



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Bernt Forsberg
Miljöskydds enheten
0102233249

YTTRANDE

1(6)

2016-10-11

509-4781-16

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

Yttrande över promemorian Miljöbedömningar (DS 2016:25)

Dnr M2016/1849/R

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på ambitionen i promemorian att införa en gemensam syftesbestämmelse för miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken (MB) som lyfter fram samrådets betydelse och som syftar till att åstadkomma mer enhetlig och integrerad bedömning av miljöaspekter i planering och beslutsfattande. Länsstyrelsen bedömer att de föreslagna förändringarna av terminologin i 6 kap. MB och den nya miljöbedömningsförordningen (MBF), på ett konstruktivt sätt anpassar nuvarande svenskt regelverk om miljöbedömningar till EU-rättsliga och internationella krav. Vidare anser Länsstyrelsen att de förslag till förändringar av 6 kap MB och följdändringar i speciallagarna, 3 kap MB, samt hushållningsförordningen som föreslås, förtydligar processerna och hur SMB-direktivet och MKB-direktivet är införlivat i svensk lagstiftning. Det är även positivt att fler miljöproblem inkluderas i bedömningen såsom klimatförändringar och katastrofrisker. Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning att den föreslagna samordningen med ärenden om dispens enligt 7 och 8 kap. MB, kommer att medföra samordningsvinster och möjliggöra en samlad bedömning av miljöpåverkan.

Länsstyrelsen bedömer att vissa justeringar kan göras i delar av förslagen i promemorian för att få en ytterligare effektivisering av miljöbalkens regler avseende prövning och beslut gällande miljöskyddet. Den föreslagna ändringen avseende anmälan i 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen bör ses över för att få en bättre tillämpning. I övrigt anser Länsstyrelsen att det behövs tillägg och ändring i förslaget till 10 § MBF för att främst små och medelstora verksamheter bedöms ha ett behov av en mer explicit förordnings-text som tydliggör vilka uppgifter som ska framgå av samrådsunderlaget. Vidare ser Länsstyrelsen ett behov av en tydlig specificering av det grundläggande innehållet i ett förenklat underlag enligt 6 kap. 27 § för att minska utrymmet för tolkningar samt risken för en förlängd handläggningstid vid en tillståndsprövning för små och medelstora bolag. Det är vidare lämpligt att vad som avses med "i god tid" i 6 kap. 25 och 31 §§ preciseras samt att 35 § förtydligas med beaktande av 22 kap. 1 § MB.

Länsstyrelsen anser att andra stycket i 6 kap. 32 § behöver innehålla en avgränsning om att *länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan utifrån sökandens samrådsunderlag.*

Beträffande förslaget till utökad talerätt för miljöorganisationer så anser Länsstyrelsen anser att promemorians förslag om utökad talerätt behöver föregås av en konsekvensutredning och avstyrker därför förslaget i dess nuvarande form. Det administrativa arbetet med att kungöra det stora antalet beslut som omfattas av den utökade talerätten har inte beaktats i utredningen samt sökandens möjligheter att få en förutsägbara och rättsäker hantering.



Synpunkter på innehållet i promemorian

Synpunkter på förslag till miljöbedömningsförordning

Samrådsunderlag för verksamheter och åtgärder 10 § MBF

Länsstyrelsen anser att förslaget om precisering av vad ett samrådsunderlag ska innehålla är bra. För att förenkla den försatta processen, främst för små och medelstora företag, så finns ett behov att förtydliganden och tillägg. Ska samrådsunderlaget dels kunna fylla funktion som underlag för beslut enligt 6 kap. 26 § dels prövningsunderlag i som avses i 6 kap 27 §, ser Länsstyrelsen följande behov tillägg/ändring i 10 § MBF:

- Förtydligande av punkt 3 med ett tillägg om uppgifter om den sökta åtgärden eller verksamhetens *förankring i planbestämmelser*.
- Förtydligande av punkt 4 med ett tillägg om uppgifter om den sökta åtgärden eller verksamhetens *påverkan på miljö kvalitetsnormer och ev. Natura-2000 områden*.
- Ändrad formuleringen i 6 punkten - inte bara betydande miljöeffekter behöver redovisas, utan de *möjliga* miljöeffekterna av planerad verksamhet.
- Uppgifter, i ny punkt, om de *skyddsåtgärder och försiktighetsmått som finns tillgängliga och kan minska störningar från den planerade verksamheten eller åtgärden*.

