåller de uppgifter som behövs för en bedömning av de huvudsakliga miljöeffekterna. Tyvärr är promemorian otydlig när det gäller samrådsprocessen i samband med att ett förenklat underlag ska tas fram. Lagförslaget i kombination med motiven skapar utrymme för olika tolkningar. Inget av de möjliga tolkningarna är rimliga i förhållande till syftet och den ursprungliga avsikten att man ska kunna ha en förenklad process och underlag med tanke på att verksamheten inte bedöms betydande miljöpåverkan.

Vi anser också att innehållet i det förenklade underlaget inte bör regleras i 6 kap miljöbalken. I 22 kap. 1 § miljöbalken finns detaljerade krav på vad en tillståndsansökan ska innehålla och dessutom ska sökanden visa hur hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken ska uppfyllas. Det är viktigt att det i praktiken blir en skillnad i kravnivå mellan det förenklade underlaget och en MKB.

Det kan konstateras att MKB-direktivet i nu gällande lydelse ställer detaljerade krav på innehållet i en MKB. Energiföretagen Sverige anser att innehållet i en MKB inte ska vara mer omfattande än vad som behövs för prövningen. Därför är det viktigt att i kommande proposition tydliggöra att de uppgifter som krävs enligt ändringsdirektivets bilaga 4 inte alltid behöver finnas med i en MKB.

Energiföretagen Sverige anser att ambitionsnivån när det gäller att förkorta handläggningstiden behöver höjas och att ytterligare tidsfrister bör övervägas. I promemorian (sid 10) anges att "*allmänheten ska få skäligen tid och minst 30 dagar att yttra sig över beskrivningen*". Denna tidsfrist repeteras på flera ställen i texten men någon maxtid för yttranden föreslås inte. På beslutssidan finns en enda tidsfrist föreslagen, nämligen en maxtid för länsstyrelsens beslut efter att verksamhetsutövaren tagit fram ett fullständigt samrådsunderlag (15 § i förslaget till miljöbedömningsföreskrift). Länsstyrelsen ska enligt förslaget så snart möjligt och senast inom 90 dagar avgöra om en praktisk miljöbedömning ska göras. Det är lång tid för ett relativt enkelt delbeslut i processen. Handläggningstiden hos länsstyrelsen kan dessutom förlängas "*om det är nödvändigt på grund av verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning*". Detta riskerar att leda till ännu längre handläggningstider än idag.

Energiföretagen Sverige anser sammanfattningsvis dels att det införs fler tidsfrister i tillståndprocessen dels att prövningsmyndigheterna bör tillföras ökade resurser.

Detaljerade synpunkter på promemorians förslag

6 kap. 6 § första stycket 2 i MB

Energiföretagen Sverige anser att även berörda verksamhetsutövare bör få delta i det samråd som enligt 6 kap. 6 § första stycket 2 i MB ska ske vid en strategisk miljöbedömning (frågan om betydande miljöpåverkan av en plan eller ett program). Nedan pekar vi även på behovet för verksamhetsutövare att få delta i samråd under plan och programprocessen.

6 kap. 20 § 1 st 1 MB

Energiföretagen Sverige anser att det är önskvärt med ett förtydligande av vad som avses med "*nödvändiga med hänsyn till skyddet mot allvarliga olägenheter för människors hälsa*". Exempelvis kan frågan uppkomma i samband med att en elnätsägare måste genomföra åtgärder inom ett Natura 2000-område för att kunna återupprätta elförsörjningen eller säkerställa dess funktion.

6 kap. 23 § MB - verksamhetsutövarbegreppet

I 6 kap. 23 § miljöbalken föreslås ett tydliggörande av vad som avses med ordet verksamhetsutövare vid tillämpning av 6 kap. miljöbalken. Det anges att bestämmelsen inte är avsedd att definiera eller begränsa tillämpningen av begreppet verksamhetsutövare i miljöbalken som helhet. Det kan därför ifrågasättas vilken funktion den föreslagna definitionen är tänkt att fylla. Verksamhetsutövarbegreppet är centralt inom miljörätten. Om tanken är att begreppet ska ha en annan betydelse enligt 6 kap. riskerar definitionen att störa miljöbalkens systematik och bör undvikas av det skälet. Om meningen är att begreppet ska ha samma innebörd som i balken i övrigt fyller definitionen ingen funktion och bör i vart fall inte placeras i 6 kap. Vi avstyrker därför förslaget.

6 kap. 27 § första stycket MB

Energiföretagen Sverige noterar att det av författningskommentaren (sid 316-317) framgår att det under vissa förutsättningar är möjligt att använda underlaget från undersökningssamrådet som prövningsunderlag (förenklat underlag). Ett sådant förfarande innebär en förenkling för verksamhetsutövaren. Regeringen bör därför överväga ett förtydligande av den föreslagna lagtexten.

6 kap. 27 § andra stycket MB

Med hänvisning till att det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram ett ändamålsenligt underlag anser Energiföretagen Sverige att den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 27 § andra stycket inte bör införas.

6 kap 32 § andra stycket MB

Energiföretagen Sverige ser positivt på förslaget att länsstyrelsen efter begäran ska redovisa sin bedömning.

16 kap. 13 § MB – miljöorganisationers talerätt

Beträffande föreslagna förändringar avseende miljöorganisationers talerätt, som avser kretsen taleberättigade samt innebär en utvidgning till att även avse tillsynsbeslut, anser föreningen att förslagen i den fortsatta beredningen måste bli föremål för en ingående konsekvensanalys. Vi ser en risk att promemorians övergripande syfte att förenkla och effektivisera tillståndsprocessen kommer att motverkas av dessa förslag. Det är även viktigt att uppmärksamma att förslaget kan innebära behov av ökade resurser hos domstolar och länsstyrelser, till följd av att antalet överklagningar kommer att öka.

