



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

Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

(dnr M2016/1849/R)

Sammanfattning och övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag och är positiv till att 6 kapitlet miljöbalken generellt har fått en bättre struktur och att flera paragrafer är uppställda i punktform istället för i löpande text vilket gör texten mer lättläst.

Syftet att få en tydlig skillnad mellan processen för de fall som medför betydande miljöpåverkan respektive ej betydande miljöpåverkan är bra. Det finns dock en viss farhåga för hur det kommer bli i praktiken. Gränssnittet mellan vad Länsstyrelsen uttrycker under samrådet respektive vad prövningsmyndigheten sedan kommer att kräva i form av underlag när ansökan kommer in är t.ex. inte helt tydligt, se kommentarer till 6 kap. 26-27 §§.

Miljöbedömningar för planer och program påbörjas inte sällan för sent idag. Det medför att miljökonsekvensbeskrivningen inte får den konsekvensbeskrivningskvalitet som lagen avser och att planåtgärder i syfte att minimera negativ miljöpåverkan uteblir. Förslag till lösning på dessa problem redovisas under avsnitt 2.29.

Direktivens anvisningar om särskilt fokus på arter och livsmiljöer behöver förtydligas mer i lagstiftningen.

Föreslagen ändring av 5 § i förordningen om vattenverksamhet m.m. medför att möjligheten till undantag från kravet på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning tas bort för markavvattningsföretag med obetydlig miljöpåverkan. Länsstyrelsen befarar att det kan leda till en del problem, bland annat i ärenden för mindre fastigheter som vill uppföra skyddsvallar mot höga vattenstånd. I avsnitt 2.25 föreslår Länsstyrelsen en lösning i form att ett nytt undantag för markavvattning av bebyggda tomter.

Synpunkter på författningsförslagen

2.1 Förslag till ändring i miljöbalken

6 kap 11 §

Det är särskilt viktigt att artskyddet kommer in tidigt i plan- och programskeden. Den lista över vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla bör kompletteras med en hänvisning till att frågor om artskydd enligt 8 kapitlet miljöbalken ska belysas. Det särskilda fokus som enligt kommentaren till författningsförslaget ska ges arter och livsmiljöer som skyddas enligt art- och habitatdirektivet eller fågeldirektivet bör således komma till uttryck tydligt i 11§. Ett alternativ till att skriva en hänvisning till 8 kapitlet skulle även vara att i 11 § punkt 4 hänvisa till 6 kapitlet 2 § punkt 2 där en tydlig hänvisning till 8 kapitlet redan finns.

6 kap 20 §

Länsstyrelsen är i grunden positiv till att det görs en tydlig indelning i lagtexten mellan processerna för planer och program respektive för verksamheter och åtgärder. Det är också positivt att de olika processerna får olika benämningar. Länsstyrelsen vill ändå påtala att begreppet ”praktisk miljöbedömning” leder tanken till en faktisk åtgärd. Innebörden skulle bli tydligare om ett annat begrepp användes, exempelvis ”miljöbedömning vid prövning” alternativt ”miljöbedömning vid prövning av verksamheter och åtgärder”.

6 kap 23§

Första stycket är svårtolkat och det är otydligt vad som menas med ”är beroende av”. Länsstyrelsen föreslår i stället formuleringen ”För att avgöra frågan om en praktisk miljöbedömning ska göras eller inte, ska frågan om betydande miljöpåverkan avgöras i en undersökning”.

6 kap 25§, 31 §

Vad som avses med ”i god tid” bör anges i författningskommentaren till paragraferna, förslagsvis minst 3 veckor.

6 kap 26 §

Risken för att länsstyrelsen och prövningsmyndigheten har skilda åsikter om en verksamhet eller åtgärd ska medföra betydande miljöpåverkan är inte försumbar.

Idag kan en bristfällig miljökonsekvensbeskrivning till viss del läkas genom att prövningsmyndigheten förelägger om kompletteringar, t.ex. om en lokaliseringsutredning. Enligt det förslag som nu finns kommer inte prövningsmyndigheten att få tillgång till en miljökonsekvensbeskrivning utan enbart till ett förenklat underlag i det fall Länsstyrelsen har bedömt att verksamheten eller åtgärder inte medför betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen vill påtala att det finns en risk att antalet avvísningar ökar, vilket kan leda till praktiska problem för verksamhetsutövaren.

