

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskanslite.se

YTTRANDE ANGÅENDE PROMEMORIAN MILJÖBEDÖMNINGAR (DS 2016:25)

Länsstyrelsen i Kronobergs län har beretts möjlighet att senast den 11 oktober 2016 lämna yttrande på Miljö- och energidepartementets promemoria miljöbedömningar (DS 2016:25) angående ny lydelse av 6 kap. miljöbalken (MB), en ny miljöbedömningsförordning och följdändringar i sektorslagstiftning. Enligt promemorian förväntas ändringen leda till att öka den samlade miljöskyddseffekten och samtidigt minska tidsåtgången och den administrativa bördan vid miljöprövningen.

SAMMANFATTNING

Länsstyrelsen är positiv till att 6 kap. MB ersätts av en helt ny utformning av 6 kap. MB och att kraven ska gälla i den utsträckning det är motiverat av miljöskäl.

Enligt förslaget kommer länsstyrelsen få samråda ytterligare en gång genom att både undersöknings och avgränsningssamråd ska göras. Detta kommer att kräva mer resurser för länsstyrelsen som samrådspart samtidigt som länsstyrelsen inte får betalt för samrådstiden, utan det är en ramfinansierad verksamhet. Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna ändringarna kommer innebära en smidigare process för prövningsmyndigheten med ett mer komplett underlag som kommer in med ansökningarna. Länsstyrelsen bedömer att även om det sker en uppdatering av 6 kap. MB, kommer problemet att kvarstå att många verksamhetsutövare och konsulter gärna vill att länsstyrelsen ska vara en form av gratis konsult i framtandet av underlag. Det är viktigt att få upp kvalitén på samrådsunderlag och på miljökonsekvensbeskrivningarna (MKB) för att prövningsprocessen ska kunna gå snabbare och även bli billigare.

Vad gäller strategiska miljöbedömningar anser länsstyrelsen att en central myndighet ska godkänna kommuner eller myndigheters beslut om betydande miljöpåverkan och även miljökonsekvensbeskrivningen. Det finns risk för brister i underlaget om den som tar fram planen eller programmet även ska godkänna om underlaget är tillräckligt. För praktiska miljöbedömningar bör kraven på det förenklade underlaget konkretiseras för att inte förslaget ska innebära onödiga diskussioner med verksamhetsutövare samt att kompletteringar behöver begäras in i senare skede. Länsstyrelsen anser även att det inte finns någon orsak att ha en särskild reglering för ändringstillstånd. I övrigt är det bra att allmänhetens rättig-

heter för tillgång till underlag och medbestämmande lyfts fram.

Förenkla för företag

Det är viktigt att vid framtagande av nya lagförslag beakta frågan om att förenkla för företag. Enligt 5 § i Länsstyrelseninstruktionen ska länsstyrelsen verka för att förenkla för företag. De framtagna förslagen bör innebära att företags ansökningar till prövningsmyndigheterna blir mer kompletta vilket för företagen bör minska kostnaderna och tiden för att få sina tillstånd. För företagets del är det även bra att förslagen fokuserat på att bara det som är relevant ska med i det förklarade underlaget. Det kan dock komma att uppstå diskussioner om vad som är relevant där samrådsparterna och företagen kan ha olika uppfattningar. Att då vänta på prövningsinstansens ställning i frågan kan fördyra processen om en komplettering behöver begäras i ett senare skede.

Nedan följer Länsstyrelsen i Kronobergs län detaljerade synpunkter på remissen.

8.1 EN NY SYFTESBESTÄMMELSE

Det är bra att allmänhetens rättigheter om att få tillgång till underlag lyfts fram och att de ska ges möjlighet till medbestämmande. I många fall kommer dock denna syftesbestämmelse att missförstås av allmänheten. Redan idag finns ett antagande från allmänhetens sida att tillståndsprövningar är en demokratisk process, att det är antalet klagande som är det viktiga jämfört med motiveringen till klagomålet. Vid prövning av t.ex. vindkraft lyfts det ofta fram att ”vi är många som är emot detta”, men det lyfts inte fram några sakargument till varför man inte vill ha en etablering. Så som syftesbestämmelsen är formulerad, ”... möjlighet till medbestämmande” ges en signal om att allmänheten har rätt att vara med och ha inflytande. **Det är viktigt att det lyfts fram att det är en process där bedömningen ligger i sak och inte i tyckande.**

Det ökade inflytandet från medborgare kan också öka känsligheten för tillfälliga politiska opinioner, inte minst när det gäller miljöbedömningen av planer och program. Länsstyrelsen skulle därför också, genom att ges ett tydligare mandat, fylla en balanserande funktion.

