



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Ytterligare steg för ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet KN2023/04664. Svar senast 2024-04-05

Er beteckning: KN2023/04664

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Skåne anser att det är viktigt att MKB-direktivet införs på ett sådant sätt att det får den effekt på svensk miljölagstiftning som var syftet. Länsstyrelsen anser att aktuellt förslag inte genomgått den utredning som krävs för att genomföra så pass stora förändringar i miljöbalken och dess förordningar. Förslagets konsekvenser på gällande lagstiftning, konsekvenser för Länsstyrelsens handläggning och konsekvenser för verksamhetsutövarna är inte kartlagda och utvärderade. Den konsekvensanalys som utförts är undermålig och har inte utgått från vad det är för sorts åtgärder som träffas av lagändringarna. Länsstyrelsen anser att förslaget inte är genomarbetat och inte kan ligga till grund för införandet av MKB-direktivet genom ny lagstiftning.

Länsstyrelsen tillstyrker inte nuvarande förslag om hur MKB-direktivet ska införas i lagstiftning och anser att förslaget behöver omarbetas för att bättre anpassa sig till övrig lagstiftning samt anpassa förslagen på anmälningsskyldighet till miljönyttan.

Länsstyrelserna har även fått i regleringsbrevsuppdrag att effektivisera prövningen och korta handläggningstiderna, förslaget i dess nuvarande version kommer motverka detta arbete.

Länsstyrelsen har även kommenterat de förslag och bedömningar som gjorts under 6.1 samt hur de bör justeras eller hur parallell lagstiftning bör uppdateras eller hanteras.

Länsstyrelsen tycker det är positivt att lagstiftningen kring betydande miljöpåverkan enligt *förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* och anmälningssärenden gällande miljöfarlig verksamhet, *Miljöbalken 9 kap 6§ d och 11 kap 9§d* och vattenverksamheter tydliggörs gällande handläggningstiden men anser att tiden för handläggningen är för kort.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Miljöbalken 9 kap. 6§d och 11 kap 9§d

Länsstyrelsen bedömer att det är positivt att sex eller åtta veckors perioden för anmälningssärenden förtydligas samt att möjligheten att förelägga om brist tydligt startar om tidsfristen.

Länsstyrelsen bedömer dock att fyra veckors handläggningstid kan vara svår att innehålla för att fullständigt läsa in sig i ärendet och förelägga om att avhjälpa en brist men även orsaka problem under till exempel semestrar eller perioder med hög arbetsbelastning.

För att det inte ska bli en administrativ börda för tillsynsmyndigheter att hålla koll på de olika veckorna borde det även föreskrivas sex veckor respektive åtta veckor som handläggningstid för att bättre följa nu gällande praxis men även för att förenkla lagstiftningen, se MÖD 2017:67. Länsstyrelsen förstår att detta kan förlänga handläggningstiden men för att undvika oklarheter och en möjlighet att uppfylla tidsfristen borde upplägget ändras så att det är samma tidsgräns för all form av respons från tillsynsmyndigheten, oavsett om det är ett föreläggande för att avhjälpa bristen i anmälan eller om svaret avser ett slutgiltigt beslut i ärendet. Länsstyrelsen noterar också att det i 4 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd föreslås ett tredje stycke som medger en möjlighet att förlänga handläggningstiden. Detta stycke kommer i praktiken kunna användas för att hantera ovanstående problem, men denna lösning finns enligt förslaget inte tillgängligt för handläggning enligt t. ex. 9 kap. 6 d § miljöbalken.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

26 a§ 1 st.

Länsstyrelsen bedömer att det är positivt att det förtydligas att myndigheten som handlägger anmälningssärendet ska besluta om det föreligger betydande miljöpåverkan (nedan kallat BMP) eller inte.

Länsstyrelsen bedömer dock att det bör förtydligas om de BMP-beslut som tas i anmälan går att överklaga eller ej för verksamhetsutövaren för att säkerställa att beslutet blir rättssäkert. Vidare bör det förtydligas i lagstiftningen vid vilket tillfälle en verksamhetsutövare kan överklaga, är det vid beslutet om betydande miljöpåverkan eller föreläggandet om att ansöka om tillstånd. Länsstyrelsen ser samma problem gällande prövningar gällande Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken samt förordning (1998:1388) om vattenverksamheter, se 6.1.1 samt 6.1.2 nedan.

Tillämpbarheten av MKB-prövning

Länsstyrelsen är i dagsläget av uppfattningen att de bestämmelser som framgår av 26a § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd endast omfattar fristående anmälningar enligt de angivna paragraferna, och inte anmälan om ändring av tillståndspliktig verksamhet. Denna uppfattning baseras på tillsynsvägledning från Naturvårdsverket, och grundar sig på att den prövning som sker inom ramen för anmälningspliktiga ändringar enligt 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen täcker upp detta. Det vore bra om detta tydliggörs av lagstiftaren på vilket sätt 26a ska tillämpas.

