

Miljö- och energidepartementet  
Att: Anna Berglund  
e-post: [m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
resp. [anna.berglund@regeringskansliet.se](mailto:anna.berglund@regeringskansliet.se)

Stockholm 2016-10-11

**M2016/1849/R, Remissvar angående promemorian Miljöbedömningar, Ds 2016:25**

Fröberg & Lundholm Advokatbyrå AB (Fröberg & Lundholm) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Miljöbedömningar, Ds 2016:25, och vill med anledning härav anföra följande.

Fröberg & Lundholm är specialiserad på mark- och miljö rätt och är verksam inom alla miljöjuridiska områden. Advokatbyrån hanterar tillstånds- och tillsynsärenden enligt miljöbalken, där deltagande vid bl.a. samråd ingår samt upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar och ansökningshandlingar. Frågor om miljöbedömningar är således aktuella dagligen i byråns verksamhet.

**Inledning**

Fröberg & Lundholm anser att promemorian är välskrivet och ser positivt på att förslagen i hög grad motiveras av en ambition att åstadkomma en effektivare och tydligare miljöbedömningsprocess. Nuvarande bestämmelser i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar är både resurs- och tidskrävande i en omfattning som inte är nödvändig för att nå målet med bestämmelserna.

Det är positivt att förslaget ges en tydligare struktur och det är bra att väsentliga bestämmelser om t.ex. samråd lyfts upp på lagnivå. Lagtexten är också mer lättbegriplig än de omfattande korsreferenser som fanns i det förslag som redovisades hösten 2012 i promemorian Identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser (M2012/2031/R). Transparensen och förutsebarheten kan därmed öka, både för myndigheter och för verksamhetsutövare. Viktigast är dock

att promemorian präglas av en uttrycklig målsättning att följa kraven i MKB-direktivet. När advokatbyrån företräder representanter från näringslivet framförs ofta att det största problemet med de nuvarande bestämmelserna är den överimplementering som har skett av EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar. Den allvarligaste bristen är här MKB-reglernas tillämpningsområde. Det finns enligt vår uppfattning ingen rimlig anledning att låta MKB-kravet omfatta alla tillståndspliktiga verksamheter, vilket görs i den nu gällande lydelsen av 6 kap.

Även om förslagen överlag framstår som genomarbetade och logiska, är det tveksamt om det verkligen finns behov av en helt ny struktur, terminologi och de detaljerade förfaranderegler som finns i förslaget. Det är oklart hur miljöbedömningen kommer att fungera i praktiken och det finns en risk att tillämpande myndigheter uppfattar omfattande förändringar som en skärpning. I de delar där någon förändring i sak inte är avsedd bör det anges tydligt i motiven. En generell brist i förslaget är att det är helt fokuserat på den process som sker innan ingivandet av tillståndsansökan. Samråd och konsultationer sker ju även när ansökan har getts in, varför det bör vara möjligt att förkorta tillståndsförfarandet genom att i betydligt högre grad än i dag slå ihop MKB- och tillståndprocessen. I de fall där verksamheten eller åtgärden inte anses medföra någon betydande miljöpåverkan hade en verklig förenkling kunnat uppnås om man hade avstått från att ställa krav på ett ”förenklat underlag”. Miljöeffekterna av verksamheten eller åtgärderna måste ju beskrivas i ansökan enligt 22 kap. 1 § miljöbalken som bl.a. hänvisar till hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Fröberg & Lundholms mer detaljerade synpunkter och förbättringsförslag vad avser bestämmelserna om verksamheter och åtgärder redovisas närmare nedan.

### **Tillämpningsområde**

Vilka verksamheter som ska omfattas av krav på en s.k. praktisk miljöbedömning och MKB är som nämnts en mycket viktig fråga för en sökandepart. Att harmonisera de svenska bestämmelserna med MKB-direktivet skulle medföra viktiga resursbesparingar för både myndigheter och verksamhetsutövare eftersom antalet fullständiga MKB-handlingar som behöver upprättas och granskas skulle minska betydligt. Att promemorian inte innehåller några nya förslag i fråga om vilka verksamheter som ska anses ha betydande miljöpåverkan måste därför anses vara en stor brist. För den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet vill vi understryka vikten av att MKB-direktivet följs vad avser de verksamheter som anges i bilaga I och II och att kriterierna för betydande miljöpåverkan tillämpas endast för de verksamheterna som anges i direktivet.

