

den 27 oktober 2016

Till Miljö- och energidepartementet

Remissyttrande angående promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget att avskaffa det generella kravet på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder.
- Naturskyddsföreningen avstyrker att nulägesredovisningen föreslås beskrivas med uttrycket relevanta förhållanden. Föreningen förordar i stället begreppet rådande förhållanden, i enlighet med lydelsen i MKB-direktivet.
- Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget till formulering i 6 kap. 36 § miljöbalken att endast verksamheter som medför betydande miljöpåverkan och på ett betydande sätt kan antas påverka Natura 2000-område ska underställas kravet på MKB.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas i full utsträckning vid ärenden om bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen om miljöorganisationers tillgång till rättlig prövning i miljöfrågor.

Avskaffande av det generella kravet på MKB vid alla tillståndspliktiga verksamheter

Utredningen föreslår att endast verksamheter som bedöms medföra betydande miljöpåverkan ska omfattas av kravet på MKB. För verksamheter som inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan ska i stället ett ”förenklat underlag” tas fram.

Naturskyddsföreningen anser att det finns en risk att, i stället för det inarbetade begreppet MKB och liten MKB, införa det nya begreppet förenklat underlag. Detta kan medföra att underlaget blir sämre, vilket genererar fler krav på kompletteringar från prövningsmyndigheten och övriga intressenter, vilket i sin tur fördröjer handläggningen av tillståndet. Att införa nya begrepp i en redan etablerad process kan även föra med sig att det måste avgöras genom praxisbildning exakt vilket underlag som ska ingå i ett förenklat underlag.

Naturskyddsföreningens erfarenhet är att ett bra och väl underbyggt underlag i många fall kan minska motsättningarna vid miljöprövningarna och bidra till bättre och snabbare beslut. Förslaget att avskaffa kravet på MKB för verksamheter som inte bedöms medföra betydande miljöpåverkan riskerar att verka i motsatt riktning. Naturskyddsföreningen avstyrker därmed förslaget.

Nulägesredovisning

Nulägesredovisningen eller nollalternativet beskrivs i nuvarande bestämmelser som ”en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd”, se 6 kap. 7 § fjärde punkten miljöbalken. I promemorian föreslås att begreppet relevanta förhållanden ska införas i 6 kap. 35 § tredje punkten miljöbalken för att beskriva nollalternativet.

Naturskyddsföreningen delar bedömningen att en nulägesredovisning måste ingå i en MKB och att regleringen bör bli tydligare. Föreningen är dock kritisk till uttrycket relevanta förhållanden. Uttrycket kan leda till tanken att det endast är de viktigaste aspekterna som ska beskrivas. Det kommer med stor sannolikhet att göras olika tolkningar av vilka miljöförhållanden som är relevanta för prövningen. För att undvika detta bör det begrepp som användas i direktivtexten användas, dvs. rådande miljöförhållanden (se MKB-direktivet bilaga IV, tredje punkten). Uttrycket rådande förhållanden beskriver också på ett bättre sätt att det är den aktuella och verkliga situationen som ska utgöra referensscenario till den planerade verksamheten. Detta förutsätter självklart att verksamheten är tillståndsprövad innan den anläggs. Vid verksamheter som tillståndsprövas i efterhand utgör emellertid inte rådande förhållanden nulägesredovisningen. Vid tillståndsprövning i efterhand måste i stället nulägesredovisningen beskriva miljöförhållandena på platsen som om verksamheten inte hade kommit till stånd.

Kravet på MKB vid påverkan på Natura 2000-område

Nuvarande reglering ställer krav på MKB vid alla prövningar av tillståndspliktiga verksamheter som ”kan antas påverka” miljön i ett Natura 2000-område, se 6 kap. 7 § sista stycket miljöbalken.

Föreslagen lydelse i promemorian i 6 kap. 36 § miljöbalken är att en MKB ska göras om verksamheten eller åtgärden ”på ett betydande sätt” kan påverka ett naturområde enligt 7 kap. 27 § miljöbalken, dvs. Natura 2000-område.

Föreslagen lydelse medför att den bedömda påverkan på Natura 2000-området måste vara *betydande* i stället för dagens lydelse att verksamheten *kan antas* påverka. Till detta tillkommer att endast tillståndspliktiga verksamheter som antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av det nya kravet på MKB. Detta innebär en stor inskränkning till nackdel för miljön i och med att beslutsunderlaget för verksamheter som riskerar att påverka Natura 2000-områden inte kommer att bli tillräckligt. Det kan också ifrågasättas om en sänkning av kravet av vilka och antalet verksamheter som omfattas av kravet på MKB vid påverkan på Natura 2000-områden är i enlighet med art- och habitatdirektivet. Naturskyddsföreningen avstyrker därmed förslaget.