Länsstyrelsen bedömer även att det finns ett stort behov av en vägledning för att kunna bedöma BMP vid anmälningsärenden för att säkerställa att bedömningen både blir korrekt och rättssäker i hela processen.

2.3 Förslag förordning om ändring iförordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Länsstyrelsen bedömer såsom det nämnts ovan att det föreligger åtskilliga processuella hinder för att genomföra förslaget och att det finns ett starkt behov av att en utredning tillsätts för att noggrannare undersöka konsekvenserna av den nya lagstiftning och dess inverkan på gällande lagstiftning.

Nedan går Länsstyrelsen igenom sin inställning på förslagen till förändring av förordning (1998:904) om anmälan för samråd

1a § punkt 1. Uppförande av en starkströmsluftledning med stöd av nätkoncession för område enligt 2 kap. ellagen (1997:857).

Eftersom nätkoncessionsfrågor regleras i ellagen och det handlar om ett anmälningsförfarande som regleras i miljöbalken bör det

finnas en bestämmelse i ellagen som hänvisar till miljöbalken. På samma sätt som ellagen hänvisar till miljöbalken gällande nätkoncession för linje. Förslagsvis ny paragraf i ellagen: ”En nätkoncessionshavare som avser att bygga och använda en starkströmsluftledning med stöd av nätkoncession för område ska göra en anmälan enligt 12 kap. 12 § miljöbalken.”

Länsstyrelsen är positiv till att nya starkströmsluftledningar blir anmälningspliktiga, då detta är en åtgärd som idag ibland innebär en omfattande prövning som kan utgöra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen i Skåne saknar dock en utredning kring om 12 kap. 12 § är rätt plats i miljöbalken för en sådan anmälningsplikt. Det saknas även ett resonemang kring hur den nya anmälningsplikten förhåller sig till utredningen Rätt för klimatet (SOU 2022:21) där det finns ett förslag att prövning av strandskydds- och biotopskyddsbestämmelser ska inkluderas i koncessionsprövningen.

1a § punkt 2 uppförande av en anläggning för transport av hetvatten utanför detaljplanelagt område, dock inte hetvattenledning med en längd om högst 20 meter.

Länsstyrelsen anser att förslaget bör ta ett mer övergripande grepp och utreda vilka åtgärder som direktivet ämnar fånga in. Ledningar som hetvattenledningar, dricksvattenledningar och avloppsledningar är sådana ledningar som kräver att de förläggs på större djup och med detta även kräver större schakt, med en påverkan på miljön som följd. Länsstyrelsen anser att risken för påverkan på miljön bör vara utgångspunkten vid införandet av MKB-direktivet.

Länsstyrelsen anser att undantaget på 20 meter är satt för lågt. Detta då ledningar inom verksamhetsområden och gårdsmiljöer annars kan bli anmälningspliktiga.

1a § punkt 3 nyplantering av skog på ett område större än 5 000 kvadratmeter i syfte att ändra markanvändningen.

Nyplantering av skog på ett område i syfte att ändra markanvändningen kommer idag in som en anmälan om att ta jordbruksmark ur produktion. Anmälningsplikt vid 5000 kvadratmeter innebär att Länsstyrelsen kommer behöva pröva ärenden som tidigare inte nådde upp till kriterierna för anmälan om jordbruksmark ur produktion. Omfattningen av de åtgärder som

prövas vid jordbruksmark ur produktion skulle endast i undantagsfall utgöra sådana som skulle kunna få en betydande miljöpåverkan. För den övervägande delen skulle informationen enligt 8 § och 9 § punkt 1 i miljöbedömningsförordningen vara överflödigt och inte bidra till en bättre prövning av ärendena eller resultera i ett annat beslut.

Konsekvenserna av förslaget blir att enskilda markägare behöver lägga tid och pengar på att ta fram information som tillsynsmyndigheten inte är i behov av samtidigt som resultatet skulle bli detsamma. Kostnaden för att anmäla ärendet skulle vara stor i förhållande till den vinst den enskilda markägaren får av att utföra åtgärden. En ansökan om tillstånd för att plantera skog skulle även bli begränsad till just planteringen då skogsvårdslagen sedan tar vid.

Länsstyrelsen anser att konsekvenserna och miljönyttan av förslaget inte i tillräcklig grad undersökt och avstyrker att MKB-direktivet införs enligt förslaget. Om förslaget införs anser Länsstyrelsen att arealen för när åtgärden är anmälningspliktigt bör höjs.

