

Miljödepartementet
Rättsenheten

Vår referens:
277/2009

103 33 Stockholm

Er referens:
M2009/1840/R

Stockholm, 2010-01-13

Remissyttrande

Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45)

Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar (Ds 2009:65)

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade betänkande samt promemoria. Med hänsyn till att remisstiden avseende frågan om riksintressen förlängts avser detta yttrande endast förslagen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 55 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Detta yttrande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund i Svenskt Näringsliv och vår miljörättsgrupp bestående av representanter för såväl branscherna som enskilda företag.

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv avstyrker miljöprocessutredningens förslag beträffande miljökonsekvensbeskrivningar eftersom det inte skulle medföra några lättnader för näringslivet.

I stort tillstyrker Svenskt Näringsliv förslagen i promemorian som utgör ett omfattande och ambitiöst arbete för att förenkla reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar, men invänder mot enskildheter i förslaget.

Effekterna av förslagen i promemorian är starkt beroende av utformningen av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar samt den på balken och förordningen

grundande tillämpningen. Det efterföljande förordningsarbetet är alltså av yttersta vikt. Likaså att man i förarbetena är mycket tydlig med avsikten att minska utredningskraven i de fall det inte är miljömässigt motiverat.

Från företagens perspektiv är därför de föreslagna regelförändringarna endast ett första steg, om än välkommet, som inte med nödvändighet medför lättnader.

Den ökade mängden bestämmelser riskerar att göra överskådligheten lidande samtidigt som vissa upprepningar i lagtexten kan leda till tveksamheter om betydelsen av begrepp och innebörd. Ett visst redaktionellt arbete vore därför önskvärt.

Övergripande synpunkter

Svenskt Näringsliv har under lång tid kritiserat miljöbalkens regler om MKB, för att de leder till onödigt utredningsarbete. För företagen medför det stora kostnader, många miljoner kronor varje år, och leder till förlängda handläggningstider. Det onödiga arbetet tar fokus från viktigare frågor och medför ingen egentlig miljönytta. Det är också svårt att miljömässigt motivera krav på MKB utöver de obligatoriska kraven enligt EU:s regelverk, se utredning i bilaga 1. Det torde alltså finnas ett betydande utrymme att förenkla reglerna och undanta verksamheter och åtgärder från kravet på MKB.

Mot den bakgrunden har näringslivet efterfrågat ett mer effektivt och avgränsat system för MKB.

Miljöprocessutredningens förslag i denna del skulle inte medföra några förenklingar för företagen och avstyrks därför i sin helhet.

Vad gäller promemorian om enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar konstaterar Svenskt Näringsliv däremot att det är ett omfattande och ambitiöst arbete som gjorts för att förenkla det idag besvärliga regelområdet.

Utgångspunkten att reglerna ska vara tillämpliga endast på verksamheter med betydande miljöpåverkan ligger i linje med EU:s lagstiftning och ger en mer rimlig utredningsbörda i samband med tillståndsprövningen. Detta synsätt välkomnas därför av Svenskt Näringsliv.

Vidare medför förslagen i promemorian att gränserna för MKB blir tydligare, vilket är mycket tillfredsställande.

Förslaget i 29 § att, i fråga om ändringar, kunna begränsa MKB till att endast innehålla de uppgifter som behövs för provningen av ändringen är mycket positivt. Om detta utnyttjas i rimlig omfattning bör tillståndsförfarandet kunna bli snabbare eftersom både verksamhetsutövare och myndigheter inte behöver ägna tid åt frågor som saknar relevans för provningen.

I stort tillstyrker alltså Svenskt Näringsliv förslagen i promemorian.

Emellertid finns också invändningar mot förslagen.

För det första är det konkreta resultatet beroende av utformningen av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och den därpå följande tillämpningen.

Vad som ska anses utgöra betydande miljöpåverkan i de fall då MKB inte är obligatorisk på grund av verksamhetens art är beroende av de kriterier som uppställs i förordningen men också av bedömningen i det enskilda fallet. Om kriterierna sätts för snävt och den därpå baserade bedömningen av vad som ska anses vara betydande miljöpåverkan görs extensivt kommer många verksamheter och åtgärder alltför omfattas av MKB-kraven utan att det är miljömässigt motiverat. I sådant fall kommer den verkliga vinsten med arbetet – en effektivare miljöprövning – att gå förlorad.