9 STRATEGISKA MILJÖBEDÖMNINGAR

9.1 Tillämpningsområdet för planer och program i 6 kap. miljöbalken

Det är bra att det tydliggörs att det ska göras en undersökning om en strategisk miljöbedömning ska göras eller inte. Länsstyrelsen håller med i att det görs för få miljöbedömningar i planer och program med den utformningen som finns idag. Länsstyrelsen anser dock att även vid finansiella och budgetära planer och program ska det genomföras en undersökning för om planen eller programmet kan antas ha betydande miljöpåverkan. Vid finansiella och budgetära planer skapas utrymme samt prioriteringar för en hållbar utveckling, **varför länsstyrelsen gör**

bedömningen att det är viktigt att det görs en undersökning för BMP även vid finansiella och budgetära planer och program.

Länsstyrelsen anser att det är bra att samrådskrav införs för samtliga planer/program som omfattas av 4 § förordning om miljökonsekvensbeskrivningar. **Dock är länsstyrelsen inte positiv till att det införs ett undantag från samrådsplikten i de fall då kommunen/myndigheten har kommit fram till att en strategisk miljöbedömning ska genomföras.** Länsstyrelsen anser att en del av samrådet är att i ett mycket tidigt skede fånga upp de frågor som ska belysas extra i den strategiska miljöbedömningen.

9.3 Beslut inom ramen för undersökningen

Länsstyrelsen anser, precis som Naturvårdsverkets tidigare förslag, att en central myndighet ska godkänna kommunens eller myndighetens beslut om betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen har i flera planärenden lyft fram att en MKB bör tas fram, men där kommunen gör en annan bedömning. Enligt nuvarande förslaget så kommer länsstyrelsens ställningstagande fortsätta att bli helt verkningslöst, då kommunen väldigt sällan tar till sig den bedömning som länsstyrelsen gör gällande behovet av en MKB. Det är viktigt att det görs en bra bedömning för t.ex. lämpligheten för bostäder och industrier i olika områden. I en MKB fångas samtliga berörda områden upp och belyses samt att i bedömningen görs en viktning mellan olika intressen.

En möjlig väg skulle vara att ge länsstyrelsen ett tydligare mandat att i planprocessen bedöma om miljöbedömningen har gått rätt till, det vill säga om rätt bedömning bygger på en adekvat avgränsning samt om underlaget för bedömningen har varit tillräckligt inför det att den strategiska miljöbedömningen tillgängliggörs. Men även vidare i planprocessens slutskeden kan länsstyrelsen ha en viktig roll för uppföljning och granskning.

9.6 Miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för den strategiska miljöbedömningen

Länsstyrelsen är positiv till Naturvårdsverkets förslag om att prövningsmyndigheten ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningarna. Länsstyrelsen anser att det är beklagligt att förslaget inte tas upp. Miljökonsekvensbeskrivningarna som idag är till planer och program är ofta bristfälliga och ser inte till helheten. Det skulle vara behövligt med en höjning av kvaliteten, vilket skulle ske om det krävdes att miljökonsekvensbeskrivningarna för planer och program ska godkännas av prövningsmyndigheten.

Kravet på miljöbedömning omfattar ekologiska värden, miljö kvalitet, 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 Kulturmiljölagen (KML) 2-4 kap. i 13§ Förslag till miljöbedömningsförordning är positiv från kulturmiljösynpunkt. Det bör dock påpekas att begreppen kulturmiljö och kulturarv är betydligt bredare, till exempel i MB och Plan och bygglagen (PBL) respektive de olika miljö kvalitetsmålen, än de värden som omfattas av KML.

