

Miljöbalkskommitténs delbetänkande En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 23 april 2004, förlängd till 30 april 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas borgarrådet Billströms (s) förslag till yttrande.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Ärendet

Miljöbalkskommittén redovisar i föreliggande delbetänkande förslag till förenklingar inom följande områden; förfarandet vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar (MKB), prövningen vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter, prövningen av täkter och regeringens tillåtighetsprövning av stora miljöstörande projekt. Sammanfattning av delbetänkandet redovisas i *bilaga 2*.

Kommitténs förenklingsförslag går i korthet ut på följande:

Vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar skall de formella kraven vara flexibla för att bättre kunna anpassas till det aktuella ärendet samtidigt som ett mindre omfattande samrådsförfarande föreslås. Kraven skall dessutom anpassas till den nivå som gäller inom våra grannländer samt vissa EU-länder. Verksamhetsutövare skall dessutom ges möjlighet att rådgöra med tillsynsmyndigheten om vad miljökonsekvensbeskrivningen bör innehålla, detta för att snabbare inkomma med ett fullgott beslutsunderlag samt undvika krav på kompletteringar sent i tillståndprocessen från myndigheten.

Möjlighet skall ges att ansöka om påbyggnadstillstånd till sådana ändringar i verksamheten som inte innebär en betydande miljöpåverkan. En viktig förutsättning är dock att möjlighet ges för myndigheten att överblicka och uppdatera de villkor som sammantaget gäller för verksamheten.

Vissa vattenverksamheter som idag är tillståndspliktiga föreslås bli anmälningspliktiga till länsstyrelsen. Kommittén har utarbetat en lista på vilka verksamheter som föreslås bli anmälningspliktiga.

Täktverksamhet tillståndsprövas idag enligt särskilda regler i miljöbalkens 12 kap. parallellt med den i övrigt tillståndspliktiga verksamhet som brukar bedrivas vid täkter såsom sortering och krossning av material. Detta innebär en dubbel prövning av verksamheten. Kommittén föreslår att täktverksamhet prövas enligt samma regler som övrig miljöfarlig verksamhet och tas upp i listorna över tillstånds- och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Nuvarande obligatoriska tillåtighetsprövning av regeringen av ett stort antal verksamheter, ofta av mindre betydelse, föreslås framgent enbart avse infrastrukturobjekt. Möjligheten för regeringen att i enskilda fall förbehålla sig prövningsrätten skall finnas kvar.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till Stockholms Näringslivskontor AB, stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Vatten AB, stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden och Stockholms Hamn AB.

Stockholms Näringslivskontor AB anser att förslagen som presenteras i delbetänkandet är ett steg i rätt riktning och det är positivt att departementet vill att förändringarna genomförs skyndsamt.

Stadsledningskontoret tillstyrker i huvudsak miljöbalkskommitténs delbetänkande eftersom det innebär viktiga förenklingar och effektiviseringar i handläggningen av ansökningar och anmälningar enligt miljöbalken. De eventuella kostnadsökningarna samt möjligheter till finansiering för kommuner behöver belysas bättre mot bakgrund av kommitténs förslag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är i huvudsak positiv till förändringarna som bör ge en viss effektivitetshöjning och ökad snabbhet i tillståndsprövningen. Förvaltningen har dock två principiella invändningar; avstyrka användningen av anmälningsinstitutet och förorda förenklad tillståndsprövning samt att miljöbalksöversynen redovisas på ett sätt som gör det möjligt att få ett helhetsperspektiv.

Stockholm Vatten AB är positiv till förslaget i sin helhet.

Stadsbyggnadsnämnden är positiv till att man nu lämnar förslag på en effektivare miljöprövning.

Gatu- och fastighetsnämnden tillstyrker samtliga förslag, men efterlyser en översyn av kapitel 10 i förhållande till andra kapitel i balken, där stora oklarheter finns.

Stockholms Hamn AB välkomnar övergripande den översyn som Miljöbalkskommittén genomfört.

Mina synpunkter

Jag anser att Sverige har varit en föregångare när det gäller miljöprövning som har bidragit till förhållandevis samordnad och god insikt om miljökonsekvenser i samhället och också varit förebild för utvecklingen av EG:s direktiv på området varav det senaste är SMB-direktivet, rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan som ännu inte införlivats i svensk rätt. Harmoniseringar i förhållande till EG-direktiven bör därför inte omfatta ambitionsnivåer. Däremot krävs författningsändringar för att omfatta projekt, speciellt inom fastighets- och byggsektorn där Sverige inte uppfyller sina skyldigheter enligt EG:s MKB-direktiv. Utredningens konstaterande att det skulle behövas ett gemensamt system för att fånga upp de olika projekt (enligt olika lagrum) som ska genomgå miljökonsekvensbeskrivningar är befogad. Jag välkomnar en sådan samordning och biträder utredningens förslag om att en möjlig utgångspunkt är att låta miljöbalkens 6 kap. bli utgångspunkten för all miljökonsekvensbedömning.

Kommitténs slutsats att förenkla miljöprövningar, dvs. sänka ambitionsnivån samt att utöka anmälningsplikten i stället för att som nu tillståndspröva bygger på att det är långa handläggningstider i domstolarna och hos statliga och kommunala myndigheter.

Att ändra lagstiftningen av den anledningen är fel väg att gå. Istället borde krav ställas på domstolarnas och länsstyrelsernas arbetsätt och resurser så att lagen kan upprätthållas och så att domstolar och rättsliga instanser handlägger ärenden inom rimlig tid. Det finns en risk för att effektiviseringen och rationaliseringen går för långt och kan i detta fall leda till att miljöhänsyn i olika skeden inte beaktas i den mån som var lagstiftarens mening enligt miljöbalkens förarbeten och intentioner.

I delbetänkandet föreslås bl.a. att minska antalet "stora" miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Ju mer information som beslutsfattare har desto bättre är förutsättningarna för att rätt avvägningar görs då beslut fattas. Att nu försvaga MKB:s betydelse är fel väg att gå anser jag.

Jag biträder däremot utredningens förslag att i vissa fall korta samrådsprocesserna och utöka rådgivningen i förväg till verksamheter bl.a. i de fall en verksamhet redan omfattas av obligatoriska krav på miljökonsekvensbedömning.

Vidare föreslås det i delbetänkandet att fler verksamheter ska bli anmälningspliktiga istället för tillståndspliktiga. Det innebär att administration och tillsyn överförs från staten till kommunerna. Delbetänkandet är på denna punkt oklart då det gäller frågan om eventuell statlig kompensation eller annan metod för att finansiera kommuners utökade ansvarsområde.

Att förespråka en ökad anmälningsplikt kan både utifrån effektivitet och rättslig synpunkt motverka sina egna syften. Ett exempel på detta är när en verksamhetsutövare lämnar in en anmälan samtidigt som de startar verksamheten. I utredningen kan det ju sedan visa sig att verksamheten har stor negativ miljöpåverkan och därför måste flyttas, ändras eller läggas ner. Detta måste i ett sådant fall regleras i efterhand med hjälp av förelägganden, vilket kan förorsaka verksamhetsutövare mer skada än nuvarande system och det kan också bli dyra och långdragna rättsliga processer. Istället borde verksamheten först prövas av ansvarig myndighet för att få ett tillståndsbeslut innan verksamheten startar. Därför anser jag liksom miljöförvaltningen att förenklad tillståndsprövning är att föredra framför bara en anmälan av verksamheten.

I kommitténs fortsatta arbete är det viktigt att samordning med PBL-kommittén sker på ett fördjupat plan så att det blir möjligt att göra helhetsbedömningar av förändringar i de båda lagarna. Miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL) har ju delvis samma tillämpningsområden.

Jag föreslår härmed att borgarradsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen översänds denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 22 april 2004

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarradsberedningen föreslår på förslag av borgarrådet *Annika Billström* (s) kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen överlämnas borgarrådet Billströms (s) förslag till yttrande: Miljöbalkskommitténs delbetänkande innebär viktiga förenklingar och effektiviseringar av handläggningen av ansökningar och anmälningar enligt miljöbalken. Enligt förslaget kommer dock staten att minska sitt engagemang i miljötillsynen genom att i vissa fall föra över ansvaret för tillsynen från

länsstyrelser till kommuner. Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder kommer därmed att ytterligare belastas med tillsynsobjekt. Delbetänkandet är på denna punkt oklar då det gäller frågan om eventuell statlig kompensation eller annan metod för att finansiera kommuners utökade ansvarsområde inom miljötillsynen. Det är viktigt att staten genom förenklingar för de statliga organen inte övervältrar kostnader på kommunerna.