Vi konstaterar att kriteriet "*inte är vinstdrivande*" har utgått och i förslaget anges endast att det ska vara fråga om "*en ideell organisation*". Energiföretagen Sverige saknar en analys av konsekvenserna av den föreslagna förändringen. Vi anser också att endast medlemsdrivna organisationer, utan andra mål än miljöskyddsintressen, bör ha talerätt. Vi anser att detta tydligt bör framgå av propositionen.

Förslaget till miljöbedömningsförordning - 8 och 9 §§

I inledningen av detta yttrande berördes rådande överimplementering av MKB-direktivet och konsekvenserna därav. Efter en översiktlig granskning av 9 § i förslaget till miljöbedömningsförordning kan konstateras att förslaget inte torde innebära någon förändring i förhållande till vad som nu gäller, dvs den svenska implementeringen harmoniserar fortfarande inte med MKB-direktivet. Vi noterar exempelvis följande. Överimplementeringen avseende vattenkraftverk kvarstår eftersom det i 9 § punkt 3a) anges "*minikraftverk eller annat vattenkraftverk*". Av MKB-direktivets bilaga I följer att vissa överledningsprojekt är obligatoriska (punkt 12 i bilagan) samt att dammar och andra anläggningar för permanent lagring av vatten (över 10 miljoner kubikmeter) är obligatoriska (punkt 15 i bilagan). I direktivets bilaga II anges "*anläggningar för produktion av vattenbaserad energi*" (punkt 3 h), dvs att en bedömning från fall till fall får ske.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan är det enligt föreningen viktigt att regeringen i den kommande beredningen överväger vilka verksamheter och åtgärder som kan föras från det obligatoriska området (9 § i förordningsförslaget) och i stället bli föremål för en bedömning i varje enskilt fall.

Föreningen ser också ett behov av att regeringen i den kommande beredningen överväger att utvidga förteckningen av verksamheter eller åtgärder som **inte** ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (8 § i förordningsförslaget). Detta kan exempelvis gälla inom elnätsverksamhet, där vill vi hänvisa till uttalanden i betänkandet SOU 2009:48 (Koncessioner för el- och gasnät), sid 19 samt sid 113-114.

Förslaget till miljöbedömningsförordning - bilagan

Energiföretagen Sverige anser att bilagan till den föreslagna miljöbedömningsförordningen bör förtydligas i punkt 10 (infrastrukturprojekt) och även omfatta elledningar (både kablar och luftledning) och därtill hörande anläggningar. Vi noterar att i bilagans punkt 3 b) anges "*för överföring av elektrisk energi med luftledning*" (med undantag för luftledning med spänning på minst 220 kV och minst 15 km lång), dvs förslaget gäller bara luftledning. Förtydligandet är nödvändigt eftersom inte endast luftledning är viktiga att beakta vid bedömningen av planers och programs miljöpåverkan.

1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen - tillståndspliktiga ändringar

Energiföretagen anser att förslagen ändring av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen inte ska genomföras. Frågan om huruvida en ändring är tillståndspliktig eller inte har enligt föreningen ingen koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver MKB. Det är två olika bedömningar med olika syften som inte bör sammanblandas. Den bedömning som ska göras enligt den nu gällande lydelsen är jämförelsevis enkel medan den bedömning som ska göras enligt 11-14 §§ i den föreslagna miljöbedömningsförordningen är jämförelsevis komplex, vilket medför att det

blir betydligt svårare att förutse i vilka fall en ändring av en verksamhet är tillståndspliktig eller inte.

5 kap. 11 § PBL - behovet av verksamhetsutövares deltagande i program- och planprocesser

Vid remissarbetet har Energiföretagen Sverige uppmärksammat på att det finns ett stort behov för verksamhetsutövare att få delta i samrådet när kommunerna tar fram program samt detaljplaner och översiktsplaner. Enligt nu gällande 5 kap. 11 § första stycket 4 PBL, som inte föreslås ändras, anges att samråd ska ske med "*sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget*". Verksamhetsutövare anges alltså inte uttryckligen.

El-, värme- och kylproduktion samt distribution av dessa nyttigheter, vägplanering, VA-verksamhet etc är viktiga delar av infrastrukturen och den miljöbedömning som görs i planeringsstadiet har oftast stor betydelse för berörda verksamhetsutövare. Energiföretagen Sverige anser därför att ett brett samråd i program- och planarbetet med företrädare för berörd infrastruktur, kan säkerställa en långsiktig, resurseffektiv och hållbar planering av framtida hållbara städer. Exempelvis har energiföretagen en viktig roll att spela i detta sammanhang. Utan ett brett samråd finns det risk för kortsiktiga detaljplaner och suboptimeringar som åsidosätter effektiv användning av samhällets samlade resurser, vilket innebär negativa ekonomiska och miljömässiga konsekvenser för samhället som helhet. Vi anser alltså att verksamhetsutövare inom eller i närhet av ett planområde bör inkluderas i samrådsprocessen såväl vid den strategiska bedömningen av ett program eller en plan som i efterföljande program- och planprocess hos kommunen.

Förslaget rörande gemensam handläggning av vissa ärenden, punkt 12.5 i promemorian

Energiföretagen Sverige är positiv till att en miljöprövningsdelegation ska kunna handlägga vissa ärenden som idag prövas av länsstyrelsernas tillsynsmyndighet tillsammans med andra ärenden. En gemensam handläggning möjliggör en samlad bedömning och samordningsvinster för verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och remissmyndigheter.

Energiföretagen Sverige

Pernilla Winnhed
VD