Det krävs också att myndigheterna i de fall det ska räcka med en redogörelse enligt 22 kap inte kommer att kräva så mycket information att verksamhetsutövarna i realiteten tvingas genomföra en MKB.

Sett från företagets perspektiv är därför de föreslagna regelförändringarna endast ett första steg som inte med nödvändighet medför lättnader.

Det efterföljande förordningsarbetet är alltså av yttersta vikt. Likaså att man i propositionen är mycket tydlig med avsikten att minska utredningskraven i de fall det inte är miljömässigt motiverat.

För det andra har ambitionen att göra reglerna enklare och mer lättlästa resulterat i en fördubbling av antalet paragrafer. Även om möjligen varje enskild regel blir enklare att läsa och några regler införs av, som det kan synas, närmast pedagogiska skäl finns alltid risken att överskådligheten blir lidande.

Det finns också en risk att upprepningar både inom kapitlet och i förhållande till andra delar av balken leder till osäkerhet om någon ändrad eller ny betydelse avses med upprepningen. Avvägningen är dock inte lätt och Svenskt Näringsliv har stor respekt för det arbete som gjorts, men vill ändå påtala problematiken.

I det följande lämnas mer konkreta synpunkter på sådant som bör ändras. I förekommande fall avses bestämmelser i 6 kap, om inte annat sägs.

Inledande bestämmelser

Svenskt Näringsliv ställer sig frågande till behovet av 2 §. Den måste förstås som ett redaktionellt förtydligande som ska göra lagtexten i kapitlet mer lättläst och begriplig. Man måste dock fråga sig om inte den som läser lagtexten har förstått så pass mycket av syftet med MKB att upplysningen är överflödigt. I realiteten innebär den därför endast en hänvisning till 1 kap 1 §. Behovet av en sådan hänvisning får anses som begränsat.

Med hänsyn till det ovan sagda, om risken med en allt för stor mängd regler i kapitlet, anser Svenskt Näringsliv att bestämmelsen kan utgå.

Definitioner

I 3 § definieras begreppet verksamhet. Det förefaller något märkligt att i just kapitlet om MKB definiera vad som ska utgöra en verksamhet, eftersom det är ett centralt begrepp i balken. En definition i 6 kap kan lätt leda till uppfattningen att man avser att göra skillnad i förhållande till övriga kapitel.

I den följande lagtexten används vidare begreppet verksamhet i olika betydelse. Detta är förvirrande och kan dessutom leda till felaktig regeltillämpning.

Slutligen ter sig hänvisningen till ”annan författning” som något vid. Även om avsikten är att förklara att miljöprövningar enligt andra författningar kan medföra krav på MKB enligt 6 kap miljöbalken så finns ingen sådan avgränsning i texten. Missförstånd kan därför uppstå om att MKB kan krävas i sammanhang som inte avsetts. Det torde inte heller behövas något sådant stadgande för att göra kapitlet tillämpligt i andra fall förutsatt att en hänvisning finns i en annan författning.

Svenskt Näringsliv anser därför att definitionen bör utgå.

Samråd

11 §

I 11 § inleds bestämmelsen med en punktuppräknig av några förpliktelser för den som ska samråda enligt 9§. Den tredje punkten synes dock vara en följd av de två första varför den rimligen bör utgöra ett nytt stycke som förslagsvis kan formuleras enligt följande:

”Därvid ska länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och dem som avses i 2 ges tillfälle att lämna synpunkter på samrådsunderlaget.”

I 11 § tredje stycket förefaller lagtexten inte överensstämman med motivet till bestämmelsen. Med den föreslagna lydelsen kan man få intrycket av att en länsstyrelse kan kräva att samråd med de som utpekade i andra stycket samma paragraf ska ske i väntan på beslut om betydande miljöpåverkan.

Det kan ifrågasättas om det krävs en uttrycklig regel om att det ska vara möjligt för verksamhetsutövaren att påbörja samråd med den i 11 § andra stycket utpekade kretsen även om något beslut om betydande miljöpåverkan inte finns. Det skulle knappast kunna utgöra en grund för att senare i processen underkänna underlaget, att verksamhetsutövaren tagit initiativet att gå vidare i samrådet innan beslutet om betydande miljöpåverkan fattats.

Svenskt Näringsliv anser därför att tredje stycket bör utgå. För det fall att det anses viktigt med ett förtydligande bör det räcka med ett tydligt uttalande i propositionen.

