

Åke Mauritzson
Miljö- och vattenenheten
010-2239317

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Länsstyrelsen i Gotlands län har beretts tillfälle till yttrande över promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25), ert ärendenummer M2016/1849/R.

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på de förslag till ändringar i 6 kap. miljöbalken (MB), förslaget till ny miljöbedömningsförordning (MBF), förslagen till övriga ändringar i MB och plan- och bygglagen (2010:900), samt de förslag till följdändringar i annat regelverk som lämnas i den promemoria som remitterats från Miljö- och energidepartementet.

Länsstyrelsen bedömer att kompletteringar och justeringar kan göras i vissa av förslagen i promemorian som ytterligare kan bidra till den eftersträvade effektiviseringen i tillämpningen av miljöbalkens regler om bedömningar av miljökonsekvenser, och till förbättringar av miljöskyddet.

Nedan lämnas länsstyrelsens kommentarer och synpunkter till bland annat;

- behovet av förtydliganden och kompletteringar av de krav som ställs på innehållet i samrådsunderlag, miljökonsekvensbeskrivningar och förenklade underlag enligt 6 kap. MB respektive MBF.
- generellt krav på praktisk miljöbedömning inför sådan tillståndsprövning av verksamheter eller åtgärder som även omfattas av separat tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 § a MB.
- behovet av närmare utredning av förslagen till förändringar av reglerna för prövning av ändrad verksamhet i miljöprövningsförordningen (2013:251).
- komplettering av förslagen om utökningar av möjligheterna för gemensam handläggning av ärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.
- komplettering av de föreslagna förändringarna av miljöorganisationers talerätt med motsvarande utökningar av talerätten för Naturvårdsverket.

Synpunkter på innehållet i promemorian

Allmänna synpunkter på förslagen i promemorian

Länsstyrelsen ser positivt på ambitionen i promemorian att införa en gemensam syftesbestämmelse för miljöbedömningar i 6 kap. MB som lyfter fram samrådets betydelse och som syftar till att åstadkomma en mer enhetlig och integrerad bedömning av miljöaspekter i planering och beslutsfattande. Länsstyrelsen bedömer att förslagen till systematiska förändringar av terminologin i 6 kap. MB och den nya MBF på ett konstruktivt sätt anpassar nuvarande svenskt regelverk om miljöbedömningar till EU-rättsliga och internationella krav.

Krav på samrådsunderlag

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslagen om att förtydliga kraven på innehåll i samrådsunderlag vad gäller verksamheter och åtgärder som lämnas i 10 § MBF, samt de förslag på förtydliganden av kraven på miljökonsekvensbeskrivningar som lämnas i 6 kap. 35 § MB respektive i 16-18 §§ MBF. Länsstyrelsen bedömer dock att justeringar och ytterligare kompletteringar kan göras i MBF för att bättre uppnå syftet med regleringen. Vad gäller kraven på samrådsunderlag bedömer länsstyrelsen att justering bör göras i 10 § första stycket 6 MBF på så sätt att inte bara betydande utan även övriga möjliga förutsebara miljöeffekter bör redovisas. Länsstyrelsen konstaterar att det av 11 § 3 MBF framgår att en undersökning av frågan om betydande miljöpåverkan ska innehålla en genomgång av *möjliga miljöeffekter* och att dessa därför ändå behöver kartläggas av verksamhetsutövaren.

Länsstyrelsen menar också att det är viktigt att frågan om möjliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått väcks i ett så tidigt skede som möjligt och föreslår därför att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om detta.

Sammanfattningsvis föreslår länsstyrelsen följande tillägg och ändringar i 10 § första stycket MBF (ändringar kursiverade).

6. de *möjliga miljöeffekter* som det finns tillgängliga uppgifter om,
7. de *möjliga skyddsåtgärder och övriga försiktighetsmått som det finns tillgängliga uppgifter om, och som kan förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön från den planerade verksamheten eller åtgärden, och*
8. verksamhetsutövarens bedömning i frågan om en betydande miljöpåverkan kan antas.