Kommittén vill harmonisera och minska den ambitionsnivåsänkning som Sverige har valt för antalet objekt som ska föregås av en miljökonsekvensbeskrivning. De typer av verksamheter som ska omfattas ska vara de som är obligatoriska enligt EG- direktivet. För dessa ska en fullständig miljökonsekvensbeskrivning göras. För övriga ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas som tillgodoser behovet för aktuell prövning. Denna ambitionsnivåsänkning kan accepteras eftersom den syftar till en ökad fokusering på väsentligheter och en mer konkurrensneutral miljöbedömning för stora, internationella verksamheter för vilka den svenska ambitionsnivån kan uppfattas som ~~Kommitténs förslag är att~~ begränsa antalet samråd till endast ett tycker vi är ett bra förslag. Det är fördelaktigt för alla parter att bara ha ett samrådsförfarande.

De förslag som kommittén lämnar för prövningen vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter uppfattar vi som lämpliga.

I kommitténs fortsatta arbete är det viktigt att samordning med PBL-kommittén sker på ett fördjupat plan så att det blir möjligt att göra helhetsbedömningar av förändringar i de båda lagarna då Miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL) ju har delvis samma tillämpningsområden.

Avlastningen av regeringen av huvuddelen av tillåtlighetsfrågorna framstår som tekniskt välavvägd genom att endast infrastrukturprojekten kvarstår. Flyttningen till miljödomstolsprövning bör kunna förenkla och effektivisera tillståndsprocessen.

Sammantaget är miljöbalkskommitténs förslag angelägna för att miljöbalken ska bli ett bra verktyg för en bättre miljö.

Vi föreslår härmed att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta att som svar på remissen överlämna denna promemoria samt att protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Reservation anfördes av borgarråden *Viviann Gunnarsson* och *Margareta Olofsson* (v) med hänvisning till föredragande borgarrådets förslag till beslut.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Miljöbalken har utvecklats till ett stort hinder för tillväxt, byggande och utveckling i Stockholm. En omfattande byråkrati och långa handläggningstider är ännu så länge de mest konkreta resultatet av miljöbalken.

Enligt moderaternas uppfattning är problemen med miljöbalken betydligt djupare än att de kan kallas för "barnsjukdomar", som utredningen gör. Balken är i grunden feltänkt och behöver göras om på ett flertal centrala punkter.

Det är därför viktigt att arbetet med ytterligare förenkla och ta bort onödiga och krångliga regler i miljöbalken fortsätter och intensifieras.

ÄRENDET

Regeringen tillsatte i december 1999 en parlamentariskt sammansatt kommitté - Miljöbalkskommittén - med uppdrag att utvärdera tillämpningen av den samma år beslutade miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. Genom tilläggsdirektiv den 8 maj 2003 har regeringen uppdragit åt kommittén att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen. Delbetänkandet redovisar möjligheter att effektivisera miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation. Detta är det fjärde delbetänkandet från miljöbalkskommittén.

I delbetänkandet lämnas förslag som är inriktade på miljöprövningens första skeden, från den första myndighetskontakten till beslut i första instans. Förslagen gäller bland annat förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, anmälningssplikt istället för tillståndsplikt för vissa vattenverksamheter, prövningen av täkter samt regeringens tillåtelseprövning av vissa verksamheter.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till Stockholms Näringslivskontor AB, stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Vatten AB, stadsbyggnadsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden och Stockholms Hamn AB.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 mars 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Ärendet är, förutom till stadsledningskontoret, remitterat till miljö- och hälsoskyddsnämnden, gatu- och fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholm Vatten, Stockholms Hamn och Näringslivsbolaget. Stadsledningskontoret har haft underhandskontakter med flertalet remissinstanser. Förvaltningarna och bolagen välkomnar förslaget till en effektivare miljöprövning. Miljöprövningen har särskilt brett juridiska avdelningen inom stadsledningskontoret att särskilt granska förslaget. Juridiska avdelningen har förklarat att man tillstyrker förslaget och anser att det är välkomna förenklingar av miljöprövningar.

En allmän synpunkt bland remissinstanserna är att miljöbalken i många fall har inneburit ett utökat administrativt arbete utan att för den skull gagna miljöförbättringar, samtliga remissinstanser är därför positiva till kommitténs förslag om att skyndsamt genomföra de föreslagna förändringarna. Gatu- och fastighetskontoret efterlyser att kommittén framöver gör en översyn av 10 kap miljöbalken (som berör förorenade områden) och dess förhållande till övriga delar av balken. Även förslaget om förenklat förfarande vid vattenverksamheter ses som positivt av Stockholm vatten och Stadsbyggnadskontoret. Vid underhandskontakter med miljöförvaltningen anser de att lagen behöver tydliggöras när det gäller vilken part som skall bära kostnaderna för påbyggnadstillstånd och att principen bör vara att verksamheten skall bära denna kostnad. Stadsledningskontoret tillstyrker i huvudsak miljöbalkskommitténs delbetänkande "En effektivare miljöprövning" eftersom det innebär viktiga förenklingar och effektiviseringar i handläggningen av ansökningar och anmälningar enligt miljöbalken. Stadsledningskontoret anser dock att nedanstående frågeställning behöver belysas tydligare.

Enligt förslaget kommer staten att minska sitt engagemang i miljötillsynen genom att i vissa fall föra över ansvaret för tillsyn från länsstyrelser till kommuner. Kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder utför redan idag den största delen av miljötillsynen och kommer genom förslaget att ytterligare belastas med tillsynsobjekt. Miljöbalkskommitténs delbetänkande är oklart då det gäller frågan om eventuell statlig kompensation eller annan metod för att finansiera

kommunernas utökade ansvarsområde inom miljötillsynen. Det är viktigt att staten genom förenklingar för de statliga organen inte övervältrar kostnader på kommunerna.

Stadsledningskontoret är positivt till det arbete som pågår inom PBL-kommitténs ram för att förbättra samordningen mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Även Naturvårdsverket har i uppdrag att göra en översyn av vilka verksamheter som framöver ska vara tillståndspliktiga respektive anmälningspliktiga enligt miljöbalken, med inriktning mot att överföra verksamheter som är tillståndspliktiga till att bli anmälningspliktiga. Eftersom tillstånd sökes hos länsstyrelsen, medan anmälan sker till kommunen, kommer detta att påverka de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämndernas arbetsbelastning ytterligare varför frågan om finansiering även i detta sammanhang behöver belysas och diskuteras vidare.

Stockholms Näringslivskontor AB har endast lämnat en kontorsremiss och kommer senare att lämna det till styrelsen som ett anmälningsärende.

Näringslivskontorets synpunkter

Kort om förslagen:

Ett mer flexibelt system för miljökonsekvensbedömning

Slutsatserna är att dagens regler beträffande miljökonsekvens-beskrivningar i alltför hög grad ställer specificerade krav på förfarandet och innehållet och att det finns behov av ett större utrymme för anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Det ställs i dag krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar i betydligt fler fall i Sverige än i andra EU-länder.

Därför föreslås en harmonisering till vad som gäller i andra länder. De specificerade och formaliserade kraven skulle därmed enbart gälla vid prövningen av nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna - de som omfattas av EG:s obligatoriska krav och de som bedöms ha en betydande miljöpåverkan som motsvarar dessa verksamheter.

Ett enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivningar

Enligt nuvarande regler skall en sökande ta fram en miljökonsekvens-beskrivning och hålla ett tidigt samråd med länsstyrelsen och de enskilda som närmast berörs av verksamheten. Därefter skall länsstyrelsen alltid fatta ett beslut som anger om den sökta verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte.

