

Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker förslaget att det tydliggörs att de beslut som kommunen fattar i anmälningsärenden ska innehålla ett motiverat ställningstagande i fråga om betydande miljöpåverkan.
- SKR tillstyrker att miljöbalken kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att meddela undantag från regleringen som anger att en anmäld verksamhet ska få påbörjas inom sex veckor från då anmälan gjorts och att anmälningspliktig verksamhet ska få påbörjas först efter att tillsynsmyndigheten har avgjort frågan om betydande miljöpåverkan.
- SKR tillstyrker att det införs en bestämmelse som anger förutsättningarna för att förlänga tidsfristen för beslut om betydande miljöpåverkan.
- SKR kommenterar föreslagna ändringar för särskilda verksamheter nedan och tillstyrker flera av förslagen. Förslaget om vissa undantag för förorenad jord och annat naturligt förekommande material tillstyrks inte i nuläget.
- SKR tillstyrker förslaget om att ett antal nya verksamheter alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan för att motsvara bilaga 1 till MKB-direktivet.
- SKR tillstyrker att tillsynsmyndighetens beslut om betydande miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten för genomförande av artikel 4.5 i MKB-direktivet, men anser att uppgiften inte kan finansieras av kommunerna på det sättet som förutsätts i promemorian.
- SKR tillstyrker den nu föreslagna utvidgningen av miljöorganisationernas talerätt till beslut i anmälningsärenden och tillsynsärenden där frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan har prövats, även om myndigheten har underlåtit att pröva frågan, då det förslaget har avgränsats på ett adekvat sätt.
- SKR tillstyrker att det förtydligas under vilka förutsättningar ändring av en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan.
- SKR tillstyrker genomförande av artikel 4.5 i MKB direktivet genom ändringar i sektorslagstiftningen.
- SKR har inga synpunkter i sak på den föreslagna ikraftträdandetiden eller övergångsbestämmelserna, men anser att bättre framförhållning krävs i förhållande till när förordningsändringar blir kända och när de träder i kraft för att kommunerna ska kunna göra nödvändiga justeringar och t.ex. kunna ta ut avgifter.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

7.1 Tillstånds- och anmälningsplikt enligt miljöbalken

7.1.1 Myndigheternas prövning av verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan förtydligas

SKR tillstyrker förslaget att det tydliggörs att de beslut som kommunen fattar i anmälningsärenden ska innehålla ett motiverat ställningstagande i fråga om betydande miljöpåverkan. Att avgöra om en anmälningspliktig verksamhet har betydande miljöpåverkan är inte en helt enkel process och vägledning som inriktar sig särskilt på ärenden som hanteras av de kommunala tillsynsmyndigheterna behövs. SKR bedömer att någon extra timmes handläggningstid per ärende som anges i promemorian är i underkant.

Som framhålls i promemorian kommer behovet av vägledning att öka och det är viktigt att Naturvårdsverket tidigt ges sådant uppdrag. Bl.a. frågan om påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten i relation till betydande miljöpåverkan behöver belysas. SKR anser att bedömningen av betydande miljöpåverkan, som schablon, kan ta mer än någon timme i anspråk och att konsekvenserna i form av ökad tidsåtgång för de kommunala tillsynsmyndigheterna således kan bli större än de beräknade. Tidsåtgången kan påverkas av i vilken utsträckning adekvat vägledning finns tillgänglig. Även om tillsynsåtgärder kan avgiftsfinansieras vill SKR framhålla att regelförändringarna innebär flera arbets- och omställningsinsatser som inte kan finansieras med tillsynsavgifter enligt miljöbalken. SKR instämmer således inte i promemorians slutsats (9.8.7) att förslagen är kostnadsneutrala för kommunerna.