13 §

Beträffande första stycket om att länsstyrelsen så tidigt som möjligt ska pröva om verksamheten har betydande miljöpåverkan konstaterar Svenskt Näringsliv att det i och för sig är bra att det fastslås i lagtext att beslutet bör fattas skyndsamt.

Emellertid är det vår uppfattning att bestämmelsen bör utformas som en absolut tidsfrist. Svenskt Näringsliv har tidigare föreslagit att man bör införa en frist om sex veckor inom vilken länsstyrelsen måste fatta ett beslut om att en verksamhet har betydande miljöpåverkan om den bedömer att så är fallet. I annat fall ska sökandens bedömning godtas.

Det har invänts att en sådan tidsfrist inte är rimlig eftersom risken finns att verksamhetsutövaren ska försöka få en verksamhet med betydande miljöpåverkan att inte klassificeras som sådan för att slippa utredningskrav. Vi vill därför framhålla att det är sökanden som löper den största risken i en sådan situation. Tillståndsmyndigheten kan nämligen i samband med tillåtlighetsprövningen finna att verksamheten har betydande miljöpåverkan och att underlaget därför är bristfälligt. Det ligger med andra ord i sökandens intresse att frågan om en verksamhet har betydande miljöpåverkan blir klarlagd i ett så tidigt skede som möjligt. Med en tidsfrist behöver dock sökanden inte invänta ett myndighetsbeslut som kan dra ut på tiden av andra orsaker (överbelastning, andra mer brådskande ärenden mm) än bedömningen av verksamhetens miljöpåverkan.

Svenskt Näringsliv anser därför att en regel av motsvarande lydelse bör ersätta det föreslagna första stycket. Till yttrandet bifogas ett tidigare framtaget förslag, bilaga 2-3.

I 13 § tredje stycket sägs att beslutet om betydande miljöpåverkan inte får överklagas särskilt. Det finns ingen egentlig motivering till denna nya ordning. Varför man skulle kunna klaga alls på beslutet ter sig märkligt, inte minst i samband med slutligt beslut.

Svenskt Näringsliv anser att stycket bör utgå.

14 §

I 14 § sista meningen stadgas att länsstyrelsens redovisning av sin bedömning om vilka som ska omfattas av samrådet inte är bindande. Med hänsyn till att en bedömning knappast kan vara bindande ter sig bestämmelsen som överflödiga.

Svenskt Näringsliv anser att meningen kan utgå.

Miljökonsekvensbeskrivningar

I förslaget till 22 § införs en ny bestämmelse i första punkten. Syftet förefaller vara att i lagtexten införa ett krav på sådana nulägesbeskrivningar som idag ofta görs i praktiken. Dessa nulägesbeskrivningar avser sådana förhållanden som kan komma att påverkas. Bestämmelsen kan emellertid tas till intäkt för krav på nulägesbeskrivningar som går långt utöver det som kan komma att påverkas. Det kan inte vara rimligt att verksamhetsutövare ska bekosta utredningar om faktorer som inte har med verksamheten att göra.

Svenskt Näringsliv avstyrker därför förslaget till punkt ett.

Det kan dock vara rimligt med någon form av nulägesbeskrivning. Ett sätt att kodifiera ett sådant krav utan att öppna för orimliga yrkanden på utredningar kan vara låta det omfattas av 24 § första punkten genom en omgivningsbeskrivning. En sådan ordning tycks finnas i 33 § 1 st tredje punkten beträffande planer, där man infört ett krav på att redovisa miljöförhållanden som antas komma att påverkas. Ett annat sätt är att begränsa 22 § så att kravet endast omfattar förhållanden som kan komma att påverkas.

Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter

Beträffande 24-27 §§ konstateras inledningsvis att samtliga bestämmelser inleds med orden ”En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet ska innehålla...”. Om avsikten är att göra lagtexten enklare för en lekman att ta till sig är risken stor att man uppnår den direkta motsatsen genom att det blir svårt att snabbt särskilja bestämmelserna.

För att underlätta läsningen bör bestämmelsernas olika syften tydliggöras bättre, antingen genom ytterligare underrubriker eller genom att införa någon form av ledord i den inledande meningen t.ex. ”En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet ska beträffande lokalisering//utsläpp och andra olägenheter som verksamheten eller åtgärden medför//skyddsåtgärder// innehålla...”