Nu föreslås att det för samtliga verksamheter - oavsett om de omfattas av EG:s krav på en obligatorisk miljökonsekvensbedömning eller inte - ställs krav på endast ett samråd innan miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan ges in till tillståndsmyndigheten. För stora verksamheter som omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning bör även i fortsättningen samrådets omfattning anges i lag.

Bättre beslutsunderlag tidigt i processen

Många verksamhetsutövare har framfört synpunkter på att miljö-prövningen fördröjs genom att myndigheterna alltför sent i processen kräver kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag från sökanden.

Nu föreslås att kungörandet av ansökan inklusive miljökonsekvens-beskrivning i princip skall innebära att tillståndsmyndigheten bedömt att beslutsunderlaget från sökanden är tillräckligt för att allmänheten, remissinstanserna och tillståndsmyndigheten själv skall kunna genomföra prövningen av projektet och ta ställning till ansökan.

Ett enklare förfarande vid prövningar av ändringar och utökningar av befintliga miljöfarliga verksamheter

Tidigare förekom att tillstånd till ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter meddelades i form av så kallade påbyggnadstillstånd. Det innebär att enbart ändringen eller utökningen prövades - inte hela verksamheten.

Eftersom det numera är betydligt vanligare med utbyggnader och ändringar av befintliga anläggningar än rena nyetableringar anser departementet att det är angeläget från effektiviseringssynpunkt att tillståndsprövningen kan förenklas till att bara avse ändringen. En viktig förutsättning är att möjligheterna att överblicka och uppdatera de villkor som sammantaget gäller för en verksamhet som helhet måste förbättras.

Departementet föreslår att man skall kunna lämna påbyggnadstillstånd till sådana ändringar som inte innebär en betydande miljöpåverkan.

Anmälningsskyldigheten i stället för tillståndsskyldigheten för vissa vattenverksamheter

För att förenkla för verksamhetsutövarna, för att avlasta miljödomstolarna och för att få ett mer enhetligt provningssystem föreslås att vissa mindre vattenverksamheter i fortsättningen skall anmälas till länsstyrelsen. Anmälningsskyldigheten ersätter tillståndsskyldigheten för verksamheter av de typer och storlekar som anges i en särskild lista.

Tydligare tillståndsprövning av täkter

Det finns formella brister och oklarheter när det gäller reglerna för provningen. Det går exempelvis inte att föreskriva att beslutet skall gälla omedelbart och det finns oklarheter i beslutets rättskraft och när det gäller möjligheterna att ompröva villkoren. För att lösa dessa problem föreslår departementet att täkter skall provas enligt de regler som gäller för miljöfarliga verksamheter och tas upp i listorna över tillstånds- och anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter.

Regeringens obligatoriska tillståndsprövning begränsas till enbart infrastrukturprojekt

För att förenkla och förkorta tiden för miljöprovningen av några av de allra största verksamheterna föreslår departementet att den obligatoriska regleringsprovningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken i fortsättningen bara skall avse infrastrukturprojekt. Möjligheten för regeringen att i ett enskilt fall förbehålla sig provningen skall finnas kvar, liksom skyldigheten för myndigheter och kommuner att underrätta regeringen om sådana verksamheter som bör tillståndsprövas av regeringen.

Näringslivskontoret anser att de förslag som presenteras i Miljödepartementets delbetänkande är positiva för Stockholms företag.

Förslagen gäller miljöbalkens bestämmelser och får betydelse för verksamheter som provas enligt denna lag. Samtidigt är många andra lagar kopplade till miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar och förslagen får betydelse även för verksamheter som provas enligt dessa lagar.

Förenklingarna är ett tillväxtvänligt steg i rätt riktning och det är positivt att departementet vill att förändringarna genomförs skyndsamt.

Det är också glädjande att departementet tagit till sig kritiken mot miljöbalken och de långa handläggningstider och omfattande byråkrati vid tillståndsprövningen som den skapar. Såsom regelverket ser ut idag kan det leda till att investeringar som är till gagn för såväl samhällsekonomi som miljöskydd inte blir av. Miljöbalken motverkar i dessa fall sitt eget syfte om att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö.

Kontoret vill också passa på att upplysa om att det pågår ett arbete på andra håll som syftar till att effektivisera miljöprovningen. PBL-kommittén har i uppdrag att utreda möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Inom Naturvårdsverket pågår en översyn av vilka miljöfarliga verksamheter som i fortsättningen bör vara tillståndsrespektive anmälningsskyldiga. Avsikten är att generellt sett flytta verksamheter till lägre provningsnivå.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 23 mars 2004 enligt kontorets förslag att överlämna kontorets utlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 februari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

SAMMANFATTNING

Miljöbalkskommittén har redovisat ett väl underbyggt delbetänkande med förslag till angelägna förändringar av miljöbalken. Kontoret tillstyrker samtliga förslag, men efterlyser en översyn av kapitel 10 i förhållande till andra kapitel i balken, där stora oklarheter finns.

Remissen

I delbetänkandet lämnas förslag som är inriktade på miljöprovningens första skeden, från den första myndighetskontakten till beslut i första instans. Förslagen gäller bland annat förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, anmälningsskyldigheten för tillståndsskyldighet för vissa vattenverksamheter, provningen av täkter samt regeringens tillåtelseprovning av vissa verksamheter.

Förslaget beträffande förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar innebär en bättre anpassning till EU-rätten samt en harmonisering till vad som gäller i vissa andra EU-länder. Ett mindre omfattande samrådsförfarande föreslås samt en anpassning av innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen till förhållandena i det enskilda fallet.

Möjligheten att tillståndspröva mindre ändringar i ett befintligt tillstånd för anläggningar eller verksamheter föreslås återinföras under specificerade förutsättningar.

En förändring av den hittills obligatoriska tillståndsskyldigheten för vattenverk-samhet vid miljödomstol föreslås genom att mindre vattenverksamheter enligt specificerad lista, skall anmälas till länsstyrelsen.

Nuvarande särbestämmelser och dubbelprovning av täkter föreslås utgå och skall ske enbart enligt miljöbalkens regler.

Nuvarande obligatoriska tillåtelseprovning av regeringen av ett stort antal verksamheter, ofta av mindre betydelse, föreslås enbart avse infra-strukturobjekt. Möjligheten för regeringen att i enskilt fall förbehålla sig provningen skall finnas kvar.

Kontorets synpunkter

Miljöbalkskommittén har på ett sedvanligt kunnigt och ingående sätt analyserat de förändringar som föreslås. Kontoret tillstyrker samtliga förslag och anser dem vara mycket angelägna för att miljöbalken skall bli ett verktyg för en bättre miljö. Vi delar den uppfattning som bland annat framförs i utredningen, att balken hittills snarare har medfört en ökad miljöadministration än en bättre miljö. Flertalet direkta felaktigheter har åtgärdats i tidigare delbetänkande och med detta delbetänkande kan ytterligare steg tas för att skapa en fungerande miljöbalk.

Kontoret efterlyser dock i likhet med tidigare remissyttranden en samlad översyn av miljöbalkens kapitel 10, förorenade områden, i förhållande till kap.9 miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt kap. 15 avfall och producentansvar med tillhörande förordningar. Nuvarande lagstiftning är ett otympligt regelsystem där oklarheter eller motsägelser ger upphov till skilda tolkningar vilket innebär svårigheter att genomföra rening av förorenad jord och sediment på ett effektivt sätt.

Stockholms Hamn AB:s styrelse beslutade den 11 mars 2004 att som svar på remissen överlämna och återropa upprättat tjänsteutlåtande.

Stockholms Hamn AB:s tjänsteutlåtande daterat den 9 mars 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Stockholms Hamnar är en koncern i vilken bl. a Stockholms Hamn AB, Roslagshamnar AB och Nynäshamns Hamn AB ingår. Hamnen bedriver hamnverksamhet i Stockholm, Kapellskär och Nynäshamn.

Då miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes tillståndsplikt för hamnar med kajer av en viss storlek (möjlighet att ta emot fartyg med en bruttodräktighet av minst 1350). Tidigare miljöskyddslag omfattade inte hamnverksamheter. Tillståndsplikten som infördes omfattar anläggande och drift av hamn. Befintliga hamnar medgavs tid att ansöka om tillstånd till den 31 december 2004 och senare har denna tid förlängts till den 31 december 2005.