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

10 PRAKTISKA MILJÖBEDÖMNINGAR

10.1 Tillämpningsområde - Vilthägn

Den föreslagna regleringen i 6 kap. 20 § MB medför att det inte längre kommer att krävas miljökonsekvensbeskrivning för uppförande av vilthägn. I utredningen (s. 206) anges att en sådan åtgärd inte bedöms medföra en sådan miljöpåverkan att det är motiverat med krav på MKB. Länsstyrelsen Kronoberg instämmer i denna bedömning och vill även framhålla att ett annat starkt skäl för borttagande av kravet är att huvuddelen av de miljöaspekter som enligt nuvarande och föreslagna lagstiftning ska utredas i en MKB knappast kan tillämpas på vilthägn.

10.3 och 10.10 Ändringstillstånd

I 6 kap. 35 § 2 st. miljöbalken föreslås en regel om MKB-krav vid ansökan om s.k. ändringstillstånd. Sammanfattat innebär regeln att en sådan MKB får anpassas till miljöeffekter av ändringen. Andra miljöeffekter som inte har samband med ändringen behöver inte beskrivas. Vad gäller andra miljöeffekter från verksamheten som har samband med ändringen så ska dessa beskrivas endast i det fallet att ändringen medför ”betydande” miljöeffekter. Någon motsvarande reglering finns inte idag.

Enligt länsstyrelsens mening är rättsläget idag sådant att det i en MKB för ändringstillstånd ska redovisas effekter av ändringen, samt effekter på andra delar av verksamheten som har ett samband med ändringen. Något krav på ”betydande” miljöeffekter gäller inte, vare sig för ändringen eller för de delar som ändringen har samband med. **Skillnaden kan få stor praktisk betydelse. Regleringen för ändringstillstånd berör ett stort antal verksamheter.**

En ändring av en verksamhet kan medföra konsekvenser på andra delar av verksamheten som kan ha stor betydelse för omgivningen i det enskilda fallet, lika stor betydelse som om konsekvenserna berott på en helt ny verksamhet. Det verkar inte finnas någon miljömässig anledning till att utredningskraven vid ändringar generellt sänks. Användningen av ordet ”betydande” i bestämmelsen har knappast direkt koppling till begreppet ”betydande miljöpåverkan.” Även för verksamheter med obligatorisk BMP gäller ju att miljöeffekter som inte är bety-

dande men som uppstår ska beskrivas. **Länsstyrelsen anser att det finns ingen orsak att ha en särskild reglering för ändringstillstånd.**

Den föreslagna regeln står i dålig samklang med regeln i 24 kap. 5 § 2 st. MB som behandlar villkorsändringar vid ändringstillstånd. Enligt regeln krävs "samband" mellan ändringen och andra delar av verksamheten för att nya villkor för dessa andra delar ska få föreskrivas. Det hänvisas inte till någon särskild omfattning av miljöeffekter i någon del för att nya villkor ska få föreskrivas. Såvitt länsstyrelsen har kunnat förstå kommenteras inte användningen i den föreslagna regeln av ordet "betydande" i promemorian. I stället talas det om samband mellan olika miljöeffekter, utan att någon av dem behöver vara betydande. I kommentar till föreslagen regel anges följande: "I den mån det finns ett samband mellan miljöeffekter som kan förväntas till följd av ändringen och de miljöeffekter som kan förväntas till följd av verksamheten i övrigt bör således miljökonsekvensbeskrivningen omfatta hela verksamheten och inte endast ändringen" (s. 236). **Länsstyrelsen anser därför att ordet "betydande" i den föreslagna 6 kap. 35 § 2 st. MB bör utgå.**

10.5 Samråd och beslut inom ramen för undersökningen

Genom att det först ska hållas ett undersökningssamråd och sedan ett avgränsningssamråd ges Länsstyrelsen möjlighet att lämna synpunkter på omfattningen av underlaget vid flera tillfällen. Detta bör leda till att det underlag som kommer in till prövningsmyndigheten bör vara mer komplett jämfört med idag då Länsstyrelsen endast har möjlighet att lämna synpunkter en gång och då i samband kring samrådet om betydande miljöpåverkan. **Att samrådet sker i ett ytterligare steg är dock resurskrävande för samrådsparterna, bl.a. Länsstyrelsen, som inte får betalt för samrådstiden utan det är en ramfinansierad verksamhet.** Samtidigt bör det för prövningsmyndigheten innebära en resursbesparing då det underlag som kommer in bör vara mer komplett jämfört med idag.