Sammanfattningsvis förefaller det rättsosäkert för verksamhetsutövaren att Länsstyrelsen kan besluta att en praktisk miljöbedömning inte ska göras men att prövningsmyndigheten senare kan göra en annan bedömning och då avslå eller avvisa ansökan (s. 284-285 i promemorian).

6 kap 27 §

I grunden delar Länsstyrelsen i Västra Götaland utredningens bedömning att miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken i stort sett ser likadana ut för verksamheter med och utan betydande miljöpåverkan. Det är därför bra att det införs en tydligare skillnad i redovisningskrav och ordval.

Det är dock viktigt att i lagstiftningen tydligt definiera vilka grundläggande krav det ska finnas på ett förenklat underlag. Detta bedöms vara särskilt viktigt för ambitionen att sänka handläggningstiden. Tolkningsutrymmet skulle minska genom en tydlig specificering i lagstiftningen av det grundläggande innehållet i ett förenklat underlag.

Vidare anser Länsstyrelsen att begreppet ”förenklat underlag” ger fel signaler vilket riskerar leda till att ambitionsnivån sänks mer än vad som var lagstiftarens mening. Ett alternativ vore att kalla det miljökonsekvensunderlag (MKU).

6 kap 32 §

Förslaget att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av miljökonsekvensbeskrivningens detaljeringsgrad riskerar leda till att verksamhetsutövaren förväntar sig en lista på vad som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen i stället för att själv noggrant analysera vad som krävs. Det kan jämföras med vissa av dagens ansökningar som är mycket knäpphändiga. I de fallen tvingas prövningsmyndigheten att skriva långtgående kompletteringskrav vilket tar stora resurser i anspråk.

Fördelen synes kunna bli att kraven på kompletteringar blir mindre om Länsstyrelsen tidigt specificerat vilket detaljeringsnivå MKB:n ska ha. Å andra sidan är det inte alls säkert att Länsstyrelsens krav på detaljeringsgrad stämmer överens med prövningsmyndighetens syn på detsamma, se kommentarer till 26 § ovan.

6 kap 35§

Det bör framgå av listan i 35 § att uppgifter om skyddade områden enligt 7 kapitlet och skyddade arter enligt 8 kapitlet ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen. Detta för att direktivens anvisningar om särskilt fokus på arter och livsmiljöer ska uppfyllas.

6 kap 44§

Beslut om tillstånd delges enligt 47§ delgivningslagen vilket innebär att en annons om tillstånd ska införas i ortstidningar inom tio dagar från beslutet om kungörelsedelgivning. Länsstyrelsen i Västra Götaland nyttjar exempelvis en annonsbyrå för att beställa annonser och sista dag för en sådan beställning infaller en vecka innan annonsen ska införas. Det bör

därför framgå i lagtexten om ”omedelbart” är synonymt med tio dagar enligt delgivningslagen. Länsstyrelsen vill också lyfta fram att kungörelser många gånger inte kan införas i ortstidningar snabbare än så.

16 kap 13 §

Länsstyrelsen delar i huvudsak utredningens bedömning att antal överklagande ärenden sannolikt inte kommer att bli fler med föreslagna lagändringar. Länsstyrelsen vill ändå notera att möjligheten för miljöorganisationer att överklaga även tillsynsärenden m.m. kan få till följd att fler beslut måste handläggas som överklaganden med ett ökat personalbehov som följd.

2.2. Förslag till miljöbedömningsförordning

7 §, 13 §, 18 §

Av samma skäl som angetts under 6 kap. 35 § ovan bör en hänvisning till 7 respektive 8 kapitlet i miljöbalken (Skyddade arter och livsmiljöer) framgå i klartext även i förordningen.

9 §

Det bör framgå vad som gäller vid ändring av sådana verksamheter som i grunden medför betydande miljöpåverkan, dvs. en skrivning motsvarande sista stycket i 3 § i nuvarande förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (*”...i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i första stycket ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan”*). Alternativt kan en hänvisning till miljöbalkens nya 6 kapitel 35§ göras.

12 §

Den hjälptext som förtydligar vad som menas med omfattning (geografiskt område och den berörda befolkningens storlek) och som finns i nuvarande förordningstext (1998:905, bilaga 2, punkt 3a), bör stå kvar.

