



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-03-28

Ärendenummer
NV-09161-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remissen Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet

Sammanfattning

Naturvårdsverket ställer sig i huvudsak bakom förslagen. Naturvårdsverket anser att några av förslagen bör justeras, förtydligas eller utgå:

- Merparten av de föreslagna bestämmelserna rörande förslag till ändring i förordningen om anmälan för samråd bör placeras i en helt ny förordning.
- Förslaget om förordningsändring i 2 kap. 8 § första stycket 1 i miljötillsynsförordningen behöver förtydligas.
- Begreppet ”cellulosabaserade fibrer” bör användas i svensk lagstiftning. Den föreslagna bestämmelsen 18 kap. 8 a § miljöprövningsförordningen bör placeras sist i kapitlet.
- Naturvårdsverket motsätter sig den föreslagna fyraveckorsfristen för tillsynsmyndigheter att ta ställning till om anmälan av vattenverksamhet behöver kompletteras eftersom vi ser att förslaget riskerar att leda till tillämpningssvårigheter.
- Anmälan avseende avskogning av mark med syfte att återskapa naturbetesmark genom restaurering bör inte avgiftsbeläggas. Vidare bör konsekvenserna av anmälningsplikten för restaureringsåtgärder utredas och möjligheten att undanta restaureringsåtgärder från anmälningsplikt bör övervägas.
- Det finns en risk för att avskogning sker genom anmälan enligt skogsvårdslagen, som samtidigt utgör en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, i syfte att undvika avgift i samband med anmälan. Om en omställning från en markanvändning till en annan påbörjas efter att skogen är avverkad är det troligen inte möjligt att ställa lämpliga krav på försiktighetsmått. Naturvårdsverket vill peka på de oklarheter som råder

i förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken vid avskogning och behovet av att detta klargörs.

- Naturvårdsverket anser att reglering med MKB-projekt i plan- och bygglagen behöver förtydligas eller att det bör övervägas att i stället införa dem i miljöbalken och dess förordningar.
- Det bör övervägas att inkludera uppförande av solcellsanläggning i den nya anmälningsplikten enligt 12 kap. miljöbalken eller införa anmälningsplikt för sådana anläggningar i miljöprövningsförordningen alternativt bygglovsplikt enligt plan- och bygglagen. Däremot kommer den föreslagna anmälningsplikten enligt 12 kap. miljöbalken att beröra solcellsanläggningar på så sätt att vissa åtgärder som behöver vidtas inför uppförande av solceller blir anmälningspliktiga. Naturvårdsverket anser att konsekvenserna av förslaget för dem som bygger och driver solcellsanläggningar därför bör belysas tydligare.
- Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att tillsynsmyndigheten inom fyra veckor ska ha begärt komplettering för att tidsfristen för när verksamheten tidigast får påbörjas ska räknas från den dag då anmälan om miljöfarlig verksamhet är komplett. Naturvårdsverket föreslår i stället att regelverket bör ändras så att en C-verksamhet, för det fall den omfattas av kravet på bedömning av betydande miljöpåverkan enligt den föreslagna 26 a § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, endast får påbörjas om tillsynsmyndigheten har beslutat att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- Föreslagna förändringar kan ha konsekvenser på Sveriges rapporteringskrav i enlighet med artikel 12.2 i MKB-direktivet, vilket inte framgår av promemorians konsekvensbeskrivning.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket instämmer i stort i förslagen. Vi ser att flera av de ändringar som föreslås kan leda till tydligare reglering, och i vissa fall förenklingar för både verksamhetsutövare och handläggande myndighet. Vi anser att förslagen generellt stärker Sveriges genomförande av MKB-direktivet. Naturvårdsverket bedömer dock att några av förslagen bör justeras, förtydligas eller utgå enligt nedan.

Kapitel 2 Författningsförslag

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd
Naturvårdsverket anser att merparten av de föreslagna bestämmelserna bör placeras i en ny förordning. Eftersom den föreslagna nya anmälningsplikten inte har direkt samband med anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skulle en ny förordning ge en tydligare systematik. I förordningen om anmälan för samråd bör enbart de föreslagna ändringarna som rör 12:6-samrådet införas.

2.8 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Naturvårdsverket anser att förslaget om förordningsändring i 2 kap. 8 § första stycket 11 miljötillsynsförordningen behöver förtydligas. Vi uppfattar att avsikten med den föreslagna förordningsändringen är att peka ut länsstyrelsen som ansvarig tillsynsmyndighet avseende den nya anmälningsskyldigheten enligt 12 kap. miljöbalken. Enligt vår bedömning riskerar förslaget utformning att leda till oklarheter i gränsdragningen mellan länsstyrelsens och Skogsstyrelsens tillsynsansvar. Förslaget behöver därför förtydligas.