1 a § punkt 4 *Anmälningsplikt för omstrukturering av mark på landsbygden genom:*

Mark på landsbygden anser Länsstyrelsen kan innefatta både skogsmark och jordbruksmark, men även annan mark. Utifrån förslaget så förstår Länsstyrelsen det som att med landsbygd så menar förslaget jordbruksmark eller jordbrukslandskapet. Länsstyrelsen anser att formuleringen av paragrafen bör motsvara innehållet i den.

tillförsel eller flytt av massor om det berörda området är större än 5 000 kvadratmeter:

Vid utfyllnader i jordbruksmark utgörs ofta massorna av avfall enligt 15 kap 1 § miljöbalken och åtgärderna behöver prövas utifrån 29 kap. miljöprövningsförordningen. Det framgår inte av förslaget hur den nya anmälningsplikten förhåller sig till gällande avfallslagstiftning. Om anmälningsplikten utgör ett komplement till gällande lagstiftning och ämnar endast hantera de massor som inte utgör avfall respektive inte träffas av någon av prövningskriterierna i miljöprövningsförordningen bör detta anges. Vidare behöver förslagets konsekvenser på praxis, gällande lagstiftning och avfallsdirektivet utvärderas innan ny anmälningsplikt införs.

Naturvårdsverket har tidigare gjort en utredning "Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål" och då kommit fram till verksamheterna bör hanteras under en ny bestämmelse i miljöprövningsförordningen inte inom 12 kap. miljöbalken.

Det framgår inte av förslaget om det övervägts att införa en anmälningsskyldighet i miljöprövningsförordningen. En sådan lösning skulle innebära att MKB-direktivet genomförs utan att en helt ny anmälningsskyldighet skild från övrig masshantering skapas.

Utifrån att anmälningsskyldighet gäller från en areal på 5000 kvadratmeter, vilket i utfyllnads sammanhang är en mycket liten yta, ska ärenden som tidigare inte prövats varken enligt miljöprövningsförordningen eller som anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken nu prövas. Förslaget ska dock endast, så som Länsstyrelsen förstår paragrafen, gälla om utfyllnaden sker i jordbrukslandskap. Masshantering på annan mark ska fortsatt hanteras som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Lagstiftningen kring masshantering är redan komplex och att dela upp masshanteringen i än fler prövningsparagrafer och på flera tillsynsmyndigheter kommer skapa en otydlighet i lagstiftningen. Detta kommer inte bidra till en cirkulär ekonomi.

Länsstyrelsen anser att det i förslaget saknar utredning kring förslagets påverkan på övrig lagstiftning och avstyrker införandet av förslaget. Om förslaget genomförs anser Länsstyrelsen att MKB-direktivet bör genomföras genom att införa anmälningsskyldigheten i miljöprövningsförordningen.

ändring av indelningen av mark genom uppförande eller borttagande av avskiljande strukturer, om inte miljöeffekterna endast har ringa betydelse:

Länsstyrelsen anser att de åtgärder som redan idag prövas inom ramen för en ansökan om dispens enligt 7 kap. inte samtidigt bör vara anmälningsskyldiga. Detta skulle skapa dubbelprövningar, oavsett om prövningarna görs inom samma ärende. Övriga strukturer, som idag inte är biotopskyddade, som enskilda vägar och gräsvallar utgör sådana åtgärder som på grund av deras omfattning nästan uteslutande är av sådan karaktär att de inte kommer utgöra en betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget då miljönyttan med förslaget är mycket liten i förhållande till administrationen för verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Om förslaget genomförs behöver det vidare utredas hur anmälningsplikten påverkar detaljplaner och kommunens planmonopol.

1 a § 5§ *Uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion.*

Länsstyrelsen ser att denna paragraf, vid införande av anmälningsplikt i 12 kap., får en mer logisk placering i lagstiftningen i 12 kap. miljöbalken.

1b § *Om verksamheten eller åtgärden innebär avskogning av mark på ett område större än 5 000 kvadratmeter i syfte att ändra markanvändningen:*

Åtgärder som skulle träffas av denna paragraf skulle i Skåne främst utgöra omläggning av skog till bete, solcellsparker och avverkningar för genomförandet av detaljplan.

Skog till bete

Dessa ärenden kommer idag först till Skogsstyrelsen som en avverkningsanmälan som sedan överlämnas till Länsstyrelsen för att hanteras som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utifrån de arealkriterier som angetts för anmälningsplikt skulle alla ärenden som idag hanteras som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken vara anmälningspliktiga enligt förslaget.

Solcellsparker

Länsstyrelsen hanterar idag solcellsparker som en anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken eller som frivilliga tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Om åtgärden berör till exempel stora arealer eller motstående intressen tas ett beslut enligt 8 § förordningen om samråd om att sökande behöver inkomma med en MKB enligt 6 kap. miljöbalken och beslut om förbud tas. I enlighet med 6 kap. miljöbalken genomförs ett undersökningssamråd och ett beslut om betydande miljöpåverkan eller inte tas.

Länsstyrelsen ser positivt på att solcellsparker blir anmälningspliktiga och med detta inför ramar för prövningen som i sin tur skapar förutsättningar för samma hantering av ärendena inom hela landet. Länsstyrelsen ser ett behov av en ändrad lagstiftning för solcellsparker och välkomnar möjlighet till tillståndsprövning vid omfattande parker. Tillståndsprövning möjliggör för länsstyrelsen att sätta villkor om skötsel och

avveckling av verksamheten. Solcellsparkerna får dessutom en rättskraft genom tillståndet.

