

Regeringskansliet
Miljö- och Energidepartementet
103 33 Stockholm

Angående:

Regeringens och Miljö- och Energidepartementets PM om Miljöbedömningar Ds 2016:25.

SPBI har tagit emot rubricerade PM om Miljöbedömningar, Ds 2016:25.

Sammanfattning

Den PM som sänts ut är utomordentligt omfattande och innehåller väldigt många olika förslag till ändringar. SPBIs remissvar kan av praktiska skäl och av utrymmesskäl endast redovisa vissa iakttagelser i förslagen som identifierats som otydliga, eller oskäligen krav, och som även kan väcka farhågor om möjlighet till godtycke vid myndighetsbedömningen av de nya kraven i MKB. Nuvarande förslag riskerar troligen öka risken för bristande rättssäkerhet vid tillämpningen av lagstiftningen vid myndighetsprövningen. Detta eftersom det ges alltför stor möjlighet att tillämpa lagstiftningen på ett sätt som lämnar utrymme för godtycke.

Det finns därutöver tecken på stora brister i förståelsen av de konsekvenser för verksamhetsutövaren som följer av att ställa sådana s.k. nya krav i MKBn. Nuvarande förslag tyder på att flera av dessa förslag inte är tillräckligt genomtänkta och har bristande verklighetsförankring utifrån de ekonomiska och administrativa konsekvenser de riskerar få för verksamhetsutövaren med ökade kostnader och administrativa pålagor p.g.a. nya kraven på MKB. Mer om detaljer kring detta utvecklas under rubriken "Huvudsynpunkter" nedan.

Huvudsynpunkter

I PMn anges som ett av flera motiv till ändringsförslagen att det skall öka transparensen, ge en tydligare och mer strukturerad lagstiftning. Meningen är även att tydliggöra skilda kravnivåer och minska den administrativa bördan vid miljöprövningen.

SPBI anser det är en mycket lovvärd och bra ambition.

Men, i PM finns en hel del otydligheter och möjliga svagheter inskrivna i förslaget som SPBI ser kan öppna upp för alltför stort mått av godtycke i myndigheternas bedömningar och i vidare handläggning.

Vissa av de (nya) ställda kraven på innehåll i MKB bedöms av SPBI som orealistiska krav där det inte är rimligt att förvänta sig att en enskild verksamhetsutövare skall kunna uppfylla och seriöst besvara alla dessa *nya* krav. I alla fall inte utan extremt kostsamma, tidsödande och mycket omfattande utredningsresurser tas i anspråk. Småföretag riskerar p.g.a. ökade administrativa pålagor att inte kunna bära dessa utredningskostnader för att ev. kunna uppfylla dessa nya krav p.g.a. av nya utredningar, m.m.

Resultatet blir i värsta fall precis den motsatta mot det först utsagda målet (förenkla, minska administrativa bördan). Med nu lagda förslaget finns det istället – om de nya kraven tas med - en risk att det ger *mer* byråkrati, som då går emot mot den ovan utsagda intentionen med ökad tydlighet, bättre struktur, mindre tidsomfattande utredningar o.s.v.

Det som gör att SPBI känner stor tveksamhet för ev. kommande framtida miljötillståndansökningar hos medlemsföretagen är att det i PM förekommer sådana skrivningar och ändringsförslag som i praktisk tillämpning kommer vara mycket svåra att genomföra på ett vederhäftigt sätt, och i vissa fall med frågan *om ställda krav ens är realistiska att kunna uppfylla (besvara)*.

Exempel på sådana (Nya) krav på fler Hälsa – och miljöeffekter i MKB

- Nya tillkommande krav *med ännu fler hälso- och miljöeffekter* skall redovisas i MKB. T.ex. skall **även klimatförändringar, biologisk mångfald och risker för olyckor eller katastrofer beaktas.**

SPBIs kommentar:

Det är redan idag svårt och en tidsödande process att göra en riskbedömning som är tillräckligt genomarbetad som skall täcka *alla* komplexa och omfattande krav som kan ställas hos en verksamhetsutövare (depå, raffinaderi). Risker för just olyckor och katastrofer kan i nuläget bedömas och hanteras väl med olika analysmetoder inom industrin bl.a. i Seveso Säkerhetsrapport enligt Seveso-lagstiftningen m.fl. Sådana bedömningar görs redan och har gjorts inom industrin sedan lång tid tillbaka. Det finns alltså risk för dubbelreglering med detta nya krav (klimatpåverkan, påverkan på biologisk mångfald).

Men, det är något helt annat i analyskravens omfattning att kräva en riskbedömning som även skall avspegla påverkan på eller konsekvensen för klimatet eller biologisk mångfald. *Det är att gå alldeles för långt.* Många av dessa analyskrav kan dessutom ta många år att besvara – om det ens går - givet den verksamhet som verksamhetsutövaren bedriver. Hur skall en enskild verksamhetsutövare i t.ex. en drivmedelsdepå kunna besvara en sådan fråga (bedöma påverkan)?

