



Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Promemorian Miljöbedömningar Ds 2016:25 M2016/1849/R

Sammanfattning

Länsstyrelsen ställer sig i stora delar bakom förslaget.

Kopplat till förändringar i 6 kap. miljöbalken och de förändringar som föreslås för verksamheter och åtgärder anser Länsstyrelsen att förslaget kommer att fungera om det förtydligas. Det finns dock en farhåga för att förändringarna framförallt inledningsvis kommer att skapa merarbete, då olika aktörer behöver lära om när det gäller processer och begrepp.

Kopplat till plan- och bygglagen(PBL)/planprocessen och MKB anser Länsstyrelsen generellt att remissförslaget är bra. Framförallt förstärker och förtydligar remissförslaget intentionen med 6 kap MB. Länsstyrelsen bedömer dock inte att det är några större förändringar utan mer mindre justeringar som förslaget handlar om. För verksamhetsutövaren torde detta förslag uppfattas något tydligare t ex vad som gäller vid planering för olika typer av exploatering (strategisk miljöbedömning).

Kopplat till kulturmiljöfrågorna vill Länsstyrelsen framföra problematiken med deras nuvarande svaga ställning i miljörättsliga sammanhang, vilket gör att det är önskvärt att förslaget förtydligas kring när och hur dessa frågor ska belysas.

Avsnitt 2.1

6 kap. 2 § öppenhet

I 6 kap. 2§ beskrivs i förslaget syftet med kapitlet miljöbedömningar. För att inte utestänga allmänheten måste processerna vara tydlig och tillgängliga. Ansvaret för detta ligger på verksamhetsutövaren under samrådsskedet. Allmänhetens möjligheter



att få ta del av underlag och lämna synpunkter mellan de båda förfarandesätten (framtagande av förenklat underlag och framtagande av en praktisk miljöbedömning) behöver förtydligas. Allmänheten såväl som samhället i stort, genom olika sektorsmyndigheter, ska ges möjlighet att ha ett inflytande över vad som ska redovisas. Det är mycket viktigt för den fortsatta prövningen att allmänheten vet när och hur man förväntas lämna sina synpunkter på vilka frågor som behöver utredas i den kommande prövningen. Otydligheter i detta skede kan leda till att hela ansökan under den senare prövningen kan komma att avvisas på grund av att samrådet inte har genomförts på ett korrekt sett, att man inte har samrått med de som kan anses berörda av verksamheten eller åtgärden.

6 kap. 2 § miljöeffekter

I 6 kap. 2 § anges i förslaget vad som menas med miljöeffekter. I förslag till miljöbedömningsförordningen 18 § (sid 45 promemorian) anges miljöeffekter som kan förväntas uppkomma utifrån olika förutsättningar. Denna uppräknning är snävare än den som anges i 6 kap. 2 §. Länsstyrelsen anser att det krävs ett förtydligande avseende kopplingen mellan dessa bestämmelser samt det som stadgas i 6 kap. 35 §.

6 kap. 11 § miljökonsekvensbeskrivningen i den strategiska miljöbedömningen

Sid 18 under paragraf 11 - här borde kopplingen till 5 kap miljö kvalitetsnormer göras för strategisk miljöbedömning motsvarande det som gjorts på sid 25, pkt 6 för praktisk miljöbedömning. Så att t.ex. MKN vatten är en naturlig del av en MKB för att kopplas till vad som behöver göras för att bibehålla eller förbättra vattenkvaliteten (absolut inte försämra) utifrån den verksamhet som planeras. I dagsläget är det tydligare koppling till MKN-begreppet vid praktisk miljöbedömning t.ex. tillståndsprövningar till 7,9,11 kap MB. Om man sedan läser på s 38-39 i förslag till miljöbedömningsförordningen (under avsnittet betydande miljöpåverkan på planer och program) har dock hela bilaga 4 integrerats i paragraf 7, då främst punkt 9 när det i det enskilda fallet talar för en betydande miljöpåverkan ska tas hänsyn till det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av intensiv markanvändning, **överskridna miljö kvalitetsnormer**, osv. Där är kopplingen plötsligt uppenbar. Men återigen den kopplingen bör göras redan i 6 kap MB för planer och program (strategisk miljöbedömning) och inte enbart i förordningen. Detta skulle också förtydliga Länsstyrelsens granskningsroll avseende lämplighetsbedömning för planerad verksamhet på en specifik plats utifrån kap 2 MB- hänsynsreglerna. Är det lämpligt med denna typ av exploatering just här avseende t ex miljö kvalitetsnormen för vatten? Klarar man icke försämringskravet alltså att inte överskrida MKN?