Stockholms Hamnar har under 2002 och 2003 inlämnat tillståndsansökningar för Kapellskärs respektive Nynäshamns hamn. Tillståndsprövningen av hamnarna i Stockholm kommer innefatta fyra tillståndsprövningar. Ansökningarna kommer att inlämnas till Länsstyrelsen sommaren 2004.

Bifogat biläggs sammanfattningen av remissförslaget. Remissmaterialet finns även att tillgå på regeringens hemsida: www.miljo.regeringen.se (klicka vidare på ”propositioner”) och SOU 2003:124.

Synpunkter

Inledningsvis vill Hamnen framhålla vikten av likabehandling inom EU:s regelsystem. Genom miljöbalken har införts tillståndsplikt inte endast för anläggande av hamn utan även för drift av hamn. Tillståndsplikt för drift av hamn har inte införts av övriga medlemsstater. Detta innebär konsekvenser för utvecklingen av hamnar, de regioner som har hamnar och mellan länder.

Övergripande välkomnar vi den översyn som Miljöbalkkommittén genomfört. Förslaget till ändring av miljöbalken rör till stora delar frågor om att effektivisera ledtiden från det att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) upprättas till att det färdiga beslutet meddelas. Det är fördelaktigt för alla parter att bara ha ett samrådsförfarande.

Vidare kan även poängteras att Hamnen delar uppfattningen om att verksamheter som innefattas av det obligatoriska kravet på miljökonsekvensbeskrivning inte behöver ytterligare beslut om att verksamheten kan medföra betydande miljöpåverkan.

Som tillståndspliktig verksamhetsutövare vill Hamnen särskilt framhålla följande rörande förslaget:

- Det är viktigt att tiden från det att ansökan om tillstånd inlämnas till beslut meddelats är så kort som möjligt. Handläggningstiden kan få stora konsekvenser för den enskilda verksamhetens konkurrenskraft och regionens möjlighet till tillväxt och utveckling. Vidare kan detta komma att strida mot att kunna åstadkomma en hållbar utveckling och låta förnyad teknik samt kunskap komma verksamheten tillgodo under detta ”stillestånd”.
- Hamnen anser att en bredare samverkans strategi mellan olika Länsstyrelser krävs för att uppnå att alla har en samsyn i hur olika verksamhetsutövare ska uppfylla kraven. Genom detta kan konkurrenssituationer länsvis mellan företag p.g.a. olika tolkningar och bedömningar minskas.
- Hamnen anser att förslaget om att verksamhetsutövaren vart 5:e år ska inkomma med en bedömning om uppsatta villkor uppfyller miljöbalkens krav inte bör genomföras. Enligt Hamnen bör detta göras av den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten. Tillsynsmyndigheten bör i dialog med respektive verksamhet utvärdera eventuella förändringar och behov av ändrade villkor.
- I betänkandet lämnas inga förslag till tidsgränser för vilken tid handläggningen hos myndigheterna får ta. Skälet som angetts är att ”det är alltför oklart vad som skulle gälla vid ett tidsöverskridande och vilka konsekvenser ett sådant system skulle få”. Hamnen anser att detta kan äventyra rättsäkerheten för hela systemet. Självklart kan ett

tidsåtgången bero på ett antal faktorer men det är väsentligt att tillräckliga resurser ges för att minimera tidsåtgången så långt som möjligt. En tänkbar lösning är att det i allmänna råd slås fast hur lång "normal-tiden" ska vara hos olika myndigheter så att verksamhetsutövare har möjlighet att bedöma omfattningen av en prövning i tid.

- Avslutningsvis vill Hamnen framhålla att förslaget om att mindre vattenverksamheter skulle kunna vara anmälningsärende hos Länsstyrelsen är bra. Det är dock viktigt att återigen framhålla vikten av att tillräckliga resurser finns så att inte ledtiderna för tillståndsärenden ytterligare försenas i och med detta.

Stockholm Vatten AB:s tjänsteutlåtande daterat den 22 mars 2004 har i huvudsak följande lydelse. Tjänsteutlåtandet kommer senare som ett anmälningsärende till styrelsen den 29 april.

Stockholm Vattens synpunkter

Stockholm Vatten välkomnar förslaget, vars syfte är att föreslå effektiviseringar och förenklingar av miljöprövningsförfarandet, utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts.

Stockholm Vatten är positiv till förslaget i sin helhet.

Miljöprövning enligt miljöbalken är idag krånglig och tar för lång tid. Detta får negativa återverkningar på olika sätt. Det är tex svårt att planera och genomföra upphandlingar av tjänster och entreprenader för utförandet av projekt som är föremål för en miljöprövning. Lagen om offentlig upphandling innehåller tidsfrister som måste följas och tidplanen för igångsättning och genomförandet av miljöprojektet spricker om själva prövningsförfarandet drar ut på tiden.

Förslaget löser det vanligaste föreliggande fallet vid vattenmiljöprojekt, då vissa mindre ändringar sker i en befintlig verksamhet, där tillstånd redan finns. Detta sker genom återinförandet av möjligheten till en begränsad omprövning av själva ändringen (påbyggnadstillstånd). Dessutom skall det i de vanligast fallen räcka med att vattenverksamhet, tex ledningsläggning i ett vattenområde, anmäls till länsstyrelsen. Kravet på dispens från strandskyddet finns kvar, men en prövning av detta bör kunna gå snabbt och smidigt hos länsstyrelserna. Att en vattenverksamhet bara behöver anmälas till länsstyrelsen innebär en förenkling. Miljökonsekvensbeskrivningar har sitt ursprung i ett EG-direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar. Det finns, som kommittén funnit, inte några sakliga skäl för varför Sverige skall ha ett omständigare förfarande än tex grannländerna Finland och Danmark. Det bör, precis som i grannländerna, finnas en större flexibilitet i systemet med utrymme för anpassning till förhållanden i det enskilda fallet.

För att få bedriva vattenverksamhet krävs att verksamhetsutövaren har rådighet över vattenområdet där verksamheten ska bedrivas. Det behövs således ett tillstånd från ägaren av vattenområdet. Kommittén fastslår att länsstyrelsen inte bör pröva en frågan om rådighet över vatten i ett anmälningsärende. Här uppkommer en ändring i förhållande till gällande rätt eftersom miljödomstolen beaktar rådighetsfrågan i sitt beslut och ett sådant beslut får rättskraft gentemot ägaren av vattenområdet och tredje man. Denna ändring kan dock accepteras.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslöt den 23 mars 2004 enligt förvaltningens förslag; att tillstyrka utredningens förslag i huvudsak, att avstyrka användningen av anmälningsinstitutet och förordna förenklad tillståndsprövning samt att kräva att miljöbalksöversynen redovisas på ett sätt som gör det möjligt att få ett helhetsperspektiv.

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna *Reine Meyer-Strömberg*, *Per Aldeborg*, *Ulla Jöhnke* och *Gunnar Björkman* samt tjänstgörande ersättaren *Abdul Katumba* (alla s), ledamoten *Rolf Brattström* (v) och ordföranden *Viviann Gunnarsson* (mp), *bilaga 1*.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 mars 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens synpunkter

Allmänt

De föreslagna förändringarna av balken anser förvaltningen bra och väl ägnade att i huvudsak genomföra snarast. De tillstyrks alltså i princip. I fråga om vissa frågor vill förvaltningen emellertid föreslå andra lösningar och i något fall diskuteras den valda lagstiftningstekniken. Förvaltningen är medveten om att förslagen ska gälla under tiden fram tills kommittén lämnat sina förslag i dels ett delbetänkande den 31 mars 2004 dels i ett slutbetänkande den 30 juni 2005 och att lösningarna kan komma att ändras i framtiden.

Förvaltningen anser att vad utredningen anfört om den kommande reformeringen har stort intresse och har översiktligt tagit del av Naturvårdsverkets förslag till ändringar i tillståndsplikerna och anmälningsplikerna Pröva eller inte pröva rapport 5353. Förvaltningen utgår från att verkets förslag varit känt av utredningen och ingår i en samsyn om reforminriktningen. Denna är emellertid inte okontroversiell.

