

Miljö- och energidepartementet

Vår referens/dnr:

168/2016

Anna Berglund

Er referens/dnr:

103 33 Stockholm

M2016/1849/R

2016-10-10

Remissvar

Promemoria Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Svenskt Näringsliv har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade promemoria och vill med anledning därav anföra följande.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag, organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund. Detta yttrande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund och föreningens miljörättsgrupp bestående av representanter för såväl branscherna som enskilda företag.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv välkomnar ambitionen att, än en gång, reformera bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) i miljöbalken i syfte att skapa ett effektivare regelsystem. Gällande bestämmelser om MKB är inte resurs- och kostnadseffektiva och har kritiserats av ett flertal aktörer. Svenskt Näringsliv har vid ett flertal tillfällen lämnat konkreta förslag till förbättringar.

Den föreliggande promemorian är välskriven och behandlar flera viktiga aspekter som behöver adresseras om prövningssystemet ska kunna effektiviseras. Emellertid finns en risk att ambitionerna inte kan förverkligas på grund av enskildheter i förslaget. Det kan också konstateras att det skulle behövas mer långtgående reformer om den reella potentialen att korta handläggnings- och tiderna ska åstadkommas.

Svenskt Näringsliv tillstyrker i huvudsak förslagen i promemorian men lämnar synpunkter på förändringar som bör göras för att syftet med förslaget ska kunna uppnås.

Inledning

Det är alltid problematiskt att helt göra om ett samlat regelkomplex på det sätt som görs i promemorian, när man föreslår ett nytt kapitel om MKB. Svenskt Näringsliv konstaterar dock att det föreslagna nya kapitel sex får en tydligare struktur än nu gällande bestämmelser (och tidigare förslag till ändring av kapitlet), något som måste anses positivt.

Det är välkommet att väsentliga bestämmelser om till exempel samråd lyfts upp på lagnivå. Lagtexten är också mer lättbegriplig än i det förslag som redovisades hösten 2012 i promemorian Identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser (M2012/2031/R).

Den viktigaste förändringen i kapitlet är att det ska följa MKB-direktivet. Den överimplementering som råder och som kritiserats både av verksamhetsutövare och i utredningar för att ta bort fokus från de väsentliga miljöfrågorna har varit mycket olycklig.

Även om förslagen överlag framstår som genomarbetade och logiska finns dock vissa tveksamheter kring behovet av en helt ny terminologi och de detaljerade förfarandereglerna. Det är svårt att förutse hur sådana förändringar kommer att fungera i praktiken. Det finns också alltid en risk att tillämpande myndigheter uppfattar omfattande förändringar som att det införs nya krav eller skärpningar, även när det inte är avsikten. Det är därför viktigt att det i propositionen klargörs när så inte är fallet.

En annan generell brist i förslaget är att det är helt fokuserat på den process som föregår inlämnandet av tillståndsansökan. Samråd och konsultationer sker ju även när ansökan har getts in, varför det bör vara möjligt att förkorta tillståndsförfarandet genom att i betydligt högre grad än i dag slå ihop MKB- och tillståndsprövningsprocessen.

Svenskt Näringslivs synpunkter i det följande avser i första hand de bestämmelser som är tillämpliga på verksamheter och åtgärder. När det gäller planer och program vill Svenskt Näringsliv dock påpeka att verksamhetsutövare inom eller i närheten av ett planområde bör inkluderas i samrådsprocessen vid den strategiska bedömningen, det vill säga när kommunerna tar fram detaljplaner och översiktsplaner. Det är vanligt att den miljöbedömning som görs i planeringssammanhang berör industriell verksamhet och annan miljöpåver-

kande verksamhet. Det är viktigt att synpunkter från berörda verksamhetsutövare inhämtas eftersom den kommunala planeringen är tänkt att vara tämligen långsiktig.

I det fortsatta yttrandet lämnas mer detaljerade synpunkter och förbättringsförslag avseende tillämpningsområdet, samrådsprocessen, innehållet i en MKB, verksamhetsutövarbegreppet, tillgången till rättslig prövning för miljöorganisationer samt slutligen några övriga frågor.

Tillämpningsområdet

Vilka verksamheter som ska omfattas av krav på det som i förslaget benämns praktisk miljöbedömning och MKB är en fråga av avgörande betydelse för näringslivet. En harmonisering av de svenska bestämmelserna med MKB-direktivet skulle medföra viktiga resursbesparingar för både myndigheter och verksamhetsutövare men också en välkommen fokusering på de frågor som är väsentliga för miljön.

Det måste därför anses vara en stor brist att förslagen till 8 och 9 §§ i miljöbedömningsförordningen inte har anpassats till MKB-direktivets tillämpningsområde i fråga om vilka verksamheter som ska anses ha betydande miljöpåverkan. Inför den fortsatta beredningen vill Svenskt Näringsliv understryka vikten av att MKB-direktivet följs vad avser de verksamheter som anges i bilaga I och II. Det är till exempel viktigt att kriterierna i direktivets bilaga III endast tillämpas på verksamheter som anges i dess bilaga II.