6 kap. 20 – 22 §§, 23 – 26 §§ bedömningsgrunder

Förslaget förmedlar att processer och begrepp skall bli enklare att förstå. En förvirring som dock kvarstår är att det vid betydande miljöpåverkan skall göras en praktisk miljöbedömning (23 § sid 21)(process, vilket kan misstolkas som en ”bedömning”) och när det är icke betydande miljöpåverkan skall det göras en bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden ändå kan förväntas ge (27 § sid 23). Eftersom förslaget presenteras som om en praktisk miljöbedömning endast skall göras vid BMP så kan det tolkas som att ingen bedömning görs vid icke BMP. (Likt den förvirring som idag råder runt Betydande miljöpåverkan BMP och Betydande påverkan på miljön i 7:28 a).

Länsstyrelsen anser vidare att om beslutet blir att en praktisk miljöbedömning ska genomföras så blir den första processen *undersökning* tidsödande och omfattande för verksamhetsutövare och myndigheter. Det kan dock bli en stor tidsbesparing om man i ett mycket tidigt skede, faktiskt redan från början vet om verksamheten ska anses eller inte anses vara betydande miljöpåverkan. Detta gäller också om man vid det s.k. undersökningssamrådet kan diskutera vad ett förenklat underlag bör innehålla. Länsstyrelsen anser att det är av stor vikt att bedömningsgrunderna för vad som ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan förtydligas ytterligare. I detta ligger det stora tidsbesparingar.

6 kap. 27 § förenklat underlag

Enligt 6 kap. 27 § ska ett förenklat underlag enligt förslaget innehålla de upplysningar som behövs för en bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden ändå kan förväntas ge. I inledningen till promemorian skrivs att kravet på innehåll i ett förenklat underlag ska tydliggöras. Avser lagstiftaren att det framförallt är de miljöeffekter som framkommer av 6 kap. 2 §, så anser Länsstyrelsen att formuleringen i paragrafen behöver förtydligas.

6 kap. 32 § bedömning

Av den nya 6 kap 32 § andra stycket framgår att Länsstyrelsen skall redovisa sin bedömning av omfattning och detaljeringsgrad för miljökonsekvensbeskrivningen om verksamhetsutövaren begär detta. Kopplat till avsnitt 10:8 framgår det av bakgrundsmaterialet (sid 227) att den tidsfrist som Länsstyrelsen skall få till sitt förfogande för denna bedömning är i enlighet med vad som gäller för förvaltningsrättsliga krav på frågor d.v.s. ”skyndsamt”. Eftersom svaret skall föregås av en bedömning är det viktigt att man kompletterar förslaget med att Länsstyrelsen



får en tidsfrist på några veckor i likhet med remissyttrande, om det ska vara rimligt för Lännsstyrelsen att utföra denna bedömning med önskvärd korrekthet.

Lännsstyrelsen anser också att det är otydligt vad som menas med sista stycket rubricerad paragraf, att Lännsstyrelsen på begäran av verksamhetsutövaren ska redovisa sin bedömning i frågan. Hur ska en sådan bedömning formellt gå till och hur skiljer den sig från det som framgår av första stycket i paragrafen? Det skrivs i kommentaren att bedömningen inte är bindande och hindrar inte att Lännsstyrelsen kommer med ytterligare krav på underlag. Lännsstyrelsen anser att sista stycket i paragrafen ska tas bort, det skapar förvirring.