SKR tillstyrker att miljöbalken kompletteras med ett bemyndigande för regeringen att meddela undantag från regleringen som anger att en anmäld verksamhet ska få påbörjas inom sex veckor från då anmälan gjorts. SKR tillstyrker även den föreslagna regleringen som innebär att det på förordningsnivå kommer att regleras att anmälningspliktig verksamhet ska få påbörjas först efter att tillsynsmyndigheten har avgjort frågan om betydande miljöpåverkan. Det är inte ovanligt att det uppkommer frågor om från vilken tidpunkt en anmälan ska räknas som inkommen, t.ex. i förhållande till straffbestämmelsen i 29 kap. 4 § MB. SKR anser därför att det bör förtydligas att tiden ska räknas från när en anmälan är komplett, vilket förslagsvis är när den innehåller de uppgifter som krävs enligt FMH i det enskilda fallet. Se även artikel 4.6 i MKB-direktivet. Förslagsvis görs detta som ett tillägg i föreslagna 26 b § med hänvisning till relevanta bestämmelser i 25 § a – j FMH.

SKR anser att tillägget om att anmälan ska ske i god tid fyller en viktig pedagogisk funktion, även om handläggningstiden föreslås regleras på annat sätt. SKR anser att den skrivningen bör behållas även om tidpunkten för beslutet specificeras. SKR tillstyrker att det införs en bestämmelse som anger förutsättningarna för att förlänga

tidsfristen för när en anmälningspliktig verksamhet får påbörjas. Eftersom det i dessa fall kommer att bli fråga om ett beslut som påverkar verksamhetsutövare på ett inte obetydligt sätt, menar SKR att kravet på motivering följer direkt av 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Reglerna om anmälningspliktiga verksamheter i förordningen om miljöfarliga verksamheter och hälsoskydd har på senare år förändrats genom ett flertal tillägg för vissa verksamheter, företrädesvis föranledda av gemenskapslagstiftning inom olika områden. Någon större genomgång av de grundläggande bestämmelserna om samråd (26 §) och beslut respektive underrättelse (27 §) har dock inte skett. SKR anser att en sådan genomgång är påkallad för att säkerställa att handläggningsreglerna är tillräckligt tydliga och ändamålsenliga för de nya verksamheter som hanteras genom anmälan. Behovet kommer öka ytterligare om fler verksamheter ska hanteras genom anmälningar i stället för genom tillstånd, t.ex. till följd av Miljöprövningsutredningens uppdrag.

7.1.2 Fler verksamheter och åtgärder ska genomgå en bedömning av om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan

I promemorian föreslås att ett antal ytterligare anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter ska omfattas av kravet på miljöbedömning. SKR anser att detta kommer att medföra en betydande ökning i tidsåtgång för handläggning av många verksamheter.

Promemorian hade behövt en jämförande utblick till relevanta EU-länder som har genomfört reglerna utan Kommissionens kritik, särskilt avseende de verksamheter som i Sverige hanteras på U-nivå. SKR kan i avsaknad av sådan genomgång inte tillstyrka förslaget.

7.1.3 Reglering av husbehovstäckter och andra täkter

SKR tillstyrker förslaget i promemorian att husbehovstäckter blir anmälningspliktiga, men vill framhålla att det kommer öka tillsynsmyndigheternas arbetsbelastning, särskilt i samband med att regleringen införs. Även om tillsynsmyndigheterna kan finansiera sin tillsynsverksamhet med avgifter krävs framförhållning för att ändra taxor, särskilt när nya verksamheter blir anmälningspliktiga, se vidare under rubriken Ikraftträdande och övergångsbestämmelser nedan. I de fall ändringar är så omfattande att de kan medföra ökat personalbehov hos tillsynsmyndigheten p.g.a. ökning av ärenden behöver framförhållningen vara än längre.

7.1.4 Vissa U-verksamheter där avfall behandlas blir anmälningspliktiga

SKR tillstyrker inte förslagen, utan lämnar följande synpunkter.

SKR anser att förslaget i promemorian att ta bort den undre gränsen för anmälningsplikt för deponering av icke farliga muddermassor på land vid små sund, kanaler eller vattenvägar (29 kap. 35 § miljöprövningsförordningen) riskerar att påverka viljan att vidta sådan muddring som är en underhållsåtgärd. Vid vattenanläggningar enligt 11 kap. MB följer underhållsskyldighet vidare av 11 kap. 17 § MB. Det vore olyckligt

om underhållet i de nämnda fallen skulle minska, eftersom detta kan ge upphov till översvämningar. SKR anser därför att det bör göras en tydligare analys av vilka ändringar som verkligen krävs enligt gemenskapslagstiftningen i de här fallen och endast genomföra de ändringar som behövs enligt regelverket. Undantagen från avfallsdirektivets tillämpningsområde (artikel 3.3) bör beaktas. Reglerna i 2 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet bör uppmärksammas i sammanhanget och en upplysningsbestämmelse övervägas.

