

SKRIVELSE

2017-12-14 Ärendenr:
NV-08975-16

Kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning

Redovisning av regeringsuppdrag i Naturvårdsverkets
regleringsbrev 2017

(M2016/02982/S(delvis), M2016/02923/S, M2016/02948/Mm
m.fl.)

Förord

I denna skrivelse redovisas ett regeringsuppdrag om vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som bör ställas på miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Ett viktigt syfte med uppdraget är att säkerställa att Sverige uppfyller MKB-direktivet. Det svenska regelverket om miljökonsekvensbeskrivningar ändras den 1 januari 2018. Förslagen i denna skrivelse är anpassade för att ingå i det nya regelverket.

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts av Naturvårdsverket med hjälp av Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Från Naturvårdsverket har Emma Sjöberg (miljöjurist), Per Magdalinski (miljöekonom) och Elin Forsberg (projektledare) deltagit. HaV har varit representerade genom Anders Skarstedt, Ann Lundström och Jenny Liökel (jurist). Därutöver har ett flertal bransch-kunniga handläggare på Naturvårdsverket och länsstyrelser bidragit i arbetet. Avstämningar har också skett med handläggare vid Strålsäkerhetsmyndigheten, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket. Vi vill tacka alla som bidragit i arbetet.

Redovisningen utgörs av denna skrivelse, samt tre bilagor.

Bilaga 1 innehåller Naturvårdsverkets motiverade förslag till vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på samtliga 321 verksamhetsbestämmelser i miljöprövningsförordningen.

Bilaga 2 är Naturvårdsverkets konsekvensutredning.

Bilaga 3 är Havs- och vattenmyndighetens skrivelse, som utgjort underlag för förslagen som rör vattenverksamheter. Havs- och vattenmyndighetens skrivelse färdigställdes i oktober och har inte uppdaterats efter det att regeringen senare under hösten beslutat om ändringar i bland annat förordning om vattenverksamheter. Havs- och vattenmyndigheten står dock bakom det förslag som Naturvårdsverket redovisar i denna skrivelse.

Stockholm i december 2017



Kerstin Cederlöf

Ställföreträdande generaldirektör

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	5
2	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	9
2.1	Förslag till ändringar i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	9
2.2	Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	12
2.3	Förslag till ändringar i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.	13
3	UPPDRAGET OCH DESS BEREDNING	15
3.1	Regeringsuppdraget	15
3.2	Bakgrund	15
3.3	Avgränsning	16
3.4	Genomförande	17
4	JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR	18
4.1	EU-rätt och internationella konventioner	18
4.2	Svensk lagstiftning	20
5	UTGÅNGSPUNKTER OCH METOD	25
5.1	Utgångspunkter för förslagen	25
5.2	Kategorisering	28
6	FÖRSLAGEN I KORTHET	32
6.1	Kategorisering av miljöfarliga verksamheter	32
6.2	Kategorisering av vattenverksamheter	36
6.3	Täkter (4 kap. MPF)	37
6.4	Livsmedel och foder (5 kap. MPF)	38
6.5	Kemiska produkter (12 kap. MPF)	39
6.6	Avfall (29 kap. MPF)	40
6.7	Erfarenheter från tillämpning	42
7	KONSEKVENSER	44
7.1	Miljöfarliga verksamheter	44

7.2	Vattenverksamheter	46
8	KÄLLFÖRTECKNING	47

Bilagor

Bilaga 1. Kategorisering av verksamheter i miljöprövningsförordningen.
Naturvårdsverket 2017.

Bilaga 2. Konsekvensutredning. Naturvårdsverket 2017.

Bilaga 3. Förslag på vattenverksamheter som alltid ska innebära en betydande
miljöpåverkan enligt 6 kap miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten Dnr 2906-
17. 2017-10-06.

1 Sammanfattning

Naturvårdsverket har, med hjälp av Havs- och vattenmyndigheten, föreslagit vilka miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan, samt för vilka verksamheter frågan om betydande miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall. Ett viktigt syfte är att säkerställa att Sverige uppfyller MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

Uppdraget

Regeringen gav Naturvårdsverket uppdraget i regleringsbrevet för 2017. I dialog med Miljö- och energidepartementet avgränsades uppdraget, vad gäller miljöfarliga verksamheter, till att lämna författningsförslag rörande 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) och 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Under uppdragets gång har Naturvårdsverket, i dialog med Havs- och vattenmyndigheten, identifierat att det även kan finnas ett behov av att ändra i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, för att säkerställa att Sverige uppfyller kraven i MKB-direktivets bilaga II. Naturvårdsverket har haft som utgångspunkt att det inte ska ställas mer långtgående krav på verksamhetsutövare än vad som följer av MKB-direktivet, om det inte är motiverat för att uppnå ett tillräckligt miljöskydd.

I uppdraget ingick inte att föreslå att tillståndspliktiga verksamheter ska undantas från krav på miljöbedömning. I uppdraget ingick inte heller att föreslå ändringar i miljöprövningsförordningen.

Juridiska förutsättningar

MKB-direktivet ställer krav på att verksamheter eller åtgärder (*projekt*) som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska genomgå en miljökonsekvensbedömning, i syfte att skydda miljön. MKB-direktivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstater får föreskriva om strängare bestämmelser. En central utgångspunkt vid tillämpning av direktivet är att det ska tolkas så att det får ett brett tillämpningsområde.

Projekt som omfattas av direktivet är indelade i två grupper. I bilaga I till direktivet listas de projekt som *alltid* kan antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga II till direktivet listas projekt där frågan om betydande miljöpåverkan ska avgöras genom en bedömning från fall till fall och/eller genom antagande av tröskelvärden eller kriterier som fastställts av medlemsstaten. Samtliga bedömningar av projekt på bilaga II ska utgå ifrån kriterier i MKB-direktivets bilaga III.

När det gäller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter har Sverige idag i många fall strängare krav än MKB-direktivet. Detta beror delvis på Sveriges system med tillståndsplikt för alla A- och B-verksamheter i miljöprövningsförordningen (2013:251). Miljöprövningsförordningen (MPF) innehåller bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter och åtgärder. Miljöprövningsförordningen är indelad i 32 kapitel med totalt 321 bestämmelser med verksamhetsbeskrivningar och verksamhetskoder. Förordningen reviderades 1 januari 2017, bl.a. till följd av införande av regler om industriutsläppsverksamheter (IED).

Utgångspunkter och metod

För vissa bestämmelser i miljöprövningsförordningen överensstämmer tröskelvärden och andra parametrar för indelning av verksamheter med MKB-direktivets, men i många fall finns skillnader mellan MKB-direktivets och miljöprövningsförordningens indelning och tröskelvärden. Det innebär att det ofta är svårt att avgöra i vilken utsträckning en viss bestämmelse i miljöprövningsförordningen motsvaras av ett projekt i MKB-direktivets bilaga I och/eller II. Samtidigt är denna tolkning central för att kunna avgöra vilken kategori en verksamhet i miljöprövningsförordningen bör tillhöra.

För samtliga 321 bestämmelser i miljöprövningsförordningen har en bedömning gjorts av i vilken utsträckning bestämmelsen motsvarar projekt på bilaga I respektive II i MKB-direktivet. Bestämmelserna har delats in i följande tre kategorier:

- Alltid betydande miljöpåverkan (BMP)
- Behovsbedömning
- Inga krav (endast C-verksamheter ingår i denna kategori)

För bestämmelser som omfattar verksamheter som kan motsvara projekt på både bilaga I och bilaga II har Naturvårdsverket i vissa fall funnit att det är motiverat att ställa olika krav på olika verksamheter som omfattas av en och samma bestämmelse.

Kategoriseringen av vattenverksamheter har i huvudsak gjorts på samma sätt som för de miljöfarliga verksamheterna. Förutsättningarna för att kategorisera vattenverksamheter ser dock annorlunda ut, i och med att för vattenverksamheterna finns inte någon motsvarighet till miljöprövningsförordningen.

Författningsförslag

I skrivelsen lämnas författningsförslag avseende:

- 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966),
- 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt
- 20 och 23 §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

Förslagen och dess konsekvenser – miljöfarliga verksamheter

Naturvårdsverket föreslår att färre tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter än enligt dagens regler, alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. När det gäller anmälningspliktiga verksamheter föreslår Naturvårdsverket att tillsynsmyndigheten behöver ta ställning i frågan om betydande miljöpåverkan för fler verksamheter än idag. Förslagen innebär att de svenska reglerna närmar sig MKB-direktivets kategorisering av verksamheter. Naturvårdsverkets bedömning är att förändringarna kan genomföras med ett bibehållet miljöskydd. Förslagen innebär sammantaget att företagens administrativa börda minskar något.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning finns det i vissa fall miljömässiga skäl för att placera verksamhetsbestämmelser i kategorin ”Alltid BMP”, även om de inte finns på MKB-direktivets bilaga I. Sådana motiv finns t.ex. för vissa bestämmelser som omfattar A-verksamheter som även omfattas av industriutsläppsdirektivet (IED).

Totalt påverkas 75 bestämmelser av de totalt 321 som finns i MPF. För A-verksamheter är det 15 bestämmelser som byter kategori (se tabell 1) och för B-verksamheter 39 bestämmelser. Merparten flyttas ner från kategori ”Alltid BMP” till kategori ”Behovsbedömning”.

Tabell 1. Antalet bestämmelser och verksamhetsutövare som påverkas när det förordade alternativet jämförs med nollalternativet (dvs. att behålla nuvarande kategorisering). Kategori 1 = Alltid BMP. Kategori 2 = Behovsbedömning. Kategori 3 = Inga krav.

Nollalternativet till förordat alternativ	Antal bestämmelser (Antal verksamhetsutövare inom parentes)		
	A	B	C
1 till 2	6 (36)	28 (1034)	1
1 till 1 och 2	2 (*)	7 (*)	0
2 till 1	7 (18)	2 (12)	0
2 till 3	0	0	1 (1412)
2 till 1 och 2	0	2 (*)	0
3 till 2	0	0	19 (2464)
	15 (54)	39 (1046)	21 (3876)
Totalt antal bestämmelser som berörs			75 (4976)
(*) I de fall det är en delad bestämmelse så har antalet verksamhetsutövare delats ut på kategori 1 och 2 enligt bestämda antaganden.			

Förslaget innebär en ökning av antalet A- och B-verksamheter i kategorin ”Behovsbedömning”, drygt 1 000 stycken fler verksamhetsutövare jämfört med

nollalternativet. Det kommer rimligtvis att leda till att länsstyrelsernas arbetsbörda för undersökningssamråd och beslut om betydande miljöpåverkan ökar. Det har inte kunnat fastställas om, och i så fall hur mycket denna ökade arbetsbörda kompenseras av en minskad arbetsbörda i senare skeden i processen.

Förslaget innebär att de kommunala nämnderna (tillsynsmyndigheten), i fler anmälningsärenden än idag, kommer att behöva ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10-13 §§ miljöbedömningsförfordningen och pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas. Orsaken är att 19 bestämmelser med C-verksamheter i MPF flyttas från kategori ”Inga krav” till ”Behovsbedömning” (eftersom Naturvårdsverket bedömer att de motsvarar projekt som finns på bilaga II), och endast en bestämmelse flyttas från kategori ”Behovsbedömning” till ”Inga krav”. Det medför att arbetsbördan för att handlägga anmälningar sannolikt kommer att öka. Kommunerna har möjlighet att finansiera den ökade arbetsbördan via avgifter.

Förslagen och dess konsekvenser – vattenverksamheter

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att den nuvarande förteckningen över vilka vattenverksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan ersätts med en ny förteckning som är nästan identisk med förteckningen över vattenverksamheter i MKB-direktivets bilaga I. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att den nuvarande förteckningen över vattenverksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan kan tas bort utan att miljöskyddet försämras. Havs- och vattenmyndigheten bedömer därutöver att även färjekajer ska placeras i kategorin ”Alltid BMP”.

Vidare föreslår Havs- och vattenmyndigheten att tillsynsmyndigheten ska ta ställning till frågan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan för samtliga vattenverksamheter som är anmälningspliktiga enligt 19 § förordning om vattenverksamhet.