Länsstyrelsen erfarenhet är att små och medelstora bolag ofta får förlita sig på konsulter som ibland sätter i system att leverera ett dåligt prövningsunderlag, och därefter förväntar sig att myndigheten ska identifiera vad som saknas. Det går inte heller att förutsätta att sökanden vid ett samråd alltid kan ta till sig det som generellt förväntas redovisas i det underlag som senare ska sändas in för prövning. Det finns därför ett behov av att grundläggande uppgifter som behöver redovisas i en ansökan ska kunna utläsas explicit ur författningstexten. Dessa uppgifter bör framgå av 10 § MBF för att skapa en bra plattform för de efterföljande stegen. Saknas uppgifterna så blir det en pedagogiskt svårare myndighetsuppgift att förklara behovet av sådana kompletteringar vid en efterföljande prövning, samt som konsekvens en förlängd handläggningstid för främst små och medelstora bolag.

Länsstyrelsens beslut om praktisk miljöbedömning 15 § MBF

Länsstyrelsen bedömer att den föreskrivna tiden är rimlig, särskilt då den är förenad med en möjlighet att förlänga tiden i det enskilda fallet.



Synpunkter på förslag till 6 kap. miljöbalken

Föreslagen formulering av 6 kap. 25 och 26 §§ MB

Länsstyrelsen konstaterar att försättningarna för att ett beslut ska kunna tas enligt 26 § är att samrådsunderlaget har en rimlig detaljeringsgrad och innehåll samt att det har inkommit inom rimlig tid till Länsstyrelsen. Det behöver därför preciseras med vad som avses med ”i god tid” i 25 §. Saknar samrådsunderlaget de uppgifter som behövs enligt 10 § finns det en risk att kompletteringar kan krävs

Föreslaget innehåll i 6 kap 27 § MB angående förenklat beslutsunderlag

Benämningen, *förenklat beslutsunderlag*, bör ändras. Det bör framgå av benämningen att det fortfarande är en bedömning av miljöeffekterna som ska göras, även om den är begränsad och till delar förenklad. Val av begrepp kan leda till att sökandens förväntningar på vad ett prövningsunderlag ska innehålla förändras och ambitionsnivån sänks i onödan. Ett alternativ vore att kalla underlaget miljöeffektsbedömning (MEB).

Det är även viktigt att i lagstiftningen tydligt definiera vilka grundläggande krav som kan ställas på underlaget. Detta bedöms vara särskilt viktigt för ambitionen att sänka handläggningstiden. De är de små och medelstora bolagen, vars verksamheter inte innebär betydande miljöpåverkan som kan behöva mer stöd i processen.

Uppgifterna som krävs för att hantera ett samråd med utgångspunkt från 10 § MBF anser Länsstyrelsen inte vara identiska med det underlag som kan behövas för en prövning. Genom en tydlig specificering av det grundläggande innehållet i ett förenklat underlag minskar utrymmet för tolkningar. Annars finns det en uppenbar risk att prövningsmyndigheterna behöver begära kompletteringar i en ökad omfattning jämfört med idag.

Länsstyrelsens vägledning av avgränsningar i MKB enligt förslag i 6 kap. 32 §

Länsstyrelsen anser att författningsförslaget ger en tydlig risk för att Länsstyrelsens beslut kan komma att avvika från den bedömning som Miljöprövningsdelegationen eller domstolen senare gör avseende ansökans avgränsningar och innehåll. Myndigheternas arbete kan därmed framstå som inkonsekvent och förvillande. Det finns därför skäl att formulera 32 § på ett sådant sätt att det framgår att Länsstyrelsen bedömning görs utifrån det underlag som sökanden har tagit fram.