6 kap 35 § 3 punkten

Nulägesbeskrivning inom ramen för blivande 6 kap 35 § 3 punkten kopplat till avsnitt 10:10 (sid 25 och 233). Uppgifter om relevanta miljöförhållanden innan verksamheten påbörjas... Om det rör sig om en befintlig verksamhet ”som ej kan uppvisa tillstånd” vad skall då avses med ”innan verksamheten påbörjas”. Är det ”den sökta verksamheten utifrån att det redan funnits en verksamhet på platsen ” eller är det ”hur det såg ut före någon verksamhet startade”, d.v.s. ingen verksamhet har bedrivits alls? Frågan blir relevant för t.ex. icke tillståndsprövade dammar.

6 kap. 42§ beslut om miljökonsekvensbedömning

6 kap. 42 § i det föreslagna nya 6 kap. är otydlig. Vid vilka tillfällen ska man anse att det främjar prövningen att beslutande myndighet ska fatta ett sådant beslut? Lännsstyrelsen anser att denna bestämmelse är onödig då den tar extra tid och skapar förvirring. Det kan i praktiken dyka upp frågor under ärendets gång som man trots ett sådant beslut skulle behöva titta närmare på och eventuellt utreda, bl.a. nya bestämmelser från EU, vilket innebär att ett sådant beslut i praktiken inte har någon särskild funktion. Slutligt beslut om godkännande av miljöbedömningen kan fattas i beslutet i det aktuella ärendet.

Avsnitt 2.2 Förslag till miljöbedömningsförordning

9 § miljöbedömningsförordningen

9 §_miljöbedömningsförordningen behöver förtydligas. Bestämmelsen har idag sin motsvarighet i 3 § i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar med tillägg av vissa verksamheter (5-8 punkten) dock har det *sista stycket* tagits bort. Stycket avsåg bedömning av betydande miljöpåverkan när det gällde *ändring* av en sådan



verksamhet som avses i första stycket. Det behöver förtydligas om kravet i 9 § i miljöbedömningsförordningen avser såväl nyanläggning, som omprövning eller prövning av ändring av en sådan verksamhet som är uppräknad i de koder som hänvisas till. Det behöver tydliggöras om utredning ska göras vid nyanläggning såväl som vid ändring av de befintliga verksamheterna, alternativt omprövning av densamma. Det har stor betydelse för fokus av bedömningen och vilken samråds-kretsen måste vara.

Det behöver förtydligas om det kan vara fråga om betydande miljöpåverkan även när det gäller omprövning av en hel verksamhet eller ansökan om ändringstillstånd, om verksamheten i fråga är upptagen i 9 § i förslaget till miljöbedömningsförordning. Enligt 3 § i förordning om miljökonsekvensbeskrivningar (sista stycket) finns i nuläget möjlighet för Länsstyrelsen att göra en bedömning åtminstone avseende ändringar av verksamheter som alltid ska antas ha betydande miljöpåverkan.

10 § miljöbedömningsförordningen

10 § miljöbedömningsförordningen behöver förtydligas. Bestämmelsen skulle kunna härledas till 6 kap. 4 § de 2 – 4:e stycket, med den skillnaden att samrådet tidigare har haft ett annat syfte och nivå. Under samrådet skulle miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning diskuteras och verksamhetsutövaren skulle lämna uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. I den nya paragrafen anges ytterligare punkter, p5. *miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade* och p6. *vad i miljön som kan antas bli betydligt påverkat*. Det framgår inte tydligt hur omfattande man avser att undersökningen ska vara, hur mycket i detalj ska man beskriva, och vad som menas med betydligt påverkat. Omfattningen av dessa punkter behöver av denna anledning förtydligas. Som vi ser det kräver det nya förslaget ett mer omfattande underlag. I de fall det råder oklarheter föreskrivs att en undersökning ska utföras, grunden för vilka uppgifter som ska tas fram framkommer av 11-14 §§, i likhet med tidigare avvägningsgrunder.