Det är helt klart att staten minskar sitt engagemang på flera områden inom miljöskyddet och att en ännu tyngre börda läggs på kommunerna. Omfördelningen som föreslås innebär en statlig koncentration till färre stora miljöstörande företag. Samtidigt ges den stora mängden små utsläppsskällor till kommunerna. Sannolikt ökas kommunernas ansvar nu även utsläppsmässigt och är kanske störst totalt sett. Tillsynsutredningen SOU 2002:14 - med uppgift att se över all tillsyn för bättre kontroll och genomförande av demokratiska beslut - citerar kommunförbundets uppskattning av antalet tillsynsobjekt år 2000 till ca 900 000. Av dessa utgjorde endast 120 A-verksamheter med tillstånd från miljödomstol och 3 600 B-verksamheter med tillstånd från länsstyrelse. Förvaltningen anser att ansvarsförändringen är utmanande i en tid när Tillsynsutredningen samt Ansvarskommittén SOU 2003:123 - med uppgift att analysera uppgiftsfördelningen mellan kommuner och stat - intensivt diskuterar en lämplig avvägning och ansvarsfördelning för miljöarbetet mellan å ena sidan staten och å den andra kommunerna. Miljöbalkskommittén visar besvärande litet intresse för sådana effektivitetsperspektiv.

Det kan noteras att kommittén - trots att utredningar vanligen endast brukar uppehålla sig vid förslag till förändringar i lag - ändå lämnar förslag till ändringar i förordningar. Det gör man därför att dessa har så stor betydelse för balken och dess tillämpning vid en helhetsbetraktelse. Förvaltningen anser att detta är ett allvarligt tecken på att balkens extrema ramlagskaraktär verkar hindrande för rationell lagstiftning som metod men att den även ur ett tillämpningsperspektiv är olämplig. Alltför mycket viktigt har lagts i förordningstext, tex. förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd där förarbeten och vägledande material saknas vilket medför svårigheter ur ett tillämpningsperspektiv. Samtidigt kunde mycket av lagtext lämpligen ligga på förordningsnivå och där är lagtextupplysningar om antalet kopior som ska ges in till domstolar ett typexempel. Kommittén borde ha lämnat förslag till förbättringar menar förvaltningen.

Förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar

Kommittén vill harmonisera och minska den ambitionsnivå Sverige valt för antalet objekt som ska föregås av en miljökonsekvensbeskrivning. De typer av verksamheter som ska omfattas ska vara de som är obligatoriska enligt EG-direktivet, eventuellt med ytterligare några om regeringen så önskar. För dessa ska en fullständig ”stor” miljökonsekvensbeskrivning göras. Begreppet miljökonsekvensbedömning vill kommittén, i likhet med EG-rätten i övriga EG-länder, reservera för summan av MKB och tillståndsprövning. För övriga - vanligen B-företag - ska en MKB upprättas som tillgodoser behovet för aktuell prövning. Kommitténs förhoppning är att detta skulle skapa flexibla MKB som fokuserar på väsentligheter. Länsstyrelsen ska ha kvar befogenheten att besluta om att viss verksamhet ska ha komplett/”stor” MKB om den kan antas ha betydande miljöpåverkan. Den lagfästa remisskyldigheten till tillsynsmyndigheten tas bort men förutsätts ändå upprätthållas av länsstyrelserna!

Förvaltningen accepterar ambitionsnivåsänkningen som syftar till en ökad fokusering på väsentligheter och en mer konkurrensneutral miljöbedömning för stora, mer internationella, verksamheter för vilka den svenska ambitionsnivån kan uppfattas som ett lokaliseringshinder. För infrastrukturanläggningar är motiveringen mindre bärkraftig enligt förvaltningens mening. Länsstyrelsernas prövningsrätt av sådana och deras eventuella betydande miljöpåverkan befaras bli illusorisk då utredningen inte ger något materiellt förslag till prövningsgrunder utan endast framhåller regeringens föreskriftsbefogenhet. Förvaltningen är tveksam till detta och beklagar att samordningen med PBL och de strategiska miljöbedömningarna inte lämnat utrymme för en klarare och starkare författningsreglerad miljöinriktning. I synnerhet som tillståndsplikt i framtiden kan komma att knytas till MKB-kravet på sätt nu görs i EG-rätten.

Vad utredningen anför om det fortsatta utredningsarbetet där tillståndsplikten av samordningsskäl skulle knytas till miljöbedömningsbegreppet och MKB-plikten i balkens 6 kap istället för som nu i dess 9 kap och begreppet miljöfarlig verksamhet, är intressant. Förvaltningen anser att denna fråga inte får - som har skett - splittras på flera utredningar såsom både PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén och därigenom göras praktiskt svåråtkomligt för en helhetsbedömning. Förvaltningen förutsätter att slutbetänkandet ges en utformning som gör det möjligt att ta ställning reformeringen i ett sammanhang.

I likhet med utredningen finner förvaltningen begränsningen till endast ett samråd bra. ”Uttrötningseffekten” som ibland kan iakttas, borde dämpas och en ökad eftersträvad koncentration bör kunna uppnås. Åtgärderna mot det alltför ymnigt förekommande prövotidsförfarandet är mycket välkommet. Förvaltningen delar utredningens farhågor om de långa remisstiderna som kan bero också på en bristande förståelse för behovet av en anpassning i sin remissroll gentemot sökandeföretagen från remissmyndigheternas sida.

Det är glädjande att miljö- och hälsoskyddsnämnder numera, även på ett statligt plan, uppfattas som myndigheter i 22 kap 2 b § miljöbalken med ett särskilt miljöansvar vars yttranderätt över ansökningar nu efter ett tiotal år lagfästs i enlighet med MKB-direktivets krav i artikel 6. Förvaltningen menar att balkens huvudreglering enligt vilken kommunen utpekas som bärare av tillsynsansvar och har överklagningsbefogenhet är felaktig och otydlig. Så är fallet även i de nu aktuella ändringarna i 6 kap 4 och 5 §§ miljöbalken. Kommunbegreppet inkluderar både verksamhetsutövarrollen och tillsynsrollen och bidrar därför på ett olämpligt sätt till de oklarheter som sannolikt påverkat i de s.k Skellefteå- och Enköpingsmålen m.fl. Förvaltningen menar att Tillsynsutredningen betonar att en större tydlighet bör eftersträvas på alla tillsynsområden. Det är därför olyckligt att denna effektiviseringsfråga lämnats orörd av Miljöbalkskommittén och illustrerar kommitténs traditionella ointresse för tillsynsfrågor och miljöprövning på lägre nivåer än tillstånd.

Prövningen vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter

Förvaltningen uppfattar kommitténs förslag som lämpliga och tillstyrker dem. Diskussionen om att produktionsvillkor aldrig får hanteras inom ramen för anmälningssystemet visar emellertid på en viss oförståelse för tillsynsmyndighetens problem. När produktionsvillkor eller för den delen tillståndsplikter formuleras oklart som tex. volymer för år, ton per dygn som kvartalsmedelvärde eller tillförd effekt, anser förvaltningen att produktionsvillkorsbestämmelsen har mycket begränsat värde. Överhuvud leder produktionsvillkors/tillståndspliktens formuleringar alltför ofta till ineffektivitet i det att det inte är möjligt att bestämma om ett överskridande närmar sig eller är för handen. På samma sätt förhåller det sig med straffbarheten. Utformningen av produktionsvillkor/tillståndsplikter fungerar också som ett slags rekvisit för brottet och förvaltningens erfarenhet är att produktionsvillkoren eller tillståndspliktarna är till den grad vaga att miljöåklagare normalt inte vill åtala om inte ett verkligt flagrant överskridande kan visas. Naturvårdsverkets förslag till ny tillståndspliktslista Pröva eller inte pröva, rapport 5353, har ännu inte hunnit granskas av förvaltningen men en preliminär studie antyder att det alltjämt finns en omedvetenhet om vikten av klart formulerade tillståndsplikter. Förvaltningen har den mycket bestämda åsikten att utredningen borde ha tagit tag i denna nyckelfråga och inte lämna den obehandlad. Frågan måste därför få en betydligt tydligare genomgång i slutbetänkandet och kan inte nu läggas till grund för lagstiftning. Det antecknas vidare att listan även har betydelse som

utgångspunkt för avgiftsdebiteringen och att det behövs tid för anpassningen av de kommunala årliga taxorna på grund av kommunallagens retroaktivitetsförbud.