Detaljplaner

Länsstyrelsen hanterar idag ingen avverkning av skog enligt 12 kap 6 § miljöbalken inom befintliga eller planerade detaljplaner. Enligt förslaget, så som Länsstyrelsen förstår förslaget, ska avverkningar inför genomförandet av detaljplaner som inte omfattas av MKB-projekt enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 plan- och bygglagen (2010:900) vara anmälningspliktiga. En yta på 5000 kvadratmeter är relativt liten i sammanhanget och skulle innebära att alla detaljplaner inom skogsmark eller med partier med skog skulle behöva anmälas/ tillståndsprövas hos Länsstyrelsen innan genomförande. Detta skulle innebära ett omfattande arbete för Länsstyrelsen och en helt ny ärendegrupp som tidigare hanterats av kommunen inom detaljplanarbetet. Anmälningsplikt enligt förslaget skulle innebära att länsstyrelsen skulle kunna göra andra bedömningar än de kommunen gjort angående markanvändningen på platsen och med detta påverka kommunens planmonopol. Vidare tar Länsstyrelsen över ansvaret för delar av de bedömningar som kommunen ska göra i den strategiska miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken. Utifrån omfattningen och allmänhetens intresse av den aktuella detaljplanen kan Länsstyrelsens handläggning bli omfattande och leda till utdragna detaljplansprocesser.

Länsstyrelsen anser att säkerställandet av införandet av MKB-direktivet i svensk lagstiftning bör ske i redan befintliga processer enligt plan- och bygglagen och 6 kap. miljöbalken.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget då det har stor påverkan på annan lagstiftning och till viss del skulle leda till dubbelprövning samtidigt som det skulle kräva mycket resurser för att hantera ärendena.

Undantag

I Skåne län läggs kablar i skogsmark längs med vägar, stigar eller befintliga ledningsgator. Det är därmed ovanligt att en kabel skulle innebära avverkning av skog. Det är oftast större ledningar som t.ex. vattenledningar som inte enkelt kan ändra riktning som ibland kan förläggas genom skogsmark.

Om en avverkning skulle ske för att lägga ner en kabel eller ledning är det troligt att det skulle krävas mer än 3 meter för att framföra de

maskiner som krävs för avverkningen och för schaktning. Vidare så förekommer få ledningsdragningar som inte berör någon av punkterna 1-8 i undantaget. Sammanfattningsvis skulle undantaget i Skåne beröra ytterst få ärenden.

1 c § Anmälningssplikten enligt 1 a och 1 b §§ gäller inte:

1. *En verksamhet eller åtgärd som har genomgått en undersökning av om en betydande miljöpåverkan kan antas och, om så bedömts vara fallet, genomgått en tillståndsprovning eller motsvarande förfarande.*
2. *En åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 plan- och bygglagen (2010:900) om åtgärden omfattas av bygglov.*

Länsstyrelsen förstår det som att en åtgärd inte är anmälningsspliktig om åtgärden redan bedömts inte utgöra en betydande miljöpåverkan i ett annat ärende eller bedömts utgöra en betydande miljöpåverkan och sedan tillståndsprovats eller liknande. Punkt 1 för när anmälningssplikten inte gäller är komplicerat skrivet och innebörden kan uppfattas på olika sätt. Undantaget kan uppfattas som att åtgärder som bedömts utgöra betydande miljöpåverkan och sedan har tillståndsprovats utgör de enda åtgärderna som är undantagna anmälningssplikten. Innebörden av undantaget redogörs inte för i förslaget.

Länsstyrelsen ser även en praktisk svårighet med förslaget då frågan om vilken myndighet verksamhetsutövaren först ska göra en anmälan till kommer uppstå. Undantaget från anmälningssplikt i sin nuvarande form kommer skapa förvirring och ett stort behov av samarbete mellan myndigheterna.

Länsstyrelsen anser att paragrafen behöver omarbetas för att verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter lättare ska förstå vad som är anmälningsspliktigt och inte.

Förslaget på införandet av MKB-direktivet, i sin nuvarande form, skulle innebära att solcellsparkar i skog prövas som anmälningsspliktig verksamhet med möjlighet till att förelägga om att söka tillstånd. En solcellspark på annan mark t.ex. jordbruksmark skulle däremot fortsatt prövas inom ramen för anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken utan möjlighet att kunna ställa krav på MKB. Länsstyrelsen anser det inte vara rimligt att samma

verksamhet ska hanteras så olika i lagstiftningen och lämnar därför följande förslag.

Solcellsparker och batterilagring

MKB-direktivet syfte är att fånga upp sådana åtgärder och verksamheter som kan få en betydande påverkan på miljön och säkerställa att tillräckligt underlag finns för att göra en specifik miljöbedömning. Länsstyrelsen har sett att det de senaste åren finns två ärendegrupper som utgör sådana som kan utgöra betydande miljöpåverkan men som idag inte regleras i miljöbalken.