Utgångspunkten för den bedömning som Länsstyrelsen ska använda vid en begäran om redovisning enligt 32 § andra stycket behöver därför konkretiseras. Länsstyrelserna har en stor kunskap inom ett brett spektrum och har oftast en specialkompetens när det gäller bedömningar av miljöeffekter mm. För att inte innehållet i 32 § ska misstolkas så behöver det göras tydligt vad som ska vara underlaget för Länsstyrelsen vägledning när det gäller bedömningen av omfattningen och detaljeringsgraden i miljökonsekvensbeskrivningen. Det behöver därför konkretiseras att den bedömning som kan efterfrågas enligt 32 § andra stycket är begränsad till att utgå från det underlag som sökanden har tillgängliggjort och att inte Länsstyrelsen förväntas



använda egna utredningsresurser för att läka brister i sökandens underlag.

6 kap. 32 § andra stycket MB bör därför ges följande nya utformning:

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

Tillägget utesluter förvisso inte att Länsstyrelsen i övrigt aktivt verkar på det sätt som framgår av första stycket i 32 § men samrådsprocessen gynnas av att sökanden inte riskerar att ha orealistiska förväntningar på vad ett skriftligt utlåtande enligt andra stycket ska innehålla innan kontakt tas med Länsstyrelsen. Det är viktigt att inte underskatta betydelsen av en tydlig plattform i lagstiftningen för att samrådet ska vara effektivt för alla parter. Är det inte möjligt att förtydliga andra stycket enligt ovan så är det bättre att andra stycket i 32 § utgår eftersom sökanden förväntas ha nödvändig kunskap med hänvisning till 2 kap 2 § MB.

Samlad bedömning av de huvudsakliga miljöeffekterna 6 kap 35 § MB

Den praktiska miljöbedömningen ska enligt förslaget möjliggöra en samlad bedömning av de huvudsakliga miljöeffekterna. Det är otydligt vad som menas med huvudsakliga miljöeffekter. Paragrafen korrelerar inte fullt ut mot 6 kap 2 § MB som anger att direkta/indirekta, kumulativa, samverkande samt positiva/negativa effekter ska beskrivas. Paragrafen ger intryck av att begränsa beskrivningen i detta hänseende. Här kanske en hänvisning till 2 § skulle kunna göras. Eftersom man bara ska skriva om de planerade åtgärderna, och inte möjliga åtgärder i skenet av att det är de huvudsakliga miljöeffekterna som ska beskrivas, överensstämmer detta inte med de krav som måste ställas på en ansökan i 22 kap 1 § MB.

Synpunkter på förändringar i 1 kap 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251)

Förslag till förändringar av kriterierna för bedömd tillståndsplikt vid anmälan

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 medför betydande miljöpåverkan, i fortsättningen mycket sällan kommer att prövas i tillståndsärenden hos prövningsmyndigheter. Länsstyrelsen konstaterar vidare att processen för att undersöka om betydande miljöpåverkan föreligger vid tillståndsprövning *och andra ärenden* finns beskriven i förslaget till 6 kap. 24 §. Den föreslagna ändringen i 1 kap 4 § kan därför läsas så att ett undersökningssamråd ska göras vid en anmälan om ändring.

Länsstyrelsens bedömning är att ändringar av verksamheter framgent typiskt sett kommer att hanteras i anmälningsförfaranden hos tillsynsmyndigheter. Det innebär att det finns en risk för att tillsynen försvåras, med flera tillsynsbeslut i förhållande till det ursprungliga tillståndsbeslutet. Erfarenheten när flera anmälningsbeslut staplas på varandra är att det finns en risk att det föreskrivs divergerande föreskrifter som inte alltid korrelerar mot det meddelade tillståndet.



Länsstyrelsen bedömer att effekterna av förslaget till ändring i miljöprövningsförordningen, och 26 a och b §§ i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, behöver utredas närmare innan de kan genomföras. De föreslagna förändringarna aktualiserar även krav på fördjupad vägledning i allmänhet kring prövning och tillsyn 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. Den ändring som genomfördes i och med att IED-direktivet implementerades genom att begreppet ”mindre” togs bort, har enligt länsstyrelsens uppfattning i huvudsaka slagit väl ut. Men det är länsstyrelsens erfarenhet att såväl verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter har svårigheter att skilja mellan förutsättningarna för olika typer av prövningar enligt miljöbalken, 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.