Förvaltningen anser att regleringen av finansieringen vid omprövningsförfaranden är mycket viktig. Största klarhet bör skapas i lag om vem som har att sörja för den. Från principiella utgångspunkter bör företagen bära dessa kostnader, inte myndigheter.

I direktiven önskar regeringen en analys av det nuvarande förfarandet i anmälningsärenden och markerar att det bör vara snabbt och rättssäkert. Utredningen innehåller emellertid inte någon sådan analys. Förvaltningen kan förstå att en genomgång av frågan kan fordra ett studium av knappt trehundra kommuners och ett tjugotal länsstyrelsernas praxis och att det är en omfattande fråga. Det är dock angeläget att göra en sådan analys och förvaltningen anser att kommittén inte bör underlåta att genomföra uppdraget. Förvaltningen vill hävda att anmälningssystemet har många rätts- och tillämpningsbrister och synnerligen väl behöver en översyn.

Anmälningsplikten istället för tillståndsplikten för vissa vattenverksamheter

Enligt förvaltningens mening uppfyller inte den svenska anmälningsplikten MKB-direktivets och IPPC-direktivets tillståndskrav. Det är i varje fall oklart och har satts ifråga av EG-Kommissionen. Den innebär ju bara att en företagare straffritt har rätt att börja sin verksamhet – kanske irreversibelt – från det ögonblick anmälan inkommit till myndigheten. Föreskrifter om att den ska ha kommit in en viss tid före igångsättandet och innehålla visst material anser förvaltningen vara ordningsföreskrifter och till skillnad från Naturvårdsverket inte straffbara. Förvaltningen anser det ineffektivt och negativt att behöva förbjuda en företagare vid höga viten att inte inleda verksamheten förrän den visats uppfylla balkens krav. Den generösa användningen av anmälningssystemet är olämpligt och försöken att omge det med skilda krav utgör ett tecken på att det inte fungerar som det tillstånd-”light” som kommittén nu vill använda det. Förvaltningen anser det bättre att tillskapa ett riktigt tillståndsförfarande med enklare krav och rättskraft. Naturvårdsverket överväger att införa ett slags lätt-anmälningar eller en skyldighet att upplysa en tillsynsmyndighet att man etablerar sig. Förvaltningen kan inte se någon skillnad mellan det och anmälningsinstitutet och anser att det är ett illavarslande tecken på den juridiska förvirring som på skilda hållnader kring anmälningsbegreppet.

Prövningen av tankar

Förvaltningen tillstyrker ett mer enhetligt provningssystem men vill framföra samma principiella invändningar som tidigare mot anmälningsinstrumentet.

Regeringens tillåtlighetsprövning

Förvaltningen anser att avlastningen av regeringen av huvuddelen av tillåtlighetsfrågorna framstår som tekniskt välavvägd genom att endast infrastrukturprojekten kvarstår. Flyttningen till miljödomstolsprövning bör kunna förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna. Att det kommunala vetot i denna del får en annan betydelse och lämnas att utövas via planmonopolet eller överklagandesystemet på traditionellt sätt kan förvaltningen godta från tekniska utgångspunkter.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 11 mars 2004 att som svar på remissen överlämnas och återopas förvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av Mats G. Nilsson, Joakim Larsson och Ingvar Snees (alla m) och Lotta Edholm och Katarina Gåven (båda fp), bilaga 1.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 februari 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

Stadsbyggnadskontoret anser att det är viktigt att miljöbalken följs upp och att brister analyseras och åtgärdas. Miljöbalken har i vissa avseenden visat sig osmidig. Därför är det positivt att man nu lämnar förslag på en effektivare miljöprövning.

De förslag som lämnas i betänkandet berör inte direkt stadsbyggnadsnämndens verksamhets- och ansvarsområde. Det gäller också förslaget om förändrad handläggning av strandskyddsärenden. Idag fordrar i princip alla vattenverksamheter tillstånd hos miljödomstol. Samtidigt provas också verksamheten enligt reglerna om strandskydd. Förslaget innebär att en ansökan om tillstånd för en mindre vattenverksamhet hålls ihop med en eventuell strandskyddsdispens fast nu på länsstyrelsenivå. Stadsbyggnadskontoret tillstyrker detta förslag.

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av ledamöterna Reine Meyer-Strömberg (s), Per Aldeborg (s), Ulla Jöhnk (s), Gunnar Björkman (s) samt tjänstgörande ersättaren Abdul Katumba (s), ledamoten Rolf Brattström (v) och ordföranden Viviann Gunnarsson (mp) enligt följande.

Förslaget med en ambitionsnivåsänkning av miljökonsekvensbeskrivningar är inte motiverad. Speciellt när det gäller infrastrukturplaneringar kan detta leda till en alltför summarisk bedömning. Sverige har varit en föregångare när det gäller MKB vilket har lett till förhållandevis samordnad och god insikt om miljökonsekvenser i samhället. Att nu försvaga MKB:s betydelse är fel väg att gå.

Stadsbyggnadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Mats G. Nilsson (m), Joakim Larsson (m), Ingvar Snees (m), Lotta Edholm (fp) och Katariina Güven (fp) enligt följande.

Stadsbyggnadskontoret poängterar med rätta att miljöbalken i vissa avseenden visat sig vara osmidig. I tjänsteutlåtandet konstateras också att förslagen i betänkanden inte direkt berör nämndens verksamhetsområde, vilket är sant eftersom miljö- och stadsbyggnadsfrågor idag hanteras i olika sammanhang. Av den anledningen bör därför miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden slås samman för att renodla stadens myndighetsansvar för dessa frågor. Risken med nuvarande system är att helhetsbilden går förlorad.

Sammanfattning av delbetänkandet, En effektivare miljöprövning

Miljöbalkskommittén har fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. I detta delbetänkande lämnar vi förslag som är inriktade på prövningens första skeden; från den första myndighetskontakten till beslut i första instans. Förslagen gäller bland annat förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, prövningen vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter, anmälningsskyldighet i stället för tillståndsskyldighet för vissa vattenverksamheter, prövningen av täkter samt regeringens tillståndsprövning av vissa verksamheter.

Administrationn av miljöprövningen har blivit onödigt omfattande i Sverige. Våra förslag minskar de administrativa kraven. De minskar däremot inte kraven som gäller skydd av miljön eller åtgärder för en hållbar utveckling. Vi bedömer att de leder till en betydande effektivisering av miljöprövningen.

Även i vårt nästa delbetänkande vid utgången av mars 2004 kommer vi att lämna förslag som har betydelse för miljöprövningens effektivitet. Vi kommer i det delbetänkandet att redovisa olika alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation; dels prövningen i första instans och dels överprövningen.

Det pågår också arbete i andra sammanhang som syftar till en effektivisering av miljöprövningen. PBL-kommittén har i uppdrag att utreda möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Inom Naturvårdsverket pågår en översyn av vilka miljöfarliga verksamheter som i fortsättningen bör vara tillståndsskyldiga respektive anmälningsskyldiga. Avsikten är att generellt sett flytta verksamheter till lägre prövningsnivå.

De förslag vi lämnar gäller miljöbalkens bestämmelser och får betydelse för verksamheter som provas enligt denna lag. Samtidigt är många andra lagar kopplade till miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar och våra förslag får betydelse även för verksamheter som provas enligt dessa lagar.

Ett mer flexibelt system för miljökonsekvensbedömning

Som underlag för våra förslag har vi från miljöbalkens olika aktörer hämtat in synpunkter och erfarenheter som gäller miljökonsekvensbeskrivningar och miljöprövning enligt nuvarande regler. Vi har också sammanställt uppgifter om handläggningstider för tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter vid miljödomstolarna och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Miljökonsekvensbedömningen – dvs. förfarandet för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning samt efterföljande tillståndsprövning – är i stor utsträckning styrd av EG:s MKB- och IPPC-direktiv. Vi har därför studerat hur processen går till i andra länder som också tillämpar dessa direktiv och då särskilt undersökt förfarandena i Finland, Danmark och Nederländerna.