Havs- och vattenmyndighetens förslag bedöms varken innebära några betydande merkostnader eller besparingar för vare sig myndigheter eller verksamhetsutövare.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till ändringar i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Nuvarande lydelse	Förslag
6 § En verksamhet eller åtgärd ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken, om verksamheten eller åtgärden 1. är tillståndspliktig enligt 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2 eller 7–9 §, 12 kap. 1–36 eller 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 1–3, 9, 10, 15 eller 16 §, 15 kap. 1–9 eller 11–17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 2 eller 3 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 5, 7–9, 13 eller 14 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 eller 2 §, 29 kap. 5, 7, 9, 11, 15, 20, 21, 23–25, 27, 30, 36, 45, 53, 58–64, 68, 71 eller 72 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251), 2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår, 3. är en vattenverksamhet med a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk, b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av de berörda områdena, eller c) muddring i ett miljöriskområde eller för en farled,	6 § En verksamhet eller åtgärd ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken, om verksamheten eller åtgärden 1. är tillståndspliktig enligt 2 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9 eller 11–16 §, 6 kap. 1 §, 7 kap. 1 §, 9 kap. 1 eller 2 §, 11 kap. 1–4, 7 eller 8 §, 12 kap. 1–36, 38, 39, 42 eller 43 §, 14 kap. 9, 15 eller 16 §, 15 kap. 1, 3, 4, 5, 11, 12, 13 eller 14 §, 17 kap. 1, eller 4 §, 18 kap. 9 §, 19 kap. 2 §, 20 kap. 1 §, 21 kap. 8, 13 eller 14 §, 22 kap. 1 §, 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 29 kap. 5–12, 20, 23, 24, 25, 52–54, 58–60, 67 eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251), 2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller b) är en täkt av berg, natur-grus, sand eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår. 3 omfattas av 15 kap. 2 § 1 p. miljöprövningsförordningen (2013:251) och är en anläggning för produktion av järn eller stål (primär eller sekundär produktion), 4. omfattas av 21 § kap. 7 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och är en kärnkraftsreaktor eller annan kärnreaktor undantaget forskningsanläggningar som producerar och

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 1, 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken, 5. innefattar en rörledning med en diameter som överstiger 800 millimeter och en längd som överstiger 40 kilometer för transport av gas, olja eller kemikalier eller av koldioxid för geologisk lagring, 6. innefattar en anläggning för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer, 7. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, eller 8. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik. Första stycket avgör inte frågan om betydande miljöpåverkan när en verksamhet eller åtgärd ändras.	<i>omvandlar klyvbara och fertila material och vilkas högsta kontinuerliga termiska effekt inte överstiger 1 kilowatt</i> 5. omfattas av 28 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och är en avloppsreningsanläggning som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar 10 000 personekvivalenter eller mer, 6. omfattas av 29 kap. 32 eller 66 §, och bortskaffar eller återvinner icke-farligt avfall där den tillförda mängden är mer än 100 ton icke per dygn eller 25 000 ton per kalenderår enligt ett förfarande som anges i punkten D9 i bilaga 3 till avfallsförordningen (2011:927), eller 7. omfattas av 29 kap. 27, 32 eller 36 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och bortskaffar eller återvinner farligt avfall och omfattar ett förfarande som anges i D9 i bilaga 3 till avfallsförordningen (2011:927), 8. omfattas av 29 kap. 61 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och är en anläggning för geologisk lagring av koldioxid, om mängden koldioxid som är planerad att lagras är högst 100 000 ton, undantaget anläggningar för forskning, utveckling eller provning av nya produkter och processer. 9. omfattas av 29 kap. 62 eller 63 §, miljöprövningsförordningen (2013:251) och är en anläggning för avskiljning av koldioxidströmmar för geologisk lagring av koldioxid om den årliga avskiljningen av CO₂ är minst 1,5 megaton. 10. är en vattenverksamhet a) för att anlägga en farled i inlandsvatten för fartyg med en bruttodräktighet på 1350 ton eller mer, b) för att anlägga hamn eller kaj i inlandsvatten eller kustvatten som kan användas av fartyg med en bruttodräktighet om 1350 ton eller mer, c) med bortledning av grundvatten eller tillförsel av vatten för att öka grundvattenmängden och utförande av anläggning för detta, där den årligen uttagna eller tillförda vattenvolymen är
---	---

	lika med eller överstiger 10 miljoner kubikmeter, d) med bortledande av vatten från ett vattenområde till ett annat vattenområde där överledandet syftar till att förebygga möjlig vattenbrist och där mängden överfört vatten överstiger 100 miljoner kubikmeter per år, e) bortledande av vatten från ett vattenområde till ett annat vattenområde där överledandet inte syftar till att förebygga vattenbrist. Det årliga genomsnittliga flödet vid bortledningspunkten ska överstiga 2 000 miljoner kubikmeter per år och den överförda vattenmängden ska överstiga 5 % av det flödet, eller f) damm eller annan vattenanläggning för uppdämning eller permanent lagring av vatten, där den nya eller tillförda mängden uppdämt eller lagrat vatten överstiger 10 miljoner kubikmeter. 11. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken, 12. innefattar en rörledning med en diameter som överstiger 800 millimeter och en längd som överstiger 40 kilometer för transport av a) gas, olja eller kemikalier, eller b) koldioxid för geologisk lagring, eller 13. innefattar en anläggning för starkströmsluftledning med en spänning på minst 220 kilovolt och en längd av minst 15 kilometer. 14. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer, eller 15. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik. Första stycket avgör inte frågan om betydande miljöpåverkan när en verksamhet eller åtgärd ändras.
--	--

2.2 Förslag till ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Nuvarande lydelse	Förslag
25 § /Träder i kraft I:2018-01-01/ En anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken ska innehålla 1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter, och 2. de uppgifter som anges i 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen (2017:966), om anmälan avser en verksamhet eller åtgärd enligt 2 kap. 3 eller 4 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 5, 10 eller 17 §, 5 kap. 3, 6, 7, 10, 11, 16, 19, 21, 23, 25, 27 eller 28 §, 6 kap. 3 §, 7 kap. 3 §, 12 kap. 40, 41, 46 eller 47 §, 13 kap. 2, 4 eller 6 §, 14 kap. 4, 5, 8 eller 20 §, 15 kap. 10 §, 16 kap. 3 eller 10 §, 18 kap. 1, 2, 4, 5 eller 10 §, 20 kap. 2 eller 4 §, 21 kap. 11, 12 eller 15 §, 24 kap. 2 eller 5 §, 28 kap. 4 §, 29 kap. 17, 31, 33 eller 37 § eller 30 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Förordning (2017:972).	25 § En anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken ska innehålla 1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamhetens eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter, och 2. de uppgifter som anges i 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen (2017:966), om anmälan avser en verksamhet eller åtgärd enligt 2 kap. 4 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 4, 5, 10 eller 17 §, 5 kap. 3, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 21, 23, 25, 27, 28, 30 eller 32 §, 6 kap. 3 §, 7 kap. 3 §, 12 kap. 40 § eller 41, 44, 46, 47 §, 13 kap. 2, 4 eller 6 §, 14 kap. 4, 5, 8 eller 20 §, 15 kap. 10 eller 18 §, 16 kap. 3 eller 10 §, 17 kap. 3 §, 18 kap. 1, 2, 4, 5, 8 eller 10 §, 19 kap. 4 §, 20 kap. 2 eller 4 §, 21 kap. 11, 12 eller 15-17 §, 24 kap. 2 eller 5 §, 28 kap. 4 §, 29 kap. 17, 19, 29, 31, 33, 35, 37, 39, 41, 43, 44, 46, 47, 56, 64, 70 eller 30 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Förordning (2017:972).

2.3 Förslag till ändringar i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

Nuvarande lydelse	Förslag
20 § /Träder i kraft I:2018-01-01/ En anmälan enligt 19 § ska vara skriftlig. Den får göras elektroniskt. Om den endast görs i pappersform, ska den ges in i två exemplar. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter. Förordning (2017:975). 23 § När anmälningsärendet är tillräckligt utrett, skall tillsynsmyndigheten 1. besluta om de förbud för verksamhetsutövaren som behövs enligt <i>miljöbalken</i>, 2. förelägga verksamhetsutövaren att a) vidta de försiktighetsmått som behövs enligt <u>miljöbalken</u>, eller b) ansöka om tillstånd enligt <u>11 kap. 9 § miljöbalken</u>, om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen, eller 3. om det inte behövs något förbud eller föreläggande enligt 1 och 2, underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida. Vid bedömningen av verksamhetens påverkan på enskilda intressen skall tillsynsmyndigheten särskilt beakta om det i ärendet finns ett yrkande om 1. särskild tvångsrätt enligt <u>28 kap. 10 § miljöbalken</u>, 2. ersättning enligt <u>31 kap. 16 § miljöbalken</u>, eller 3. inlösen enligt <u>31 kap. 17 § miljöbalken</u>. Förordning (2007:168).	20 § En anmälan enligt 19 § ska vara skriftlig. Den får göras elektroniskt. Om den endast görs i pappersform, ska den ges in i två exemplar. <i>Anmälan ska innehålla</i> 1. <i>de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter och,</i> 2. <i>de uppgifter som anges i 8 § och 9 § 1 miljöbedömningsförordningen (2017:966), om anmälan avser en verksamhet eller åtgärd enligt 19 §.</i> 23 § När anmälningsärendet är tillräckligt utrett, skall tillsynsmyndigheten 1. besluta om de förbud för verksamhetsutövaren som behövs enligt <i>miljöbalken</i>, 2. förelägga verksamhetsutövaren att a) vidta de försiktighetsmått som behövs enligt <u>miljöbalken</u>, eller b) ansöka om tillstånd enligt <u>11 kap. 9 § miljöbalken</u>, om det behövs med hänsyn till verksamhetens påverkan på miljön eller enskilda intressen, eller 3. om det inte behövs något förbud eller föreläggande enligt 1 och 2, underrätta den som har gjort anmälan om att ärendet inte föranleder någon åtgärd från myndighetens sida. <i>Vid bedömningen av verksamhetens påverkan på miljön ska tillsynsmyndigheten för verksamhet eller åtgärd som anges i 19 § särskilt pröva om verksamheten eller åtgärden</i>

	<i>kan antas medföra en betydande miljöpåverkan med hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen (2017:966) och förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd, om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.</i> Vid bedömningen av verksamhetens påverkan på enskilda intressen skall tillsynsmyndigheten särskilt beakta om det i ärendet finns ett yrkande om 1. särskild tvångsrätt enligt <u>28 kap. 10 § miljöbalken</u>, 2. ersättning enligt <u>31 kap. 16 § miljöbalken</u>, eller 3. inlösen enligt <u>31 kap. 17 § miljöbalken</u>.
--	--

3 Uppdraget och dess beredning

3.1 Regeringsuppdraget

Uppdraget ”Uppdatering av kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning” gavs i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2017 med följande lydelse:

”Naturvårdsverket ska se över och vid behov ändra eller komplettera tidigare förslag till kategorisering av verksamheter och åtgärder utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivningar (dnr M2015/02675/R). Fokus för översynen är de ändringar i miljöprövningsförordningen (2013:251) som regeringen beslutade den 1 december 2016, men även en generell översyn ska göras av tidigare överväganden. Förslaget ska även kompletteras med förslag till kategorisering av vattenverksamheter utifrån krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. För den del av uppdraget som gäller vattenverksamheter ska Havs- och vattenmyndigheten bistå Naturvårdsverket med underlag och förslag. Uppdraget omfattar inte en översyn eller redovisning på nytt av den del av förslaget som rör verksamheter som kan undantas från krav på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 31 oktober 2017.”

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 att förlänga uppdragstiden till 15 december 2017.

Regeringsuppdraget genomfördes i syfte att säkerställa att Sverige uppfyller MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt). Naturvårdsverket har haft som utgångspunkt att det inte ska ställas mer långtgående krav på verksamhetsutövare än vad som följer av MKB-direktivet, om det inte är motiverat för att uppnå ett tillräckligt miljöskydd. Därtill har ett önskvärt resultat varit att regelverket ska vara enkelt att tillämpa.

3.2 Bakgrund

Den 25 juni 2015 redovisade Naturvårdsverket regeringsuppdraget ”Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning” (M2013/1362/R, M2014/1680/R, m.fl.). Redovisningen innehöll bl.a. förslag till kategorisering av miljöfarliga verksamheter i miljöprövningsförordningen utifrån vilka krav som ska ställas på miljökonsekvensbeskrivning. Den delen av förslaget har inte remitterats av Regeringskansliet. Istället beslutade regeringen att förslaget skulle ses över, främst mot bakgrund av de omfattande förändringar av miljöprövningsförordningen som

trädde i kraft den 1 januari 2017, samt kompletteras med en översyn av vilka krav som ska ställas på vattenverksamheter.

Efter det att Naturvårdsverket lämnade förslaget 2015 har riksdagen beslutat om ett nytt kap. 6 i miljöbalken. Regeringen har beslutat om en ny miljöbedömningsförordning (2017:966), som ska ersätta den tidigare förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Regeringen har även beslutat om ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, samt om ändringar i förordning (1998:1388) om vattenverksamhet. Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.

3.3 Avgränsning

Uppdraget avsåg att se över vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som bör ställas på anmälnings- och tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter enligt 9 och 11 kap. miljöbalken. Vad gäller miljöfarliga verksamheter avgränsades uppdraget i dialog med Miljö- och energidepartementet till att lämna författningsförslag rörande 6 § miljöbedömningsförordningen (2017:966) och 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Under uppdragets gång har Naturvårdsverket i dialog med Havs- och vattenmyndigheten identifierat att det även kan finnas ett behov av att ändra i förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter, för att säkerställa att Sverige uppfyller kraven i MKB-direktivets bilaga II. Se bilaga 3.

I uppdraget ingick inte att föreslå ändringar i miljöprövningsförordningen. Därmed medför förslaget inte någon förändring av vilka verksamheter som är anmälnings- respektive tillståndspliktiga. Det medför inte heller någon ändring av de verksamhetsbeskrivningar eller verksamhetskoder som finns i miljöprövningsförordningen.

