

## Synpunkter på promemorian Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet (KN2023/04664)

Skogforsk, stiftelsen skogsbrukets forskningsinstitut, har uppdraget att utveckla och kommunicera kunskap, tjänster och produkter som bidrar till en hållbar utveckling i skogsbruket till nytta för samhället. Skogforsk har väl utvecklad samverkan med skogsbranschen samt universitet och institut världen över som är verksamma inom våra fält. Staten och näringen samfinansierar Skogforsks basfinansiering i form av ramprogram.

Skogforsk lämnar härmed följande synpunkter rörande rubricerade promemoria. Underlaget har till största delen utarbetats av Dan Lindström, specialist på Skogforsk.

### Sammanfattande synpunkter:

- Skogforsk välkomnar en implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011, det s.k. MKB-direktivet, i svensk lagstiftning och -tillämpning.
- Promemorian är otydligt skriven, vilket innebär att det finns oklarheter i vad de olika förslagen innebär och därmed även vilka konsekvenser som de tillsammans med annan lagstiftning, t.ex. EU:s art- och habitatdirektiv kan få för skogsbruket.
- Verksamhetsutövare är ett etablerat begrepp och tydliggör vem som har det yttersta ansvaret vid verksamheter eller åtgärder som kan innebära betydande miljöpåverkan. Skogforsk anser att begreppet verksamhetsutövare bör fortsätta att användas.
- Tillsynsmyndigheter för samråd enligt miljöbalken är idag Länsstyrelser, Skogsstyrelsen och Sveriges kommuner. Skogforsk ser risker i Promemorians förslag att utse Sveriges 21 Länsstyrelser till tillsynsmyndighet för den nya formen av anmälningsplikt enligt 12 kap. miljöbalken på grund av myndigheternas olika tillämpning av handläggningstider. Detta kan i förlängningen innebära rättsosäkerhet och snedvriden konkurrens.
- Ur skogsbrukets synvinkel är tidsaspekten av stor vikt i och med att produktion och försörjning av skogsråvara är beroende av ett robust och planerbart flöde, från skog till industri. Skogforsk konstaterar att föreslagen lagstiftning om handläggningstider och krav på beslut innan verksamhet eller åtgärd får påbörjas kan medföra stora konsekvenser för det efterfrågade planerbara flödet.

---

**Magnus Thor**

*FoI-chef*

magnus.thor@skogforsk.se  
Uppsala Science Park, 751 83 Uppsala  
+46 (70) 598 85 96  
[www.skogforsk.se](http://www.skogforsk.se)

- I skogsbruket finns även behov av förutsägbarhet, där överenskommelser som uppnåtts vid genomförda samråd eller, av myndigheter utförda, bedömningar eller beslut är det som verksamhetsutövaren har att utgå från. Överklaganden från utomstående och processande av desamma innebär att såväl lagstiftningen som -tillämpningen blir oförutsägbara och riskerar att dra ut på tiden
- Skogforsk anser att nuvarande regelverk som används i samband med samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken där tillsynsmyndigheten har möjlighet att begära in mer uppgifter om så bedöms vara nödvändigt, borde uppfylla MKB-direktivets krav. Det vill säga att förslaget om att alla anmälningar om samråd skall innehålla dokumentation snarlik miljökonsekvensbeskrivning är en form av överimplementering av MKB-direktivet. Skogforsk förutsätter att förslaget om att dubbelprövning inte ska behövas gäller vid alla typer av samråd enligt miljöbalken.
- Skogforsk ser behov av att utreda konsekvenserna av promemorians förslag. Detta då flera av förslagen sannolikt innebär omfattande arbetsinsatser och därmed även kostnader för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Skogforsk ser också behov av att utreda möjligheterna att fastställa gränsvärden eller kriterier för verksamheter och åtgärder som ingår i MKB-direktivets bilaga II. Dessutom krävs tydliga riktlinjer för ansökningars och anmälningars utformning samt regelverk för tillståndsmyndigheters handläggning.

## Fördjupning

### Otydliga formuleringar ger osäkerhet kring förslagets innebörd och konsekvenser

Promemorian innehåller otydliga formuleringar, tryckfel och ofullständiga meningar, vilket medför att texten kan missförstås och konsekvenserna av förslagen är svåra att överblicka.