Våra slutsatser är att dagens regler beträffande miljökonsekvensbeskrivningar i alltför hög grad ställer specificerade krav på förfarandet och innehållet och att det finns behov av ett större utrymme för anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Det ställs i dag krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar i betydligt fler fall i Sverige än i andra EU-länder. Vi föreslår en harmonisering till vad som gäller i andra länder. De specificerade och formaliserade kraven skulle därmed enbart gälla vid prövningen av nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna; de som omfattas av EG:s obligatoriska krav och de som bedöms ha en betydande miljöpåverkan som motsvarar dessa verksamheter.

För andra verksamheter får innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Motsvarande får också gälla beträffande omfattningen av det samråd som skall ske innan ansökan lämnas till tillståndsmyndigheten. Det bör dock understrykas att det beslutsunderlag sökanden lämnar i ansökningar enligt miljöbalken alltid skall vara tillräckligt för en prövning enligt bland annat miljöbalkens hänsynsregler.

Ett enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivningar

Enligt nuvarande regler skall en sökande som skall ta fram en miljökonsekvensbeskrivning hålla ett tidigt samråd med länsstyrelsen och de enskilda som närmast berörs av verksamheten. Därefter skall länsstyrelsen alltid fatta ett beslut som anger om den sökta verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. För verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan gäller att ett utökat samråd med myndigheter, organisationer och allmänhet skall ske innan miljökonsekvensbeskrivningen slutligt upprättas och ges in till tillståndsmyndigheten tillsammans med ansökan.

Vi föreslår att det för samtliga verksamheter – oavsett om de omfattas av EG:s krav på en obligatorisk miljökonsekvensbedömning eller inte – ställs krav på endast ett samråd innan miljökonsekvensbeskrivning och ansökan ges in till tillståndsmyndigheten. För de stora verksamheterna som omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning bör även i fortsättningen samrådets omfattning anges i lag. Samrådet skall då ske med samma vida krets som i dag gäller för det utökade samrådet. För övriga verksamheter får samrådets omfattning i högre grad anpassas till förhållandena i det enskilda fallet, men länsstyrelsen skall alltid ingå i samrådskretsen.

För verksamheter som redan omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning behövs det enligt vår mening inte något särskilt beslut om att de kan medföra betydande miljöpåverkan. I övriga fall får länsstyrelsen efter samrådet göra en bedömning av om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. I flertalet fall kommer länsstyrelsen att finna att verksamheten inte kan antas medföra en miljöpåverkan som är betydande och detta kan då dokumenteras på ett enkelt sätt. I det fåtal fall länsstyrelsen finner att en verksamhet som inte omfattas av de obligatoriska kraven ändå kan medföra en betydande miljöpåverkan, skall länsstyrelsen besluta om detta. I dessa fall gäller de specificerade kraven på samrådets omfattning och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

Bättre beslutsunderlag tidigt i processen

Många verksamhetsutövare har framfört synpunkter på att miljöprövningen fördröjs genom att myndigheterna alltför sent i processen kräver kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag från sökanden. Många myndigheter anser å sin sida att beslutsunderlaget från sökandena ofta har stora brister.

För prövningen av de stora verksamheter som omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning föreslår vi att de verksamhetsutövare som så önskar skall kunna begära ett besked från länsstyrelsen om miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning. Beskedet skall inte vara bindande för vare sig sökanden, länsstyrelsen eller tillståndsmyndigheten vid den fortsatta prövningen, men ge sökanden vägledning i det enskilda fallet.

Det är vanligt att tillståndsmyndigheterna som första åtgärd, då de tagit emot en tillståndsansökan, skickar ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivning till vissa miljömyndigheter med förfrågan om beslutsunderlaget är tillräckligt eller om det behöver kompletteras. Sökanden ges tillfälle att komma in med de kompletteringar som efterfrågats och tillståndsmyndigheten kungör ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen när denna godtagits. Förfarandet är inte formaliserat genom lagbestämmelser. Vi anser att det fyller en viktig funktion genom att beslutsunderlaget granskas av flera instanser på ett tidigt stadium, och föreslår därför att det införs lagregler som innebär att ett sådant förfarande skall genomföras för de verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vi anser också att kungörandet av ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivning i princip skall innebära att tillståndsmyndigheten bedömt att beslutsunderlaget från sökanden är tillräckligt för att allmänheten, remissinstanserna och tillståndsmyndigheten själv skall kunna genomföra prövningen av projektet och ta ställning till ansökan. Efter kungörandet skall det normalt inte behöva förekomma några mer omfattande kompletteringar från sökandens sida.

Dagens regel om att tillståndsmyndigheten skall godkänna miljökonsekvensbeskrivningen senast i samband med avgörandet av målet eller ärendet tillämpas oftast så att godkännandet sker i en standardiserad fras i tillståndsbeslutet. Vi anser att ett sådant godkännande saknar funktion och

att regeln i värsta fall kan bidra till en uppfattning att även omfattande kompletteringskrav kan ställas sent. Den bör därför utgå.

Ett enklare förfarande vid prövningar av ändringar och utökningar av befintliga miljöfarliga verksamheter

Tidigare förekom att tillstånd till ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter meddelades i form av så kallade påbyggnadstillstånd. Det innebar att enbart ändringen eller utökningen prövades – inte hela verksamheten. Man byggde på, utökade, det grundläggande tillståndsbeslutet för hela verksamheten med ett nytt som alltså bara gällde för ändringen. Det var ett sätt att begränsa prövningens omfattning. Problem som kunde uppkomma om påbyggnadstillstånd meddelades i stor utsträckning för en anläggning var att det miljömässiga helhetsperspektivet på verksamheten kunde gå förlorat och att det blev svårt att överblicka vilka bestämmelser som gällde för verksamheten som helhet, särskilt när påbyggnadstillståndet innehöll nya eller ändrade villkor. Gradvis har därför bruket av påbyggnadstillstånd minskat, för att genom miljöbalkens tillkomst nästan upphöra.

Eftersom det numera är betydligt vanligare med utbyggnader och ändringar av befintliga anläggningar än rena nyetableringar anser vi att det är angeläget från effektiviseringssynpunkt att tillståndsprövningen kan förenklas till att bara avse ändringen. En viktig förutsättning är att möjligheterna att överblicka och uppdatera de villkor som sammantaget gäller för en verksamhet som helhet måste förbättras.

Vi föreslår att man skall kunna lämna påbyggnadstillstånd till sådana ändringar som inte innebär en betydande miljöpåverkan. Prövningen måste dock alltid omfatta sådana verksamhetsdelar som har ett tydligt tekniskt och miljömässigt samband så att de kan prövas i ett sammanhang. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om ett påbyggnadstillstånd kan godtas och vilken omfattning prövningen skall ha. Vid påbyggnadstillstånd bör det enklare förfarandet för miljökonsekvensbeskrivningar kunna tillämpas.

För att förbättra möjligheterna att överblicka och uppdatera villkoren för verksamheten som helhet föreslår vi kompletteringar av gällande regler. Det skall vara möjligt att i samband med påbyggnadstillstånd ändra eller komplettera villkor som gäller andra delar av verksamheten än den som omfattas av ändringen. Det bör också finnas lagstöd för att de villkor som meddelas i påbyggnadstillstånd skall kunna omprövas samtidigt med villkoren enligt grundtillståndet. Slutligen bör det också specificeras att miljörapporten vart femte år skall innehålla verksamhetsutövarens bedömning av om villkoren fortfarande uppfyller miljöbalkens krav. Det är en åtgärd som syftar till att underlätta för tillsynsmyndigheten att bedöma om villkoren är tillräckliga eller om en begäran om omprövning av dem skall göras. Den ger också förutsättningar att kontrollera att miljöbalkens krav får genomslag även vid de verksamheter som enbart prövats enligt miljöskyddslagen.

Anmälningsskyldighet i stället för tillståndsskyldighet för vissa vattenverksamheter

Enligt huvudregeln fordrar i dag alla vattenverksamheter tillstånd enligt miljöbalken om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Det innebär att det krävs ett formaliserat tillståndsförfarande hos miljödomstol även för verksamheter som har en förhållandevis liten inverkan på miljön. Det har gjort att det hos länsstyrelserna har utbildats olika sätt att hantera de vattenverksamheter som är på gränsen till att vara tillståndsskyldiga.