2.9 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Naturvårdsverket anser att begreppet ”regenererad cellulosa” bör ersättas med ”cellulosa-baserade fibrer”. Begreppet ”regenererad cellulosa” kommer från översättningen i industriutsläppsdirektivet, där det engelska begreppet är cellulose-based fibres. Begreppen är snarlika men inte identiska varför det direktöversatta begreppet ”cellulosabaserade fibrer” bör användas i svensk lagstiftning. Naturvårdsverket vill även påtala att ett införande av en parentes med en lista inte är fullt ut i linje med hur detta har förts in tidigare.

Naturvårdsverket anser att den föreslagna nya bestämmelsen i 18 kap. 8 a § i stället bör placeras sist i 18 kap miljöprövningsförordningen. Det skulle innebära att den nya bestämmelsen utgör 18 kap. 11 § i stället för nu föreslagna paragrafnumrering. Det skulle också innebära att den nya bestämmelsen inte placeras i direkt anslutning till 18 kap. 6-8 §§ som har rubriken ”Maskinell metallbearbetning”. Tekniken formning med sprängmedel bör inte blandas samman med maskinell bearbetning eftersom de är tekniskt väl skilda. Naturvårdsverket ställer sig bakom formuleringen i den föreslagna bestämmelsen och rubriken.

Kapitel 6 Förslag och bedömningar

Kapitel 6.1 Vattenverksamhet

Naturvårdsverket motsätter sig den föreslagna fyraveckorsfristen för tillsynsmyndigheter att ta ställning till om anmälan behöver kompletteras. Det är oklart hur fyraveckorsfristen förhåller sig till tillsynsmyndighetens möjlighet att förlänga handläggningstiden enligt den föreslagna 22 c § tredje stycket förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Det är även oklart hur fyraveckorsfristen förhåller sig till den föreslagna bestämmelsen i 22 b § om att vattenverksamheten endast får påbörjas om tillsynsmyndigheten har beslutat att betydande miljöpåverkan inte kan antas. Enligt Naturvårdsverket riskerar förslaget att leda till tillämpningssvårigheter. Naturvårdsverket uppfattar att syftet med förslaget är att förenkla och påskynda handläggningen av anmälan genom att ge tillsynsmyndigheten incitament att tidigt ta ställning till om anmälan är komplett eller om den behöver kompletteras. Enligt Naturvårdsverkets bedömning riskerar oklarheterna i stället att leda till en mer invecklad och utdragen handläggning för den som anmäler en verksamhet.

Kapitel 6.2 Jordbruksverksamheter, skogsbruksverksamheter, hetvattenanläggningar och starkströmsluftledningar

Olämplig utformning av undantaget från anmälningsplikt av samråd

Naturvårdsverket anser att utformningen av andra stycket i den föreslagna 1 b § i förslaget till förordning om ändring i förordningen om anmälan för samråd är så pass komplicerad att det kan leda till tillämpningsproblem. Konstruktionen med undantag från undantagen är svårtillgänglig och riskerar att ge upphov till oklarheter för verksamhetsutövaren rörande om en nedläggning av kabel skulle omfattas av anmälningsplikt. Naturvårdsverket anser att utformningen av den delen av den föreslagna 1 b § behöver ses över och förenklas.

Avhållande effekt för restaurering av betesmarker

Naturvårdsverket ställer sig i huvudsak bakom förslaget om att införa regler om avgift för handläggning och tillståndsprövning enligt 12 kap. miljöbalken.

Vad gäller anmälan om avskogning av mark på ett område större än 5 000 kvadratmeter i syfte att ändra markanvändningen (1 b § i förslaget till förordning om ändring i förordningen om anmälan för samråd) befarar dock Naturvårdsverket att en avgiftsbelagd anmälningsplikt kan komma att verka avhållande på viljan att genomföra åtgärder för att återskapa naturbetesmark. Detta skulle motverka syftet med det stöd för restaurering av bland annat betesmarker inom ett nationellt ersättningssystem som planeras att införas 2024 och som ska främja ett ökat intresse för restaureringsåtgärder och därmed uppfyllande av flera miljökvalitetsmål. För vissa åtgärder skulle avgiften kunna motsvara en stor del av den ersättning som markägaren kan få för att genomföra åtgärden. Den mest negativa effekten bedömer vi dock kan uppkomma när en markägare kan vara beredd att genomföra en restaurering utan att få ersättning, men där avgiften kan få denne att avstå från restaureringen. Omställning till bete är i de allra flesta fall en positiv miljöåtgärd och en avgift riskerar även att motverka intentionerna bakom restaureringslagstiftningen och ambitionerna i EU:s Biologisk mångfald-strategi. Naturvårdsverket anser därför att anmälan avseende denna typ av restaureringsåtgärder inte bör avgiftsbeläggas enligt förslaget i 7 kap. 1 a § förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket menar även att det finns en risk för att den föreslagna anmälningsplikten i sig kan komma att verka avhållande för markägare och andra från att ställa om från skog till bete i naturvårdssyfte. Vi anser att konsekvenserna av anmälningsplikten i detta avseende bör utredas och att möjligheten att undanta restaureringsåtgärder från anmälningsplikt bör övervägas.

