



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Yttrande

1 (11)

Datum
2024-03-25

Diarienummer
26-2024

Klimat- och näringslivsdepartementet,
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss om promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet

Er beteckning: KN2023/04664

Sammanfattning

Länsstyrelsen uppfattar aktuell remiss som ett tillägg till tidigare utredning, remiss M2021/00596. Länsstyrelsen vill därför förtydliga att vi vidhåller vad som yttrades i tidigare remiss.

Länsstyrelsen ser positivt på att en genomgång av lagstiftningen görs så att Sverige som land kan uppfylla de krav som EU-lagstiftningen och kommissionen ställer, men har ett antal synpunkter.

I yttrandet nedan har länsstyrelsen kommenterat och i stort följt den ordning i vilken de olika delarna i promemorian är uppställda.

Övergripande

Frågor kopplade till 11 kap. miljöbalken

De föreslagna förändringarna som innebär att beslut om betydande miljöpåverkan behöver tas för alla anmälda vattenverksamheter bedöms motverka syftet med införandet av anmälningsplikten. En anmälan om vattenverksamhet är förebyggande tillsyn och ska vara en enkel och snabb hantering av mindre ärenden. Länsstyrelsen bedömer att färre kommer att anmäla de åtgärder och verksamheter som planeras om underlaget som ska lämnas in blir för betungande och handläggningsavgiften blir för hög. Det medför att mer tid och resurser behöver läggas på tillsyn i efterhand.

Frågor kopplade till 12 kap. miljöbalken

Enligt länsstyrelsen reglerar 12 kapitlet 6 § miljöbalken i stort sett samma åtgärder som träffas av den föreslagna lagstiftningen i 12

kapitlet 12 § miljöbalken. Den föreslagna lagstiftningen innebär en skärpning av prövningskravet i fråga om ändrad markanvändning av skogs- och jordbruksmark. Länsstyrelsen bedömer att en sådan skärpning är behövlig vid prövning av vissa oftast större åtgärder, såsom anläggning av solcellsparker, men är obehövlig för andra oftast mindre åtgärder.

Länsstyrelsen anser att ett gränsvärde på 5000 kvadratmeter för åtgärdens storlek är positiv och rimlig och proportionell mot skogsvårdslagen. Länsstyrelsen vill dock förtydliga att samråd enligt 12 kapitlet 6 § miljöbalken fortfarande kan behövas för åtgärder under den gränsen. Det finns många små områden med höga naturvärden som saknar annat skydd som riskerar att skadas.

Länsstyrelsen anser också att det är positivt med en diversifiering mellan anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § och 12 kap. 12 § miljöbalken i fråga om förväntad handläggningstid och möjlighet att förlänga handläggningstiden när det finns behov av komplettering.

Handläggningstid och komplettering

När det gäller förändringarna för anmälningsärenden bedömer länsstyrelsen det som positivt att tiden räknas från att ärendet är komplett men att tidsfristen för beslut om komplettering, enligt förslaget fyra veckor från inkommet ärende, är för snålt tilltagen.

Flertalet av de ärenden om omläggning av skog till annat ägoslag som länsstyrelsen tar emot har först kommit in till en annan statlig myndighet som har överlämnat ärendet till länsstyrelsen. Tidpunkten för när anmälan har inkommit räknas utifrån när ärendet har inkommit till en annan statlig myndighet. Detta förfarande belastar länsstyrelsens handläggningstider och försvårar beslutsfattande inom utsatt tid.

För bedömning om underlagets omfattning samt behovet av komplettering krävs ofta samordning mellan dels olika ämnesområden inom länsstyrelsen, dels andra myndigheter och externa parter. Detta försvåras av en kort tidsfrist för begäran om komplettering. Detsamma gäller inom kommunerna vid handläggning av anmälan om miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen anser därför att tidsgränsen för att begära in kompletteringar behöver sättas till de sex veckor efter vilka verksamheten får påbörjas för anmälan enligt 9 kap., samråd enligt 12 kap. 6 § eller anmälan enligt 12 kap. 12 § miljöbalken.

Tidsfristen för när tillsynsmyndigheten kan begära in komplettering för en anmäld verksamhet enligt 11 kap. miljöbalken bör även den sättas till sex veckor.