Vad gäller icke-farligt avfall för anläggningsändamål vill SKR framhålla följande. Hanteringen av massor från bl.a. stora och tidspressade infrastrukturprojekt har gett upphov till problem för kommuner som tillsynsmyndigheter, men även för kommuner och regioner som verksamhetsutövare (infrastruktur, bostadsbyggen och va-utbyggnad är några exempel). SKR skulle gärna se ett bättre sätt att hantera massor med mindre administrativa pålagor och gott miljöskydd. Beskrivningen av alternativa möjligheter att skapa en sådan reglering borde ha fördjupats.

Sverige har även för dessa massor infört krav i miljöprövningsförordningen, som nu föreslås ändras genom att viss hantering av massor undantas från anmälningsplikt. Precis som förbundet anfört i sitt remissvar över promemorian ”Ordning och reda på avfallet” hade SKR gärna sett en analys över alternativa genomföranden som tar sikte på ett bredare undantag för material som inte omfattas av avfallsdirektivets krav. Ett sådant undantag hade gett upphov till mindre administration, både för tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.

De uttalanden som görs i promemorian om vad som avses med icke-förorenat material eller byggverksamhet är enligt SKR inte tillräckligt tydliga för att avhjälpa de oklarheter som gäller för bedömning av om anmälningsplikt eller tillståndsplikt föreligger. SKR anser att Naturvårdsverkets redovisning av relaterat regeringsuppdrag bör avvakts. SKR vill även uppmärksamma att masshanteringen inom ramen för t.ex. stora infrastrukturprojekt ofta prövas i samband med t.ex. projektets tillstånd till vattenverksamhet. Vid införande av särregleringar för avfallshantering behöver tydliggöras att anmälningsplikt för hantering av avfall inte krävs om avfallet omfattas av tillståndsvillkor som meddelats enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken för verksamhet där avfallet uppstår eller används.

7.1.5 Föreläggande om försiktighetsmått ska meddelas innan anmälningspliktig behandling av avfall påbörjas

SKR tillstyrker förslaget om att behandling av avfall får påbörjas först efter att tillsynsmyndigheten har meddelat föreläggande om försiktighetsmått. SKR vill dock påminna om att även icke-planerade förfaranden kan omfattas av kraven på förprovning av avfallsverksamheter, t.ex. när oljespill från fartyg eller andra verksamheter i vart fall behöver samlas in i väntan på destruktion, och att det behöver övervägas hur sådana situationer ska hanteras inom regelverket.

7.2 Verksamheter som alltid ska anses innebära betydande miljöpåverkan

SKR tillstyrker förslaget om att ett antal nya verksamheter ska alltid antas medföra betydande miljöpåverkan för att motsvara bilaga 1 till MKB-direktivet. Även om en full kategorisering hade varit enklare för tillsynsmyndigheten, är den nu föreslagna ordningen enligt SKR:s bedömning ändå tillräckligt tydlig för tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.

7.3 Regellättnader föreslås

SKR tillstyrker de föreslagna regellättnaderna som innebär att vissa tillståndspliktiga verksamheter som tidigare alltid skulle antas ha betydande miljöpåverkan nu ska bedömas från fall till fall. SKR vill uppmärksamma att bedömningen i sig framstår som tidskrävande, och att det inte alltid upplevs som en fördel av en verksamhetsutövare att frågan om betydande miljöpåverkan avgörs från fall till fall.