I uppdraget ingick inte heller att föreslå att tillståndspliktiga verksamheter ska undantas från krav enligt 6 kap. miljöbalken angående bedömning av miljöpåverkan m.m. i enlighet med det bemyndigande som finns i 6 kap. 21 § miljöbalken. En utgångspunkt för Naturvårdsverkets arbete har därmed varit att regeringen inte avser att använda bemyndigandet i 6 kap. 21 § miljöbalken för att besluta att tillståndspliktiga verksamheter inte har betydande miljöpåverkan.

Naturvårdsverket har i arbetet med regeringsuppdraget identifierat att det finns exempel på anmälningspliktiga verksamheter i miljöprövningsförordningen som har en nedre storleksgräns, trots att någon nedre gräns inte finns i MKB-direktivets bilaga II. Naturvårdsverket har inte närmare analyserat detta, eftersom Naturvårdsverket i dialog med Miljö- och energidepartementet bedömt att det inte varit en fråga för uppdraget att hantera.

3.4 Genomförande

Uppdraget har genomförts i projektform med medarbetare från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Därutöver har ett flertal bransch-kunniga handläggare på Naturvårdsverket och länsstyrelser bidragit i arbetet. Avstämningar har också skett med handläggare vid Strålsäkerhetsmyndigheten, Jordbruksverket, Sveriges geologiska undersökning och Sjöfartsverket.

Arbetet har pågått parallellt med Regeringskansliets arbete med nya 6 kap. miljöbalken och de förordningsändringar som beskrivs i 3.2. Naturvårdsverket har beaktat och anpassat förslaget till de regeländringar som beslutades under hösten 2017 och som träder i kraft 1 januari 2018. HaV:s skrivelse (bilaga 3 till denna redovisning) färdigställdes dock innan regeländringarna beslutats och HaV:s förslag utgår därför från då gällande förordningstexter.

Dialog med företrädare för näringslivet har skett bl.a. vid ett möte på Svenskt Näringsliv den 22 september. Möten med länsstyrelsernas utsedda kontaktperson för uppdraget har hållits den 5 och 17 oktober. Vid dessa möten diskuterades främst förslagen som rör miljöfarliga verksamheter. När det gäller vattenverksamheter har dialog även skett mellan HaV och länsstyrelserna, se vidare bilaga 3.

Kontakter har även tagits med kommuner för att stämma av hur 26 a §¹ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd tillämpas. Se vidare avsnitt 6.7.

¹ 26 a § /Upphör att gälla U:2018-01-01/ Den myndighet som handlägger en anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) ska pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas, om det är fråga om en verksamhet eller åtgärd som avses i 2 kap. 3 eller 4 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 5, 10 eller 17 §, 5 kap. 3, 6, 7, 10, 11, 16, 19, 21, 23, 25, 27 eller 28 §, 6 kap. 3 §, 7 kap. 3 §, 12 kap. 40, 41, 46 eller 47 §, 13 kap. 2, 4 eller 6 §, 14 kap. 4, 5, 8 eller 20 §, 15 kap. 10 §, 16 kap. 3 eller 10 §, 18 kap. 1, 2, 4, 5 eller 10 §, 20 kap. 2 eller 4 §, 21 kap. 11, 12 eller 15 §, 24 kap. 2 eller 5 §, 28 kap. 4 §, 29 kap. 17, 31, 33 eller 37 § eller 30 kap. 3 §.

Vid den prövningen ska myndigheten ta hänsyn till de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Om myndigheten finner att verksamheten eller åtgärden ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Förordning (2016:1193).

4 Juridiska förutsättningar

4.1 EU-rätt och internationella konventioner

4.1.1 Internationella konventioner

I internationell rätt ställs krav på miljökonsekvensbedömningar i Esbokkonventionen² för utpekade verksamheter som kan medföra miljöeffekter i annat land. De huvudsakliga kraven i konventionen har EU införlivat i MKB-direktivet (som redogörs för nedan). För vissa projekt som sannolikt kommer att leda till betydande negativa effekter på den biologiska mångfalden krävs konsekvensbedömning enligt CBD³. Århuskonventionen⁴ ställer krav på att medborgarna ska få tillgång till miljöinformation, möjlighet att påverka samt överklaga miljöbeslut eller på annat sätt få rätt till prövning om deras rättigheter har kränkts. EU är part till konventionen och har genomfört konventionen genom direktiv 2003/35/EEG samt ändringar i MKB-direktivet.

4.1.2 MKB-direktivet

Av MKB-direktivet⁵ följer krav på en miljökonsekvensbedömning för verksamheter eller åtgärder (*projekt*) som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Direktivet syftar till att en bedömning ska ske av miljöeffekterna av offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön, bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering. För att uppnå det föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av miljöpåverkan innan tillstånd ges.

MKB-direktivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstater för att skydda miljön får föreskriva om strängare bestämmelser.⁶ En central utgångspunkt vid tillämpning av direktivet är att det ska tolkas så att det får ett brett tillämpningsområde, i syfte att alla sådana projekt som riskerar att medföra betydande miljöpåverkan ska genomgå en bedömning, i syfte att skydda miljön.

² FN/UNECE konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (1992).

³ FN:s konvention om biologisk mångfald.

⁴ FN/UNECE konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁶ Se tredje skälet i ingressen till direktivet samt art. 193 FEUF. Åtgärderna måste dock vara förenliga med fördragen och övrig sekundärrätt.

Det innebär att direktivets beskrivning av vilka projekt som omfattas av MKB ska tolkas extensivt.⁷

För projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i direktivets bilaga IV. Vilka krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs genom en avgränsning. Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd.

Projekt som omfattas av direktivet är indelade i två grupper. I bilaga I till direktivet listas de projekt som *alltid* kan antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga II till direktivet listas projekt där frågan om betydande miljöpåverkan ska avgöras genom en bedömning från fall till fall och/eller genom antagande av tröskelvärden eller kriterier som fastställts av medlemsstaten. Samtliga bedömningar av projekt på bilaga II ska utgå ifrån kriterier i MKB-direktivets bilaga III.

Från och med 2017 har informationsskyldigheten till EU-kommissionen under MKB-direktivet utökats. Enligt artikel 12.2 i direktivet ska medlemsstaterna, om uppgifter finns tillgängliga, informera kommissionen om bland annat antalet projekt som avses i bilagorna I och II till direktivet som varit föremål för en miljökonsekvensbedömning, antalet verksamheter för vilka det fattats beslut om betydande miljöpåverkan, genomsnittlig tid för genomförande av miljökonsekvensbedömningarna samt en uppskattning av den genomsnittliga direkta kostnaden för miljökonsekvensbedömningarna.

4.1.3 SMB-direktivet

SMB-direktivet⁸ är tillämpligt på planer och program som tas fram eller antas av en myndighet eller kommun eller som antas genom ett lagstiftningsförfarande. En förutsättning för att en plan eller ett program ska omfattas av direktivet är att genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. SMB-direktivets bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i framför allt 6 kap. miljöbalken.

4.1.4 Industriutsläppsdirektivet (IED)

Industriutsläppsdirektivet (IED)⁹ är en omarbetning av det s.k. IPPC-direktivet och sex sektorsdirektiv rörande stora förbränningsanläggningar, förbränning av avfall, flyktiga organiska föreningar samt tre direktiv om anläggningar som producerar

⁷ Dutch Dykes-målet, p. 31 (fråga om direktivet omfattade arbeten som syftar till att fördämma vatten och att förebygga översvämningar, d v s vallar, trots att detta inte direkt framgick av samtliga språkversioner) samt Kommissionen mot Spanien, p. 46, WWF-målet, p 40.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp

titandioxid. Syftet är att alla miljöaspekter ska prövas i ett sammanhang och förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter. Utgångspunkten för direktivet är att anläggningar som omfattas av IED ska ha tillstånd¹⁰ och att BAT-slutsatser ska ligga till grund för fastställande av villkoren i dessa. Därvid ska tillståndsmyndigheten fastställa tröskelvärden för utsläpp som säkerställer att utsläppen under normala driftförhållanden inte är högre än vad som framgår av BAT-slutsatserna. Vid väsentlig ändring eller utvidgning av tillståndsgiven verksamhet krävs nytt tillstånd.

IED ställer inte krav på en MKB. Direktivet reglerar dock vilket innehåll en tillståndsansökan för industriutsläppsverksamheter ska ha. Om en verksamhetsutövare har lämnat uppgifter enligt kraven i MKB-direktivet, eller en säkerhetsrapport eller på grund av annan lagstiftning och dessa uppgifter gör det möjligt att uppfylla något av kraven enligt IED, så får beslutsunderlaget samordnas.¹¹ Därutöver finns ingen direkt koppling mellan IED-direktivet och MKB-direktivet på EU-nivå och inte heller på nationell nivå. Med anledning därav har Naturvårdsverket inte ansett det motiverat att på förhand besluta att alla IED-verksamheter ska kategoriseras som ”Alltid BMP”, även om dessa på EU-nivå reglerats mot bakgrund av att de anses vara de mest miljöstörande verksamheterna.

Att det finns två nivåer på tillsyn av IED-verksamheter ger också en viss indikation om att alla industriutsläppsverksamheter inte är ”lika farliga” eller miljöstörande. Uppdelningen innebär att tillsynsbesök ska göras minst en gång per år om verksamheten innebär ”betydande risker för miljön” och minst vart tredje år för övriga verksamheter. Exakt hur verksamheterna ska delas på detta sätt utifrån miljörisk är inte reglerat och inte fastlagt i praxis. Naturvårdsverket har i sin vägledning angett att ett sätt kan vara att använda sig av den redan etablerade indelningen i A och B-verksamheter (enligt miljöprövningsförordningen).¹²

4.2 Svensk lagstiftning

4.2.1 Miljöbalken

Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar finns i huvudsak i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen). MKB-förordningen ersätts 1 januari 2018 med miljöbedömningsförordningen (2017:966).

Idag finns ett generellt krav på att en MKB ska ingå som en del av prövningsunderlaget vid ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som har

¹⁰ Artikel 4 IED.

¹¹ Artikel 12.2 IED. Se även artikel 5.3 IED.

¹² Vägledning om industriutsläppsbestämmelser, Naturvårdsverkets rapport 6702, publicerad januari 2016.

meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En MKB ska också finnas vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

Den 25 oktober 2017 beslutade riksdagen om regeringens prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar, inklusive ett nytt 6 kap. miljöbalken och följdändringar i flera andra författningar. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna syftar dels till att genomföra ändringsdirektivet¹³ och dels till att i övrigt tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden. Målet är också att likrikta och effektivisera miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar för planer och program respektive verksamheter och åtgärder. Ändringarna syftar till att skapa effektivare bestämmelser med minskad tidsåtgång och administrativ börda. Samtidigt ska den samlade miljöskyddseffekten öka.¹⁴

Genom de nya bestämmelserna får 6 kap. miljöbalken en ny struktur. Fokus läggs mer på processen att bedöma miljöeffekterna av en verksamhet eller åtgärd, samt möjligheter för allmänhet och andra berörda intressenter att ta del av underlaget. Begreppsanvändningen ändras och anpassas i vissa fall till begreppsanvändningen i MKB-direktivet.

Ett exempel på den ändrade begreppsanvändningen är begreppet miljöbedömning som används för att identifiera, beskriva och bedöma miljöeffekterna vid planering av och beslut om planer och program (strategiska miljöbedömningar) och verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar). Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. Vidare ska samråd genomföras för att ta fram underlag för beslut om betydande miljöpåverkan och själva miljökonsekvensbeskrivningen. Miljöbedömning definieras som ett förfarande som består av ett antal moment, nämligen verksamhetsutövarens utarbetande av en miljökonsekvensbeskrivning, genomförande av samråd, den ansvariga myndighetens granskning av informationen i miljökonsekvensbeskrivningen och eventuella kompletteringar av denna samt all information som inhämtats under samråden, den ansvariga myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan och slutligen integrering av den ansvariga myndighetens motiverade slutsats i tillståndsbeslutet. Ändringen återspeglar EU-domstolens rättspraxis och innebär i sak inget nytt.¹⁵

Regeringen får, med stöd av bemyndigande i 6 kap. 21 § miljöbalken, meddela föreskrifter om att vissa slag av verksamheter och åtgärder alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Dessa ska då, inför en tillståndsprövning, göra en specifik miljöbedömning. För de tillståndspliktiga verksamheter som inte direkt i

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹⁴ Regeringens proposition 2016/17:200 Miljöbedömningar.

¹⁵ Regeringens proposition 2016/17:200 Miljöbedömningar.

förordning antas medföra betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren, enligt 6 kap. 23 § miljöbalken, undersöka om betydande miljöpåverkan kan antas. En sådan undersökning behöver inte göras om verksamhetsutövaren själv anser att betydande miljöpåverkan kan antas, se 6 kap. 23 § 1. Då kan verksamhetsutövaren istället direkt påbörja den specifika miljöbedömningen som följer av 6 kap. 28 § miljöbalken.

4.2.2 Miljöprövningsförordningen

Miljöprövningsförordningen (2013:251) innehåller bestämmelser om tillståndsplikt och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter och åtgärder. Verksamheterna är indelade i A-, B- och C-verksamheter. A- och B-verksamheter är tillståndspliktiga. A-verksamheter prövas av mark- och miljödomstol medan B-verksamheter prövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen i första instans. För C-verksamheter ska verksamhetsutövaren lämna en anmälan till tillsynsmyndigheten innan den miljöfarliga verksamheten påbörjas.