Synpunkter på förslag till ändring av 16 kap. 13 § miljöbalken

Utökad talerätt i mål och ärenden enligt miljöbalken

Promemorians förslag om utöka talerätt för miljöorganisationer i tillsyns och dispensärendet ger en klagorätt i ett väsentligt större antal ärende. Länsstyrelsen uppfattar dock ändringsförslaget som otydligt, men att det i vart fall omfattar ärenden med utgångspunkt från tillsynen och ärendehanteringens kopplade till 7 kap. MB som avses omfattas av den utökade talerätten. För Länsstyrelsens del så kan det handla om minst tio gånger fler ärenden relativt dagens förhållanden. Flertalet av dessa ärendet är enklare karaktär, t.ex. tillsyn av strandskydd och biotopskydd eller beslut med anledning av dispensansökan enligt vattenskyddsbestämmelser.

Länsstyrelsen vill fästa regeringskansliets uppmärksamhet på att det ökade antalet ärenden som skulle bli överklagningsbara kommer att ge en resursbrist hos Länsstyrelsen om avsikten med ändringen är att fler, eller samtliga ärenden, ska kungöras eller på motsvarande sätt görs än mer synliga än vad som nu är fallet. Den administrativa hanteringen som följer av hanteringen av kungörelser bedöms bli ett långt mer betungande arbete än hanteringen av det antal extra överklaganden som förslaget skulle innebära. Frågan om hur beslut och ärenden ska kungöras har inte närmare berörts eller diskuterats i promemorian vilket ur Länsstyrelsens perspektiv är en allvarlig brist.

Länsstyrelsen konstaterar vidare att förslaget tar sin utgångspunkt i att miljöorganisationer företräder allmänheten och rätten att överklaga är kopplad till Århuskonventionen. Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare. De är

- allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
- allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön,
- allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

2016-10-11

509-4781-16

Länsstyrelsen har i sin roll som myndighet att värna allmänna intressen i sin tillsyn samt i beslut. Myndighetens erfarenhet är att allmänna intressen värnas bäst genom att hantera frågorna i ett tidigt skede, dvs. i första instans. Länsstyrelsen anser att förslaget i promemorian felaktigt leder organisationerna till att bli delaktiga i en beslutsprocess i ett sent skede. Förslaget ger även en mindre grad av en förutsägbar och rättsäker hantering för den sökande parten vid den primära handläggningen i första instans. Den sökande parten kan berövas möjligheten att redan tidigt bemöta och hantera lämnade synpunkter om en ändring görs enligt promemorians förslag. Att enbart öppna upp för överklaganden, utan någon form av deltagande enligt konventionens andra grundpelare i ärendet från en organisation, riskerar därför att försvåra och fördröja handläggningen.

Länsstyrelsen anser att promemorians förslag om utökad talerätt behöver föregås av en konsekvensutredning och avstyrker därför förslaget i dess nuvarande form.

Övrigt

Samlad prövning vid MPD av dispens enligt 7 och 8 kap. MB

Länsstyrelsen är positiv till en 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, kommer att medföra samordningsvinster och möjliggöra en samlad bedömning av miljöpåverkan.

Slutligen vill Länsstyrelsen framhålla behovet av kompetenshöjande insatser beaktas i ett bredare perspektiv för att underlätta införandet av beslutade ändringar i MB och då särskilt syftet med hushållningsbestämmelserna i 3 kap. samt hanteringen av sociala, ekonomiska och ekologiska perspektiv för en långsiktigt hållbar utveckling i PBL och övriga speciallagar.

T.f. landshövding Johan von Knorring har beslutat i detta ärende efter fördragning av Bernt Forsberg, miljöskyddshandläggare. I beredning av detta yttrande har Tomas Waara, chef miljöenheten, Eva Bergdahl, länsarkivet vid samhällsutvecklingsenheten, samt Annika Israelsson, länsassessor och Cecilia Magnusson, chefsjurist vid rättsenheten, deltagit.


Johan von Knorring

Tomas Waara