Beträffande 25 § anser Svenskt Näringsliv att den inte hör hemma under den aktuella rubriken. I första hand bör den flyttas till föregående avsnitt. Alternativt kan den inkorporeras i 26 § tredje punkten.

Ytterligare föreskrifter om kapitlets tillämpning

I 51 § andra punkten ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om att 6 kapitlet ska tillämpas även i ärenden enligt annan lag.

Svenskt Näringsliv ifrågasätter om det är konstitutionellt möjligt att ge regeringen en föreskriftsrätt som kan ta över bestämmelser i lag. Förslaget avstyrks därför.

Frågor i remissunderlaget

I remissunderlaget ställs nio frågor till remissinstanserna. Dessa kan i vart fall i delar tolkas som riktade till praktiskt verksamma jurister i företag, advokatbyråer, myndigheter och domstolar. I några delar är det dock av lite mer övergripande natur varför Svenskt Näringsliv kort kommenterar frågeställningarna nedan.

1. Såvitt Svenskt Näringsliv kan bedöma förefaller reglerna ändamålsenligt utformade. Huruvida möjligheterna blir ändamålsenliga i praktiken kan vi inte avgöra.
2. Även i denna fråga förefaller reglerna ändamålsenligt utformade. Svenskt Näringsliv vill dock understryka att det i praktiken inte kan bli fråga om alternativa placeringar när det gäller ändringsärenden och att detta bör framgå i vart fall i propositionen. Vidare är det så att det i vissa fall av naturliga skäl inte kan vara aktuellt med en alternativ lokalisering eftersom förutsättningarna är knutna till en viss plats. En utredning om alternativ lokalisering är då meningslös. 24 §, punkt 4, angående val av plats bör därför avseende alternativa platser (liksom nu gällande 7 §) innehålla tillägget ”om sådana är möjliga”.
3. Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning är det möjligt att begränsa en MKB till att beskriva själva ändringen och dess påverkan utan att beskriva hela verksamheten. En annan sak är att det kan förekomma fall där en MKB trots att ett ändringstillstånd ska beviljas behöver innehålla en beskrivning av hela verksamheten.
4. Svenskt Näringsliv förstår inte frågeställningen.
5. Frågan är mycket omfattande och skulle kräva ett mycket långt svar om det skulle bli uttömmande, vilket inte är möjligt med hänsyn till remisstiden. Det kan dock noteras att alla åtgärder som vidtas för att eliminera att utredningsarbete måste vidtas eller handlingarna upprättas flera gånger för samma sak är positiva. I detta avseende är samordning bra. Men samordning har inget egenvärde utan måste tjäna ett syfte. Svenskt Näringsliv har tidigare framhållit att t.ex. samordningen mellan PBL- och tillståndsprövningarna har begränsade positiva effekter och att de negativa effekterna kan vara större. Det finns därför inget enhetligt svar på den ställda frågan.
6. Svenskt Näringsliv kan inte svara på den första delen av frågan men har svårt att från principiella utgångspunkter se varför det ska kunna krävas MKB i anmälningens ärenden. Syftet med en indelning i anmälningsskyldiga och tillståndsskyldiga verksamheter borde vara att de förra har en sådan begränsad miljöpåverkan att det inte finns skäl för samhället att pröva om de ska tillåtas eller inte. Varför man i ett sådant system ska behöva ta fram en MKB, ett underlag för att bedöma en miljöpåverkan för att se om verksamheten ska kunna tillåtas och i så fall på vilka villkor ter sig märkligt. Vinsten med en indelning av verksamheter i olika kategorier går i de aktuella fallen förlorad. Av denna anledning bör möjligheterna inte finnas kvar.
7. Övergångsbestämmelsen är otydlig i vart fall på en punkt. Frågan om när ett ärende inletts är tvetydigt och inte alldeles självklar. Det kan därför behöva preciseras vad som avses i vart fall i propositionen.

8. Svenskt Näringsliv avstår från att besvara frågan.
9. Svenskt Näringsliv har inte haft möjlighet att studera frågan närmare och avstår därför från att besvara frågan. Vi vill dock hänvisa till att vissa av våra branschförbund upplever problem i dessa avseenden och har lämnat synpunkter i denna del, såsom SveMin.

Svenskt Näringsliv

Nicklas Skår