För att förenkla för verksamhetsutövarna, för att avlasta miljödomstolarna och för att få ett mer enhetligt prövningssystem föreslår vi att vissa mindre vattenverksamheter i fortsättningen skall anmälas till länsstyrelsen. Anmälningsskyldigheten ersätter tillståndsskyldigheten för verksamheter av de typer och storlekar som anges i en särskild lista. Vårt förslag innebär i övrigt inte någon ändring av det befintliga regelsystemet för vattenverksamhet. Det betyder bland annat att eventuella frågor om ersättning för skada och intrång samt om tvångsrätt även i fortsättningen skall prövas av miljödomstol. Om det uppkommer yrkanden av detta slag i ett anmälningssärende, kan verksamheten därför inte hanteras genom en anmälan utan det fordras tillstånd av miljödomstol.

För att förhindra dubbla prövningar av vissa verksamheter, föreslår vi att ett anmälningssärende hos länsstyrelsen får handläggas gemensamt med ett kommunalt ärende om dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Tydligare tillståndsprövning av täkter

I dag tillståndsprövas täkter enligt särskilda regler i 12 kap. miljöbalken. Det innebär bland annat att de inte prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer på det sätt som gäller för andra miljöfarliga verksamheter, utan av länsstyrelsen som sådan. Det har fört med sig att det inte går att samtidigt pröva en täkt och de miljöfarliga verksamheter som ofta bedrivs tillsammans med täkten. Det finns också formella brister och oklarheter när det gäller reglerna för prövningen. Det går exempelvis inte att föreskriva att besluten skall gälla omedelbart och det finns oklarheter i beslutens rättskraft och när det gäller möjligheterna att ompröva villkoren.

För att lösa dessa problem föreslår vi att täkter skall prövas enligt de regler som gäller för miljöfarliga verksamheter och tas upp i listorna över tillstånds- och anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter. Täkter av olika slag – täkt av torv, naturgrus, berg osv. – kommer därmed att omfattas av tillståndsplikt hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (B-verksamheter) eller av anmälningsskyldighet hos den kommunala miljönämnden som är tillsynsmyndighet (C-verksamhet).

I 12 kap. miljöbalken finns två särskilda hänsynsregler som enbart gäller täktverksamhet. Den ena innebär en behovsprövning av täkten. Vi anser att de allmänna hänsynsreglerna är tillräckliga för den prövning som skall göras och föreslår att regeln utgår. Den andra särskilda hänsynsregeln ställer krav på att en täkt inte får försämra livsbetingelserna för hänsynskrävande växt- och djurarter. Vi anser att det inte är motiverat att ställa så långtgående krav på just täkter, när det för andra verksamheter eller åtgärder inte finns någon liknande regel. Vi föreslår därför att det i stället för den särskilda hänsynsregeln införs en allmän hänsynsregel i 2 kap. miljöbalken som uttrycker kravet på skydd av den biologiska mångfalden och som då kommer att träffa alla verksamheter på vilka miljöbalken är tillämplig. Vi avser att i vårt nästa delbetänkande lämna förslag till ändrad utformning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, bland annat en ny regel om biologisk mångfald.

Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning begränsas till enbart infrastrukturprojekt

För att förenkla och förkorta tiden för miljöprövningen av några av de allra största verksamheterna föreslår vi att den obligatoriska regeringsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken i fortsättningen bara skall avse infrastrukturprojekt. Möjligheten för regeringen att i ett enskilt fall förbehålla sig prövningen skall finnas kvar, liksom skyldigheten för myndigheter och kommuner att underrätta regeringen om sådana verksamheter som bör tillåtlighetsprövas av regeringen.

Behov av ytterligare utredningar

För närvarande pågår i olika sammanhang arbete som har betydelse för hur regleringen av miljökonsekvensbedömningar på längre sikt bör utformas för att både stämma överens med EG:s direktiv och bli så effektiv som möjligt i den svenska tillämpningen. Arbetet inom PBL-kommittén med miljökonsekvensbedömningar för planer och program, Naturvårdsverkets översyn av tillstånds- och anmälningsskyldighet för miljöfarliga verksamheter och våra egna förslag i detta delbetänkande är exempel på detta.

Vi kan konstatera att det skulle behövas ett gemensamt system för att fånga upp alla olika slag av projekt som skall genomgå en miljökonsekvensbedömning; både miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och sådana projekt som miljöprövas enligt andra lagar än miljöbalken, men också sådana som faller utanför dessa områden. Som vi redovisat i ett tidigare delbetänkande anser vi att man så långt möjligt bör ha samordnade regler för olika slag av verksamheter. När det gäller miljökonsekvensbeskrivningar bör också reglerna samordnas med dem som gäller för planer och program.

Vi anser att den övergripande frågan om hur miljökonsekvensbedömningarna bör regleras i framtiden bör utredas, men lämnar inga synpunkter på i vilket sammanhang detta bör ske.

En möjlig utgångspunkt för en sådan utredning skulle kunna vara att låta 6 kap. miljöbalken bli startpunkten för all miljökonsekvensbedömning, både enligt balkens regler och enligt andra lagar. Några särskilda förteckningar som utgår från om ett projekt är miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller annat skulle då inte behövas. Alla typer av projekt och planer skulle kunna förtecknas gemensamt och av förteckningen skulle framgå vilket förfarande som skall tillämpas (om det exempelvis fordras tillstånd, anmälan eller annat), vilken myndighet som ansvarar för bedömningen osv.

Ett snabbt genomförande är viktigt

Miljöbalken har sedan introduktionen år 1999 dragits med en rad barnsjukdomar. Bland annat har kritiken mot långa handläggningstider och omfattande byråkrati vid tillståndsprövningen med rätta varit hård. Dagens regelverk kan leda till att investeringar som är till gagn för såväl samhällsekonomi som miljöskydd inte blir av. Miljöbalken motverkar i dessa fall sitt eget syfte om att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Ett viktigt steg mot att skapa en miljöbalk som kan leva upp till sin egen portalparagraf är därför att få en effektivare miljöprövning.

Nödvändiga miljöhänsyn skall alltid tas och alla skall uppleva att kraven är relevanta. Det är av största vikt att ett fortsatt förtroende för miljölagstiftningen skall kunna bevaras. Detta kan riskeras om de brister som uppmärksammas inte rättas till.

Vi känner stor tillfredsställelse med de förslag som presenteras i betänkandet mot bakgrund av att samtliga förslag lyckas förena en effektivisering och förenkling av miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. Kommittén föreslår exempelvis att vissa vattenverksamheter blir anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga. Samtidigt ges länsstyrelserna möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för en verksamhet trots att den omfattas av anmälningsplikt. På så sätt avlastas miljödomstolarna från ett antal mål och får i huvudsak upp de ärenden där en verksamhet kan medföra betydande påverkan på allmänna intressen.

På samma sätt effektiviseras miljöprövningen när kommittén föreslår en möjlighet att bevilja påbyggnadstillstånd vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter. Dagens regler där hela anläggningen prövas även vid ändringar och utbyggnader som inte medför betydande miljöpåverkan, hämmar såväl utveckling av näringsliv som miljöskydd.

Sist men inte minst vill vi lyfta fram de förslag kring förenkling av förfarandet för miljökonsekvensbeskrivningar som kommittén lägger. Inriktningen av förslagen har varit en ökad flexibilitet och färre fall med specificerade krav. Detta är fullt naturligt mot bakgrund av att vi i Sverige, sedan miljöbalkens införande, genomför klart fler formaliserade miljökonsekvensbeskrivningar än i andra jämförbara länder. Orsaken till detta är att miljöbalken kräver fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar för såväl stort som smått. Det är därför bra om vi kan skapa en ordning där det endast krävs fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar då det verkligen är befogat. En prövningsordning med bra beslutsunderlag, men med mindre formkrav och byråkrati. Det innebär inte lägre skydd för miljön, utan enbart en effektivare miljöprövning.