Solcellsparker och batterilagringsområden är sådana verksamheter som i en del fall kan få en betydande påverkan på miljön genom att stora ytor tas i anspråk, staket sätts upp som avhåller allmänheten och viltet, och jordbruksmark tas i anspråk o.s.v.

Länsstyrelsen anser att en anmälningsplikt för solcellsparker över en viss areal bör införas oavsett vilket markslag de uppförs på. Detta skulle säkerställa att Länsstyrelsen får in rätt material inför prövning och att Länsstyrelsen kan förelägga verksamheten om att söka tillstånd om så krävs. Vid en tillståndsprövning har Länsstyrelsen möjlighet att ställa villkor kring skötsel och avveckling av verksamheterna, vilket idag inte är möjligt då ärendena hanteras inom ramen för en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Anmälningsplikten bör även vara avgiftsbelagd då prövningen inte sällan är omfattande och bekostas av staten idag.

4 § Den myndighet som handlägger en anmälan enligt 1 a eller 1 b §§ ska avgöra frågan om betydande miljöpåverkan så snart som möjligt och senast sex veckor från den dag då anmälan kom in.

Om myndigheten inom fyra veckor från den dag då anmälan kom in till myndigheten förelägger den som har gjort anmälan att avhjälpa en brist i anmälan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes.

Myndigheten får förlänga handläggningstiden om det är nödvändigt på grund av verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning. Om tidsfristen förlängs ska myndigheten meddela den som har gjort anmälan om skälen för förlängningen och ange när beslutet senast kommer att meddelas. Handläggningstiden får endast i undantagsfall överstiga 90 dagar.

I första stycket i 4 § anges att ett beslut om betydande miljöpåverkan eller inte ska tas senast 6 veckor från det att anmälan

kommit in. Beslut om betydande miljöpåverkan eller inte utgör inte det slutgiltiga beslutet för frågan som prövas utan utgör endast ett delbeslut och någon tidsbegränsning för den totala handläggningstiden verkar inte regleras i förslaget. Det anges dock i 3 § att åtgärden får påbörjas först när ett beslut om betydande miljöpåverkan har fattats. Paragraferna 3-4 likställer med detta beslut om betydande miljöpåverkan eller inte med slutgiltigt beslut i frågan som prövas.

Länsstyrelsen anser att förslaget inte redogör för om beslut om betydande miljöpåverkan ska tas i samband med slutgiltigt beslut i frågan eller om detta ska utgöra ett delbeslut. Vidare kan Länsstyrelsen se att möjligheterna att förutspå handläggningstiden i ett ärende kommer vara mycket svårt då denna ofta regleras av yttre faktorer som behov av kompletteringar och remisstider.

8 § En anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller en anmälan enligt 12 kap. 12 § och 1 a eller 1 b § denna förordning ska vara skriftlig och innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter.

Enligt ändringen så kommer möjligheterna att begära in en MKB i samband med en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken att tas bort. Länsstyrelsen har aldrig uppfattat det som att det skapar förvirring hos verksamhetsutövarna att det i paragrafen står att det i det enskilda fallet kan krävas en MKB i anmälan.

Länsstyrelsen använder idag möjligheten att ta in en MKB vid prövning av solcellsparker. Anläggandet av solcellspark fanns knappt för 3-4 år sedan och det finns med detta heller ingen paragraf i miljöbalken som reglerar verksamheten. Det är viktigt att Länsstyrelsen då har möjligheten att ta in den information som krävs för att bedöma miljöpåverkan när nya verksamheter, som inte är anmälningspliktiga eller tillståndspliktiga, uppkommer.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Länsstyrelsen är mycket positiva till tillägg i avgiftsförordningen för sådana ärenden som tidigare prövats enligt 12 kap 6 § miljöbalken.

Kostnaderna för Länsstyrelsens handläggning bör ligga hos verksamhetsutövaren, inte på staten.

Länsstyrelsen anser dock att ett tillägg behöver göras i förordningen så att länsstyrelserna har möjligheten att ta ut en timavgift vid tillsyn av verksamheter som omfattas av 12 kap. Vidare finns det även ett behov av att införa en timavgift för prövningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som idag saknar möjlighet att ta avgift.

2.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

23 § En ansökan om tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. miljöbalken eller om tillstånd till vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken ska vara skriftlig och åtföljd av en karta.

Länsstyrelsen stödjer inte att stycket ”I den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet, en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken” stryks från paragrafen.

För att det inte ska bli missförstånd om när en MKB ska skickas in kan paragrafen ändras till att Länsstyrelsen i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet kan besluta om att en anmälan ska innehålla en MKB.

Länsstyrelsen bedömer även att lagstiftningen bör förtydligas med om beslut om betydande miljöpåverkan är överklagningsbart. Se Länsstyrelsens skrivning angående MKB och koppling till 6:e kapitlet i Miljöbalken under rubrik ”6.1.1 Krav på beslut i frågan om betydande miljöpåverkan bör införas”.