Minerallagen och 6 kap. miljöbalken

I promemorian föreslås att bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas i full utsträckning vid ärenden om bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen. Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Nuvarande reglering tillåter en koncessionsprövning utan samrådsförfarande, vilket inte gynnar prövningen. Naturskyddsföreningen anser att bearbetningskoncession är en sådan typ av ärende som utgör ett tillstånd enligt art. 2.1 i MKB-direktivet. Detta får till följd att varje steg i den praktiska miljöbedömningen, där samrådsförfarande ingår, bör göras redan vid koncessionsprövningen. Föreningen delar även slutsatserna i promemorian att ett väl genomfört samråd innan en ansökan ges in bidrar till högre kvalitet i prövningen genom bättre underlag och allmänhetens deltagande och insyn i processen.

Naturskyddsföreningen anser att den tudelade prövningen med undersökningstillstånd och bearbetningskoncession enligt minerallagen och den efterföljande miljöprövningen enligt miljöbalken är olämplig. Det kan ifrågasättas om en sådan prövning, där det i första steget inte prövas hur verksamheten exempelvis påverkar miljö kvalitetsnormer

och skyddade arter, alls överensstämmer med EU-rätten. Högsta förvaltningsdomstolen har också i avgörandet om mineralutvinning vid Norra Kärr konstaterat att en MKB som beskriver hela verksamhetens miljöpåverkan måste göras när verksamheten berör ett Natura 2000-område.

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

Utöver förslag avseende miljöbedömningar innehåller promemorian ändringar vad avser talerätt för miljöorganisationer. I promemorian föreslås att 16 kap. 13 § miljöbalken om miljöorganisationers rätt att överklaga ändras på så sätt att miljöorganisationer ges en uttrycklig rätt att överklaga fler beslutstyper. Utökningen avser tillsynsbeslut och beslut som innebär ett försämrat områdesskydd. Vidare tas kriteriet om att en miljöorganisation – för att ha rätt att överklaga – ska ha bedrivit verksamhet i Sverige i minst tre år bort. Rätt att överklaga ges i stället en ideell organisation som har till huvudsakligt ändamål att ta tillvara miljöskyddsintressen, har verkat för sådana intressen under minst två år och har minst 100 medlemmar i Sverige eller på annat sätt visar att den har allmänhetens stöd.

Naturskyddsföreningen menar att de ändringar som föreslås är angelägna för att möjliggöra ett uppfyllande av Sveriges såväl internationella som EU-rättsliga förpliktelser och tillstyrker förslagen som läggs fram i denna del. Föreningen menar dock att förslaget behöver kompletteras eller modifieras i vissa delar för att bli ändamålsenligt och uppfylla de krav som Århuskonventionen och EU-rätten ställer.

Vad avser tillsynsbeslut behöver det i en framtida proposition tydligt framgå att förslaget om talerätt avseende tillsyn omfattar även samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samt underlåtenhet att agera och beslut att inte inleda omprövning.

Vad avser områdesskydd bör det kompletteras med en rätt för miljöorganisationer att överklaga beslut om bildande av skyddsområden, dvs. beslut som innebär ett otillräckligt områdesskydd. För att säkra bland annat en tillämpning av EU-rätten krävs det exempelvis att beslut om bildande av vattenskyddsområden som inte ger tillräckligt starkt skydd ska kunna överklagas av allmänheten till domstol. Detta framgår även i slutbetänkande av Dricksvattenutredningen (se SOU 2016:32 sid 442 ff). I det fall inte tillräckliga föreskrifter meddelas eller tillräckligt stort område omfattas för att t ex uppfylla krav i EU-direktiv måste detta kunna prövas av domstol. Med rådande instansordning krävs det därmed även ett kompletterande i lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut som medger uttrycklig rätt för miljöorganisationer att ansöka om rättsprövning av handlingar och underlåtenhet som omfattas av art. 9.3 Århuskonventionen. Det är vidare viktigt att det tydligt framgår att skrivningen ”försämrat områdesskydd” innefattar såväl ändringar i ett områdesskydd (exempelvis ändring eller upphävande av föreskrifter) som upphävande av områdesskydd. Det behöver vidare framgå att även underlåtenhet att fatta beslut eller underlåtenhet att ansöka om att inrätta ett skyddsområde omfattas av miljöorganisationers rätt till rättslig prövning.

Även om förslaget inte går närmare in på paragrafens sista stycke vill föreningen uppmärksamma att det inte är förenligt med Sveriges internationella förpliktelser att generellt undanta domar och beslut som rör försvarsmakten osv. från miljöorganisationers rätt att överklaga. Undantaget behöver ses över och i det fall det ämnas kvarstå i någon form, inskränkas samt formuleras så att prövning krävs i varje enskilt fall av om ett undantag på sådan grund kan anses motiverat och tillämpligt.

Föreningen har tidigare fört fram synpunkter på kvarvarande brister vad avser talerätt i den svenska lagstiftningen på flertalet områden, men väljer här att avgränsa yttrandet till de delar som berörs av förslaget. Tidigare framförda anmärkningar kvarstår.

Övrigt

Naturskyddsföreningens yttrande berör inte de ändringar av 6 kap. miljöbalken som föreslås i förhållande till planer och program. Föreningen har inga synpunkter på förslaget i övrigt.

Detta beslut har fattats av ordföranden Johanna Sandahl efter föredragning av Rebecca Nordenstam.

Johanna Sandahl
ordförande

Rebecca Nordenstam
miljöjurist