Samrådsprocessen och underlaget

Tveksam nytta med två samråd m.m.

I promemorian föreslås att två formaliserade samrådsförfaranden införs, dels ett undersökningssamråd, där länsstyrelsen ska fatta beslut om verksamheten eller åtgärden kan anses innebära betydande miljöpåverkan, dels ett avgränsningssamråd, där syftet är att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen, när en sådan behöver upprättas.

Svenskt Näringsliv anser att det är tveksamt om det finns något att vinna på att återgå till den ordning som rådde tidigare, med tidiga och utökade samråd, och som avskaffades av effektivitets och förenklingsskäl i propositionen 2004/05:129 *En effektivare miljöprövning*.

Det ska understrykas att MKB-direktivet inte kräver flera samråd. Det remissförfarande som tillämpas i tillståndsprövningen bör kunna jämföras med ett samrådsförfarande och således utnyttjas som en del i genomförandet av MKB-direktivet. Myndigheter och allmänhet har alltiämt möjlighet att under hela prövningsprocessen delta och yttra sig över det underlag som redovisas av sökanden.

Onödigt lång tidsfrist för beslut om betydande miljöpåverkan

I promemorian föreslås, i enlighet med direktivet, att länsstyrelsen så snart möjligt eller senast inom 90 dagar ska fatta beslut om en praktisk miljöbedömning ska göras, det vill säga om en MKB ska upprättas. Detta är en mycket lång tid för ett förhållandevis enkelt delbeslut i processen. I praktiken torde det idag vara ovanligt att mer än någon vecka behövs för att fatta ett beslut om betydande miljöpåverkan. En tre månader lång väntetid skulle med andra ord förlänga handläggningstiderna högst avsevärt. Det är därför viktigt att det i propositionen tydliggörs att länsstyrelsen förväntas fatta beslutet inom en betydligt kortare tid än 90 dagar och att MKB-direktivets tidsfrist normalt utgör en borte gräns för vad som kan godtas. Om verksamhetsutövare riskerar att tvingas vänta i 90 dagar och ändå kan behöva genomgå en process med få förenklingar (se nedan) kan det vara lika bra av tidsskäl att upprätta en MKB även i enklare ärenden. I sådant fall förfelas syftet med det förenklade förfarandet.

En förenklad process bör innebära förenklingar

En verksamhet eller åtgärd som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska inte behöva genomgå en praktisk miljöbedömning och därmed behövs heller ingen MKB. Med anledning av detta föreslås i promemorian en bestämmelse som innebär att verksamhetsutövaren i sådana fall ska ta fram ett så kallat förenklat underlag. Innan det förenklade underlaget tas fram ska verksamhetsutövaren enligt förslaget (6 kap. 27 § andra stycket) inhämta synpunkter från samrådsparterna i undersökningssamrådet avseende omfattning och detaljeringsgrad av det förenklade underlaget.

I promemorian förefaller det finnas en ambivalens i fråga om omfattningen av samrådsprocessen när ett förenklat underlag tas fram. Enligt förslaget till lagtext i 6 kap. 27 § andra stycket ska sökanden se till att de som deltog i undersökningssamrådet får ge synpunkter på underlagets omfattning och detaljeringsgrad. Texten liknar här kravet som finns i 6 kap. 29 § om avgränsningssamrådet. Samtidigt motiveras 6 kap. 27 § andra stycket i promemorian under rubriken "Samråd om innehållet i det förenklade underlaget".

Lagtexten i kombination med motiven skapar en otydlighet som kan tolkas på olika sätt. Ett är att man i samband med ett samrådsmöte i undersökningssamrådet skulle kunna avgöra om en verksamhet ska upprätta ett förenklat underlag och då inhämta synpunkter på omfattning och detaljeringsgrad. Ett annat är att det ska finnas en informell remissrunda efter ett beslut om att ett förenklat underlag är tillräckligt. Ett tredje är att skillnaden mellan undersökningssamrådet och avgränsningssamrådet nästan försvinner och krav som ställs i 6 kap. 29 § ska tillämpas redan innan man fattat beslut om ett projekt eller en åtgärd kan ha en betydande miljöpåverkan.

Inget av alternativen förefaller rimligt i förhållande till syftet och den ursprungliga tanken att man ska kunna ha en förenklad process och ett förenklat underlag för verksamheter som inte bedöms kunna ha betydande miljöpåverkan.

