



YTTRANDE

2020-05-26

Ärendenr:

NV-04580-20

Miljödepartementet

Emma Sjöberg

m.registrator@regeringskansliet.sem.miljoprovningsenheten@regeringskansliet.se

M2020/00750/Me, Promemorian Åtgärder för att underlätta brådskande ändringar av tillståndsprövade miljöfarliga verksamheter i samband med covid-19

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket är positivt till att få fram enklare processer för att snabbt kunna ändra tillståndsgiven produktion för verksamheter i extrema lägen, då verksamheten fyller en samhällsviktig funktion, för att möta behov till följd av samhällsfarlig sjukdom.

Naturvårdsverket vill emellertid tydliggöra vissa effekter och konsekvenser som förslaget kan komma att få om regeringen väljer att frångå den systematik som gäller i miljöbalken för tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet.

Det är bra att det tydliggörs att förslaget endast gäller tidsbegränsade ändringar och att det är fråga om tillfällig tilläggsverksamhet som inte inkräktar på den redan tillståndsgivna produktionen. Naturvårdsverket har svårt att bedöma lämpligt datum för hur länge dessa tillfälliga regler bör gälla. Om regeringen finner att tidsperioden skulle behöva förlängas har Naturvårdsverket inget emot det.

Om regeringen med förslaget avser att kravnivån för miljöskydd i vissa fall kommer att behöva sänkas för att minimera andra skadliga effekter i samhället bör detta tydliggöras för att underlätta tillämpningen.

Skäl

Val av ärendetyp för handläggning av ändring av tillståndspliktig verksamhet

Enligt gällande rätt kan en anmälan om ändring av tillståndspliktig verksamhet ”bara” innefatta sådana ändringar, jämfört med vad som uppgivits i tillståndsansökan, som inte innebär en utökning av tillståndets ram eller medför att något villkor behöver ändras. Detta framgår också av Ds 2018:38 s. 62. Av skrivningar i promemorian, s. 30, framgår att tillsynsmyndigheten ska besluta om ”de försiktighetsmått eller villkor som behövs”. Av förslagen till författningsändringar framgår dock att det endast är försiktighetsmått som tillsynsmyndigheten kan meddela. Naturvårdsverket anser att villkor inte kan meddelas som svar på en anmälan. Tillsynsmyndigheten får bara besluta om villkor i den mån delegation till detta getts i en tillståndsdom. Domstolen får bara överlåta åt tillsynsmyndigheten att besluta villkor av mindre betydelse (22 kap. 25 § miljöbalken).

Det bör också nämnas att det finns en straffrättslig skillnad mellan beslut innehållande villkor, jämfört med ett föreläggande om försiktighetsmått. Att bryta mot villkor i en tillståndsdom är direkt straffsanktionande, medan att bryta mot ett föreläggande med försiktighetsmått endast får som konsekvens att ett nytt föreläggande ska meddelas. I en redan pågående verksamhet kan det i praktiken vara svårt för tillsynsmyndigheten att särskilja den tillkommande verksamheten och den tidigare tillståndsprovade. Ett exempel är vid expanderingsverksamhet där det i tillståndsmeningen anges ett visst antal kremeringar. Att genom anmälan få expandera verksamheten innebär att försiktighetsmått ska gälla för det tillkommande antalet, medan villkoren i tillståndsdomen ska gälla för det tillståndsgivna antalet. Det gör att de nya bestämmelserna kommer att bli svåra att tillämpa. Dock har Naturvårdsverket förståelse för behovet av ändringar under rådande situation.

I regeringens förslag till författningsändringar används anmälan om ändring i en ny kontext då tillkommande anmälningsplikt öppnar för att meddela försiktighetsmått som ersätter lagakraftvunna villkor samt ett godkännande att överskrida ett tillstånd omfattning. Naturvårdsverket är tveksamt till om en sådan ändring av anmälningsplikten kan göras, även om ändringsförslagen enbart är tillfälliga. Promemorian belyser inte heller denna fråga i tillräcklig mån.

Anmälnings- eller tillståndsplikt tar sikte på ny verksamhet som inte har påbörjats. Regeringen beslutar om vad som ska vara anmälnings- respektive tillståndspliktigt. T.ex. föreligger det anmälningsplikt för lagring av timmer p.g.a. storm. I de fallen finns det ingen verksamhet före stormen, vilket gör att tillsynsmyndigheten som tar emot anmälan inte behöver förhålla sig till innehållet i en tidigare tillståndsdom för verksamheten. Att införa anmälningsplikt för vad som i normalfallet är en tillståndspliktig utökning/ändring av redan befintlig tillståndsprovad verksamhet, bör också vara möjligt om villkoren i tillståndet fortsatt kommer att gälla. Ett eventuellt föreläggande om försiktighetsmått avser då den tillkommande verksamheten. Dock är det sällan en tillkommande verksamhet, ur miljö- och hälsosynpunkt, kan skiljas ut från den befintliga verksamheten, varför fråga om villkorsändring

kan uppstå. I de fallen menar Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheten varken kan eller ska mildra eller upphäva villkor. Av 24 kap. 1 § miljöbalken framgår att ett tillstånd gäller mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i beslutet. Den föreslagna anmälningsplikten ska inte, enligt Naturvårdsverkets uppfattning, utformas så att beslutade villkor i lagakraftvunna tillstånd kan "rundas". Ändring av villkor kan endast ske genom en ny prövning.