Det är inte tydligt att Länsstyrelsen ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningen om det blir en tillståndsprövning enligt 12 kap 12 § miljöbalken. Det bör därför finnas en hänvisning i *Förordning (1998:904) om anmälan för samråd* till 6 kap 42 § miljöbalken och eventuellt 43 §.

6.1.1 Krav på beslut i frågan om betydande miljöpåverkan bör införas

Länsstyrelsen ser en risk för att det görs en underskattning av hur länsstyrelsens verksamhet kommer påverkas av förslagen. I vissa delar är underlagen för bedömningen inte helt uppdaterad, alternativt inte komplett (antalet anmälningar om vattenverksamhet respektive delegerat tillsynsansvar för vattenverksamhet). Presenterad promemoria föreslår att det för varje anmälan om vattenverksamhet ska fattas beslut i fråga om den aktuella verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. I beskrivningen av konsekvenser för staten så uppges kraven på bedömning av betydande miljöpåverkan inte ge några avsevärda effekter på länsstyrelsernas handläggning av anmälningspliktiga vattenverksamheter jämfört med dagens situation. Samtidigt framgår att förslagen syftar till att en bedömning gällande betydande miljöpåverkan endast ska behöva göras en gång i prövningsprocessen, vilket ställer högre krav på att beslutet är väl genomarbetat och motiverat då det även syftar till att användas i tillståndsprövningen.

En process för ansökan om tillstånd enligt 11 kap. MB inleds i de flesta fall med ett undersökningssamråd och leder fram till ett beslut i fråga om betydande miljöpåverkan. Detta följer av bestämmelserna i 6 kap. 20, 23-26 §§ MB och inkluderar att sökanden samråder med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan bli särskilt berörda och sammanställer synpunkterna i en samrådsredogörelse. Samråd med enskilda är en viktig del i tillståndsprövningsprocessen enligt 11 kap. MB, bland annat då det i ansökan ska finnas en separat redovisning av berörda fastighetsägare och sakägare, inklusive kontaktuppgifter och erbjuden ersättning till följd av sökt verksamhet (22 kap. 1a § MB). Det bör förtydligas var i tillståndsprövningsprocessen samråden med övriga parter skulle ske för de anmälda verksamheter som skulle omfattas av de föreslagna ändringarna.

I ett anmälningsärende om vattenverksamhet ska tillsynsmyndigheten ge de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken tillfälle att yttra sig. Detta förfarande kan dock inte anses vara jämförbart med ett samrådsförfarande enligt 6 kap. MB. Det skulle därtill lägga över ansvaret för avgränsningen av samrådskretsen till tillsynsmyndigheten i stället för den sökande.

Ett beslut enligt 6 kap. 26 § MB i fråga om betydande miljöpåverkan fattas alltid av Länsstyrelsen och får enligt 6 kap. 27 § MB inte överklagas särskilt. Det bör förtydligas om avsikten är att det fattas ett samlat beslut om den anmälda åtgärden och bedömningen i frågan om betydande miljöpåverkan, och om detta då blir ett beslut som är överklagningsbart. Kopplingen till befintliga bestämmelser i 6 kap. MB behöver förtydligas även utifrån perspektivet att det inte alltid är Länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet för vattenverksamhet, och att beslutet därmed inte fullt ut går att översätta till att tolkas utifrån befintliga formuleringar i 6 kap. MB.

6.1.2 Beslut i fråga om betydande miljöpåverkan bör fattas så snabbt som möjligt

I denna del av promemorian framförs att tillsynsmyndighetens beslut i frågan om betydande miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten. Det bör förtydligas vad som är syftet med detta, särskilt i förhållande till att det fortsatt kommer finnas bestämmelser kring prövningsmyndighetens skyldigheter att kungöra miljökonsekvensbeskrivning samt upplysa om ev. krav på specifik miljöbedömning för den sökta verksamheten i samband med tillståndsprövningen. Det bör övervägas om det finns förutsättningar att undanta krav på tillgängliggörande i de fall det senare kommer ske en tillståndsprövning och kungörelse av beslut i fråga om miljöpåverkan.

Förtydligande behöver även göras med hänvisning till det som framförs i tidigare avsnitt gällande i vilket eller vilka skeden som särskilt berörda ska anses ha möjlighet att lämna synpunkter (och inte), samt överklaga de beslut som fattas. För verksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan så fattas inget beslut om miljöpåverkan, och berörda får därmed inte någon ytterligare "förvarning" om den fortsatta processen utöver själva samrådet, varför detta inte uppfattas vara det huvudsakliga syftet med att besluten ska hållas tillgängliga.