En enskild - för varje separat - verksamhet (t.ex. ett raffinaderi) kan inte heller avgränsas på ett enda ställe. Det behöver i så fall ses i ett systemkontextperspektiv om det skall vara trovärdigt. I så fall blir det i första hand en politisk fråga, snarare än fråga för en riskutredare, eller en enskild miljöhandläggare på t.ex. Länsstyrelsen, eller Mark- och Miljödomstolen m.fl. myndigheter.

SPBI menar dessa "Nya tillägg av krav" förefaller vara mycket oklart beskrivet och även att det är ogenomtänkta krav, eftersom det inte finns något etablerat eller entydigt sätt att värdera just sådan påverkan i alla sorters verksamheter.

SPBI ställer frågor om nya kraven nedan:

- Hur bedöms dessa krav (eller viss påverkan från verksamhetsutövare)?
- Mot vilken mall eller efter vilken metod skall sådant krav beskrivas och värderas?
- Och kan verkligen den egentliga miljönyttan motiveras gentemot den insats och kostnad som kan komma att krävas för just sådana utredningar?

Grundproblemet blir ju, att så pass oklart formulerade och allmänt hållna (nya) krav riskerar att skapa krav på flera olika typer av utredningar men som ändå inte kommer att kunna besvara den första frågan om klimatpåverkan eller biologisk mångfald överhuvudtaget på ett vederhäftigt sätt.

Att ge en realistisk bild av hur den faktiska påverkan i så fall blir över tid, är säkerligen mycket svårt, och kommer med nödvändighet innehålla mycket stora osäkerheter.

Det kan för vissa verksamhetsutövare kräva extremt stora utredningsresurser och ta mycket lång tid att åstadkomma (därmed kostsamt). Kravet på att beskriva klimatpåverkan och påverkan på biologisk mångfald är helt enkelt ett så pass oprecist krav, att det inte är realistiskt att vänta sig ett korrekt, relevant eller likartat svar på frågan från alla verksamhetsutövare. Alla miljö- och hälsoaspekter kommer heller inte att bli relevanta i varje enskild tillståndsprövning, utan det avgörs som vanligt i avgränsningsfasen.

SPBI menar att det nya kravet i MKBn och förslaget i PMn, alltså krav på utredning av klimatpåverkan och påverkan på biologisk mångfald, bör strykas helt i svensk rätt. Enbart rättssäkerhetsproblematiken för verksamhetsutövaren tillsammans med otydligheten i kravställandet borde vara skäl nog.

Ett krav som inte går att besvara - eller uppfylla - p.g.a. att det oklart definierat från en verksamhetsutövares perspektiv, skall inte föras in i lagtext överhuvudtaget. Det måste bättre tydliggöras i författningstexten precis **vad** som avses, och **precis hur** det ena eller det andra kravet i så fall bäst skall

kunna uppfyllas avseende Klimat respektive påverkan på biologisk mångfald av en enskild verksamhetsutövare.

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåll.

- Förkortningen "SMB" står tydligen för "Strategisk Miljö Bedömning". I PM används ordet "Miljöbedömning" i populärform synonymt med SMB-begreppet.

I PMn skrivs att kraven på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll skall förtydligas, specificeras och kompletteras. De största ändringarna är att det införs nya krav på informationen om rimliga alternativ, referensscenario och de miljö- och hälsoaspekter som rör nya miljöproblem (t.ex. klimatförändringen, biologisk mångfald, katastrofrisker och utnyttjandet av naturresurser).

En ändring har vidare gjorts i artikel 5 1 SMB-Direktivet andra stycket som syftar till att undvika dubbelarbete.

Det tydliggörs att exploatören ska beakta tillgängliga resultat från andra relevanta bedömningar om miljöpåverkan som gjorts till följd av annan unionslagstiftning, såsom SMB-direktivet och direktiv 2009/71/Euratom, eller nationell lagstiftning

Kommentar från SPBI:

SPBI konstaterar att det initialt uttalade syftet, d.v.s. att förenkla, strukturera, förtydliga o.s.v., kan tyvärr komma att ge den rakt motsatta effekten med denna nya kravbild som införts i MKB.