Miljöprövningsförordningen är indelad i 32 kapitel med totalt 321 bestämmelser med verksamhetsbeskrivningar och verksamhetskoder. Förordningen reviderades 1 januari 2017, bl.a. till följd av införande av regler om industriutsläppsverksamheter (IED). En verksamhet vars verksamhetskod är markerad med -i är enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250) en industriutsläppsverksamhet och ska därför även följa den förordningens bestämmelser.

4.2.3 Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

26 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) anger för vilka anmälningspliktiga verksamheter/åtgärder som den myndighet som handlägger anmälan ska (dvs. är skyldig att) pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas. Om myndigheten finner att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Om tillsynsmyndigheten med stöd av 26 a § FMH finner att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan och förelägger verksamhetsutövaren att söka tillstånd behövs inget undersökningssamråd om frågan om betydande miljöpåverkan och länsstyrelsen behöver inte heller fatta något beslut i den frågan. Verksamhetsutövaren ska då, inför tillståndsprövningen, påbörja en specifik miljöbedömning.

Det finns idag (enligt 25 § FMH¹⁶) en möjlighet att ställa krav på miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter som inte omfattas av kravet i 26 a § FMH. Denna möjlighet tas bort i och med ändringar av FMH som träder i kraft den

¹⁶ 25 § /Upphör att gälla U:2018-01-01/ En anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken ska innehålla de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma den miljöfarliga verksamheten eller åtgärdens art, omfattning och miljöeffekter. I den utsträckning som behövs i det enskilda fallet ska en anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Förordning (2013:262).

1 januari 2018. Samtidigt ändras 25 § FMH så att kraven på vad en anmälan ska innehålla förtydligas.

4.2.4 Miljöbedömningsförordningen

Miljöbedömningsförordningen (2017:966) ersätter förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar från den 1 januari 2018.

Enligt 14 § i miljöbedömningsförordningen ska länsstyrelsen, så snart som möjligt och senast 60 dagar efter att verksamhetsutövaren tagit fram ett fullständigt samrådsunderlag och lämnat in sin samrådsredogörelse enligt 6 kap. 25 § 2 miljöbalken, avgöra frågan om en huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt bestämmelsen får dock handläggningstiden förlängas vid högst ett tillfälle, om det är nödvändigt på grund av verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning.

Vad ett samrådsunderlag ska innehålla förtydligas genom bestämmelser i 8 och 9 §§ och innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning regleras i 16-19 §§. En annan nyhet är det kompetenskrav som ställs på de personer som tar fram en miljökonsekvensbeskrivning, 15 §.

4.2.5 Undersökning av om betydande miljöpåverkan kan antas vid ändring av befintliga verksamheter

Ändringar av befintliga miljöfarliga verksamheter kan ske antingen efter att en anmälan om ändringen gjorts eller efter en ansökan om tillstånd gjorts.

För ändring av en tillståndspliktig verksamhet följer det av 1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen att det krävs tillstånd när ändringen i sig innebär en sådan verksamhet eller åtgärd som är tillståndspliktig enligt 2 – 32 kap. MPF, eller ändringen i sig eller tillsammans med tidigare ändringar innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. I annat fall kan en anmälan göras avseende ändringen. Anmälan krävs också för ändring av anmälningspliktiga verksamheter om ändringen har betydelse från störningssynpunkt, 1 kap. 11 § MPF.

Av 6 kap 20 § andra stycket miljöbalken följer att en specifik miljöbedömning inte krävs för en sådan prövning som avses i 24 kap. 3, 5, 8 eller 9 §. Detta gäller således återkallelser av tillstånd, dispenser och godkännanden enligt miljöbalken, omprövning och upphävande av tillstånd.

Om en ändring inte ryms inom 24 kap. 5 § miljöbalken utan medför att hela verksamheten ska prövas på nytt och del av verksamheten omfattas av de uppräknade verksamhetsbeskrivningarna i 6 § första stycket miljöbedömningsförordningen kommer verksamheten vid prövningen att alltid antas ha betydande miljöpåverkan. Så bör också vara fallet när det vid en prövning av ändringstillstånd enligt 16 kap. 2 § miljöbalken, en ändring i sig uppfyller kriterierna i de verksamhetsbeskrivningar i MPF som omfattas av 6 § första stycket miljöbedömningsförordningen.

För ändring av en anmälningspliktig verksamhet gäller att om kriterierna för anmälningsplikt i 1 kap. 11 § miljöprövningsförordningen är uppfyllda ska verksamheten eller åtgärden, om den omfattas av uppräknings i 25 § 2 p FMH, bedömas i enlighet med vad som följer av 26 a § FMH.

4.2.6 Förordningen om vattenverksamheter

I stället för tillståndsplikt enligt 11 kap. 9 § miljöbalken gäller enligt 19 § förordning (1998:1388) om vattenverksamhet anmälningsplikt för vissa verksamheter. Dessa vattenverksamheter får inte påbörjas innan de har anmälts till tillsynsmyndigheten.

De verksamheter och åtgärder som är föremål för anmälningsplikt enligt 19 § kan motsvara projekt på MKB-direktivets bilaga II.

20 § förordning om vattenverksamhet anger bl.a. vad en anmälan ska innehålla. Bestämmelsen ändras 1 januari 2018, bl.a. genom att ordet miljökonsekvensbeskrivning utgår.¹⁷

¹⁷ 20 §/Upphör att gälla U:2018-01-01/ En anmälan enligt 19 § skall 1. göras skriftligt i två exemplar eller elektroniskt, och 2. innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar samt den miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken som behövs för att tillsynsmyndigheten skall kunna bedöma verksamhetens art, omfattning och påverkan på miljön och närliggande fastigheter. Förordning (2007:168).

20 §/Träder i kraft I:2018-01-01/ En anmälan enligt 19 § ska vara skriftlig. Den får göras elektroniskt. Om den endast görs i pappersform, ska den ges in i två exemplar. Anmälan ska innehålla de uppgifter, ritningar, kartor och tekniska beskrivningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedöma verksamhetens art, omfattning, miljöeffekter och påverkan på närliggande fastigheter. Förordning (2017:975).

5 Utgångspunkter och metod

5.1 Utgångspunkter för förslagen

5.1.1 Tolkning av MKB-direktivet

Som nämnts tidigare är MKB-direktivet ett minimidirektiv. Det lägger fast vissa grundläggande regler som medlemsstaterna är skyldiga att implementera. Medlemsstaterna kan gå längre än vad direktivet föreskriver. Ett skäl för att göra det är om det anses behövas för ett tillräckligt miljöskydd.¹⁸

En viktig utgångspunkt vid tillämpning av direktivet är att det ska tolkas så att det får ett brett tillämpningsområde. Direktivet syftar till att alla sådana projekt som riskerar att medföra betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering, ska genomgå en bedömning. Naturvårdsverket har haft som utgångspunkt i arbetet med kategoriseringen att det inte ska ställas mer långtgående krav på verksamhetsutövare än som följer av MKB-direktivet om det inte är motiverat för att uppnå ett tillräckligt miljöskydd. Därtill har ett önskvärt resultat varit att regelverket ska vara enkelt att tillämpa.

När det gäller tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter har Sverige idag i många fall strängare krav än MKB-direktivet. Detta beror delvis på Sveriges system med tillståndsplikt för alla A- och B-verksamheter i miljöprövningsförordningen. Sveriges prövningsregler innebär krav på att samråda om frågan om betydande miljöpåverkan (undersökningssamråd) för alla tillståndspliktiga verksamheter för vilka frågan om betydande miljöpåverkan inte är avgjord på förhand (genom placering i kategorin ”Alltid BMP”). Kravet gäller alla tillståndspliktiga verksamheter, även om verksamheterna inte finns upptagna i MKB-direktivet. Detta framgår av miljöbalken och har varit en förutsättning för Naturvårdsverkets uppdrag.

Som tidigare nämnts finns det i MKB-direktivet två listor med projekt, bilaga I och bilaga II. Listorna är uttömmande i den mening att projekt som inte finns uppräknade inte omfattas av direktivet. Projekten i MKB-direktivet är olika tydligt formulerade. Osäkerhet kring vad en viss typ av projektbeskrivning omfattar kan leda till tolkningsproblem och svårigheter att bedöma om en verksamhet omfattas av MKB-direktivet eller inte. Utgångspunkten är att en unionsbestämmelse normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen. Tolkningen förutsätter i första hand att olika språkversioner jämförs. Om dessa skiljer sig åt ska bestämmelsens sammanhang och det syfte som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen beaktas.¹⁹ Till hjälp för bedömning har EU-kommissionen utarbetat ett vägledningsdokument med förtydligande kommentarer och resonemang

¹⁸ MKB-direktivet punkt 3 preambeln.

¹⁹ Dutch Dike, p. 28-35, Kommissionen mot Italien, s. 44 (bortskaffande av avfall); Leth, p. 24.

avseende nästintill samtliga projektbeskrivningar.²⁰ Det kan även finnas viss vägledning att hämta från andra sektorer och rättsakter, särskilt där tekniska termer används. Kommissionen har dock angett att det inte är mycket möjligt att en verksamhetsbeskrivning har en annan innebörd enligt MKB-direktivet än i andra direktiv eftersom att syftena med respektive direktivs bestämmelser kan skilja sig åt.²¹ Detsamma borde gälla industriutsläppsdirektivet. Det är dock hos nationell domstol och i sista hand EU-domstolen som den slutgiltiga tolkningen avgörs. EU-domstolens praxis utgör således en värdefull källa till vägledning för tolkning av de olika begreppen.

Vid bedömning av vad de olika projektbeskrivningarna i direktivet omfattar bör syftet med MKB-direktivet vara en utgångspunkt, dvs. att verksamheter som riskerar att medföra betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering, ska genomgå en bedömning. Av det skälet har exempelvis begreppet ”bortskaffande av avfall” ansetts förstås i vid bemärkelse som omfattande alla åtgärder som leder antingen till bortskaffande av avfall, i strikt mening, eller till återvinning av avfallet.²²

5.1.2 Projekt i MKB-direktivet och verksamheter i miljöprövningsförordningen

Projekten på bilaga I och II är fördelade på bransch, men också på typ av verksamhet, vilket material som hanteras och genom vilken typ av process, t.ex. om den är kemisk eller biologisk. Vissa branscher och verksamhetstyper finns upptagna både på bilaga I och bilaga II. För en del av verksamhetstyperna anges gränsen mellan bilaga I och bilaga II genom ett tröskelvärde vad gäller producerad mängd av viss produkt eller tillförd mängd som hanteras i viss process. För projekt på bilaga II finns enbart ett fåtal sådana mängdgränser, och dessa anges i mer beskrivande ordalag, som t.ex. för jordbruk där begreppet intensiv djuruppfödning används.

För de flesta kapitel och branscher i miljöprövningsförordningen (MPF) finns en indelning i A-, B- och C-verksamheter. Indelningen har skett mot bakgrund av tröskelvärden om producerad eller tillförd mängd, eller utifrån vilken typ av process som omfattas, t.ex. om den är kemisk, biologisk, mekanisk, sker på viss särskild plats m.fl. omständigheter. För C-verksamheter finns ofta ett nedre tröskelvärde i form av en mängdgräns.

För vissa bestämmelser i MPF överensstämmer tröskelvärden och andra parametrar för kategorisering av verksamheter med MKB-direktivets, och för andra följer de framförallt av annan bindande EU-lagstiftning, så som industriutsläppsdirektivet. I

²⁰ Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. EU 2015.

²¹ Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. EU 2015. s 8-9.

²² I Kommissionen mot Italien, p. 44 gavs begreppet ”bortskaffande av avfall” en självständig betydelse som inte motsvarar begreppet bortskaffande av avfall i den mening som avses i dåvarande avfallsdirektivet (77/442/EEG).

vissa fall ligger tröskelvärden i MPF nära tröskelvärden i MKB-direktivet och i andra långt ifrån. Skillnaderna mellan MKB-direktivets indelning och tröskelvärden, jämfört med indelning och tröskelvärden i MPF, innebär att det ofta är svårt att avgöra i vilken utsträckning en viss bestämmelse i miljöprövningsförordningen motsvaras av ett projekt i MKB-direktivets bilaga I och/eller II. Samtidigt är denna tolkning en central utgångspunkt för att kunna avgöra vilken kategori som en verksamhet i miljöprövningsförordningen ska tillhöra.

5.1.3 Användning av tröskelvärden

I Sverige tillämpas idag en kombination av obligatoriska tröskelvärden och bedömningar från fall till fall. Naturvårdsverket bedömer utifrån praxis från EU-domstolen att möjligheten att använda undantagande tröskelvärden eller tröskelvärden som får konsekvensen att vissa projekt undantas från behovsbedömning är mycket begränsad för bilaga II-projekt.²³

För att bedöma miljöpåverkan av projekt som omfattas av bilaga II ska hänsyn tas till samtliga relevanta urvalskriterier som anges i bilaga III. Man måste alltså både ta hänsyn till storlek storleken, arten, lokaliseringen med flera kriterier.²⁴ Det är svårt att ta hänsyn till lokaliseringen genom generella regler. Även ett projekt som inte är särskilt stort kan medföra betydande miljöpåverkan om det lokaliseras till en plats där miljön är känslig även för små förändringar. Ett projekt kan även medföra betydande miljöpåverkan om det till följd av sin art riskerar att väsentligt eller irreversibelt förändra miljön.²⁵ Vid en bedömning av miljöeffekterna är man dessutom skyldig att beakta kumulativa effekter.