Ett exempel på otydlighet är promemorians namn; Ytterligare steg för att förbättra genomförandet av MKB-direktivet. Ordet *förbättra* signalerar en värdering, som inte nödvändigtvis delas av alla läsare. I själva verket rör sig det om förslag om hur svensk lagstiftning och -tillämpning ska förändras för att harmonisera med det regelverk som beslutats på EU-nivå.

Ytterligare ett exempel på otydlighet är förslaget om att innehållet i en anmälan bör motsvara det som krävs enligt MKB-direktivet, d.v.s. *de uppgifter, ritningar, kartor, och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter* (s. 58). Många skulle nog uppfatta det beskrivna kravet på innehåll som en form av miljökonsekvensbeskrivning, men samtidigt förslås att *Krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken bör begränsas till verksamheter som omfattas av 6 kap.* (s. 82).

### Verksamhetsutövaren - ett etablerat begrepp

Ett centralt begrepp i miljöbalken har tidigare varit Verksamhetsutövaren. Principen har varit att verksamhetsutövaren har det yttersta ansvaret för den verksamhet eller åtgärd som planeras att genomföras och som genomförs. I promemorian används konsekvent begreppet "den som gjort en anmälan"; både i lagtext och vid argumentation för de olika förslagen.

Vi är osäkra på om det förändrade begreppet har en annan innebörd, men det skulle kunna få stora konsekvenser i fråga om vem som har det övergripande ansvaret för de verksamheter som kan innebära betydande miljöpåverkan. Verksamhetsutövaren kan förstås vara "den som gjort anmälan", men ofta görs anmälan av någon annan än verksamhetsutövaren, t.ex. en anställd av verksamhetsutövaren eller av en extern konsult. Det bör vara tydligt vem ansvaret ligger på och det är, utgår vi från, inte "den som gjort anmälan" utan fastighetsägare eller annan person eller organisation som har formell rätt att utföra verksamheter eller åtgärder på en specifik fastighet.

### Tillsynsmyndigheter

I promemorian nämns att Länsstyrelserna är de myndigheter som handlägger anmälningar om samråd idag och att de därmed har god erfarenhet av att bedöma om verksamheter och åtgärder kan antas innebära betydande miljöpåverkan eller inte.

Att Skogsstyrelsen och alla Sveriges kommuner också handlägger anmälningar om samråd nämns inte och detta kan ge läsaren intrycket att det bara är Länsstyrelserna som har den specifika erfarenheten och därför bör bli tillsynsmyndighet för den nya föreslagna anmälningsplikten. Detta är för övrigt det som föreslås.

Länsstyrelsen föreslås även bli tillsynsmyndighet för det nya tillståndsförfarande som bland annat omfattar jord- och skogsbruksverksamheter. Det är oklart vilka jord- och skogsbruksverksamheter som avses, men det är anmärkningsvärt att Skogsvårdsstyrelsen, som är sektorsmyndighet för skogsbruket, inte föreslås bli tillsynsmyndighet för de oklara skogsbruksverksamheterna.

Länsstyrelserna består idag av 21 fristående myndigheter, där handläggningstider och lagtillämpningen ibland skiljer sig betydligt. Skogforsk har i en studie<sup>1</sup> visat att handläggningstider för ansökan om kommersiell täkt varierar kraftigt mellan miljöprövningsdelegationerna vid de olika myndigheterna. Handläggningstiderna varierade i

<sup>1</sup> Skutin, S-G. & Bergqvist, M. 2016. Slutrapport – Projekt Bergtäkt: Potentialer till kortare ledtider i miljöprövningen. Arbetsrapport 914-2016. Skogforsk

genomsnitt från knappt ett halvår till drygt 1,5 år, vilket är en indikation på olika tillämpning av myndighetsuppdraget hos olika länsstyrelser. Skogforsk konstaterar i studien att långa handläggningstider leder till stora samhälls- och miljökostnader då nödvändig infrastruktur fördyras, försenas eller riskerar att helt utebli på grund av de långa handläggningstiderna. Skillnader i handläggningstider riskerar även att innebära snedvriden konkurrens mellan företag verksamma i regioner med skyndsam handläggning respektive mindre skyndsam.

Från Skogforsks perspektiv bör Skogsstyrelsen fortsatt ha sektorsansvar för verksamheter som berör skogsbruket och därmed även vara tillsynsmyndighet för skogliga åtgärder inklusive vattenverksamhet kopplat till skogliga åtgärder.