13 § miljöbedömningsförordningen

Kravet på miljöbedömning omfattar ekologiska värden, miljö- och vattenkvalitet, landskap och kulturmiljö. De direktiv som ligger till grund för tillämpningen av miljöbedömningar anger att särskilt fokus skall riktas mot arter och livsmiljöer. Det



finns en uppenbar risk att helhetsperspektiven kommer att bli svåra att hävda i såväl strategisk som praktisk miljöbedömning till förmån för enskilda värden. Fokuseringen på avgränsade värden i form av enskilda habitat, naturreservat såväl som fornlämningar eller byggnadsminnen kan medföra att behovsbedömningen i första hand blir en fråga om placering snarare än utformning. Detta innebär i förlängningen att det även fortsättningsvis kommer bli svårt att hävda värden kopplade till exempel till bredare kulturmiljö och landskapsvärden. Den direkta hänvisningen till KLM 2-4 kap i 13§ Förslag till miljöbedömningsförordning är positiv ur kulturmiljösynpunkt. Det bör dock påpekas att begreppen kulturmiljö och kulturarv är betydligt bredare, till exempel i MB och PBL respektive de olika miljö kvalitetsmålen, än de värden som omfattas av KM.

Mot bakgrund av miljöbalkens definition av begreppet miljö bör "naturmiljöns tålighet", i 13§ förslag till miljöbedömningsförordning (s.37ff), bytas mot *natur- eller kulturmiljöns tålighet*. Av samma skäl bör även definitionen av opåverkat område (6 kap 13§) definieras så att den också rör kulturlandskap, till exempel områden med äldre bebyggelse eller bevarad landskapsstruktur.

15 § miljöbedömningsförordningen

15 § miljöbedömningsförordningen bör förtydligas så att det tydligt framgår att tiden 90 dagar ska börja räknas efter att samrådsredogörelsen inkommit.

Avsnitt 2.3 och 4.3

Förslaget gällande praktisk miljöbedömning bedöms förenkla för verksamhetsutövare att förstå vad som krävs av dem och vilket underlag som skall tas fram. Samtidigt som förklaringen till förändringen i förordningen framför att MKB skall tas fram av "kompetent expert" (miljöbedömningsförordningen 19 §, sid 44, och sid 145). Detta får till följd att det blir lättare att kommunicera kring frågan, men det blir svårare för verksamhetsutövaren att själv ta fram underlag utan extern hjälp. Dessutom ställs högre krav på Länsstyrelsen som myndighet gällande kompetensen att granska miljökonsekvensbeskrivningen för det fall vi är prövningsmyndighet. Länsstyrelsen skall ha, eller vid behov kunna tillgå, tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen.



Avsnitt 2.20, 2.24, 2.30 samt 2.40 Remissen utifrån marin inriktning (havsmiljö, havsplanering, områdesskydd, hamnar), och då främst de författningsförslag som presenteras.

Ändringsförslagen anses vara av så ringa karaktär att det i praktiken inte borde innebära några stora förändringar.

Avsnitt 4.3

Införandet av ett kompetenskrav förklaras och förtydligas inte i utredningen (se bla 4.3 s.145 samt 14.1 s.277) med avseende på kulturmiljöfrågorna. Länsstyrelsen anser att kulturmiljökompetens är en av de specialistkompetenser som förslaget behöver utveckla och förtydliga. Frågan om kompetens berör också handläggningen av ärenden i miljöprövningsdelegationerna, Mark- och miljödomstolen samt Mark- och miljööverdomstolen. Kulturmiljöfrågorna har en relativt svag ställning i miljörättsliga sammanhang vilket i förlängningen får negativa konsekvenser för hur dessa intressen kommer att hanteras i processen. Länsstyrelsen anser att kulturmiljöfrågornas ställning ska förtydligas då det gäller kompetenskravet.