För att undanta projekt som finns på bilaga II måste det säkerställas att hänsyn tas till lokaliseringen och kumulativa effekter på förhand. Naturvårdsverkets bedömning är att sådana undantagande tröskelvärden eller tröskelvärden som får konsekvensen att vissa projekt undantas från behovsbedömning är så pass svåra att använda att vi inte föreslår detta, utom i ett enda fall (se avsnitt 6.6).²⁶

²³ Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning och inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [direktiv 86/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG] den 23 juni 2003, s. 28.

²⁴ MKB-direktivet, skäl p. 10 och 11 samt artikel 4.3. Se bland annat Dutch Dykes-målet, p. 50; Abraham m.fl., p. 37, Kommissionen mot Italien, p. 53, WWF, p. 36.

²⁵ Kommissionen mot Irland (1999), p. 65 – 67.

²⁶ EU-kommissionens rapport (2003), s. 28.

5.2 Kategorisering

5.2.1 Tre olika kategorier är möjliga

Verksamheter och åtgärder har delats in i följande tre kategorier:

1. ”Alltid BMP”, dvs. alltid betydande miljöpåverkan. I denna kategori placeras verksamheter som alltid (eller i de allra flesta fall) kan antas medföra betydande miljöpåverkan (BMP). Kravet ställs enbart på tillståndspliktiga verksamheter och innebär att det alltid behövs en specifik miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller kraven i 6 kap. 28 – 46 §§ miljöbalken inför en ansökan om tillstånd för den aktuella verksamheten eller åtgärden.
2. ”Behovsbedömning”, dvs. att undersöka om en betydande miljöpåverkan kan antas. I denna kategori placeras verksamheter som i vissa eller många fall (dock inte i de allra flesta) kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där frågan om betydande miljöpåverkan därför behöver bedömas från fall till fall.

Samtliga tillståndspliktiga verksamheter i miljöprövningsförordningen som inte tillhör kategorin ”Alltid BMP” omfattas av kategorin ”Behovsbedömning”, i och med att den som avser att bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som avses i 20 § första stycket 2 miljöbalken ska undersöka om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan om regeringen inte meddelat föreskrifter enligt 6 kap. 21 § miljöbalken. För tillståndspliktiga verksamheter innebär kategori ”Behovsbedömning” att verksamhetsutövaren behöver ta fram ett samrådsunderlag och samråda om frågan om betydande miljöpåverkan med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. Därefter ska länsstyrelsen genom ett särskilt beslut avgöra frågan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om länsstyrelsen beslutar att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren göra en miljöbedömning, vilket innebär att dels genomföra ett avgränsningssamråd och dels ta fram en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 29 – 35 §§ miljöbalken. Om behovsbedömningen istället resulterar i att länsstyrelsen bedömer att verksamheten inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, ska verksamhetsutövaren i en ”liten miljökonsekvensbeskrivning” lämna de upplysningar som behövs för att bedöma de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge enligt 6 kap. 47 § miljöbalken.

När det gäller anmälningspliktiga verksamheter i miljöprövningsförordningen som placeras i kategorin ”Behovsbedömning”

(dvs. som bör finnas upptagna i 25 § FMH) ska tillsynsmyndigheten, inom ramen för anmälningsärendet, bedöma om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan och i dessa fall förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. Om verksamhetsutövaren föreläggs att ansöka om tillstånd ska verksamhetsutövaren inom ramen för en specifik miljöbedömning genomföra ett avgränsningssamråd och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 29 – 35 §§ miljöbalken.

3. ”Inga krav”, dvs. det ställs inga krav på att undersöka om betydande miljöpåverkan kan antas eller på att göra en specifik miljöbedömning. Detta innebär att verksamhetsutövaren inte behöver genomföra samråd eller ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (såvida inte tillsynsmyndigheten, med stöd av 9 kap. 6 a § miljöbalken, förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd). I denna kategori kan endast anmälningspliktiga verksamheter placeras.

5.2.2 Metod för att kategorisera

Kategoriseringen har omfattat miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. När det gäller miljöfarliga verksamheter har kategoriseringen omfattat samtliga 321 verksamhetsbeskrivningar i miljöprövningsförordningen. För vattenverksamheter finns ingen motsvarande förteckning över tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter. I förordning (1998:1388) om vattenverksamhet finns dock en förteckning över vissa anmälningspliktiga vattenverksamheter. Dessa har inkluderats i översynen.

Utgångspunkten har varit MKB-direktivet. Krav som inte direkt följer av MKB-direktivets bilaga I eller II, eller av att verksamheten är tillståndspliktig, har motiverats utifrån de kriterier som anges i MKB-direktivets bilaga III (verksamhetens karakteristiska egenskaper samt de potentiella effekternas typ och karaktäristiska egenskaper).

Naturvårdsverket har tagit utgångspunkt i de svenska och engelska språkversionerna av direktivets bilagor och tagit del av Kommissionens vägledningsdokument och praxis från EU-domstolen. Vid tolkningssvårigheter har flera olika språkversioner jämförts med varandra. Om oklarhet även därefter förelagat har Naturvårdsverket i vissa fall bett Kommissionen om vägledning. Då verksamhetsbeskrivningar i miljöprövningsförordningen inte överensstämmer med ett eller flera projekt på direktivets bilagor har Naturvårdsverket bedömt och jämfört bestämmelserna i miljöprövningsförordningen med projekten i direktivet och beaktat syftet med direktivet.

VERKSAMHETER SOM FINNS PÅ BILAGA I

Verksamhetsbeskrivningar i miljöprövningsförordningen som bedömts motsvara projekt på MKB-direktivets bilaga I, och därmed alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan, har placerats i kategorin ”Alltid BMP”.

VERKSAMHETER SOM FINNS PÅ BILAGA II

För verksamhetsbeskrivningar som bedömts omfattas av MKB-direktivets bilaga II har en bedömning gjorts av i vilken utsträckning undersökningar av frågan om betydande miljöpåverkan skulle leda till slutsatsen att betydande miljöpåverkan kan antas. Detta för att ta ställning till om det ska undersökas från fall till fall om verksamheten kan antas ha betydande miljöpåverkan, eller om det finns miljömässiga skäl att placera den i kategorin ”Alltid BMP”. Naturvårdsverket har vägt in samtliga kriterier i bilaga III, så som verksamheternas storlek, art, möjlig lokalisering och kumulativa effekter från flera verksamheter. Om bedömningen lett till att betydande miljöpåverkan kan antas *i de allra flesta fall*, har bestämmelsen, eller den del av bestämmelsen som omfattas av bedömningen, placerats i kategorin ”Alltid BMP”. Om bedömningen varit att betydande miljöpåverkan kan uppstå *i vissa eller många fall, dock inte i de allra flesta* har verksamheten placerats i kategorin ”Behovsbedömning”.

Vid bedömningen av tillståndspliktiga verksamheter som helt eller delvis omfattas av bilaga II har Naturvårdsverket särskilt beaktat om verksamheterna utgör både A-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen och industriutsläppsverksamheter. Naturvårdsverket bedömer att sådana verksamheter typiskt sett är av stor omfattning och de har också bedömts kunna medföra utsläpp av betydande omfattning. För de verksamheter där dessa två omständigheter tillmätts särskild betydelse framgår det av de enskilda motiveringarna i bilaga 1.

VERKSAMHETER SOM OMFATTAS *DELVIS* AV BILAGA I OCH *DELVIS* AV BILAGA II

För bestämmelser med tillståndspliktiga verksamheter som omfattas delvis av bilaga I och delvis av bilaga II har Naturvårdsverket i vissa fall funnit att det finns skäl att ställa olika krav på olika verksamheter som träffas av bestämmelsen. Vid bedömningen av om olika krav ska gälla för olika verksamheter som omfattas av en bestämmelse har Naturvårdsverket beaktat hur olika delar av verksamhetsbeskrivningen, vad gäller process och material, men också tillförd eller producerad mängd, träffas av MKB-direktivets beskrivningar av projekt.

För bestämmelser med anmälningspliktiga verksamheter som omfattas av delvis bilaga I och delvis bilaga II har Naturvårdsverket funnit att det inte är lämpligt att inom ramen för befintlig lagstiftning placera en C-verksamhet i kategorin ”Alltid BMP”, eftersom Sveriges prövningssystem är uppbyggt med tillståndsplikt för A- och B-verksamheter och anmälningsplikt för C-verksamheter. Indelningen i A-, B- och C-verksamheter har gjorts med beaktande av bl.a. verksamheternas storlek, typ och miljöpåverkan. Därför har Naturvårdsverket placerat dessa C-verksamheter i kategorin ”Behovsbedömning”, även om de delvis motsvaras av projekt angivna på Bilaga I. Detta trots att det kan utgöra en underimplementering.

VERKSAMHETER SOM *INTE* OMFATTAS AV MKB-DIREKTIVET

För tillståndspliktiga verksamheter i miljöprövningsförordningen som inte omfattas av MKB-direktivets bilaga I eller II, har en bedömning gjorts utifrån

urvalskriterierna i MKB-direktivets bilaga III, på samma sätt som för verksamheter som omfattas av bilaga II. Om bedömningen lett till att betydande miljöpåverkan kan antas *i de allra flesta fall*, har bestämmelsen, eller den del av bestämmelsen som omfattas av bedömningen, placerats i kategorin ”Alltid BMP”. Om bedömningen lett fram till att betydande miljöpåverkan kan uppstå *i vissa eller många fall, dock inte de allra flesta*, har verksamheten placerats i kategorin ”Behovsbedömning”.

Anmälningsskyldiga verksamheter som inte omfattas av direktivet har placerats i kategorin ”Inga krav”.

VERKSAMHETER SOM *DELVIS* OMFATTAS AV BILAGA II OCH *DELVIS INTE* OMFATTAS AV MKB-DIREKTIVET

För tillståndsskyldiga verksamheter som *delvis* omfattas av bilaga II har Naturvårdsverket gjort samma bedömning som för verksamheter som omfattas av bilaga II.

Anmälningsskyldiga verksamheter som *delvis* omfattas av bilaga II har placerats i kategorin ”Behovsbedömning”.

VATTENVERKSAMHETER

Samma tre kategorier har använts vid indelningen av vattenverksamheter och i huvudsak har kategoriseringen gjorts på samma sätt som beskrivits ovan. Förutsättningarna för att kategorisera vattenverksamheter ser dock annorlunda ut i och med att det inte finns, på samma sätt som för miljöfarliga verksamheter, en uppräkningslista av olika tillståndsskyldiga vattenverksamheter med tröskelvärden samt olika provningsnivåer.

6 Förslagen i korthet

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av förslag till kategorisering av verksamheter och åtgärder. Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av förslag till kategorisering av miljöfarliga verksamheter respektive vattenverksamheter. Därefter beskrivs förslag till kategorisering av verksamheter i kapitel 4, 5, 12 och 29 i miljöprövningsförordningen. Tåktverksamheterna i kapitel 4 beskrivs särskilt eftersom de regleras på ett särskilt sätt i miljöbedömningsförordningen och Naturvårdsverket bedömer att denna reglering bör ses över. Kategorisering av verksamheter i kapitel 5, 12 och 29 miljöprövningsförordningen beskrivs särskilt eftersom det i dessa kapitel infördes omfattande ändringar den 1 januari 2017. Sist i kapitlet finns ett avsnitt om erfarenheter av att tillämpa de bestämmelser som uppdraget rör i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (ersätts av miljöbedömningsförordningen) och i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

6.1 Kategorisering av miljöfarliga verksamheter

I bilaga 1 till denna skrivelse redovisas förslag till kategorisering och motivering för varje enskild bestämmelse i miljöprövningsförordningen. Nedan ges en översiktlig beskrivning.

Naturvårdsverkets förslag innebär att Sveriges regler anpassas till MKB-direktivet. Merparten av de ändringar som Naturvårdsverket föreslår är föranledda av en strävan att följa MKB-direktivet, och endast ställa högre krav i de fall det är miljömässigt motiverat. Enligt Naturvårdsverkets bedömning finns det i vissa fall miljömässiga skäl för att placera verksamhetsbestämmelser i kategorin ”Alltid BMP”, även om de inte finns på MKB-direktivets bilaga I. Sådana motiv finns t.ex. för vissa verksamhetsbestämmelser som omfattar A-verksamheter som även omfattas av industriutsläppsdirektivet (IED).

Totalt påverkas 75 bestämmelser av de totalt 321 som finns i MPF. För A-verksamheter är det 15 bestämmelser som byter kategori (se tabell 1). För B-verksamheter är det 39 bestämmelser som påverkas. Merparten av dessa flyttas ner från kategori ”Alltid BMP” till ”Behovsbedömning”. Sammantaget medför Naturvårdsverkets förslag därmed att färre tillståndspliktiga verksamheter än idag kommer att tillhöra kategorin ”Alltid BMP”.