Myndighetens hantering och beslut med anledning av en anmälan

Naturvårdsverket ser ett behov av att det tydliggörs om avsikten är att tillsynsmyndigheten i vissa fall får meddela försiktighetsmått som innebär att miljö- och hälsoskyddet tillfälligt sänks, eller om tillsynsmyndigheten alltid måste förhålla sig till de villkor för miljö- och hälsoskydd som framgår av tillståndsdomen. Det kan t.ex. gälla utsläpp till luft vid behov av ett ökat antal kremeringar.

Naturvårdsverket är positiva till att promemorian lyfter fram länsstyrelsens roll i att bedöma om kriterierna för samhällsviktig funktion är uppfyllda och att länsstyrelsens bedömning är ett viktigt underlag. Beträffande vikten att höra länsstyrelsen om kriterierna är uppfyllda erinrar Naturvårdsverket om 26 § FMH. Länsstyrelsen är en statlig myndighet som är särskilt berörd gällande behovet av ändringar av verksamhet till följd av covid-19.

Av promemorian framgår att om verksamhetsutövaren har inhämtat länsstyrelsens yttrande och bifogat det till sin anmälan så behöver anmälan inte översändas till länsstyrelsen. Naturvårdsverket konstaterar dock att skyldigheten enligt 25 f § FMH, att skicka anmälan till länsstyrelsen, kvarstår vilket Naturvårdsverket också anser är lämpligt. Att länsstyrelsen har lämnat yttrande huruvida kriterierna är uppfyllda, är inte detsamma som att eventuellt också yttra sig i sak, t.ex. över om bolagets förslag till försiktighetsmått är adekvata. Vidare vill Naturvårdsverket erinra om möjligheten för länsstyrelsen enligt 19 kap. 3 § miljöbalken att ta till sig ett ärende som handläggs hos en kommun om länsstyrelsen i MPD samtidigt har ett pågående prövningsärende som rör bolaget.

Överensstämmelse med industriutsläppsdirektivet

Naturvårdsverket ser positivt på att det i författningsförslaget tydliggörs i 4 b § fjärde stycket miljöprövningsförordningen att det inte är möjligt att genom anmälan ändra en vanlig miljöfarlig verksamhet till en industriutsläppsverksamhet.

Vilka som omfattas av förändringarna är avgränsat på ett sådant sätt att det bör kunna hanteras och tillgodose de flesta behov.

Naturvårdsverket anser att kraven i 25 g § andra stycket förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd i huvudsak är i överensstämmelse med de krav som följer enligt industriutsläppsdirektivet, men noterar att artikel 12.1 j) gällande planerade åtgärder för kontroll av utsläpp i miljön inte synes vara omhändertaget i författningsförslaget.

Brådskande behov inom sjukvård, krematorieverksamhet med mera***När anmälningsplikt ersätter tillståndsplikt***

Vad gäller förslaget om när anmälningsplikt ersätter tillståndsplikt föreslår vi att det i 4 b § andra stycket antingen bör specificeras vad som avses med kvicksilverrening, vad gäller huruvida endast vissa reningsalternativ ska accepteras, alternativt att det stryks. Det framgår av SKKFs rapport¹ från 2017 att landets alla 59 krematorier har kvicksilverrening, varav åtta stycken har rening med lite sämre avskiljningsgrad (selen samt filter eller enbart selenampull) eftersom de har mindre än 800 respektive 750 stycken kremeringar per år. Alla krematorieverksamheter har tillståndsplikt B.

Förlängning av ändring

När det gäller tilläggsanmälningar för förlängd tid enligt 1 kap. 4 b § sista stycket i miljöprövningsförordningen (2013:251) saknas det en reglering av vad en sådan ska innehålla.

Brådskande behov inom fiskodling***När anmälningsplikt ersätter tillståndsplikt***

När det gäller 1 kap. 4 c § sista stycket miljöprövningsförordningen hänvisas till 5 kap. 4 § miljöbalken. Hänvisningen blir missvisande eftersom denna bestämmelse alltid gäller. En sådan hänvisning saknas dessutom i 1 kap. 4 b §, vilket kan medföra att det framstår som att 5 kap. 4 § miljöbalken inte är tillämplig i de fallen.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, miljöjurist Eva Nilsson samt handläggarna Tomas Waara, Jenny Håkansson och Teresia Sibö Lindberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

¹ SSKF, 2017, *Den framtida krematorieverksamheten*, <https://skkf.se/wp-content/uploads/2020/02/Krematorieutredningen-2017-f%C3%B6r-publicering-p%C3%A5-n%C3%A4tet.pdf>