Tydlighet gällande lagstiftningen

Förhållandena för när en verksamhet får påbörjas efter

- anmälan enligt 9 kap. miljöbalken med krav på bedömning av betydande miljöpåverkan (BMP)
- anmälan enligt 9 kap. utan krav på bedömning av BMP
- anmälan enligt 11 kap. med krav på bedömning av BMP
- samråd enligt 12 kap. 6 § samt
- anmälan enligt 12 kap. 12 § miljöbalken med krav på bedömning av BMP

skiljer sig åt. Föreslagna skrivningar innebär en otydlighet om när man får påbörja en verksamhet. Det anges dels en tidsangivelse, det vill säga efter sex, respektive åtta veckor från att anmälan kommer in till myndigheten, dels att den som anmäler en verksamhet eller åtgärd ska invänta ett beslut om betydande miljöpåverkan. Det vore lämpligt att skriva ihop paragraferna så att det tydligt framgår vad sökanden har att förhålla sig till.

Som ytterligare exempel på otydlighet kan nämnas förslaget om anmälan enligt 12 kap. 12 §, se s. 21 i promemorian, där det i 3 § anges *"En verksamhet eller åtgärd som är anmälningspliktig enligt 1 a eller 1 b § får påbörjas endast om tillsynsmyndigheten har beslutat att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan."* I 4 § anges att frågan om betydande miljöpåverkan ska avgöras *"senast sex veckor från den dag anmälan kom in"*.

Länsstyrelsen uppfattar det som att tidsfristen för betydande miljöpåverkan endast riktar sig mot tillsynsmyndigheten.

Skrivningen kan dock medföra en otydlighet och uppfattas som om verksamheten får påbörjas när tidsfristen gått ut. Om så vore fallet ställer länsstyrelsen sig tveksam till om Sverige uppfyllt kravet om beslut om betydande miljöpåverkan i enlighet med MKB-direktivet.

Länsstyrelsen noterar att det på s. 8 i promemorian hänvisas till 9 kap. 6 c § 3 miljöbalken. 9 kap. 6 c § 3 finns inte i miljöbalken i dagsläget.

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

I 1 a § punkt 5 framgår att uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion ska anmälas till tillsynsmyndigheten enligt 12 kap 12 § miljöbalken. I begreppet jordbruksmark ingår åker, betesmark och ängsmark. Uppodling av betesmark och ängsmark medför generellt skador på värden för naturvård och friluftsliv, men är inte anmälningspliktigt enligt den föreslagna skrivningen i 1 a § f punkt 5. Länsstyrelsen föreslår att skrivningen ändras så att anmälningsplikten gäller uppodling av annan mark än åkermark för att säkerställa att även uppodling av betesmark och ängsmark blir anmälningspliktig.

Enligt 1 b § första stycket ska en anmälan enligt 12 kap. 12 § miljöbalken till tillsynsmyndigheten göras om verksamheten eller åtgärden innebär avskogning av mark på ett område större än 5 000 kvadratmeter i syfte att ändra markanvändningen. Enligt 1 b § andra stycket behöver en anmälan inte göras för avskogning i syfte att lägga ned kabel under jord om det område som avskogas inte är bredare än tre meter och längre än 20 kilometer och inte görs i ett antal områden enligt punkt 1 till 8.

Länsstyrelsen påpekar att den mesta dragning av kabel inte sker i skogsmark, utan i vägrenar samt inom åker- eller tomtmark. Längre kabeldragningar planeras nästan alltid i flera olika ägoslag samt berör generellt åtminstone något av de områden som framgår av punkt 1 till 8. Vidare kan kabeldragningar delas upp i flera etapper för att hålla varje deletapp under gränsvärdet för längd.

Länsstyrelsen uppfattar inledningsvis att kabeldragningar generellt medför en övergående påverkan och enbart i undantagsfall en förändrad markanvändning eller andra långvariga ingrepp. Länsstyrelsen anser därför att kabeldragningar generellt inte behöver vara specifikt reglerat i anmälningsplikten i 12 kap. 12 § miljöbalken och istället i normalfallet fortsatt hanteras enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

I det fall att kabeldragningar i skogsmark ändå skulle regleras enligt 12 kap. 12 § miljöbalken föreslår Länsstyrelsen att kabeldragning i skogsmark utanför områden utpekade i 1 b § punkt 1 till 8 FOM ska undantas anmälningsplikten och hanteras med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt 1 b § punkt 4. omfattar inte undantaget från anmälan enligt 12 kap. 12 § miljöbalken avverkning av skog för ledningsdragningar om ledningsdragningen sker inom ett skyddat område enligt 7 kap. 11 § miljöbalken och 5–8 §§ förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Avverkning av skog inom skogliga biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § miljöbalken kräver dispens och anmälningsplikt för dessa blir därmed en dubbelreglering. I fråga om generella biotopskyddsområden enligt 7 kap. 11 § miljöbalken gäller skyddet nästan aldrig inom skogsmark, vilket medför att det föreslagna undantaget inte träffas av dessa bestämmelser. Länsstyrelsen uppfattar därför att 1 b § punkt 4 FOM inte fyller något syfte.