10.6 Beslutsunderlag när miljöpåverkan inte är betydande

Den nya föreslagna regleringen i 16 – 19 §§ miljöbedömningsförordningen kommer att höja och konkretisera de utredningskrav som nu gäller för verksamheter med betydande miljöpåverkan (BMP). Den föreslagna nya lagstiftningen verkar enligt länsstyrelsernas mening medföra ett visst förtydligande och en viss skärpning av utredningskraven för verksamheter med BMP, samtidigt som utredningskraven för tillståndspliktiga verksamheter som inte har BMP generellt tenderar att sänkas något. Länsstyrelsen har inte något att erinra mot dessa ändringar.

Det är bra att för de verksamheter som inte anses ha betydande miljöpåverkan att det är möjligt att kräva det underlag som behövs för bedömningen av miljöeffekten i det enskilda fallet. **Länsstyrelsen anser dock att kraven på det förenklade underlaget ska konkretiseras mera.** Enligt länsstyrelsens mening finns det vissa oklarheter vad gäller motiven för föreslagen reglering om när en miljöbedömning ska göras. Det finns även vissa oklarheter vad gäller intentionerna om hur omfattande man avser att det förenklade underlaget bör vara. I

promemorian har det på ett flertal ställen (se exempelvis s. 172) framhållits vikten av en tydligare reglering, vilket är en ambition som länsstyrelsen anser viktig.

Det rör sig om ett stort antal verksamheter som inte medför BMP och det är viktigt att verksamhetsutövare i tidigt skede vet vilket underlag som ska lämnas in till prövningsmyndigheten. Idag består tidsåtgången vid tillståndsprövningar av sådana verksamheter i stor omfattning av kompletteringar innan kungörelse sker. Så som förslaget ligger ser länsstyrelsen att det kommer att bli diskussioner mellan verksamhetsutövare, länsstyrelsen och prövningsmyndigheten om både innehåll och var nivån sak ligga. Görs ingen precisering om innehåll av det förenklade underlaget finns det en risk för att det kommer att krävas in lika mycket inventeringar, beskrivningar och uppgifter som hade krävts i en miljökonsekvensbeskrivning, men att det kan komma i ett senare skede när ansökan redan är inlämnad till prövningsmyndigheten. Det är exempelvis inte klart i vilken omfattning en sökande kan helt underlåta att behandla en miljöeffekt som anges i den föreslagna 6 kap. 2 § MB. Det finns heller inte några angivna minimikrav för vissa potentiellt viktiga miljöeffekter, exempelvis människors hälsa, artskydd eller biologisk mångfald. Om det inte sker något förtydligande finns det även en risk att MKB:n får en onödigt stor omfattning vilket för verksamhetsutövaren kan innebära att kostnaden för MKB:n drar iväg. **Länsstyrelsen anser därför att regleringen avseende det förenklade underlaget och dess motivering bör förtydligas.**

Av regleringen i det föreslagna nya 6 kap. och 22 kap. 3 § samt av 19 kap. 5 § MB framgår att kravet på förenklat underlag avser tillståndspliktiga verksamheter och inte anmälningspliktiga s.k. C-verksamheter. **För tydlighetens skull bör det övervägas om det inte borde framgå direkt av föreslagen 6 kap. 27 § att den avser tillståndspliktiga verksamheter.**

Kraven i det föreslagna 6 kap. MB ska gälla i den utsträckning det är motiverat av miljöskäl, **det är därför viktigt att det inte dröjer med en förändring av Miljöprövningsförordningen och att miljöprövningsförordningen får en uppdatering utifrån det nya 6 kap. MB.**

10.8 Avgränsningsråd inom ramen för en praktisk miljöbedömning

I formuleringen av förslaget på 6 kap. 30 § MB så saknas det en precisering eller förslag på hur samrådsretsen får del av samrådsunderlaget. Det finns en risk att verksamhetsutövare lägger ut samrådsunderlaget på sin webbsida och sedan förväntar sig att de som berörs själva hittar underlaget. **Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas att ansvaret för samrådet ligger hos den som avser att söka tillstånd.**