### **Ny anmälningsplikt och nytt tillståndsförfarande**

I promemorian föreslås bl.a. anmälningsplikt *”för verksamheter och åtgärder som avser viss vattenförsörjning för jordbruk, avskogning, uppodling och nyplantering i syfte att ändra markanvändning”*. I promemorians beskrivning och argumentation för förslaget nämns att anmälningsplikt för *”vissa verksamheter och åtgärder ska införas”*.

Liknande formulering finns även i promemorians sammanfattning där *”ett nytt tillståndsförfarande som bland annat omfattar jord- och skogsbruks-verksamheter inför där länsstyrelsen blir tillståndsmyndighet”* föreslås.

Det finns en överhängande risk för missförstånd och syftningsfel, när det inte tydligt beskrivs vilka verksamheter som berörs; varken i sammanfattning eller i argumentation.

På sidan 56 redovisas de verksamheter som föreslås beröras av den nya typen av anmälningsplikt:

- *överföring av elektrisk energi med luftledning som inte omfattas av bilaga I*
- *anläggningar för transport av hetvatten,*
- *nyplantering av skog och avskogning i syfte att ändra markanvändningen,*
- *omstrukturering av mark på landsbygden och*
- *utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk.*

*Övriga verksamheter eller åtgärder som skall anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken skall enligt promemorian inte beröras av de bestämmelser som föreslås.*

Detta borde innebära att skogliga åtgärder som tidigare har anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 §, t.ex. byggnation av skogsbilvägar och rensning av skogsdiken inte berörs av de bestämmelser som föreslås, vilket möjligen även kan härledas miljötillsynsförordningen (2011:13).

### **Dubbelprövning bör undvikas**

Rimligen bör alla verksamheter eller åtgärder som hanterats enligt anmälan om samråd 12 kap. 6 § anses vara bedömda/prövade och därmed inte i behov av ytterligare bedömning/prövning? Ett exempel: en anmälan om samråd i samband med öppnande av en husbehovstäkt där aktuell kommun är tillsynsmyndighet eller byggande av skogsbilväg med Skogsstyrelsen som tillståndsmyndighet, skall inte behöva anmälas en gång till i samband med avverkning av täktområde eller väggata.

### **Vattenverksamheter**

Förslaget att all vattenverksamhet, som idag vid tillämpning av gränsvärden och kriterier bedöms vara anmälningspliktig kan komma att kräva en mer omfattande beslutsprocess i framtiden. Detta skulle medföra större arbetsbelastning för både verksamhetsutövare och för ansvariga myndigheter.

Är det möjligt för Sverige att utnyttja möjligheten i MKB-direktivets bilaga II att definiera gränsvärden och kriterier för vattenverksamheter som inte kräver miljökonsekvensbedömning

och därmed heller inte kräver beslut från ansvarig myndighet i frågan, exempelvis vid anläggning eller byten av mindre vägtrummor eller vattenverksamhet vid mindre vattendrag?

### En anmälan bör motsvara det som krävs enligt MKB-direktivet

Frageställning som infinner sig är vilka typer av samråd som menas, med tanke på tidigare föreslagna ändringar. Är det fortfarande bara de särskilt nämnda verksamheterna och åtgärderna, som skulle hanteras enligt ett nytt samrådsförfarande eller är det alla samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken?

Argumentet för att införa kravet om att en anmälan bör motsvara det som krävs enligt MKB-direktivet utgår från att tillsynsmyndigheten inte kan bedöma en verksamhets eller åtgärds eventuella miljöpåverkan utan att ha tillgång till de aktuella uppgifterna. I uppenbara fall borde det vara möjligt för tillsynsmyndigheten att kunna bedöma om en verksamhet eller åtgärd kan antas innebära betydande miljöpåverkan utan de i MKB-direktivet fastställda uppgifterna. I de fall som tillsynsmyndigheten inte kan det så finns redan i nuvarande regelverk möjlighet att begära in kompletterande uppgifter om så skulle behövas.

Skogforsk har försökt göra en enkel kalkyl över den tidsåtgång och kostnad som förslaget kan medföra vid några av de vanligen förekommande verksamheter som idag hanteras enligt enklare förfarande, t.ex. anmälan om vattenverksamhet i samband med byte av vägtrumma vid medelvattenföring under 1 kubikmeter per sekund eller anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § vid byggande av skogsbilväg:

#### Byte av vägtrumma

Det skogliga vägnätet i Sverige uppskattas bestå av ca 210 000 km väg, vilket är mer av 2/3 av det totala enskilda vägnätet. I vår beräkning förutsätts att det i genomsnitt finns fyra vägtrummor per kilometer, vilket innebär att det finns ca 840 000 vägtrummor längs det skogliga vägnätet. Om vi antar att 10 till 30 % av dessa vägtrummor berör vattendrag, skulle allt mellan 84 000 och 252 000 vägtrummor omfattas av det nya lagförslaget om beslut i frågan om miljöpåverkan i samband med vattenverksamhet och därmed krav på dokumentation och handläggning.