Det är givetvis viktigt att ta tillvara egna eller andras erfarenheter. En bestämmelse som säger att alla andras erfarenheter skall tas tillvara är en god tanke, men just i detta fall kan det bli svårt för en verksamhetsutövare att åstadkomma och leva upp till insamlandet av erfarenheter (bedömning av miljöeffekter), av rena praktiska skäl. Det finns per idag inga färdiga sammanställda databaser - erfarenhets sammanställning - från just kraven i SMB. Erfarenhetsinsamlandet kan därför bara lyckas precis så väl som hur väl den som söker informationen lyckas få tag på densamma för avsett ändamål. Informationen kan även vara inaktuell. Det finns härigenom en betydande risk att skapa icke enhetliga eller stringenta svar för samma miljöfråga eller t o.m. rena slumpvisa utfall på resultatet. Därmed riskerar hela arbetet bli en övning av endast akademiskt intresse.

Kompetenta Experter

- En annan nyhet är krav på framtagande och kontroll av miljökonsekvensbeskrivningar, dels genom att exploatören ska se till att miljökonsekvens-

beskrivningen utarbetas av "behöriga experter", dels genom att den ansvariga myndigheten ska se till att den har, eller vid behov kan tillgå, tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen (artikel 5.3).

SPBIs kommentar:

SPBI ställer en rad frågor om "Behörig Expert"- begreppet i utförandet av MKBn:

- Vem bedömer detta? Kommer det att innebära att en handläggare i en myndighet ska godkänna eller underkänna de konsulter verksamhetsutövaren använder sig av utan ramverk? Det kan resultera i godtycke.
- Hur bedömer man om den behöriga experten är kompetent?
- Kan då en ansökan avslås på grund av att domstol/myndighet bedömer att använda konsulter inte är behöriga experter?
- Riskerar verksamheter att behöva betala för flera MKB utredningar, om den använda konsulten inte uppfyller krav på att vara "kompetent expert"? Det bör finnas ett förtydligande om detta. SPBI anser redan denna möjlighet till skilda tolkningar som oroande.
- Efter vilka krav eller kriterier skall en sådan expert väljas ut för uppdraget? Sådana kompetenskrav är inte tydligt beskrivna.
- Hur vet verksamhetsutövaren om man valt rätt ifråga om kompetent expert? Om myndigheten i slutänden av en MKB-utredning skulle svara "Nej" på frågan om tillräcklig kompetens använts för MKB-utredningen, måste verksamhetsutövaren börja om från början i så fall? *Är svaret JA, är det helt orimligt med en sådan ordning.*

Sammantaget ger även dessa bestämmelser stort utrymme för godtycke och vitt skilda bedömningar hos varje myndighet runtom i landet, för samma risk eller sakfråga, samma lagstiftning och samma typ av verksamhet.

Det förekommer därutöver i texten mycket otydliga benämningar om behörig expert.

- *Vad är det? Hur avgörs det?* Det framgår inte tydligt. Avgörs om det är en "kompetent expert" av domstolen? I så fall är det för verksamhetsutövarens del alldeles försent.

SPBI uppfattar det som att kraven på MKB utökas (förtydligas/förstärks?) och det kommer att innebära extra kostnader och betydligt ökande administrativ börda för väldigt många verksamhetsutövare. Särskilt vad gäller kravet på att redovisa "konsekvenser för klimat och biologisk

mångfald". Krav ställs som sagt på att MKB'n ska utarbetas av kompetenta experter.

Övrigt

Särskilt anmärkningsvärt är också det förhållandet att konsekvenserna med de ökade administrativa pålagor som efterfrågas (nya krav i MKB) och de ökade kostnader det för med sig uppenbarligen inte heller har greppats av Miljö- och Energidepartementet. Det skall då ses i ljuset av att intentionen med föreliggande "PMn" inledningsvis sades vara att effektivisera miljörättsliga bedömningar och myndighetshandläggningen.

Det blir ju precis tvärt om, när de nya kraven i MKBn införs!

Även Konjunkturinstitutet har reagerat.

Det finns ett delbetänkande ifrån Miljömålsberedningen med förslag från klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Konjunkturinstitutet har kommenterat Miljömålsberedningens skrivningar om krav på klimatpåverkananalyser av alla utgiftsområden enligt följande:

Konjunkturinstitutet anger i sitt remissvar "Yttrande från den 19 september 2016, Dnr 2016-087", sidan 2, nionde punktsatsen:

"Förslaget om åtgärder inom alla utgiftsområden ska konsekvensanalyseras med avseende på effekter för klimatet ar särskilt anmärkningsvärt då Miljömålsberedningen inte ens har mäktat med att analysera effekter på klimatet av klimatpolitiska styrmedel".

SPBI delar Konjunkturinstitutets bedömning och kritiken i sakfrågan.

Av detta kan förstås att det är lagstiftarens avsikt att ställa alla tänkbara utrednings- och redovisningskrav rörande klimatpåverkan på alla andra aktörer och verksamhetsutövare i samhället, men inga krav ställer de på sig själva med att ha utfört en konsekvensanalys av de egna besluten. Det speglar på ett mycket oroväckande sätt den brist på verklig-hetsförankring de nya (MKB) krav som ställs från de politiska beslutsfattarnas sida.