Otydlig koppling mellan anmälningsplikt och avverkningsanmälan

Naturvårdsverket vill i sammanhanget också peka på risken för att en avskogning som föreslås omfattas av anmälningsplikt enligt 12 kap. miljöbalken istället kan komma att göras genom anmälan enligt skogsvårdslagen (1979:429), för att på så sätt undvika avgift i samband med anmälan. En avverkningsanmälan ställer inte lika höga krav på underlag som den föreslagna anmälningsplikten enligt 12 kap. miljöbalken. Om en omställning från en markanvändning till en

annan påbörjas efter att skogen är avverkad kan en anmälan enligt miljöbalken bli aktuell i efterhand. Troligtvis är det dock inte möjligt att ställa lämpliga krav på försiktighetsmått när skogen redan är avverkad. Naturvårdsverket vill därmed peka på de oklarheter som råder i förhållandet mellan skogsvårdslagen och miljöbalken vid avskogning och behovet av att detta klargörs.

Plan- och bygglagens bestämmelser om MKB-projekt är svårtillämpade

Naturvårdsverket noterar att så kallade MKB-projekt som omfattas av bygglov undantas från den nya anmälningsplikten enligt den föreslagna nya bestämmelsen 1 c § förordningen om anmälan för samråd. Naturvårdsverket instämmer i bedömningen att dubbelprövning bör undvikas, men vill samtidigt framföra att genomförandet av MKB-direktivet i plan- och bygglagen (2010:900) vållar tillämpningsproblem vid prövning av förhandsbesked och bygglov men även vid kommuners detaljplaneläggning. Naturvårdsverket bedömer att med hänsyn till kommuners svårigheter att tillämpa lagstiftningen är det osäkert om promemorians förslag på undantag kommer ge ett fullgott genomförande av MKB-direktivet i praktiken. Naturvårdsverket anser att regleringen med MKB-projekten i plan- och bygglagen behöver förtydligas, eller att det bör övervägas att i stället införa dem i miljöbalken och dess förordningar.

Klargöranden om solcellsanläggningar behövs

Naturvårdsverket anser att det bör övervägas att inkludera uppförande av solcellsanläggning i den nya anmälningsplikten enligt 12 kap. miljöbalken eller införa anmälningsplikt för sådana anläggningar i miljöprövningsförordningen alternativt bygglovsplikt enligt plan- och bygglagen. Solcellsanläggningar hanteras idag genom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller genom frivilligt tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket önskar en tydligare reglering av sådana anläggningar så att exempelvis återställande av marken kan säkerställas. Vi ser därför att det kan finnas behov av att införa en annan typ av prövningsplikt för solcellsanläggningar. Det skulle även bidra till ett tydligare genomförande av punkt 3 a i bilaga II till MKB-direktivet (anläggningar för produktion av elektricitet) i svensk rätt.

Den föreslagna anmälningsplikten enligt 12 kap. miljöbalken kommer enligt Naturvårdsverket att beröra solcellsanläggningar på så sätt att vissa åtgärder som behöver vidtas inför uppförande av solceller blir anmälningspliktiga. Naturvårdsverket anser att konsekvenserna av förslaget för dem som bygger och driver solcellsanläggningar bör belysas tydligare. Åtgärder som kan vara aktuella vid uppförande av solcellsanläggningar och som omfattas av förslaget är framförallt avskogning för ändrad markanvändning och omstrukturering av mark på landsbygden. Även anmälningsplikten avseende starkströmsluftledning med stöd av nätkoncession för område kan komma att påverka sådana anläggningar. Eftersom det är många privatpersoner och mindre verksamhetsutövare som anlägger solceller är det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv särskilt viktigt att det är tydligt reglerat vilka anmälnings- och tillståndsförfaranden som kan bli aktuella (se även föregående stycke). Det faktum att omställningen till förnybar energi är prioriterad både från ett nationellt och EU-perspektiv talar ytterligare för vikten av att utreda hur förslaget kan komma att påverka etablering av solcellsanläggningar.