Det finns idag fem stycken bestämmelser i miljöprövningsförordningen som inte omfattas av direktivet, men som kategoriseras som ”Alltid BMP”. Dessa är 11:4, 17:1, 17:4, 18:9 och 31:1. Endast avseende 11:4 innebär förslaget en ändring av gällande rätt. Se vidare avsnitt 6.1.2.

Tabell 2. Antalet bestämmelser och verksamhetsutövare som påverkas när det förordade alternativet jämförs med nollalternativet (dvs. att behålla nuvarande kategorisering). Kategori 1 = Alltid BMP. Kategori 2 = Behovsbedömning. Kategori 3 = Inga krav.

Nollalternativet till förordat alternativ	Antal bestämmelser (Antal verksamhetsutövare inom parentes)		
	A	B	C
1 till 2	6 (36)	28 (1034)	1
1 till 1 och 2	2 (*)	7 (*)	0
2 till 1	7 (18)	2 (12)	0
2 till 3	0	0	1 (1412)
2 till 1 och 2	0	2 (*)	0
3 till 2	0	0	19 (2464)
	15 (54)	39 (1046)	21 (3876)
Totalt antal bestämmelser som berörs			75 (4976)
(*) I de fall det är en delad bestämmelse så har antalet verksamhetsutövare delats ut på kategori 1 och 2 enligt bestämda antaganden.			

6.1.1 Tillståndspliktiga verksamheter som får minskade krav jämfört med idag

Nuvarande svenska regler innebär att fler bestämmelser i MPF är placerade i kategorin ”Alltid BMP”, jämfört med vad som krävs av MKB-direktivet.

Naturvårdsverkets förslag innebär att 43 bestämmelser som idag tillhör kategorin ”Alltid BMP” helt eller delvis flyttas ned till kategorin ”Behovsbedömning”.

Motiven för detta är att verksamheterna inte finns på MKB-direktivets bilaga I och att Naturvårdsverket bedömer att verksamheterna i vissa eller många fall, *dock inte de allra flesta*, kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det är därför lämpligt att bedöma om dessa verksamheter kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller ej i varje enskilt fall. Många gånger är lokaliseringen av stor betydelse för att avgöra om en verksamhet medför betydande miljöpåverkan eller ej. I sådana fall kan det vara lämpligare att ange kategori ”Behovsbedömning”. En bedömning från fall till fall kan också vara lämpligare i de fall en bestämmelse i miljöprövningsförfordningen innefattar verksamheter av många olika slag och storlekar, där vissa kan medföra betydande miljöpåverkan, medan andra vanligen inte gör det.

6.1.2 Tillståndspliktiga verksamheter som får ökade krav jämfört med idag

Naturvårdsverket föreslår att nio bestämmelser (11 kap. 3 och 4 §§, samt 29 kap. 6, 8, 10, 12, 52, 54 och 67 §§) som idag tillhör kategorin ”Behovsbedömning” flyttas upp till kategorin ”Alltid BMP”. Motiven för att flytta upp dessa är i samtliga fall utom ett (11:4)²⁷, att verksamheterna enligt dessa bestämmelser (helt eller delvis), enligt Naturvårdsverkets bedömning, omfattas av MKB-direktivets bilaga I. Verksamheterna ska alltså, i den del de omfattas av bilaga I, placeras i kategorin ”alltid BMP” för att Sverige ska uppfylla direktivet.

I de fall dessa bestämmelser endast *delvis* motsvaras av projekt på bilaga I har Naturvårdsverket övervägt att ställa olika krav på olika verksamheter som omfattas av samma bestämmelse, men i dessa fall bedöms det inte vara motiverat. Se vidare nedan.

Det enda fall när vi föreslår strängare regler än Sverige har idag *och* strängare krav än MKB-direktivet är 11:4 miljöprövningsförordningen. Det är fråga om A-verksamheter som även omfattas av industriutsläppsdirektivet (IED). Enligt Svenska Miljörapporteringsportalen (SMP) finns ingen verksamhet i Sverige som omfattas av denna bestämmelse.

6.1.3 Särskilt reglerade tillståndspliktiga verksamheter

Eftersom verksamhetsbeskrivningar i miljöprövningsförordningen i många fall inte överensstämmer med projektbeskrivningar i MKB-direktivet (se avsnitt 5.1) har Naturvårdsverket funnit att det inte alltid är lämpligt att placera samtliga verksamheter som omfattas av en och samma bestämmelse i MPF i en och samma kategori. Det handlar om bestämmelser som kan motsvara projekt både på bilaga I och bilaga II, samt om bestämmelser som innehåller både verksamheter som motsvarar projekt på bilaga II och verksamheter som inte omfattas av direktivet.

Naturvårdsverket har i dessa fall gjort en bedömning av om det är befogat att ställa olika krav på miljökonsekvensbeskrivning på olika verksamheter som omfattas av en och samma bestämmelse i miljöprövningsförordningen, eller om det är rimligare att placera hela bestämmelsen i den ”högre” kategorin. Naturvårdsverkets uppfattning är lagstiftningen blir krångligare om inte hela bestämmelser omfattas av samma krav. Denna aspekt har dock vägts mot strävan att inte ställa obefogat höga krav när det inte krävs av MKB-direktivet eller för att uppnå ett gott miljöskydd.

För 12 bestämmelser i miljöprövningsförordningen har Naturvårdsverket funnit det motiverat att ställa olika stränga krav på verksamheter som omfattas av en och samma bestämmelse. Naturvårdsverket har då gjort bedömningen att detta inte medför en alltför komplicerad och svårtillämpbar lagstiftning. Dessa verksamheter

²⁷ 11 kap. 4 § miljöprövningsförordningen lyder: Tillståndsplikt A och verksamhetskod 23.12-i gäller för anläggning för framställning av kol (hårt kol).

återfinns i 4:3, 15:2, 21:7, 28:1, 29:27, 29:32, 29:36, 29:61-63, 29:66 och 29:72. För 4:3 innebär förslaget en skärpning av gällande rätt, se vidare avsnitt 6.3. För 15:2, 21:7, 28:1, 29:27, 29:36, 29:61-63 och 29:72 innebär förslaget minskade krav för en del av de verksamheter som omfattas av bestämmelserna. För 29:32 och 29:66 handlar det om ökade krav. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att vara möjligt att kunna sortera de enskilda verksamheterna i respektive kategori, eftersom det rör sig om olika processer eller att verksamheterna skiljs åt av en tydlig gräns avseende tillförd eller producerad mängd.

För 58 bestämmelser i miljöprövningsförordningen har Naturvårdsverket ansett det motiverat att placera samtliga verksamheter som omfattas av dessa bestämmelser i kategorin ”Alltid BMP”, trots att de till viss del motsvaras av projekt på MKB-direktivets Bilaga II. I dessa fall har vi ansett att de högre kraven är motiverade av miljöskäl. Dessa bestämmelser återfinns i kap. 2, 4, 11, 12, 14, 15, 20, 24 och 29 MPF och framgår av tabellen i bilaga 1. Endast i ett enda fall innebär denna kategorisering en skärpning av gällande svensk rätt. Det gäller 29 kap. 67 § MPF, en anläggning för återvinning och bortskaffande av avfall. Anläggningen är en IED-anläggning och omfattas bl.a. på grund av sin storlek av tillståndsplikt A.

6.1.4 Anmälningsskyldiga verksamheter

Enligt Naturvårdsverkets bedömning finns det anmälningsskyldiga verksamheter som (helt eller delvis) motsvarar projekt som finns på MKB-direktivets bilaga II, men som i gällande svensk rätt inte omfattas av krav på att bedöma frågan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket föreslår därför att dessa verksamhetsbeskrivningar ska läggas till i 25 § FMH. Antalet verksamhetsbeskrivningar i miljöprövningsförordningen som behöver omfattas av 25 § FMH ökar därmed från 52 till 71 stycken. Hanteringen av anmälningsärenden som rör dessa verksamheter påverkas. Se vidare avsnitt 7.1.2 och bilaga 2 Konsekvensutredning.

21 bestämmelser med C-verksamheter påverkas av förslaget, enligt följande:

- En bestämmelse med C-verksamheter (29:64) flyttas ned från ”Alltid BMP” till ”Behovsbedömning”.
- En bestämmelse med C-verksamheter (2:3) flyttas ned från ”Behovsbedömning” till ”Inga krav”.
- 19 bestämmelser med C-verksamheter flyttas upp från ”Inga krav” till ”Behovsbedömning”. Dessa är 4:4, 5:14, 5:30, 5:32, 12:44, 15:18, 17:3, 18:8, 19:4, 29:19, 29:29, 29:35, 29:39, 29:41, 29:43, 29:44, 29:46, 29:47 och 29:70.

Naturvårdsverket har inte ansett det lämpligt att ställa olika krav på olika C-verksamheter som omfattas av en och samma bestämmelse, även om det i vissa fall kan vara så att en bestämmelse i miljöprövningsförordningen endast delvis motsvaras av projekt på MKB-direktivets bilaga II. De bestämmelser med C-verksamheter som delvis motsvaras av projekt på bilaga II har placerats i kategorin ”Behovsbedömning”. Naturvårdsverket bedömer att den extra regelbörda detta

medför är relativt liten, och att lagstiftningen skulle bli alltför komplicerad om man skulle försöka att skilja ut och särskilt reglera endast de verksamheter som omfattas av bilaga II.

Naturvårdsverket har undvikit att kategorisera C-verksamheter som ”Alltid BMP”, eftersom det skulle medföra en svårtolkad och inkonsekvent reglering. Av bilaga 1 framgår vilka anmälningspliktiga verksamheter som, enligt Naturvårdsverkets bedömning, kan omfattas av MKB-direktivets bilaga I.

6.2 Kategorisering av vattenverksamheter

Förslaget till kategorisering av vattenverksamheter, samt motiven för detta förslag, redovisas närmare bilaga 3. Nedan ges en översiktlig beskrivning.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att den nuvarande förteckningen över vilka vattenverksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan ersätts med en ny förteckning som är nästan identisk med förteckningen över vattenverksamheter i MKB-direktivets bilaga I. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att den nuvarande förteckningen över vattenverksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan kan tas bort utan att miljöskyddet försämras. Det är få verksamheter som träffas av den nuvarande förteckningen och dessa bedöms istället kunna hanteras genom behovsbedömning, utan risk för att miljöskyddet försämras.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att samtliga vattenverksamheter i MKB-direktivets bilaga I införs i svensk rätt. Dessa vattenverksamheter ska således alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Havs- och vattenmyndigheten bedömer därutöver att även färjekajer ska placeras i kategorin ”Alltid BMP”. MKB-direktivets bilaga I undantar färjekajer, men anläggning av kajer bedöms typiskt sett ha samma miljökonsekvenser, oavsett vilken typ av kaj det är fråga om. Det är därför befogat att placera även färjekajerna i kategorin ”Alltid BMP”.

För vattenverksamheter gäller tillståndsplikt för samtliga verksamheter utom när det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas eller för de verksamheter som är anmälningspliktiga enligt 19 § förordning om vattenverksamhet. De allra flesta tillståndspliktiga vattenverksamheter genomgår en behovsbedömning för att bedöma om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller ej. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att denna ordning är ändamålsenlig.

När det gäller anmälningspliktiga vattenverksamheter föreslår Havs- och vattenmyndigheten en ändring i förordning (1998:1388) om vattenverksamheter, som ska säkerställa att Sverige lever upp till kraven i MKB-direktivets bilaga II. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att tillsynsmyndigheten ska ta ställning till frågan om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan för samtliga

vattenverksamheter som är anmälningspliktiga enligt 19 § förordning om vattenverksamhet. Se vidare bilaga 3.

6.3 Täkter (4 kap. MPF)

Utvinningsindustri regleras både i MKB-direktivets bilaga I och bilaga II.

Bilaga I pkt 19. *Stenbrott och gruvdrift i dagbrott där verksamhetsområdet är mer än 25 hektar, eller torvutvinning med ett verksamhetsområde över 150 hektar.*

Bilaga II pkt 2a. *Stenbrott, gruvdrift i dagbrott och torvutvinning (projekt som inte omfattas av bilaga I).*

I MKB-direktivets svenska översättning nämns inte grustäkter. I den engelska översättningen används dock ordet ”quarries” som även kan innefatta brott/täkt av sand eller grus. Vid en jämförelse mellan ytterligare språkversioner har Naturvårdsverket sett att olika begrepp används i olika språkversioner. Naturvårdsverket bedömer att miljöpåverkan från täkt av naturgrus är av samma omfattning som täkt av berg eller torv. I enlighet med Kommissionens vägledning och praxis från EU-domstolen anser Naturvårdsverket att direktivet bör tolkas så att avsikten att alla sådana projekt som riskerar att medföra ”betydande miljöpåverkan”, bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering, ska genomgå en bedömning. Det innebär att direktivets beskrivning av vilka projekt som omfattas av MKB ska tolkas extensivt. Mot bakgrund av detta gör Naturvårdsverket bedömningen att även grustäkter omfattas av direktivet och då både dess bilaga I och II.