10.10 och 10.11 Miljökonsekvensbeskrivning inom ramen för den praktiska miljöbedömningen och Kontrollen av miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet inom ramen för den praktiska miljöbedömningen

Miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt promemorian beskriva de huvudsakliga miljöeffekterna. Länsstyrelsen upplever inte att det är ett problem att verksamhetsutövare idag lämnar in en alltför omfattande miljökonsekvensbeskrivning, problemet är snarare det motsatta. Att lätta kraven generellt innebär inte att det kommer bli bättre beskrivningar i de delar som finns kvar. Länsstyrelsen är positiv till förslaget 6 kap. 43 § MB att prövningsmyndigheten ska i samband med när tillståndsfrågan avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig. **Dock förstår Länsstyrelsen inte syftet med förslaget i 42 § MB och kan inte riktigt se vid vilka tillfällen som denna bestämmelse kan komma till användning.**

För de praktiska miljöbedömningarna kommer det även fortsättningsvis bli svårt att hävda värden kopplade till bredare kulturmiljö- och landskapsvärden, för utveckling av resonemanget se punkt 9.6.

12.1 Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Länsstyrelsen ser att det finns en risk att framförallt plan-processerna kan ta längre tid och bli dyrare att genomföra då kraven på de organisationer som har rätt att överklaga har sänkts.

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 ut inom naturskydds- respektive kulturarvsområdet.

8 § miljöbedömningsförordningen - markavvattning

I den föreslagna 8 § miljöbedömningsförordningen anges de verksamheter som inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det rör sig om vissa verksamheter för vilka kommunalt tillstånd krävs. Bestämmelsen kan jämföras med den nu gällande 2 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar som anger undantag från kravet att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Skillnaden består bl.a. i att den nu gällande regeln anger undantag för markavvattning vars miljöpåverkan är utan betydelse. Något motsvarande undantag finns inte i förslaget i 8 § miljöbedömningsförordningen.

Den nuvarande regeln är en särreglering just för markavvattning. Bakgrunden torde vara att det kan vara fråga om mängdärenden med ringa eller försumbar miljöpåverkan. I det enskilda fallet kan det naturligtvis vara fråga om en stor påverkan. Det är tänkbart att det kan bli en missriktad användning av tillsynsmyndigheters resurser om undersökningssamråd måste hållas för många små markavvattningar med betydelselös miljöpåverkan. **Länsstyrelsen anser alltså att det bör övervägas att behålla ett motsvarande undantag för markavvattning.**

13 § miljöbedömningsförordningen

Mot bakgrund av miljöbalkens definition av begreppet miljö bör "naturmiljöns tålighet", i föreslagna 13 § miljöbedömningsförordning, bytas mot *natur- eller kulturmiljöns tålighet*. Av samma skäl bör även definitionen (föreslagna 13 § 3a miljöbedömningsförordningen) av opåverkat område definieras så att den också rör kulturlandskap, till exempel områden med äldre bebyggelse eller bevarad landskapsstruktur.

ÖVERGRIPANDE SYNPUNKT UR KULTURMILJÖSYNPUNKT

Kompetenskravet

Införandet av ett kompetenskrav omnämns, men förklaras inte i utredningen (se bl.a. 4.3 sid.145 samt 14.1 sid.277). Kulturmiljökompetens är en av de specialistkompetenser som måste finnas med i processen. Frågan om kompetens berör också handläggningen i miljöprövningsdelegationen och mark- och miljödomstolarna. Kulturmiljöfrågorna har en relativt svag ställning i miljörättsliga sammanhang vilket i förlängningen får konsekvenser för hur dessa intressen kommer att hanteras i processen.

DE SOM DELTAGIT I BESLUTET

Beslutet har fattats av tf landshövding Anders Flanking med vattenvårdshandläggare Elin Wallquist som föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit chefsjurist Louise Jeppson, miljöjurist Henrik Skanert, tf chef miljöskyddsfunktionen Kaisa Sandstedt, länsantikvarie Heidi Vassi, chef naturskyddsfunktionen Elisabet Ardö och tf miljövårdsdirektör Jan Grosen.

Anders Flanking

tf Landshövding

Elin Wallquist

Vattenvårdshandläggare

KOPIA TILL:

anna.berglund@regeringskansliet.se