17 § punkt 4

Ordalydelsen i förordningen indikerar att det enbart är i det fall då länsstyrelsen under samrådet begärt att verksamhetsutövaren ska redovisa alternativa sätt att nå samma syfte, som miljökonsekvensbeskrivningen måste innehålla en sådan redovisning. Samtidigt är det Miljöprövningsdelegationen som ansvarar för att de ärenden som delegationen ska pröva blir tillräckligt beredda (enligt 21 § i förordningen (2011:1137) om miljöprövningsdelegationer).

Länsstyrelsen anser att detta medför en otydlighet i vilket värde länsstyrelsens uttalande under samrådet får. Om länsstyrelsens synpunkter under samrådet ska gälla, bör det framgå av kommentaren till miljöbalkens 6 kap. 35 § punkten 2. I annat fall bör 17 § punkt 4 formuleras om. Annars riskerar det att bli otydligheter i den praktiska handläggningen.

19 §

Syftet med kravet på att miljökonsekvensbeskrivningen tas fram av någon som har sakkunskap är bra. Risken finns dock att bestämmelsen blir uddlös och inte leder till en högre kvalitet på miljökonsekvensbeskrivningarna. Det lär vara få verksamhetsutövare som anlitar eller själv utför en miljökonsekvensbeskrivning utan att kunna hävda att de har sakkunskap.

2.3-2.40 Ändringar i andra författningar

2.18 (1998:814) Gaturenhållning och skyltning

Tillstånd till skyltar krävs enligt både 46 § väglagen (om skylten är belägen som mest 50 meter från ett vägområde), samt enligt 6 § lagen om gaturenhållning och skyltning (LGS). Om skylten är placerad längre bort än 50 meter från vägområdet krävs alltså endast tillstånd enligt LGS. I båda fallen är Länsstyrelsen tillståndsmyndighet och prövningen sker i ett och samma beslut. Den prövning som sker enligt väglagen syftar till att begränsa trafiksäkerhetsrisker medan prövningen enligt LGS är inriktad på att begränsa skyltens påverkan på omkringliggande naturvärden. Tillstånd ska ges restriktivt enligt båda lagarna.

Enligt Länsstyrelsens uppfattning är det nu mer vanligen förekommande att tillstånd söks för större ljusskyltar som placeras såväl inom ett avstånd om 50 meter från vägområdet som längre bort än denna gräns. Någon prövning av trafiksäkerhetsriskerna sker vanligen inte om skylten placeras längre bort än 50 meter från vägområdet. Det kan emellertid inte uteslutas att trafiksäkerhetsfrågan kommer att få större utrymme i prövningen framgent. Stora ljusskyltar kan rimligen påverka trafiksäkerheten även utanför 50-metersgränsen. Länsstyrelsen noterar att tillstånd enligt väglagen alltjämt ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Överklaganden av tillstånd enligt LGS föreslås nu överklagas till mark- och miljödomstolen. Den förslagna instansordningen skulle innebära att ett avslagsbeslut i vilket en prövning skett enligt såväl väglagen som LGS samtidigt ska prövas i två överinstanser. Om klaganden exempelvis får rätt i mark- och miljödomstolen kan tillstånd enligt LGS ändå inte meddelas om avslagsbeslutet enligt väglagen skulle stå sig i förvaltningsrätten. Det kan ifrågasättas om det är en lämplig lösning ur ett processekonomiskt perspektiv.

2.25 (1998:1388) Vattenverksamhet m.m.

Länsstyrelsen ser problem med att ta bort sista meningen i 5 § förordning om vattenverksamhet m.m.: *"Bestämmelser om undantag i vissa fall från skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning finns i 2 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar."* Det förutsätts att även texten i 2 § förordning om miljökonsekvensbeskrivningar försvinner: *"...en markavvattning, vars miljöpåverkan är utan betydelse"*.