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

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att tillsynsmyndigheten måste ha begärt komplettering inom fyra veckor för att tiden sex veckor innan verksamheten får starta ska kunna räknas från den dagen anmälan är komplett. Förslaget riskerar att motverka sitt syfte att säkerställa en god implementering av MKB-direktivet. I de fall tillsynsmyndigheten inte har hunnit ta ställning till behovet av komplettering inom fyra veckor kan det medföra att verksamheten påbörjas efter ytterligare två veckor, trots att någon bedömning av om betydande miljöpåverkan inte har kunnat göras med anledning av sent uppmärksammade brister i anmälan.

Fyraveckorsfristen riskerar även att leda till tillämpningssvårigheter eftersom det är oklart hur den förhåller sig till tillsynsmyndighetens möjlighet att bestämma annan tidsfrist enligt 9 kap. 6 d § första stycket 2 miljöbalken.

Naturvårdsverket föreslår i stället att regelverket bör ändras så att en C-verksamhet, för det fall den omfattas av kravet på bedömning av betydande miljöpåverkan enligt den föreslagna 26 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, endast får påbörjas om tillsynsmyndigheten har beslutat att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det skulle även innebära samstämmighet med vad som föreslås gälla för anmälningspliktiga vattenverksamheter och åtgärder enligt 12 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer i övrigt att den generella tiden sex veckor innan en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet får påbörjas ofta är en alltför kort tid för att säkerställa en rättssäker handläggning, utreda anmälningsärendet tillräckligt och vid behov meddela nödvändiga försiktighetsmått. Vad som ska bedömas i en anmälan om C-verksamhet har över tid ökat i komplexitet, dels genom fler bestämmelser om vad tillsynsmyndigheten ska beakta, dels på grund av att verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga numera är C-verksamhet. Tillsynsmyndigheten har visserligen möjlighet att ställa krav på ytterligare försiktighetsmått även efter att sexveckorsfristen passerat och den anmälda verksamheten påbörjats. Avvägningen av vilka försiktighetsmått som är ekonomiskt rimliga att kräva är dock en annan när det gäller en redan påbörjad verksamhet jämfört med de krav som är möjliga att ställa på en verksamhet innan den är i drift. Under de sex veckorna ska tillsynsmyndigheten ge möjlighet för statliga och kommunala myndigheter samt enskilda och organisationer som kan ha ett särskilt intresse i saken att yttra sig över anmälan. Naturvårdsverket har även utvecklat behovet av en förlängd handläggningstid för tillsynsmyndigheter avseende anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter i redovisningen av regeringsuppdraget Minska risken att systemet med anmälningsplikt utnyttjas för avfallsbrottslighet (NV-08932-22).

Naturvårdsverkets förslag ovan, att vissa C-verksamheter endast får påbörjas efter att det att tillsynsmyndigheten tagit beslut i fråga om betydande miljöpåverkan, kommer sannolikt att också medföra att även beslut om försiktighetsmått eller förbud som huvudregel kommer att meddelas samtidigt med beslutet om betydande miljöpåverkan.

Kapitel 8 Konsekvenser

Naturvårdsverket vill lyfta att föreslagna förändringar kan ha konsekvenser på Sveriges rapporteringskrav i enlighet med artikel 12.2 i MKB-direktivet (ändringsdirektivet 2014/52/EU), vilket inte framgår av promemorian. Artikel 12.2 anger att medlemsstaterna vart sjätte år från och med den 16 maj 2017 ska informera EU-kommissionen om ett antal uppgifter kopplat till bland annat antal projekt och tidsåtgång för miljöbedömningar av projekt listade i direktivets bilaga I och II. Eftersom förslagen i promemorian avser att möta kommissionens kritik om att vissa av projekten i bilaga II i dagsläget endast genomgår ett anmälningsförfarande eller kritik om att de inte ens återges i lagstiftningen kommer fler verksamheter inräknas till rapporteringen. Ytterligare konsekvenser kan då uppstå för de myndigheter som har ansvar att rapportera till Naturvårdsverket när verksamheterna blir fler. Konsekvenserna bedöms bli mest påtagliga för länsstyrelserna som hanterar merparten av miljöbedömningar, och som utvecklat sina system för att kunna möta dagens rapporteringskrav.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Kerstin Åstrand och handläggare Emma Mogren, Lina Tengvar och Lars-Olof Sarenmark.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:
jonathan.andersson@regeringskansliet.se