För de allra flesta anmälda vattenverksamheter bör utfallet bli ett beslut om inte betydande miljöpåverkan, och det kan anses gå utöver kraven i MKB-direktivet att kräva att dessa beslut tillgängliggörs på samma sätt som besluten om betydande miljöpåverkan. Genom att kravet på tillgängliggörande endast avser beslut som följer av en anmälan om vattenverksamhet så uppfattas ändringen inte gälla för beslut som fattas för verksamheter som följer den ordinarie vägen till tillståndsprövning.

6.1.4 Om en anmälningspliktig vattenverksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska verksamheten tillståndsprövas

Utifrån svensk rätt så tillståndsprövas fler vattenverksamheter än vad som följer av kraven i MKB-direktivet. Som utgångspunkt är all vattenverksamhet tillståndspliktig, med ett fåtal undantag. Antalet identifierade vattenverksamheter som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan är mycket få. Länsstyrelsen instämmer i det som anförs i promemorian om att anmälningspliktiga vattenverksamheter som bedöms medföra en betydande miljöpåverkan ska tillståndsprövas.

Redan med nuvarande bestämmelser kan tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet besluta att en anmäld vattenverksamhet ska anses vara tillståndspliktig. Ett föreläggande med krav på tillståndsansökan kan dock uppfattas som en skyldighet att söka tillstånd, trots att ett tillstånd endast krävs om verksamhetsutövaren fortsatt vill genomföra vattenverksamheten. Det uppfattas vara mer vedertaget att förbjuda den anmälda vattenverksamheten, med en upplysning om att förbudet upphör att gälla om tillstånd inhämtas. Förslaget bör justeras med beaktande av detta.

Det är Länsstyrelsens erfarenhet att de flesta tillståndsprövningar för vattenverksamhet inleds med ett undersökningssamråd enligt 6 kap. 23 § MB. Det är rimligt att anta att det även fortsättningsvis kommer finnas tillståndspliktiga vattenverksamheter som inte bedöms kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan, men som likväl är tillståndspliktiga.

En grund för att en anmälningspliktig vattenverksamhet blir tillståndspliktig är dess påverkan på enskilda intressen. För det fall att det framställs krav på tvångsrätt, ersättning eller inlösen så ska frågan (enligt praxis) avgöras genom tillståndsprövning i domstol. Tillsynsmyndigheten kan även på andra grunder bedöma att verksamheten riskerar att påverka enskilda intressen på ett sådant sätt att verksamheten bör tillståndsprövas, t.ex. genom inverkan på sedan tidigare tillståndsgivna verksamheter. Påverkan på enskilda intressen är inte en aspekt som beaktas i ett beslut om ifall en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. De föreslagna ändringarna genom tillägg i 23 § förordningen om vattenverksamhet samt 6 kap. 23 § MB uppfattas skapa en lucka i lagstiftningen beträffande vad som ska gälla för den fortsatta processen i de fall tillsynsmyndigheten skulle

förelägga om tillståndsprövning, men samtidigt beslutar att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Bestämmelsen i 6 kap. 47 § MB anger att en liten miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram för de verksamheter och åtgärder som bedömts inte kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Denna paragraf hänvisar dock tillbaka till beslut från länsstyrelsen enligt 26 § i samma kapitel, en bestämmelse som inte längre borde bli aktuell då den uppfattas hänvisa tillbaka till kraven på undersökning enligt 23-25 §§. En hänvisning till att tillämpa 6 kap. 47 § MB på verksamheter som i ett anmälningssärende om vattenverksamhet bedömts vara tillståndspliktiga men inte medföra en betydande miljöpåverkan blir även ologisk i de fall då det inte är Länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet (och fattar beslutet).

6.1.5 Krav på förprovning av vattentäkt för en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning

Länsstyrelsen ser positivt på att det generella undantaget från tillståndsplikt i 11 kap. 11 § MB ses över, och att de djurhållande verksamheter som har ett stort behov av vatten går mot att omfattas av likvärdiga krav som för andra verksamheter. Länsstyrelsen ifrågasätter dock förslaget till utformning av ny anmälningssplikt.

Ett flertal tillståndsprövningar av större djurhållande verksamheter under de senaste åren har visat på behovet av en anpassning av vattenlagstiftningen till omfattningen på modern djurhållning, och hur det förhåller sig till begreppet "husbehov". Under lång tid har det gällt tillståndsplikt för jordbrukets vattenuttag för bevattning, men grundvattenuttag för djurhållning har varit undantaget, oaktat dess omfattning. Moderna djurgårdar är ofta betydligt större än de var då undantagsbestämmelsen etablerades. I vissa fall förbrukar de mer vatten per dygn än vad som tas ut för dricksvattenförsörjning till små samhällen, eller vad som behövs för driften av mindre, industriella verksamheter.