Länsstyrelsen är tveksam till att ta bort meningen av två anledningar:

1. Invallningar av framför allt mindre fastigheter för att skydda mot havsnivåhöjningar uppfyller dagens kriterier på ”*markavvattning, vars miljöpåverkan är utan betydelse*”. Framöver kan ansökningar om enkla invallningar förväntas öka betydligt. Vid ett mer komplicerat förfarande kan krav på ändring av definitionen av markavvattning uppkomma. En alternativ lösning kan vara att införa ett undantag i 11 kap. 13 § miljöbalken för markavvattning av bebyggd tomt på högst 3 000 kvadratmeter.
2. Följdändringar behövs troligen eftersom Lantmäterimyndigheten dels kan anmäla en fråga om markavvattning till mark- och miljödomstolen enligt 7 kap. 20 § lag om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, dels kan besluta om gemensamma arbeten enligt 9 kap. 1 § fastighetsbildningslagen, exempelvis markavvattning, vars inverkan på vattenförhållandena uppenbarligen inte skadar vare sig allmänna eller enskilda intressen.

Däremot finns det fördelar i sötvatten för ”normala” markavvattningar om de framöver ska ha ett förenklat underlag som lägsta nivå. Exempelvis kommer en kontakt med närliggande fastighetsägare vanligen att ske tidigare än idag vid den inledande undersökningen.

2.29 (2010:900) Plan- och bygglagen

3 kap 8 §

Ett förtydligande av när behovsbedömning och eventuell miljökonsekvensbeskrivning ska göras behövs. Av bestämmelserna bör framgå att bedömningen av om en betydande miljöpåverkan kan antas föreligga ska ske i så god tid att ett avgränsningssamråd och utarbetandet av ett (för planskedet komplett) förslag till miljökonsekvensbeskrivning kan utgöra del av planens samrådshandlingar. Motivet för detta är att de synpunkter/kunskaps-kompletteringar som samrådet ger ska tillåtas påverka såväl miljökonsekvensbeskrivning som planåtgärder i syfte att minska planens negativa miljöpåverkan. Då krävs utrymme att utföra dessa justeringar inför planens granskningsskede.

2.33 (2011:1237) Miljöprövningsdelegationer

Länsstyrelsen är positiv till gemensam handläggning av tillstånd enligt 9 kapitlet och de dispenser som kan krävas för biotop- och artskydd samt markavvattning. På samma sätt som när tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken kan prövas av miljöprövningsdelegationerna torde samordningsvinster kunna uppnås och fördelarna med att pröva alla för natur- och miljöskydd relevanta frågeställningar i ett sammanhang är uppenbara.

På Länsstyrelsen i Västra Götaland handläggs ansökningar om tillstånd av personal som i det enskilda ärendet inte ingår i miljöprövningsdelegationen. Det innebär att ett ansökningsärende bereds av personal med huvudsaklig kunskapsinriktning på miljöskydd. Ämnesområdena biotopskydd, artskydd och markavvattning ligger delvis utanför detta. På Länsstyrelsen i Västra Götalands län hanteras frågor om natur- och vattenvård inom två särskilda avdelningar. Under beredningen av ansökan enligt 9 kapitlet miljöbalken sker vanligen en internremittering som sedan ligger till grund för Länsstyrelsens yttrande till miljöprövningsdelegationen. Yttrandet ska betraktas som en mycket viktig del av miljöprövningsdelegationens beslutsunderlag.

Länsstyrelsen anser att det kommer att krävas en viss utbildningsinsats för prövningshandläggare och för miljöprövningsdelegationerna när ärenden om biotop- och artskydd samt markavvattning i förekommande fall ska flyttas från Länsstyrelsernas vatten- respektive naturavdelningar. Den personal som idag handlägger sådana ansökningar kommer naturligtvis fortfarande kunna delta i Länsstyrelsens beredning av ärendena men de handläggare som huvudsakligen ansvarar för handläggningen samt miljöprövningdelegationens ledamöter kommer att behöva utbildning i både sakfrågor och i den lagstiftning som omfattar dessa områden. Själva prövningen i sig själv blir också utökad och det kan inte uteslutas att handläggningstiderna i det enskilda fallet kan komma att bli längre för ansökningsförfarandet som helhet.

Länsstyrelsen har inga synpunkter på övriga författningsändringar.

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av länsmiljöingenjör Marika Lundmark. I den slutliga handläggningen har även deltagit miljöskyddsdirektör Ulrika Samuelsson, arkitekt Gunnar Åkerlund, vattenvårdshandläggare Mats Rydgård, biolog Kristina Höök-Patriksson och länsjurist Martin Jansson.

Lisbeth Schultze

Marika Lundmark

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kopia

Anna.berglund@regeringskansliet.se