Krav på miljökonsekvensbeskrivningar

Länsstyrelsen konstaterar att en prövningsmyndighet som med tillräcklig precision ska kunna reglera en tillståndssökt verksamhet i enlighet med vad som anges i 22 kap. 25 § MB behöver ett prövningsunderlag som innehåller jämförelser mellan olika möjliga metod- och teknikval med korresponderande alternativa val av försiktighetsmått och skyddsåtgärder som begränsar riskerna för störningar från den planerade verksamheten eller åtgärden. Det är länsstyrelsens

erfarenhet att alternativredovisningen ofta är bristfällig i dessa delar vilket betydligt försvårar bedömningen av frågor om val av bästa teknik enligt 2 kap. 3 § MB. För att öka tydligheten i detta avseende föreslår länsstyrelsen att kraven på miljökonsekvensbeskrivningar i 17 § 3 MBF kompletteras enligt följande:

3. undersöka möjliga alternativ i fråga om teknik, storlek, omfattning, *skyddsåtgärder, försiktighetsmått i övrigt* och andra relevanta aspekter och skälen för de val som har gjorts med hänsyn till miljöeffekter, och

Länsstyrelsens vägledning om miljökonsekvensbeskrivningar

Utöver att länsstyrelsen som tidigare ska verka för att innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen, föreslås nu i 6 kap. 32 § MBF även en skyldighet för länsstyrelsen att under samrådet redovisa sin bedömning i denna fråga. Ett sådant ställningstagande kommer att behöva göras utifrån ett begränsat faktaunderlag tidigt i den samlade miljöprövningsprocessen när den planerade verksamheten ofta inte funnit sin slutliga utformning eller omfattning. Länsstyrelsen föreslår därför att förtydliganden görs i 6 kap. 32 § andra stycket enligt följande:

Om verksamhetsutövaren begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan *utifrån sökandens samrådsunderlag*. Länsstyrelsens redovisning är inte bindande.

Förenklat underlag

Bestämmelsen om förenklat underlag i 6 kap. 27 § MB är enligt länsstyrelsens mening otydlig i fråga om hur, när och i vilken form underlaget ska tas fram och redovisas. En omformulering enligt följande skulle underlätta förståelsen av innehållet:

Om länsstyrelsen beslutar att en praktisk miljöbedömning inte ska göras, ska verksamhetsutövaren i stället ta fram ett förenklat underlag. Det förenklade underlaget ska utöver en redovisning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden förväntas ge även innehålla en samrådsredogörelse enligt 25 § 2.

Inför att det förenklade underlaget upprättas ska verksamhetsutövaren ge dem som deltagit i undersökningssamrådet tillfälle att lämna synpunkter på vilken omfattning och detaljeringsgrad det förenklade underlaget ska ha. Sådana synpunkter ska redovisas som del av det förenklade underlaget.

Generellt krav på praktisk miljöbedömning i samband med tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § MB

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget i 6 kap. 20 § första stycket 1 MB om att en praktisk miljöbedömning som huvudregel ska göras i samband med prövningar enligt 7 kap. 28 a § MB, samt förslaget i 3 § MBF om att genomförandet av planer och program som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen anser att ett generellt krav på praktisk

miljöbedömning även bör ställas i MBF inför sådan tillståndsprövning av verksamheter eller åtgärder som även omfattas av separat tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § MB. En sådan förändring skulle innebära ett krav på att en praktisk miljöbedömning alltid genomförs för hela den samlade prövningen. Kravet kan läggas som en ytterligare punkt 9 till 9 § MBF enligt följande:

9. omfattas av tillståndsplikt enligt 7 kap. 28 a § MB.

Förslag till förändringar i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Länsstyrelsen bedömer att de förändringar som föreslås av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen kommer att medföra att ändringar av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet som inte per definition i 9 § MBF ska antas medföra betydande miljöpåverkan i fortsättningen mycket sällan kommer att prövas i tillståndsärenden hos prövningsmyndigheter. Länsstyrelsen bedömer att ändringar av sådana verksamheter framgent i allmänhet kommer att hanteras i anmälningsförfaranden hos tillsynsmyndigheter. Samtidigt uppfattar länsstyrelsen att det faktum att tillståndsplikten i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen kopplas till om ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan tolkas som att det införs en skyldighet att alltid genomföra ett undersökningssamråd enligt 6 kap. 24 § MB vid bedömningar av ändringar av tillståndsprövad tillståndspliktig verksamhet. Förslaget skulle i sådana fall innebära krav på att ta fram samrådsunderlag och genomföra undersökningssamråd vid alla ändringar av tillståndspliktiga verksamheter för att bedöma om det föreligger betydande miljöpåverkan. För det fall bedömningen ska ske enligt något annat förfarande bör det förtydligas.