Undersökningssamrådet ska i första hand avgöra om det kan finnas en risk för betydande miljöpåverkan. Om det skulle tyngas med ytterligare moment som bättre lämpar sig för avgränsningssamrådet försvinner definitivt vitsen med en uppdelning av samråden. På motsvarande sätt strider det mot idén med en förenklad process om man avser att verksamheter utan betydande miljöpåverkan alltid ska genomgå två samråd något som en verksamhet med betydande miljöpåverkan faktiskt inte behöver göra eftersom man inte behöver genomföra undersökningssamrådet. Även någon form av lagkrav på ett informellt remissförfarande ter sig onödigt.

Mot den bakgrunden och då det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram ett ändamålsenligt prövningsunderlag anser Svenskt Näringsliv att det måste vara upp till varje enskild verksamhetsutövare att inhämta de synpunkter som behövs på det förenklade underlaget. Den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 27 § andra stycket bör därför inte införas.

Innehållet i det förenklade underlaget bör inte regleras i 6 kap

Ansatsen att det ska kunna tas fram förenklade underlag, som inte utgör en MKB, är positiv. Det kan medverka till en fokusering och fördjupning i frågor som är relevanta ur ett miljöperspektiv och där det faktiskt har en betydelse. Genom att koncentrera såväl myndigheternas som verksamhetsutövarnas resurser förbättras förutsättningarna för att uppnå en större samlad miljönytta.

Begreppet MKB bör, på sätt som föreslås, förbehållas de verksamheter som har betydande miljöpåverkan (som enligt vad som har angetts ovan endast

bör vara de verksamheter som anges i MKB-direktivet). Svenskt Näringsliv noterar dock att man i motiveringen till det förenklade underlaget anger att det "i många fall kan röra sig om ett underlag av enklare beskaffenhet än den miljökonsekvensbeskrivning som ska tas fram inom ramen för den praktiska miljöbedömningen". Texten ger närmast ett intryck av att huvudregeln är att en MKB ska tas fram men att man ibland kan avstå från detta. Ett sådant synsätt skulle omintetgöra tanken med det förenklade underlaget. Om man bedömt att en praktisk miljöbedömning inte krävs, ska inte heller en MKB kunna krävas. Däremot bör innehållet i det förenklade underlaget kunna variera på samma sätt som det kan göra i en MKB. Om underlaget skulle börja likna en MKB bör man dock ställa sig frågan om det var en korrekt bedömning att verksamheten eller projektet inte har betydande miljöpåverkan.

Även formuleringen i lagtexten riskerar att medföra att det inte blir någon verklig skillnad i kravnivåerna mellan det förenklade underlaget och MKB:n. Det är nämligen *de huvudsakliga miljöeffekterna* som ska ingå och bedömas i båda underlagen 6 kap. 27 och 35 §§. Att samma terminologi används gör det svårt att se vari skillnaden mellan underlagen egentligen består. Det framstår som sannolikt att förslaget kommer att medföra att, på samma sätt som i dag, i stort sett samma krav ställs på båda typerna av underlag.

Svenskt Näringsliv anser att det inte behövs några bestämmelser om vilket underlag som ska ges in för verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I 22 kap. 1 § miljöbalken finns detaljerade krav på vad en tillståndsansökan ska innehålla. Härutöver har sökanden att visa hur hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska uppfyllas. Härigenom kommer verksamhetens huvudsakliga miljöeffekter att bli identifierade, beskrivna och bedömda. Tillståndsprövningen säkerställer också att myndigheter och berörd allmänhet får ta del av och lämna synpunkter på ansökningshandlingarna. Svenskt Näringsliv kan inte se att det finns fog för att ställa krav som går utöver 22 kap. och 2 kap. miljöbalken på verksamheter som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Bevara den flexibilitet som finns i samrådsprocessen

Promemorians ambition att förenkla genom att tydliggöra varje steg i processen medför i vissa delar en process med sämre flexibilitet än vad dagens regelverk medger. Samrådet utgör visserligen en möjlighet för en verksamhetsutövare att få information om berörda myndigheters och allmänhetens syn på underlaget för en prövning, men i praktiken tillför sällan samrådsprocessen någon information av betydelse för tillståndsprövningen. Detta eftersom re-

missmyndigheterna oftast väntar tills en ansökan har getts in, innan synpunkter lämnas på prövningsunderlagets inriktning och omfattning. Det är därför viktigt att samrådsprocessen är flexibel, snabb och smidig. Av detta skäl anser Svenskt Näringsliv att antalet bestämmelser som reglerar de olika stegen i processen bör hållas så begränsat som möjligt.

Behovet av en noggrant formaliserad samrådsprocess skulle vara större om samrådet medförde någon för verksamhetsutövarna påtaglig konsekvens, till exempel att ytterligare synpunkter på prövningsunderlaget prekluderades efter genomfört samråd. Under sådana förhållanden hade det varit mer rimligt med en noggrant reglerad samrådsprocess.