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

Enligt förslaget utgår det i 23 § en skrivning om att i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken finnas med i en ansökan om tillstånd för vilthägn. Länsstyrelsen erinrar om att det vid prövning av vilthägn är av betydelse hur hägnet är konstruerat, både i fråga om risk för rymning och påverkan på friluftslivet. Länsstyrelsen föreslår därför att ansökan ska vara skriftlig och åtföljd av en karta samt beskrivning av vilthägnets konstruktion och andra för ärendet behövliga uppgifter.

6.1 Vattenverksamhet

6.1.1 Krav på beslut i fråga om betydande miljöpåverkan

Förslaget innebär att den myndighet som handlägger en anmälan om vattenverksamhet ska besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte.

Syftet med införandet av anmälningspliktiga vattenverksamheter var att införa ett mer flexibelt förfarande jämfört med tidigare reglering. Systemet med anmälningsplikt skulle var enkelt, snabbt och effektivt för att hantera mindre vattenverksamheter som inte har någon påverkan av betydelse på närliggande fastigheter.

Länsstyrelsen anser att de föreslagna ändringarna kommer att medföra omfattande merarbete och kraftigt ökade kostnader för privatpersoner, företag och myndigheter. Majoriteten av förekommande anmälningsärenden om vattenverksamhet bedöms vara av sådan art och omfattning att de inte omfattas av vare sig bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet. Den föreslagna regleringen bedöms därför vara onödigt betungande för alla inblandade samtidigt som miljönyttan bedöms bli liten.

Länsstyrelsen saknar en genomgång av vilka typer av anmälningspliktig vattenverksamhet som vanligen hanteras samt hur dessa står i relation till de verksamheter som räknas upp i bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet.

Länsstyrelsen bedömer att de verksamheter som listas i bilagorna och som skulle kunna inrymma anmälningspliktig vattenverksamhet utgör en mycket liten andel av det totala antalet anmälningsärenden. De föreslagna förändringarna riskerar därför att träffa många mindre verksamheter som MKB-direktivet inte är avsett att hantera. Av de anmälningsärenden som hanteras vid länsstyrelsen bedöms en mycket liten andel utgöra sådana verksamheter eller åtgärder som har en betydande miljöpåverkan. En stor del av de som anmäler vattenverksamhet är privatpersoner som inte har den organisation eller ekonomi som ett företag har. Att tillämpa gränsen för anmälningsplikt som gräns för när bedömning av betydande miljöpåverkan ska ske riskerar därmed att orsaka kraftigt ökade kostnader och onödigt betungande administration för många små verksamheter och åtgärder utan större miljöpåverkan.

6.1.6 Krav på förprovning av vattentäkt för en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning

Förslaget innebär att det särskilda undantaget från tillståndsplikt som hanterat vattentäkt för en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning begränsas. En anmälningsplikt införs för bortledande av yt- och grundvatten för vattenförsörjning inom jordbruket.

Länsstyrelsen är positiv till införandet av anmälningsplikt för vattentäkter för en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning.

6.1.7 Avgiften för anmälan om vattenverksamheter

Förslaget innebär att handläggningen av en anmälan om vattenverksamhet ska betalas efter ett särskilt beslut av

länsstyrelsen och utgå med 800 kr för varje hel timmes handläggningstid. Det framgår att handlägningsavgiften för ett genomsnittligt anmälningssärende kan komma att uppgå till 16 400 kronor vilket ska jämföras med dagens fasta avgift på 1 660 kronor.

Länsstyrelsen är generellt positiv till en differentiering av handlägningsavgiften så att enklare ärenden kan få en lägre avgift och mer komplicerade ärenden får en högre avgift. Det är dock länsstyrelsens uppfattning att tröskeln för att skicka in en anmälan om vattenverksamhet ska vara låg. Tanken vid införandet av anmälningsplikten var att det skulle vara enkelt och lätt att skicka in en anmälan och att behovet av tillsyn i efterhand därigenom skulle minska. Därav infördes en låg prövningsavgift och ett krav på inom vilken tid en anmälan skulle hanteras.

Länsstyrelsen befarar att färre anmälningar kommer att skickas in i och med den höjda handlägningsavgiften. Länsstyrelsen bedömer att det finns en stor risk för att tillsynen av anmälningspliktiga vattenverksamheter som utförts utan att en anmälan om vattenverksamhet lämnats in kommer att öka. Det innebär att mer resurser behöver läggas på tillsyn i efterhand. En ytterligare konsekvens av att färre åtgärder och verksamheter anmäls blir en negativ påverkan på miljön, då miljöpåverkan av verksamheten eller åtgärden inte kunnat förebyggas genom en anmälan om vattenverksamhet.