Promemorian innehåller ett förslag på volymbegränsning, under vilken uttag fortsatt ska omfattas av undantaget för husbehov. Vad dessa siffror baseras på framgår inte av presenterat underlag. Gränsen mellan anmälningssplikt och tillståndsplikt borde dock som utgångspunkt baseras på den förväntade omgivningspåverkan som bortledandet föranleder, vilket kan behöva bedömas i varje enskilt fall. För bortledande av ytvatten finns det ingen undre gräns för

anmälningsplikten men däremot en övre, över vilken det krävs tillstånd. För att uppnå en likvärdig utformning av anmälningsplikten för bortledning av ytvatten och grundvatten så borde en motsvarande övre begränsning gälla för bortledning av grundvatten.

Det allra sista stycket i avsnitt 6.1.5 anger att anmälningsplikt skulle gälla i stället för tillståndsplikt. Detta riskerar att bli vilseledande för berörda verksamhetsutövare. Anmälningsplikten utgör ett undantag från den grundläggande tillståndsplikten, och vissa av vattenuttagen för djurhållning skulle troligen komma att betraktas som tillståndspliktiga. De riktigt stora djurhållande verksamheterna skulle i grunden sannolikt ha nytta av att ha ett tillstånd för sin vattenverksamhet, då en anmäld verksamhet inte omfattas av den rättskraft som en tillståndsprövad verksamhet har. Nuvarande rättspraxis ger att en anmälan om vattenverksamhet kan inte göras i efterhand. Det bör i det fortsatta arbetet förtydligas hur de föreslagna övergångsbestämmelserna ska tillämpas med hänvisning till detta.

Det bör övervägas om det är lämpligt att en anmälningsplikt för grundvattenbortledning ska vara begränsad till syftet med själva bortledandet. Det har i olika omgångar förts på tal att det borde vara möjligt att, på motsvarande sätt som för ytvatten, anmäla bortledning av grundvatten i begränsad skala. Några konkreta förslag har hittills, av olika skäl, inte blivit verklighet. Nu föreslås att anmälningsplikt införs för grundvattenbortledning för vissa av jordbrukets ändamål. Grundvattenbortledning av samma omfattning men som görs i andra syften eller för andra användningsändamål skulle dock fortsatt vara tillståndspliktig, om den inte har en uppenbart oskadlig inverkan på vattenförhållandena. Huruvida vattnet används till primärproduktionen (djurhållningen) eller förädlingen (slakteriet) av ett livsmedel borde inte vara styrande, vilket det fortsatt skulle vara enligt förslaget.

6.1.6 En anmälningspliktig verksamhet bör få påbörjas tidigast sex veckor från den dag då anmälan är komplett

Det är positivt att det tydliggörs att tiden för när en anmäld verksamhet får lov att påbörjas ska räknas från när anmälan är komplett. Det bör dock påpekas att den lagstadgade tiden skiljer sig åt mellan miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. För anmälningspliktiga vattenverksamheter gäller åtta veckor, vilket

också framgår av förslaget till ändringar av förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Förslaget till författningsändringar innebär att de formella kraven på vad en anmälan ska innehålla utökas betydligt, vilket kan komma att upplevas som betungande för den som anmäler en enklare form av vattenverksamhet, t.ex. byte en vägtrumma. Det kommer sannolikt behöva tas fram tydlig vägledning kring vilka uppgifter som behöver ingå i anmälan, så att tillsynsmyndigheterna får in det underlag som krävs.

6.1.7 Avgifter för handläggningen av en anmälan om vattenverksamhet bör tas ut i form av en timtaxa

En översyn av anmälningsavgifter och andra avgifter genomfördes nyligen. Länsstyrelsen har i yttrande till Miljödepartementet i remiss M2020/02050 (Lst dnr 23925-2022) lämnat synpunkter på Naturvårdsverkets Redovisning av regeringsuppdrag att se över systemet för avgifter för sådan prövning och tillsyn som sker enligt miljöbalken. Länsstyrelsen ställde sig då positiv till en höjning av anmälningsavgiften för vattenverksamhet, men såg en risk för att den skulle bli alltför hög och avskräcka framför allt privatpersoner från att anmäla sina åtgärder och verksamheter.

Länsstyrelsen instämmer i beskrivningen av att vissa anmälningsärenden om vattenverksamhet är betydligt mer resurskrävande än andra, jmf ett byte av en vägtrumma mot anläggandet av en fem ha stor våtmark. Förslaget om timtaxa ligger i linje med ett tankesätt om att anpassa avgiften till insatsen för tillsynsmyndigheten, mer likt kommunernas tillämpning. Förslaget innebär dock till synes ingen formell ändring av den fasta anmälningsavgift som finns idag. En mer differentierad avgiftsdebitering med en grundavgift och en tilläggsavgift för överskjutande tid skulle möjligen kunna vara ett alternativ.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin med miljöhandläggare Marc Hallgren som föredragande. Vid handläggningen har även länsassessor Emanuel Beyer, vattenhandläggare Helen Thorstensson, naturvårdshandläggare Josefine Andersson, Infrastrukturstrateg Lisa Callréus och miljöhandläggare Patrik Karlsson deltagit.

Kopia

Jonathan Andersson, jonathan.andersson@regeringskansliet.se