### **Samrådsprocessen**

#### **Inget behov av flera samråd**

I promemorian föreslås ett införande av två formaliserade samrådsförfaranden; dels ett undersökningssamråd, där syftet är att länsstyrelsen ska fatta beslut om verksamheten eller åtgärden

kan anses innebära betydande miljöpåverkan eller inte, dels ett avgränsningssamråd, där syftet är att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen, som enbart behöver tas fram i de fall en praktisk miljöbedömning ska göras. Det är mycket tveksamt om det finns något att vinna på att återgå till den ordning som tidigare rådde (med tidiga och utökade samråd) och som togs bort i samband med propositionen 2004/05:129 *En effektivare miljöprövning*. MKB-direktivet kräver inte flera samråd. Det remissförfarande som tillämpas i tillståndsprövningen bör kunna jämföras med ett samrådsförfarande och således utnyttjas som en del i genomförandet av MKB-direktivet. Mynigheter och allmänhet har t.ex. möjlighet att under hela prövningsprocessen delta och yttra sig över det underlag som redovisas av sökanden.

#### **Lång tidsfrist för enkelt beslut**

För att åstadkomma krav på skyndsamhet och bidra till en snabbare handläggning föreslås att länsstyrelsen inom 90 dagar ska fatta beslut om huruvida en praktisk miljöbedömning ska göras, dvs. om en MKB ska upprättas. Detta är en mycket lång tid för ett förhållandevis enkelt delbeslut i processen. I praktiken torde det vara ovanligt att mer än någon vecka behövs för att fatta ett beslut om betydande miljöpåverkan. Det bör tydliggöras att länsstyrelsen förväntas fatta beslutet inom en betydligt kortare tid än 90 dagar. Resultatet innebär att processen kommer att bli mer utdragen och med längre handläggningstider som en följd. Vi konstaterar dock att den föreslagna tidsfristen följer MKB-direktivets tidsfrist.

#### **Inget behov av flera samråd vid förenklat underlag**

Om en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan krävs enligt förslaget ingen praktisk miljöbedömning och därmed behövs ingen MKB. I stället föreslås en ny bestämmelse som innebär att verksamhetsutövaren ska ta fram ett s.k. förenklat underlag. Det förenklade underlaget ska innehålla de uppgifter som behövs för en bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.

Innan det förenklade underlaget tas fram ska verksamhetsutövaren enligt förslaget (6 kap. 27 § andra stycket miljöbalken) inhämta synpunkter från samrådsparterna i undersökningssamrådet avseende omfattning och detaljeringsgrad av det förenklade underlaget. Detta samråd tycks vara en motsvarighet till det föreslagna avgränsningssamrådet inom ramen för den praktiska miljöbedömningen. Det innebär att verksamheter och åtgärder som inte har bedömts medföra någon betydande miljöpåverkan tvingas genomföra fler samråd än de verksamheter och åtgärder som direkt antas medföra betydande miljöpåverkan. För de senare verksamheterna och åtgärderna är det nämligen tillräckligt med ett avgränsningssamråd.

Det anges i promemorian att det vore bortkastat att inte ta tillvara möjligheten att få fram synpunkter på prövningsunderlaget för verksamheten eller åtgärden redan i samband med undersökningssamrådet. Detta synsätt återspeglas dock inte i lagtexten och är också svårförenligt med tanken att undersökningssamrådet inte ska tyngas av innehållet och omfattningen av antingen det

förenklade underlaget eller MKB:n. Fröberg & Lundholm anser att det måste vara upp till varje enskild verksamhetsutövare att samråda i den utsträckning som behövs för att ett ändamålsenligt prövningsunderlag ska kunna tas fram. Den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 27 § andra stycket miljöbalken bör därför inte införas.

#### **Innehållet i det förenklade underlaget**

Ansatsen med ett förenklat underlag, som inte behöver ha samma omfattning som en MKB, är positiv. Det är enligt Fröberg & Lundholm ändamålsenligt att fördjupning och prioritering av relevanta miljöfrågor sker i syfte att uppnå största möjliga miljönytta. Genom den nya beteckningen, förenklat underlag, tydliggörs också att det är en skillnad mellan de olika underlagen. Uttrycket MKB bör, på det sätt som föreslås, förbehållas de verksamheter som har betydande miljöpåverkan, dvs. de verksamheter som anges i MKB-direktivet.

Fröberg & Lundholm ifrågasätter dock om det kommer att bli någon verklig skillnad i kravnivå mellan det förenklade underlaget och MKB:n. Det är nämligen *de huvudsakliga miljöeffekterna* som ska ingå och bedömas i båda underlagen. Att samma terminologi används gör det svårt att bedöma de egentliga skillnaderna mellan underlagen. Det framstår som sannolikt att förslaget kommer att medföra att, på samma sätt som i dag, i stort sett samma krav ställs på båda typerna av underlag.