Länsstyrelsen bedömer att effekterna av förslaget till ändringar i miljöprövningsförordningen behöver utredas närmare innan de kan genomföras. De föreslagna förändringarna aktualiserar även krav på fördjupad generell vägledning kring prövning och tillsyn enligt miljöbalken i samband med ändringar av tillståndspliktig verksamhet, t.ex. vad gäller skillnaderna mellan å ena sidan prövning av ändringar av tillståndsprövad verksamhet, och å andra sidan prövning av ändringar av bestämmelser och villkor i gällande tillståndsbeslut. Det är länsstyrelsens erfarenhet att såväl verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter som prövningsmyndigheter redan idag har svårigheter att skilja mellan förutsättningarna för olika typer av prövningar, och att tillståndspliktiga ändringar därför ibland felaktigt hanteras i anmälningsförfaranden. Detta riskerar att bl.a. bidra till en oönskad begränsning av insyn och deltagande i miljöprocesser och ett oklart rättsläge.

Gemensam handläggning av ärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer

Länsstyrelsen ställer sig bakom de förslag som lämnas om samordnad handläggning av vissa ärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD). Länsstyrelsen delar uppfattningen att den föreslagna samordningen med ärenden om dispens enligt 7 och 8 kap. MB, samt ärenden om tillstånd till viss vattenverksamhet enligt 11 kap. MB kommer att medföra samordningsvinster för

samtliga berörda parter och möjliggöra en samlad bedömning av miljöpåverkan. Länsstyrelsen bedömer att det i detta sammanhang även kan övervägas att låta MPD hantera ärenden om sådan anmälningspliktig vattenverksamhet som omfattas av 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. Detta är ärenden som på motsvarande sätt idag vanligen handläggs av länsstyrelsen i sin roll som tillsynsmyndighet och där det enligt länsstyrelsens bedömning också finns skäl att möjliggöra en samordnad handläggning hos MPD. Även i de fall där Generalläkaren är tillsynsmyndighet av den anmälningspliktiga vattenverksamheten, eller då tillsynen delegerats från länsstyrelsen till en kommunal nämnd med stöd av 1 kap. 18 § Miljötillsynsförordningen (2011:13) bör det övervägas om samordnad handläggning hos MPD ska kunna ske.

Utökad talerätt i mål och ärenden enligt miljöbalken

Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget i 16 kap. 13 § MB om att vidga organisationers talerätt.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang även uppmärksamma möjligheten att på motsvarande sätt utöka Naturvårdsverket talerätt i miljöbalksärenden. Deltagande i principiellt viktiga mål och ärenden hos domstolar och förvaltningsmyndigheter är en betydelsefull del av centrala myndigheters vägledningsarbete och ett avgörande bidrag till utvecklingen av en solid och konsekvent rättspraxis. Mot bakgrund av Naturvårdsverkets övergripande ansvar för tillsynsvägledning inom miljöbalkens tillämpningsområde bedömer länsstyrelsen att det bör övervägas att komplettera Naturvårdsverkets nuvarande talerätt i ansökningsmål med en generell möjlighet att överklaga beslut enligt miljöbalken. I kombination med Naturvårdsverkets övriga vägledningsarbete kan detta bidra till att ge en bredare allmänhet ökad möjlighet till insyn och medverkan i miljöprocesserna.

De som deltagit i beslutet

Beslut om yttrandet har fattats av landshövding Cecilia Schelin Seidegård med miljöskyddshandläggare Åke Mauritzson som föredragande. I ärendet har även planhandläggare Elin Sander, länsjurist Anna Lindberg, vattenhandläggare Peter Landergren och naturvårdshandläggare Henrik Johansson deltagit. Ärendet har föredragits i ledningsgruppen.

Cecilia Schelin Seidegård
Landshövding

Åke Mauritzson
Miljöskyddshandläggare