Naturvårdsverket föreslår en ändring av gällande svensk rätt avseende de tillståndspliktiga täkterna enligt 4 kap. 1-3 §§ miljöprövningsförordningen. 1 och 2 §§ miljöprövningsförordningen bedöms omfattas av MKB-direktivets bilaga I. MKB-direktivet gör ingen skillnad på täkt för markägarens husbehov eller andra täkter. Därmed omfattas även husbehovstäkter av MKB-direktivet, och husbehovstäkter som omfattas av 1 eller 2 §§ miljöprövningsförordningen motsvarar projekt på MKB-direktivets bilaga I. Att en täkt endast är för markinnehavarens husbehov anser Naturvårdsverket inte har någon betydelse i detta sammanhang. Syftet med täkten är inte avgörande för dess miljöpåverkan. Faktorer som har betydelse för miljöpåverkan är täktens storlek och lokalisering. Husbehovstäkter som på grund av sin storlek omfattas av MKB-direktivets bilaga I borde därför placeras i kategorin ”Alltid BMP”.

För 4 kap. 1-3 §§ miljöprövningsförordningen har Sverige gått längre än vad MKB-direktivet kräver eftersom 3 § 2 a och b förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (från 1 januari 2018, 6 § 2 a och b miljöbedömningsförordningen) anger nationella tröskelvärden för produktionsmängd per kalenderår. Därav följer att en verksamhet med en årlig produktion som överstiger 25 000 kubikmeter torv eller 25 000 ton berg, naturgrus eller andra jordarter om det inte är för husbehov, utgör ”Alltid BMP”.

Utformningen av mängdgränsen för när betydande miljöpåverkan alltid ska anses föreligga utgör ett så kallat tröskelvärde som följer av svensk rätt och inte av MKB-direktivet. Motivet därför har varit att även täkter med ett mindre verksamhetsområde, men med en hög produktionstakt, generellt sett ansetts innebära en större omgivningspåverkan.

Naturvårdsverket gör även fortsättningsvis bedömningen att en täkt, där verksamhetens omfattning (yta och produktionstakt) överstiger de tröskelvärden som följer av gällande rätt, i de allra flesta fall kan antas utgöra betydande miljöpåverkan. Däremot bedömer vi, utifrån kriterierna i bilaga III, att verksamheter med mindre omfattning kan antas medföra betydande miljöpåverkan i vissa eller många fall, dock inte de allra flesta.

Enligt 4 kap. 4 § MPF är det anmälningsplikt om uttagen total mängd naturgrus är större än 10 000 ton. Så som täktbestämmelserna är formulerade i 4 kap. kan en anmälningspliktig naturgrustäkt för markägarens husbehov, åtminstone i teorin, omfatta ett mycket stort verksamhetsområde. Det betyder att naturgrustäkter enligt 4 § kan omfattas av direktivets bilaga I, pkt. 19, dvs. ha ett verksamhetsområde som är större än 25 hektar. Dessa ska kategoriseras som ”Alltid BMP”. Det är dock inte möjligt utifrån hur bestämmelserna för naturgrus är formulerade i miljöprövningsförordningen. För att kategorisera verksamheter som ”Alltid BMP” bör enligt vår bedömning krävas tillståndsplikt.

Utifrån kriterierna i MKB-direktivets bilaga III, kan verksamheter som omfattas av 4 §, dock ej de allra flesta, antas medföra betydande miljöpåverkan. Ett fåtal verksamheter kan ha ett så stort verksamhetsområde att de, i enlighet med MKB-direktivet, borde tillhöra kategorin ”Alltid BMP”. Detta är dock inte lämpligt för anmälningspliktiga verksamheter, varför Naturvårdsverket anser att en bedömning från fall till fall får tillämpas fram till dess att bestämmelserna i 4 kap. ses över och ändras. Förslaget innebär ingen ändring av gällande svensk rätt.

6.4 Livsmedel och foder (5 kap. MPF)

Naturvårdsverket föreslår kategorin ”Behovsbedömning” för samtliga verksamheter som omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 5 kap. miljöprövningsförordningen. Det innebär för tillståndspliktig verksamhet att frågan om betydande miljöpåverkan ska bedömas från fall till fall innan en tillståndsprövning. För anmälningspliktiga verksamheter gäller att tillsynsmyndigheten vid en anmälan ska pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas.

Utifrån MKB-direktivet och Kommissionens vägledning till direktivet gör Naturvårdsverket bedömningen att samtliga verksamheter i 5 kap. miljöprövningsförordningen, även verksamheter som framställer foder, omfattas av direktivets bilaga II. Av Kommissionens vägledning framgår att produkter för både människor och djur bör omfattas av direktivet.

Ingen av de verksamheter som omfattas av 5 kap. miljöprövningsförordningen omfattas av MKB-direktivets bilaga I. Naturvårdsverket bedömer att det inte heller finns verksamheter, enligt bestämmelsernas beskrivningar och tröskelvärden i 5 kap. miljöprövningsförordningen, som vid en bedömning utifrån kriterierna i direktivets bilaga III, i de allra flesta fall kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Bedömningen grundas på en granskning av ärenden under perioden 8 juni 2011 – 20 september 2017, där beslut har fattats om betydande miljöpåverkan. Av 35 granskade ärenden beslutade länsstyrelserna i 9 fall att planerade nya verksamheter, eller ändringar av befintliga verksamheter, kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Förslaget till kategorisering innebär att tre bestämmelser, 14, 30 och 32 §§, samtliga avser anmälningspliktig verksamhet, ändras från att idag inte omfattas av krav på bedömning av frågan om betydande miljöpåverkan, till krav på att frågan ska bedömas från fall till fall. I övrigt innebär förslagen till kategorisering ingen förändring av gällande svensk rätt.

6.5 Kemiska produkter (12 kap. MPF)

Kapitel 12 i miljöprövningsförordningen omfattar 47 bestämmelser som rör verksamheter med tillverkning eller användning av kemiska produkter. Naturvårdsverket föreslår att Sverige ska behålla gällande rätt för samtliga verksamhetsbestämmelser i kapitel 12, utom 44 §, som gäller *anläggning för att genom kemiska eller biologiska reaktioner yrkesmässigt tillverka organiska eller oorganiska ämnen, i försöks-, pilot- eller laboratorieskala eller annan icke industriell skala*. Denna C-verksamhet finns idag inte upptagen i FMH, men Naturvårdsverket bedömer att verksamheten kan motsvaras av MKB-direktivets bilaga II punkt 6, och verksamheten bör därmed omfattas av kravet i FMH.

7 bestämmelser i 12 kap. (37 §, 40 §, 41 §, 44 §, 45-47 §§) bedöms *endast* motsvaras av projekt på bilaga II. Övriga 40 bestämmelser bedöms kunna motsvara projekt på antingen bilaga I eller bilaga II.

MKB-direktivets bilaga I punkt 6a omfattar *integrerade* kemiska anläggningar medan bilaga II punkt 6 omfattar kemisk industri som inte omfattas av bilaga I. Naturvårdsverket har därför övervägt om det finns skäl att ställa olika krav på olika verksamheter som omfattas av en och samma bestämmelse. Bedömningen är dock att verksamheterna, utifrån kriterierna i MKB-direktivets bilaga III (främst alstrande av avfall, föroreningar och störningar, samt risken för olyckor), kan antas medföra betydande miljöpåverkan *i de allra flesta fall*. En åtskillnad mellan integrerade anläggningar och andra anläggningar skulle också kunna bli svår att tillämpa. Naturvårdsverket föreslår därför att samtliga bestämmelser som delvis motsvarar projekt på bilaga I (dvs. kan innehålla både integrerade anläggningar och andra anläggningar), placeras i kategorin ”Alltid BMP”.

Naturvårdsverket har även övervägt om det finns skäl att ställa olika krav på tillverkning som sker genom kemiska respektive biologiska reaktioner. Av

Kommissionens vägledning om MKB-direktivet framgår dock att bilaga I punkt 6 är avsedd att inkludera även kemisk omvandling som sker genom biotekniska och biologiska processer. Naturvårdsverket har därmed funnit att det lämpligt att placera även verksamheter med biologiska processer i kategorin ”Alltid BMP”.

Naturvårdsverket har även vägt in att det av Kommissionens vägledning framgår att bilaga I punkt 6a (framställning av organiska baskemikalier) är avsedd att omfatta även plast, cellulosabaserade fibrer, syntetgummi, färger och pigment, ytaktiva ämnen och tensider m.m..

6.6 Avfall (29 kap. MPF)

Som ovan nämnts ska MKB-direktivet tolkas så att det får ett vitt tillämpningsområde. Direktivets beskrivningar av vilka projekt som omfattas ska också därför tolkas extensivt.²⁸ Därför har flera projektbeskrivningar vid tolkning av EU-domstolen bedömts ha ett vidare tillämpningsområde än vad som framgår av ordalydelsen av begreppsanvändningen på bilagorna eller dess betydelse i annan lagstiftning. Ett exempel på det är hantering av avfall. I MKB-direktivet finns avfallshantering reglerat på både bilaga I och bilaga II.

BILAGA I

Punkt 9. Anläggningar för bortskaffande av farligt avfall enligt artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall (3) genom förbränning, kemisk behandling enligt definitionen i bilaga I till det direktivet, under rubrik D9 eller deponering.

Punkt 10. Anläggningar med kapacitet för mer än 100 ton per dag för bortskaffande av icke-farligt avfall genom förbränning eller kemisk behandling enligt definition i bilaga I till direktiv 2008/98/EG under rubrik D9.

BILAGA II

Punkt 11 b. Anläggningar för bortskaffande av avfall (projekt som inte omfattas av bilaga I).

Utöver MKB-direktivets krav så förutsätter avfallsdirektivet²⁹ och deponeringsdirektivet³⁰ tillståndsplikt för viss hantering av avfall. I mål C-486/04³¹ slog EU-domstolen fast att begreppet ”bortskaffande av avfall” i MKB-direktivet

²⁸ Dutch Dykes-målet, p. 31 (fråga om direktivet omfattade arbeten som syftar till att fördrämma vatten och att förebygga översvämningar, d v s vallar, trots att detta inte direkt framgick av samtliga språkversioner) samt Kommissionen mot Spanien, p. 46, WWF-målet, p 40. Det framgår dessutom av domstolens rättspraxis att tillämpningsområdet för direktiv 85/337 är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande (se dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkterna 31 och 39, och av den 16 september 2004 i mål C-227/01, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-8253, punkt 46).

²⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall.

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 99/31/EG om deponering av avfall.

³¹ Mål C-486/04, avgjort genom dom av den 23 november 2006, Kommissionen mot Italien.

utgör ett självständigt begrepp som ska tolkas så att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering skall bli föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. Domstolen fastställde alltså att betydelsen i av begreppet bortskaffande av avfall i MKB-direktivet inte hade samma innebörd som avsågs i direktiv 75/442, utan istället skulle tolkas i vid bemärkelse som omfattande alla åtgärder som leder antingen till bortskaffande av avfall, i strikt mening, eller till återvinning av avfallet.

Såväl det avfallsdirektiv och MKB-direktiv som gällde vid tillfället för domen har uppfört att gälla och ersatts av nya direktiv. Begreppen bortskaffande och återvinning som då inte var definierade annat än genom exemplifieringar av förfaranden till avfallsdirektivet har nu tydligt definierats i avfallsdirektivet men samma lydelse kvarstår på bilaga I och II till MKB-direktivet. För att säkerställa att Sverige inte underimplementerar MKB-direktivet anser Naturvårdsverket att domstolens skäl för sitt avgörande även fortsatt bör anses vara giltiga.

Av det skälet har begreppet ”bortskaffande av avfall” i denna redovisning getts en vid tolkning. Detta även om vissa åtgärder specialregleras i särskilda direktiv och förordningar som t.ex. animaliskt avfall. Denna tolkning får till följd att en mycket stor del av verksamheterna i kap. 29 miljöprövningsförordningen bedöms omfattas av bilaga II punkt 11 b, exempelvis:

- lagring i avvaktan på bortskaffande eller återvinning, (lagring som del av insamling omfattas inte),
- förbehandling, sortering och mekanisk bearbetning,
- användning av avfall för anläggningsändamål,
- biologisk behandling,
- uppläggning, samt
- återvinning eller bortskaffande av avfall.

MKB-direktivets bilaga I punkt 9 och punkt 10 hänvisar till bortskaffande genom kemisk behandling, enligt definitionen i avfallsdirektivet 98/2008/EU, bilaga I under rubrik D9, varunder anges *”Fysikalisk kemisk behandling som inte anges på annan plats i denna bilaga och som leder till en slutprodukt i form av föreningar eller blandningar som bortskaffas med något av förfarandena D 1–D 12 (t.ex. avdunstning, torkning, kalcinering osv.).”*

Naturvårdsverkets bedömning är att begreppet ska ges samma tolkning som i IED-sammanhang och förstås omfatta enbart verksamheter som bortskaffar avfall genom fysikalisk och kemisk behandling och inte enbart ett av förfarandena.