Sammantaget ger alla dessa nya krav i MKBn stort utrymme för rent godtycke vid myndigheternas slutliga prövning. Av nämnda orsaker kan därmed även problem med rättssäkerheten uppkomma för verksamhetsutövaren i en tillståndsprocess. Det kan komma att bli vanligare just genom otydligheten i så pass allmänt hållna krav som ställs, och det stora personliga tolkningsutrymme som man nu öppnar upp för

internt hos myndigheternas handläggare.

Hot mot småskaligt företagande för anläggningar som kräver miljötillstånd

I tillägg bedömer SPBI att små företag (fåmans-) får ökade svårigheter att ha råd att bekosta alltför omfattande utredningskrav på klimatnytta m.m. som förslaget ser ut idag med de NYA kraven på utredning i MKB. Det kan handla om stora belopp över tid – även miljonbelopp, ackumulerat för en enskild verksamhetsutövare.

Det finns som förslaget nu ser ut närmast oändligt antal av möjliga utfall av utredningsresultat utan att verksamhetsutövaren i förväg vet om det är korrekt resultat eller ens om det är helt relevant för den Miljökonsekvensbedömningen (MKB) som presenterats för honom eller henne av den egna verksamheten. Det nya klimatutredningskravet är en kravbild som riskerar bli direkt tillväxtfientlig och för små- och medelstora företag.

SPBI anser därför att det nya kraven i MKBn (det som handlar om utredning av klimatpåverkan, påverkan biologisk mångfald) lyfts bort ur kommande lagförslag.

Avsnitt 12 (sidan 257-259) i PMn

Miljöorganisationers klagorätt att överklaga domar m.m.

Det beskrivs i texten i PMn om MKB-Direktivet sidan 257-259, några utgångspunkter om ideella miljöorganisationers tillgång till klagorätt i rättslig prövning i miljöfrågor, i bestämmelser som gäller Miljöbalken m.fl. En ändring föreslås av att ta bort kravet på geografisk anknytning för en miljöorganisation för sin klagorätt.

Den bärande tanken bakom miljöorganisationers klagorätt är att miljöorganisationerna skall anses kunna företräda allmänna intressen.

Att som förslaget ligger nu, d.v.s. att miljöorganisationer klagorätt inte längre skall ges en tydlig koppling till geografisk hemvist för beslut fattade i Sverige, alltså utifrån svensk lagstiftning, av svenska myndigheter och av svenska domstolar, är ett allvarligt avsteg från tidigare praxis. Det kan i sin yttersta konsekvens leda till att även internationella miljöorganisationer ges klagorätt för beslut fattade av svenska myndigheter eller svensk domstol.

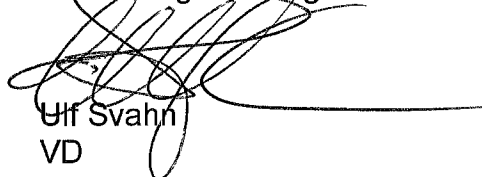
I PM beskrivs kriterierna för klagorätt vidare att miljöorganisationerna skall ha minst 100 medlemmar i Sverige, eller "att man på annat sätt kan visa att man har "allmänhetens stöd" för sin verksamhet", inte vinstdrivande, varit verksam i landet minst tre år m.m.

SPBI menar att det är bra att miljöorganisationer måste kunna visa att de "har stöd bland allmänheten", och att det inte hur som helst går att kalla sig miljöorganisation med överklaganderätt.

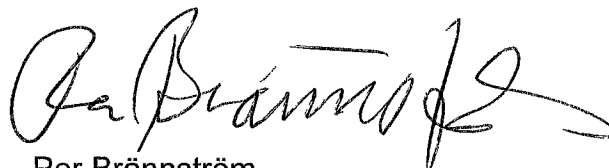
Men, SPBI bedömer att det i den fortsatta beskrivningen i texten framgår att de tidigare kriterierna för klagorätt skall ändras på punkten om att ha medlemmar i Sverige samt att man företräder allmänheten för att kunna ha klagorätt.

SPBI menar att det är ytterst olampligt och principiellt fel att ta bort kriteriet med krav på Sverige anknytning för att ges klagorätt. I synnerhet om man vill åberopa kriteriet "företräda det allmänna". Därmed finns goda möjligheter att onödigt försena ansökningsprocesser med allt vad det innebär för verksamhetsutövare, och då läggs också ytterligare en risk för administrativt merarbete med miljötillståndansökningar, MKB o.s.v.

Med vänlig hälsning



Ulf Svahn
VD



Per Brännström
Ansvarig handläggare,
HMS- och Logistikansvarig