Avsnitt 7 Nya och ändrade ord och uttryck

Det föreligger ett uppenbart behov av att harmonisera svensk lagstiftning med det som följer av EU-medlemskapet samt övriga åtaganden. Om det ska vara motiverat att förändra befintlig lagstiftning i den utsträckning som här föreslås, bör emellertid behovet vara så stort att resulterande lagtext på ett uppenbart sätt innebär en faktisk förändring för det som är föremål för lagstiftningen.

Det finns en risk att förändringar av begrepp och terminologi, särskilt initialt, kan få icke-önskvärda konsekvenser eftersom miljöbalken är en relativt ung lagstiftning. En fullständig praxis för dess tillämpning har därför inte hunnit utvecklas i alla delar. Att ändra en beslutad och vedertagen terminologi är därför problematiskt, eftersom det komplicerar uttolkningen av ett redan delvis diffust rättsläge. Länsstyrelsen anser att det som förslaget syftar till i många avseenden hade kunnat tillgodoses genom mindre



ändringar i befintlig lagtext. Följden kan bli att det som regeringen föreslår riskerar att medföra ett stort merarbete för verksamhetsutövare och myndigheter då en etablerad terminologi och begreppsapparat förändras.

Avsnitt 9.6 Planerade åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter

S 194 i näst sista stycket står det att läsa att; det är ett krav att en MKB även ska innefatta åtgärder som planeras för att avhjälpa negativa miljöeffekter. (se även s 20 16§ pkt 4). Detta kan inte nog understrykas- visserligen arbetar vi så redan idag men det är mycket bra att det står så tydligt och att denna ändring lagts in.

Diskussionen kring kompensationsåtgärder behandlar enbart ekologisk kompensation. Kompensationsåtgärder kan också omfatta kulturmiljövärden. Ekologiska och kulturhistoriska värden kan i tillämpningen också hanteras gemensamt s.194.

Avsnitt 12.1

Förtydligandet av miljöorganisationernas klagorätt (se 12.1 s.257ff) bör rimligen omfatta organisationer som motsvarar lagstiftningens fulla bredd, vilket också indirekt framgår av författningskommentaren (se 15.1 s.333). Vid sidan av naturskyddsföreningar bör rätten därmed till exempel också omfatta regionala hembygdsföreningar. Därför är det bra att miljöbegreppet ges en vid definition i författningskommentarerna vilket också öppnar för kulturmiljöorganisationer att yttra sig (s.333). Det är dock viktigt att framhålla att organiseringen av intresseorganisation av historiska skäl ser mycket olika inom naturskydds- respektive kulturarvsområdet.

Avsnitt 12.5 Gemensam handläggning av vissa ärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer

Länsstyrelsen ser mycket positivt på förslaget om att miljöprövningsdelegationerna ska kunna handlägga vissa ärenden som annars skulle ha prövats av länsstyrelsen om dessa har samband med en prövning enligt 9 kap. miljöbalken. Här finns en betydande potential för effektiviseringar, i synnerhet i de fall där



miljöprövningsdelegationen prövar ärenden i ett annat län. Att fler ärenden samprövas kommer dock att leda till ökade kostnader/mer nedlagd tid för de Länsstyrelser som har en miljöprövningsdelegation inom sin organisation, vilket bör beaktas när resurser fördelas.

Beslut om detta yttrande har fattats av t.f. landshövding Malin Almqvist efter föredragning av chef för Miljöenheten Åsa Axheden. I beslutet har också chef för avdelning Tillväxt- och miljö Eva Brynolf, chef för Kulturmiljöenheten Birgitta Eriksson, miljöhandläggare Lotta Bohman, vattenplanerare Eva T Hammarström, brackvattensekolog Rita Berger Jönsson, samt vattenhandläggare David Hjortenkrans deltagit.

Handlingen är fastställd i Länsstyrelsens elektroniska dokument- och ärendehanteringssystem.

Kopia:

anna.berglund@regeringskansliet.se