Fröberg & Lundholm anser att det inte behövs några bestämmelser om vilket underlag som ska ges in för verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I 22 kap. 1 § miljöbalken finns detaljerade krav på vad en tillståndsansökan ska innehålla, bl.a. ska sökanden visa hur hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska uppfyllas. Verksamhetens huvudsakliga miljöeffekter kommer då att bli identifierade, beskrivna och bedömda. Tillståndsprövningen säkerställer också att myndigheter och berörd allmänhet får ta del av och lämna synpunkter på ansökningshandlingarna. Det finns inte fog för att ställa krav som går utöver 22 kap. och 2 kap. miljöbalken på verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

#### **Viktigt med fortsatt flexibilitet i samrådsprocessen**

Promemorians ambition att förenkla genom att tydliggöra varje steg i processen medför i vissa delar en process med sämre flexibilitet än vad dagens regelverk medger. Samrådet utgör visserligen en möjlighet för en verksamhetsutövare att få information om berörda myndigheters och allmänhetens syn på underlaget för en prövning, men Fröberg & Lundholms erfarenhet av samråd är att samrådsprocessen i praktiken sällan tillför någon information av betydelse för tillståndsprövningen. Detta eftersom remissmyndigheterna oftast väntar tills en ansökan har getts in innan synpunkter på lämnas på prövningsunderlagets inriktning och omfattning. Det är därför viktigt att samrådsprocessen är flexibel, snabb och smidig. Av detta skäl bör antalet bestämmelser som reglerar de olika stegen i processen hållas så begränsat som möjligt.

Behovet av en noggrant formaliserad samrådsprocess skulle vara större om samrådet medförde någon för verksamhetsutövarna påtaglig konsekvens, t.ex. att ytterligare synpunkter på prövningunderlaget prekluderades efter genomfört samråd. Under sådana förhållanden hade det varit mer rimligt med en noggrant reglerad samrådsprocess.

### **Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll**

MKB-direktivet ställer detaljerade krav på innehållet i en MKB, vilket också visar sig i de föreslagna bestämmelserna om MKB:s innehåll. För näringslivets del är det viktigt att MKB:s innehåll styrs av den prövning som ska göras. MKB:n ska med andra ord inte behöva vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för prövningen. Det är därför viktigt att det görs tydligt att de uppgifter som krävs enligt ändringsdirektivets bilaga 4 (och som genomförs i den nya miljöbedömningsförordningen) inte alltid behöver finnas med i MKB:n. Det är positivt att förslaget innehåller en bestämmelse enligt vilken MKB:n ska anpassas till prövningens omfattning när det gäller ändringstillstånd. Samma princip bör gälla generellt för MKB-dokument i den utsträckning MKB-direktivet medger det.

### **Verksamhetsutövarbegreppet bör inte definieras**

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 miljöretten och 6 kap. miljöbalken är nära sammankopplat med andra kapitel där uttrycket också används, t.ex. 2, 9 och 11 kap. miljöbalken. Det är oklart om avsikten är att den föreslagna definitionen i 6 kap. ska avvika från den gängse verksamhetsutövardefinitionen eller inte. Om tanken är att uttrycket ska ha en annan betydelse enligt 6 kap. miljöbalken riskerar definitionen att störa miljöbalkens systematik och bör undvikas av det skälet. Om meningen är att uttrycket ska ha samma innebörd som i balken i övrigt fyller definitionen ingen funktion och bör i vart fall inte placeras i 6 kap. Förslaget avstyrks således.

### **Övriga frågor**

Fröberg & Lundholm välkomnar förslaget att en miljöprövningsdelegation ska kunna handlägga vissa ärenden som i dag prövas av länsstyrelsens tillsynsenhet tillsammans med andra ärenden som miljöprövningsdelegationen har att handlägga. En gemensam handläggning möjliggör en samlad bedömning och samordningsvinster för verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och remissmyndigheter.

Frågan om huruvida en ändring är tillståndspliktig eller inte har ingen koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver MKB. Det är två olika bedömningar med olika syften som inte bör sammanblandas. Det är vidare så att 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 relativt komplex. Om ändringen i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen genomförs kommer det att bli betydligt svårare att förutse i vilka fall en ändring av en verksamhet är tillståndspliktig eller inte. Fröberg & Lundholm avstyrker därför det förslaget till ändring.

---

Med vänlig hälsning  
FRÖBERG & LUNDHOLM ADVOKATBYRÅ AB



Mikael Hägglöf



Ingela Sundelin