6.3 Miljöfarliga verksamheter som anmäls eller tillståndsprövas enligt 9 kap. miljöbalken

6.3.1 Tillståndsplikt för anläggning för framställning av pappersmassa bör även omfatta framställning av annan massa

Länsstyrelsen anser att förslaget är bra.

6.3.2 Ordet plast i miljöprövningsförordningen bör förtydligas

Länsstyrelsen anser att det är bra att ordet plast förtydligas.

6.3.3 Anmälningssplikt för verksamhet som bedriver metallbearbetning med sprängmedel bör införas

Enligt förslaget ska anmälningssplikt C införas för rubricerad verksamhet. *”Den myndighet som handlägger en sådan anmälan ska besluta om huruvida verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”*

Länsstyrelsen anser att det bör övervägas om inte verksamheten istället ska kräva tillståndssplikt, i enlighet med länsstyrelsens tidigare yttrande i remiss M2021/00596 om ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet.

Om anmälningssplikt införs såsom förslaget nu ligger är det viktigt att det tydliggörs när verksamheten tidigast får påbörjas. Enligt 6 kap. 6 c § miljöbalken får en anmälningsspliktig verksamhet påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan gjorts, om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat. Den skrivningen behöver i så fall ändras så att den villkoras med att verksamheten fått ett beslut om icke betydande miljöpåverkan, dvs. det behöver skrivas på samma ställe för att undvika förvirring.

6.3.4 En anmälningsspliktig verksamhet bör få påbörjas sex veckor efter att anmälan är komplett

Länsstyrelsen ser positivt på att införa en ändring som innebär att verksamheten får påbörjas först sex veckor efter att anmälan är komplett istället för, som idag, från det att anmälan lämnades in. I ändringsförslaget ges förslag på att tidsfristen för ett eventuellt kompletteringsföreläggande ska sättas till fyra veckor. Länsstyrelsen anser att fristen är för snävt tilltagen. Ett mer utförligt resonemang återfinns under rubriken ”Handläggningstid och komplettering” ovan.

I likhet med skrivningarna för anmälan enligt 11 respektive 12 kap. miljöbalken borde även eventuella anmälningar enligt 9 kap. som omfattas av krav på att myndigheten ska bedöma om verksamheten kan antas innebära betydande miljöpåverkan, få en skrivning om att verksamheten får påbörjas endast om tillsynsmyndigheten har beslutat att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan (jmf. Exempelvis 3 § s. 21 i promemorian).

6.4 Frågan om betydande miljöpåverkan kan antas ska bara avgöras en gång

Enligt förslaget till 6 kap. 23 § 4. (s. 8 i promemorian) ska frågan om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan inte behöva avgöras mer än en gång.

Många anmälningar om miljöfarlig verksamhet och merparten av de anmälningar om vattenverksamhet som landar i föreläggande om att söka tillstånd utgör verksamheter och åtgärder som inte antas medföra betydande miljöpåverkan. Som länsstyrelsen tolkar förslaget skulle sökanden då inte behöva genomföra ett undersökningssamråd innan ansökan lämnas in till miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen. Hanteringen av ett anmälningssärende motsvarar inte vad som krävs för att uppfylla samrådsförfarandet enligt 6 kap. miljöbalken. En fundamental skillnad är att i ett undersökningssamråd är det sökande som driver samrådet och har ansvaret att samråda med de som är berörda. Länsstyrelsen ser en risk att det blir svårare för verksamhetsutövare och enskilda att veta vilken process de är inne i och att frågor som lyfts under ett samråd inför en ansökan om tillstånd tappas bort. Det skulle innebära att ett underlag som inte är komplett lämnas in till miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstolen. I ett samråd inför en tillståndsansökan kan också nya uppgifter komma in som skulle kunna påverka bedömningen om betydande miljöpåverkan eller ej.

Om en tidig bedömning om miljöpåverkan görs i ett anmälningssärende och ett undersökningssamråd därmed inte skulle behövas, måste det vara mycket tydligt att inga ändringar får göras i underlaget och den planerade verksamheten i samband med tillståndsprövningen. Det är vanligt att en tidigare anmäld verksamhet som förelagts om att söka tillstånd samråder om och också lämnar in en ansökan om tillstånd som innebär en mer omfattande verksamhet än den som ursprungligen anmäldes. Att införa en regel om att frågan om miljöpåverkan endast ska avgöras en gång för en verksamhet skulle därför medföra en osäkerhet kring om ändringarna i underlag och planerad verksamhet är så pass stora att ett undersökningssamråd inför en tillståndsprövning ändå måste göras och om en ny bedömning om betydande miljöpåverkan beslutas.