7.4 Tillgängliggörande av beslut om betydande miljöpåverkan

SKR tillstyrker att tillsynsmyndighetens beslut om betydande miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten för genomförande av artikel 4.5 i MKB-direktivet. Krav på tillgängliggörande kommer att innebära visst merarbete för tillsynsmyndigheterna. Mot bakgrund av det ändrade tillsynsbegreppet i 26 kap. 1 § MB och kopplingen till avgiftsuttaget i 27 kap. 1 § MB anser SKR att det inte är säkerställt att de tillkommande arbetsuppgifterna som ligger i tillgängliggörandet av beslutet om betydande miljöpåverkan kan finansieras genom avgifter på det sätt som utredningen utgått från. Uppgiften behöver därför finansieras på annat sätt.

7.5 Allmänhetens tillgång till rättslig prövning

SKR delar den uppfattning som redovisas i promemorian att 16 kap. 13 § MB inte korrekt återspeglar den rätt att överklaga som följer av EU-rätten, eller den nuvarande svenska rättstillämpningen.

Olika förslag om att möjliggöra för miljöorganisationer att överklaga tillsynsbeslut har tidigare avstyrkts av SKR, bl.a. i remissyttrandet över Ds 2016:25 Miljöbedömningar. Bakgrunden till förbundets ställningstagande är bl.a. att begreppet *tillsynsbeslut* omfattar ett stort antal olika beslut, varav vissa inte avsetts omfattas av EU rättens möjlighet till rättslig prövning. Ett exempel är tillsynsbeslut som grundar sig på hälsoskyddsbestämmelserna i miljöbalken och där de berörda redan har en möjlighet att klaga, även på beslut som innebär att myndigheten inte ingriper.

SKR anser att det nu aktuella förslaget har avgränsats på ett adekvat sätt och tillstyrker därför den nu föreslagna utvidgningen till beslut i anmälningsärenden och tillsynsärenden där frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan har prövats, även om myndigheten har underlåtit att pröva frågan.

Den föreslagna ändringen innebär att frågan om hur hörande av berörda organisationer ska gå till (26 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH) bör utvecklas i det kommande lagstiftningsarbetet, eller genom att vägledningsuppdrag ges till Naturvårdsverket.

Ändringen kommer ensam, och tillsammans med andra ändringar, att innebära ett större behov av att kungöra anmälningsskyldiga verksamheter. Redan i dag kungörs anmälningsskyldiga verksamheter i betydligt större utsträckning än när miljöbalken tillkom. Det bör därför enligt SKR:s uppfattning förtydligas att kommunernas taxor för prövning och tillsyn kan innebära att tillsynsmyndigheternas kostnader för kungörelser ska ersättas av den som anmält en verksamhet (jfr. 27 kap. 2 § och 8 kap. 1 och 2 §§ förordningen om avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken, FAPT).

7.6 Ändring av tidigare prövade verksamheter

SKR tillstyrker att det förtydligas under vilka förutsättningar ändring av en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Begreppet tröskelvärden är dock en nyhet i författningstexten och SKR anser att det bör förtydligas vad som avses. Precis som framförts ovan är det viktigt att det finns tydlig vägledning för de kommunala tillsynsmyndigheterna i dessa frågor.

7.7 Ändringar i sektorslagstiftning

SKR tillstyrker genomförande av artikel 4.5 i MKB direktivet genom ändringar i sektorslagstiftningen.

8. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKR har inga synpunkter i sak på den föreslagna ikraftträdandetiden eller övergångsbestämmelserna. När ändringarna föranleds av ett överträdelseärende mot Sverige har SKR förståelse för att frågan brådskar.

Däremot anser SKR att promemorian helt förbiser de administrativa konsekvenserna för kommunernas tillsynsmyndigheter av de föreslagna ändringarna. När prövningsnivåer ändras, nya koder tillkommer och vissa nya verksamheter blir anmälningsskyldiga innebär detta som utgångspunkt att de kommunala taxorna behöver ändras. Detta förutsätter ett fullmäktigebeslut. Och för att kunna göra aktuella ändringar i taxa och fatta beslut krävs både omfattande beredningsarbete och flera månaders framförhållning mellan beslutade och offentliggjorda förordningsändringar och ikraftträdande.

Sveriges Kommuner och Regioner

Staffan Isling

Germund Persson