En vägtrummas livslängd beräknas vara runt 20 år vilket, utspjutt över en längre tid, skulle innebära att 4 200 till 12 600 vägtrummor skall bytas årligen.

Vissa projekt tar förstås kortare tid, medan andra kräver betydligt större arbetsinsats, men vi har antagit att det i genomsnitt tar ca en dag, 8 timmar, att göra den dokumentation som krävs för tillsynsmyndighetens bedömning. Med en timkostnad om 500 kr/timme (vid behov av specialistkompetens är timkostnaden högre) skulle den totala arbetsinsatsen för Sveriges verksamhetsutövare bli **33 600 till 100 800 timmar** och en kostnad på mellan **16,8 och 50,4 miljoner kronor**, årligen.

Tillsynsmyndighetens arbetsinsats och kostnad skulle inte heller bli obetydlig. Under förutsättning att tillsynsmyndigheten får in väl dokumenterade anmälningar, har vi räknat med en handläggningstid om 4 timmar per anmälan i medeltal. Detta skulle innebära **16 800 till 50 400 timmars** arbetstid totalt, vilket motsvarar 9,5 till 28,6 års heltidsarbete per år. Kostnaden blir, när vi räknar med timkostnaden 800 kr/timme, **13,4 till 40,3 miljoner kronor**, årligen.

*Den årliga merkostnaden för anmälan av vattenverksamhet i samband med byte av vägtrumma skulle för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter tillsammans kunna bli 30-90 miljoner kronor.*

Byggande av skogsbilväg

Motsvarande kalkyl har gjorts för byggande av skogsbilvägar.

De senaste åren har nybyggnation av skogsbilvägar legat kring 300 mil per år. Det är ofta korta sträckor som byggs och vi har i kalkylen räknat med att det byggs ca 3 000 skogsbilvägar (d.v.s. 1 km väg per anmälan i genomsnitt).

Vi har, återigen, antagit att det tar i medeltal ca ett dagsverke, 8 timmar, att göra en anmälan som lever upp till MKB-direktivets krav, utöver arbetsinsatsen för projektering, upphandling, arbetsledning och kontroll. Med samma timkostnad som i tidigare kalkyl, om 500 kr/timme skulle den sammanlagda arbetsinsatsen för verksamhetsutövare bli **24 000 timmar**, till en kostnad om **12 miljoner kronor**, årligen.

Tillsynsmyndighetens arbetsinsats och kostnad skulle innebära **12 000** timmar arbetstid totalt, d.v.s. knappt 7 helårsarbeten per år till en kostnad av **9,6 miljoner kronor**, årligen.

*Den årliga merkostnaden för att uppfylla MKB-direktivets krav på dokumentation och myndighetshandläggning i samband med anmälan av nybyggnation av skogsbilväg skulle för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter tillsammans kunna bli 22 miljoner kronor.*

**Förslag om handläggningstider och om att beslut krävs innan verksamheten får påbörjas**

Förslag om att handläggningstider, för både vattenverksamhet och samråd, påbörjas först då nödvändiga kompletteringar har lämnats in är inte orimliga. Det finns dock en risk att förslaget kan användas i syfte att skjuta beslut om huruvida verksamheten är tillståndspliktig eller inte på framtiden.

Även förslaget om att handläggningstiden endast i undantagsfall får överstiga 90 dagar innebär risk att tillsynsmyndigheten tolkar att ordinarie handläggningstid är upp till 90 dagar och i undantagsfall även över 90 dagar.

Risken att ärenden drar ut på tiden är uppenbar och får följd effekter genom de förslag som handlar om att verksamheter inte får påbörjas innan beslut har tagits.

För att undvika oklarheter runt handläggningstider, bör det tydliggöras vilka uppgifter som anmälan om vattenverksamhet och samråd skall innehålla samt tydliga regelverk om tillståndsmyndigheters handläggningstider.

Uppsala dag som ovan

Magnus Thor  
FoI-chef