MKB:s innehåll

MKB-direktivet ställer detaljerade krav på innehållet i en MKB, vilket också visar sig i de föreslagna bestämmelserna om MKB:s innehåll. Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att MKB:s innehåll styrs av den prövning som ska göras. MKB:n ska med andra ord inte behöva vara mer omfattande än vad som är nödvändigt för prövningen. Det är därför viktigt att det görs tydligt att de uppgifter som krävs enligt ändringsdirektivets bilaga 4 (och som genomförs i den nya miljöbedömningsförfordningen) inte alltid behöver finnas med i MKB:n. Det är positivt att förslaget innehåller en bestämmelse enligt vilken MKB:n ska anpassas till prövningens omfattning när det gäller ändringstillstånd. Svenskt Näringsliv anser att samma princip bör gälla generellt för MKB-dokument i den utsträckning MKB-direktivet medger det.

Verksamhetsutövarbegreppet bör inte definieras i 6 kap.

I 6 kap. 23 § miljöbalken föreslås ett tydliggörande av vad som avses med ordet verksamhetsutövare vid tillämpning av 6 kap. miljöbalken. Det anges att bestämmelsen inte är avsedd att definiera eller begränsa tillämpningen av begreppet verksamhetsutövare i miljöbalken som helhet. Det kan därför ifrågasättas vilken funktion den föreslagna definitionen är tänkt att fylla. Verksamhetsutövarbegreppet är centralt inom miljörätten och 6 kap. miljöbalken är nära sammankopplat med andra kapitel där begreppet också används, t.ex. 2, 9 och 11 kap. miljöbalken. Det är oklart om avsikten är att den föreslagna definitionen i 6 kap. ska avvika från den gängse verksamhetsutövardefinitionen eller inte. Om tanken är att begreppet ska ha en annan betydelse enligt 6 kap. riskerar definitionen att störa miljöbalkens systematik och bör undvikas av det skälet. Om meningen är att begreppet ska ha samma innebörd som i balken i övrigt fyller definitionen ingen funktion och bör i vart fall inte placeras i 6 kap. Förslaget avstyrks därför.

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

I promorian föreslås att miljöorganisationer ska få en generell rätt att överklaga överklagbara domar och beslut eller enligt föreskrifter som meddelats i fråga om tillstånd, godkännande, dispens eller tillsyn.

Stödet för förslaget hämtas i domar från bland annat Mark- och miljööverdomstolen och motivtexten uppvisar slående likheter med domskälen i några av domarna. Emellertid görs ingen egen analys av innebörden av kraven i Århuskonventionens art 9.3 eller konsekvenserna av en så generell rätt till överklagande, inte minst med tanke på att kraven för att utgöra en berättigad miljöorganisation har sänkts. Är till exempel avsikten att det ska finnas en rätt att överklaga tillsynsbeslut rörande ventilation på daghem?

Svenskt Näringsliv anser att även om det kan finnas skäl för en utökad rätt bör den föregås av en djupare analys än vad som nu är fallet i promemorian.

Konsekvensanalys

Beträffande konsekvensanalysen av förslaget hänvisar Svenskt Näringsliv till yttrande från Näringslivets Regelnämnd (NNR).

Övriga frågor

Svenskt Näringsliv välkomnar förslaget att en miljöprövningsdelegation ska kunna handlägga vissa ärenden som i dag prövas av länsstyrelsens tillsynsenhet tillsammans med andra ärenden som miljöprövningsdelegationen har att handlägga. En gemensam handläggning möjliggör en samlad bedömning och samordningsvinster för verksamhetsutövare, prövningsmyndigheter och remissmyndigheter.

Svenskt Näringsliv avstyrker dock förslaget att göra de nya bestämmelserna om undersökning, förenklat underlag, praktisk miljöbedömning, information och samordning tillämpliga i ärenden om bearbetningskoncession. Det finns ingen anledning att tynga processen enligt minerallagen med dessa moment, särskilt med hänsyn till att ingen ny brytning kan komma till stånd utan tillstånd enligt miljöbalken. Om förslaget genomförs, kommer handläggningstiderna i ärenden om bearbetningskoncession sannolikt att öka.

Svenskt Näringsliv avstyrker också förslaget till ändring av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen. Frågan om huruvida en ändring är tillståndspliktig eller inte har ingen koppling till frågan om vilka verksamheter och åtgärder som kräver MKB. Det är två olika bedömningar med olika syften som inte bör sammanblandas. Det är vidare så att den bedömning ska göras enligt den nu gällande lydelsen är jämförelsevis enkel medan den bedömning som ska göras enligt 11-14 §§ i den föreslagna miljöbedömningsförordningen är jämförelsevis komplex. Om ändringen genomförs kommer det att bli betydligt svårare att förutse i vilka fall en ändring av en verksamhet är tillståndspliktig eller inte.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Nicklas Skår