Eftersom Naturvårdsverket bedömer att möjligheterna att använda uteslutande tröskelvärden är mycket begränsade på grund av svårighet att på förhand ta hänsyn till bland annat lokalisering får det till följd att många C-verksamheter som t.ex. förberedelse för återanvändning behöver behovsbedömas och således placeras i 25

§ FMH. Endast för en verksamhetstyp, konvertering av smittförande avfall, har Naturvårdsverket ansett att alla kriterier i bilaga III till fullo kan beaktas på förhand. Detta eftersom lokaliseringen är begränsad till att ske på sjukhus. För verksamheter som deponering av muddermassor 29:26, behandling av park- och trädgårdsavfall 29:31, behandling av animaliskt avfall 29:33, krossning och mekanisk bearbetning 29:41, förberedelse för återanvändning av elavfall 29:44 och annat avfall 29:47 kan kraven tyckas omotiverade utifrån den miljöpåverkan dessa verksamheter generellt sett innebär. Naturvårdsverket ser dock att det finns en risk att Sverige inte uppfyller MKB-direktivets krav om dessa verksamheter undantas från behovsbedömning. Naturvårdsverkets uppfattning är att en bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas kommer att resultera i ett jakande svar endast i ett mycket fåtal fall. Naturvårdsverket ser för många av dessa verksamheter inte nyttan av att ställa krav på behovsbedömning. Handläggningstiden för tillsynsmyndigheten är densamma (6 veckor enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken) oavsett om en bedömning enligt 25 och 26 a §§ FMH ska göras eller inte. Ändringen kan dock medföra en osäkerhet för verksamhetsutövarna i och med att ett stort antal verksamheter kommer att behöva behovsbedömas. Vilken ytterligare börda en sådan bedömning resulterar i är osäkert. Med denna tolkning föreligger dock ingen risk för underimplementering av direktivet.

Eftersom EU-domstolens avgörande i mål Mål C-486/04³² avsåg ett återvinningsförfarande vars miljöpåverkan i vissa fall kan jämföras med den som uppstår vid bortskaffande skulle det vara möjligt att argumentera för att vissa verksamheter, som förvisso är att betrakta som återvinning, men där miljöeffekterna inte är jämförbara, inte skulle omfattas av begreppet bortskaffande. Man kan argumentera för en sådan tolkning avseende deponering av muddermassor 29:26, behandling av park- och trädgårdsavfall 29:31, behandling av animaliskt avfall 29:33, krossning och mekanisk bearbetning 29:41, förberedelse för återanvändning av elavfall 29:44 och annat avfall 29:47 MPF.

6.7 Erfarenheter från tillämpning

LÄNSSTYRELSER

Naturvårdsverket har haft en dialog med länsstyrelserna om regeringsuppdraget. Länsstyrelsernas utsedda kontaktperson för uppdraget har bl.a. framfört följande:

- Om verksamheter som nu finns i kategorin ”alltid BMP” istället måste bedömas i varje enskilt fall, kan det komma att innebära en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Bedömning i varje enskilt fall ger även större utrymme för godtycke.
- Om antalet C-anläggningar där kommunen enligt FMH ska göra en obligatorisk behovsbedömning kommer att öka, kan det medföra ett ökat

³² Mål C-486/04, avgjort genom dom av den 23 november 2006, Kommissionen mot Italien.

antal anläggningar som ska tillståndsprövas och därmed en ökad arbetsbelastning för länsstyrelserna. Det finns även risk för att kommunerna gör olika bedömningar vid tillämpning av FMH. Tydlig och omfattande vägledning behövs.

Länsstyrelsernas utsedda kontaktperson har även framfört att det finns risk att Naturvårdsverkets förslag innebär att det blir en ”obalans” mellan olika branscher, dvs. att det ställs förhållandevis höga krav på vissa branscher och låga på andra, som kan uppfattas ha minst lika stor miljöpåverkan. Förklaringen till dessa ”obalanser” är att MKB-direktivet, enligt Naturvårdsverkets bedömning, ställer högre krav på vissa branscher än på andra. Om Sverige vill ”kompensera” för detta behöver Sverige införa strängare krav än EU på branscher där EU-kraven är jämförelsevis ”låga”. Sverige kan ha strängare krav än EU om det kan motiveras av miljöskäl, men enligt Naturvårdsverkets bedömning är det inte lämpligt att införa strängare krav än MKB-direktivet för att jämna ut skillnader i krav mellan olika branscher, då det inte finns miljöskäl för att införa strängare krav än EU.

Vidare har länsstyrelsens kontaktperson framfört att IED-verksamheter bör kategoriseras som ”Alltid BMP”. Naturvårdsverket anser inte att det motiverat att på förhand besluta att alla IED-verksamheter ska placeras i kategorin ”Alltid BMP”. EU:s regler om miljökonsekvensbeskrivning respektive industriutsläppsverksamheter är inte harmoniserade utan gäller parallellt. Se avsnitt 4.1.4. Naturvårdsverket har dock särskilt beaktat om verksamheterna utgör både A-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen och industriutsläppsverksamheter.

KOMMUNER

Under arbetet med regeringsuppdraget har Naturvårdsverket varit i kontakt med ett antal större och mindre kommuner för att ta reda på hur de tillämpar 26 a § FMH, dvs. behovsbedömning för anmälningspliktiga verksamheter. Flera av kommunerna har uppgett att de inte har någon erfarenhet de senaste åren av de ärendetyper som omfattas av bestämmelsen. Naturvårdsverket har inte fått kännedom om att de kommunala tillsynsmyndigheterna vid något tillfälle förelagt en verksamhetsutövare att söka tillstånd mot bakgrund av en bedömning av betydande miljöpåverkan.

7 Konsekvenser

I detta avsnitt görs en sammanfattning av konsekvenserna av de förslag som redovisas i denna skrivelse. Mer utförliga beskrivningar av konsekvenserna finns i bilaga 2 (miljöfarliga verksamheter) och 3 (vattenverksamheter).

7.1 Miljöfarliga verksamheter

I konsekvensutredningen (bilaga 2) jämförs tre olika alternativ: nollalternativet (dvs. att behålla nuvarande kategorisering), det förordade alternativet (dvs. det som föreslås i denna redovisning) och det så kallade minimalalternativet, som innebär ett strikt införande av MKB-direktivet, utan varken över- eller underimplementering. Det sistnämnda alternativet är inte genomförbart utan att regeringen använder bemyndigandet i 6 kap. 21 § miljöbalken i en större utsträckning än idag och än vad Naturvårdsverket uppfattat att regeringen har för avsikt att göra.

7.1.1 Konsekvenser för verksamhetsutövare

Av tabell 1 i avsnitt 6.1 framgår att det är 2 482 verksamheter som flyttas från en kategori till en lägre och 2 494 verksamheter som från en kategori till en högre.

Cirka 1 000 B-verksamheter (vilket motsvarar cirka 20 procent av alla B-verksamheter) flyttas ner från kategori ”Alltid BMP” till ”Behovsbedömning”. Det leder till en stor kostnadsminskning. För C-verksamheterna flyttas ett stort antal verksamheter (cirka 9 procent av totala antalet) ner från kategori ”Behovsbedömning” till ”Inga krav” och cirka 15 procent av totala antalet C-verksamheter flyttas upp från kategori ”Inga krav” till kategori ”Behovsbedömning” om förslagen genomförs. För C-verksamheter som grupp så betyder det en relativt stor kostnadsökning. Kostnadsförändringarna beror till stor del på nedflyttningen av B-verksamheter från kategori ”Alltid BMP” till kategori ”Behovsbedömning” och på nettoförflyttningen av C-verksamheter från kategori ”Inga krav” till ”Behovsbedömning”.

Det förordade förslaget innebär att kollektivet verksamhetsutövare totalt sett minskar sina kostnader kopplade till miljöbedömning och MKB med mellan 5 och 8,6 miljoner kronor per år, se tabell 2. Detta kan jämföras med minimalalternativet där kostnadsminskningen uppskattas till 33-59 miljoner kronor.

Konsekvensutredningen inkluderar en känslighetsanalys, som visar att de möjliga besparingarna i alternativen i hög grad beror på antagandet om hur många verksamheter i kategori ”Behovsbedömning” som vid behovsbedömningen antas medföra betydande miljöpåverkan. Det är därför viktigt att påminna om att det endast är riktningen som pekas ut i konsekvensanalysen, inte den absoluta besparingen i sig.

Tabell 3. Årliga kostnadsförändringar när det förordade alternativet jämförs med nollalternativet (MSEK). Kategori 1 = Alltid BMP. Kategori 2 = Behovsbedömning. Kategori 3 = Inga krav.

Kategoriflytt från nollalternativet till det förordade alternativet	A	B	C	Total ökning/minskning
1 till 2	(-0,9)-(-1,0)	(-19,4)- (-34,9)	0	(-20,3) - (-35,9)
1 till 3	0	0	0	0
2 till 1	0,2	0,1- 0,2	0	0,3- 0,4
2 till 3	0	0	(-19,1)- (-34,5)	(-19,1)-(-34,5)
3 till 2	0	0	34,1-61,4	34,1-61,4
			Totalt	(-5,0)-(-8,6)

7.1.2 Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner

Förslaget innebär en ökning av A- och B-verksamheter i kategori ”Behovsbedömning”, drygt 1 000 stycken fler jämfört med nollalternativet. Det kommer rimligtvis att leda till att länsstyrelsens arbetsbörda för undersökningssamråd och beslut om betydande miljöpåverkan ökar. Det har inte kunnat fastställas om, och i så fall hur mycket denna ökade arbetsbörda kompenseras av en minskad arbetsbörda i senare skeden i processen.

Förslaget innebär att de kommunala nämnderna (tillsynsmyndigheten), i fler anmälningssärenden än idag, kommer att behöva ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10-13 §§ miljöbedömningsförfordningen och pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas. Orsaken är att 19 bestämmelser med C-verksamheter i MPF flyttas från kategori ”Inga krav” till ”Behovsbedömning”, och endast en bestämmelse flyttas från kategori ”Behovsbedömning” till ”Inga krav”. Det medför att arbetsbördan för att handlägga anmälningar sannolikt kommer att öka. Kommunerna har möjlighet att finansiera den ökade arbetsbördan via avgifter.

7.1.3 Konsekvenser för miljöskyddet

Naturvårdsverket bedömer att förslaget kan genomföras med ett bibehållet miljöskydd. Eftersom fler C-verksamheter än idag kommer att omfattas av krav på underlag för och bedömning av betydande miljöpåverkan, bör detta leda till ett något förbättrat miljöskydd. Förslaget att minska antalet tillståndspliktiga verksamheter som i föreskrift alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan bör inte påverka miljöskyddet. Detta eftersom frågan om betydande miljöpåverkan

istället ska bedömas från fall till fall, och beslut om betydande miljöpåverkan fattas när verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

7.2 Vattenverksamheter

Det är svårt att bedöma hur många ärenden som träffas av de föreslagna bestämmelserna om vilka verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Det går därför inte att dra några kvantitativa slutsatser om kostnadsökningar eller besparingar när det gäller tillståndspliktiga vattenverksamheter. Att lägga till färjekajer över listan på sådant som per automatik innebär betydande miljöpåverkan bedöms endast innebära en marginell förändring av det begränsade antalet ärenden som kategoriseras som ”Alltid BMP” för att uppfylla MKB-direktivets krav.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att ett system som till övervägande del bygger på behovsbedömningar i varje enskilt fall inte innebär några risker för ett försämrat miljöskydd.

Den föreslagna bestämmelsen i förordningen om vattenverksamhet syftar till att förtydliga att en bedömning av frågan om betydande miljöpåverkan ska ske för dessa anmälningspliktiga vattenverksamheter. I de fall prövningsmyndigheten kommer fram till att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan föreläggs verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

Sammanfattningsvis bedöms Havs- och vattenmyndighetens förslag varken innebära några betydande merkostnader eller besparingar för vare sig myndigheter eller verksamhetsutövare.

8 Källförteckning

Avfallsdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall.

Dutch dykes-målet: Dom den 24 oktober 1996, C-72/95, Kraaijeveld mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (miljöbedömning vid ändring av bilaga II-projekt; i detta fall anläggande av diken)

Esbo-konventionen: FN:s och UNECE:s konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, 1992.

EU 2015. Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive. ISBN 978-92-79-48090-4.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 99/31/EG om deponering av avfall.

EU-kommissionen 2003. Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning och inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [direktiv 86/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG] den 23 juni 2003.

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, 1992.

Industriutsläppsdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp

Kommissionen mot Irland: Dom den 21 september 1999, C-392/96, kommissionen mot Irland (uppdelning av projekt för att kringgå storleksbegränsningar, kumulativa effekter)

Kommissionen mot Italien: Dom den 23 november 2006, C-486/04, Kommissionen mot Italien (urvalsförfarandet för bilaga II-projekt, tolkning av begreppet ”bortskaffande av avfall”)

Kommissionen mot Spanien: Dom den 16 september 2004, C-227/01, kommissionen mot Spanien

MKB-direktivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Naturvårdsverket, 2016. Vägledning om industriutsläppsbestämmelser. Rapport 6702.

Proposition 2016/17:200 om miljöbedömningar.

Remiss av promemoria med förslag till ändrade bestämmelser för vattenmiljö och vattenkraft, Miljö- och energidepartementet, 2017. Dnr M2017/01639/R.

Riokonventionen: FN:s konvention om biologisk mångfald, 1992.

SFS 1998: 899. Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

SFS 1998:808. Miljöbalk.

SFS 1998:905. Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar.

SFS 2013:251. Miljöprövningsförordning.

WWF-målet: Dom den 16 september 1999, C-435/97, WWF och andra (miljöbedömning av projekt i bilaga II)

Århuskonventionen: FN:s och UNECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor, 1998.