Vid en anmälan ska tillsynsmyndigheten, vanligtvis kommunen när det gäller miljöfarlig verksamhet och länsstyrelsen när det gäller

vattenverksamhet, pröva om det krävs en tillståndsprövning och säkerställa att alla som kan ha intresse i frågan, inklusive organisationer och enskilda, får kännedom och möjlighet att yttra sig. Det är tveksamt om det fungerar fullt ut i praktiken med den tidspress som i så fall finns att få fram ett föreläggande om komplettering inom fyra veckor eller beslut inom sex veckor, alternativt formulera och motivera en förlängning av tiden för. Därtill kommer att fatta beslut om och motivera bedömning om betydande miljöpåverkan. Om vi vill ha ett system som uppfyller syftet med MKB-direktivet bör alternativet att ha tillståndsplikt och inte anmälningsskyldighet övervägas för de verksamheterna. Alternativt bör åtminstone undersökningssamråd genomföras och frågan om betydande miljöpåverkan kunna bedömas även i samband med en efterföljande tillståndsprövning.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen förväntas träda i kraft den 1 juli 2025.

Förändringarna kopplat till främst vattenverksamhet, men även till viss del för anmälan av miljöfarliga verksamheter och den nytillkomna anmälan enligt 12 kap. 12 § miljöbalken kommer att innebära ett ändrat arbetssätt, nya rutiner, mallar och ny administration samt en omfattande informationsinsats till verksamhetsutövare. Befintliga verktyg som t.ex. den e-tjänst vilken hanterar anmälningsskyldiga verksamheter idag kommer att behöva göras om och anpassas till det förslag som fastställs. Länsstyrelsen ser en stor risk att de förändringar som krävs för att implementera lagändringarna kan komma att behöva längre tid än till den 1 juli 2025.

8.6 Vilka som berörs av regleringen

8.6.3 Konsekvenser för staten

Förändringarna gällande anmälningsskyldiga vattenverksamheter kommer att innebära stora konsekvenser för den myndighet som handlägger anmälningsskyldiga vattenverksamheter. Nya rutiner och arbetssätt kommer initialt att medföra längre handläggningstider. Mer resurser och tid kommer även att läggas på tillsyn av åtgärder och verksamheter som utförts utan att en anmälan om vattenverksamhet lämnats in. Tillsyn i efterhand innebär i regel en längre handläggningstid och en mer konfliktfylld hantering. Tillsyn i efterhand innebär även en större miljöpåverkan eftersom

försiktighetsmått och skyddsåtgärder kopplat till verksamheten och åtgärden inte anpassas i förebyggande syfte.

Redan idag finns möjligheten för tillsynsmyndigheten att förelägga om att söka om tillstånd om det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljö eller enskilda intressen. Länsstyrelsen tolkar redovisat förslag att konsekvensen av ett föreläggande om tillstånd innebär att undersökningssamrådet inte blir av. Hanteringen av en anmälan om vattenverksamhet motsvarar inte ett den för ett undersökningssamråd, se även rubrik 6.4.

8.6.4 Konsekvenser för företag

Utredningen redovisar inte tydligt att många av de som anmäler en vattenverksamhet idag är privatpersoner och inte företag. Av de anmälningsärenden som hanteras vid länsstyrelsen bedöms en mycket liten andel utgöra sådana verksamheter och åtgärder som har en betydande miljöpåverkan. Att som utredningen föreslår tillämpa gränsen för anmälningsplikt som gräns för när bedömning av betydande miljöpåverkan ska ske riskerar att orsaka kraftigt ökade kostnader och onödigt betungande administration för många små vattenverksamheter och åtgärder utan någon större miljöpåverkan. För privatpersoner kan det innebära att de behöver anlita en konsult som behöver ta fram en anmälan om vattenverksamhet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med miljöskyddshandläggare Pia Persson Holmberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också Cecilia Magnusson, länsråd, Lennart Nordvarg, avdelningschef miljöenheten, Ida Lindén, enhetschef miljöenheten, Helena Stenemo, vattenhandläggare, Gabriel Bernhardsson, naturvårdshandläggare, Jens Levenfors, enheten för jordbrukskontroll och Anna Runius, länsjurist medverkat.

Kopia

Jonathan.andersson@regeringskansliet.se