

# LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-05-13

**Närvarande:** F.d. justitierådet Mari Andersson samt justitieråden Kristina Svahn Starrsjö och Eric M. Runesson

## **Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning**

Enligt en lagrådsremiss den 2 maj 2024 har regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln,
3. lag om ändring i lagen (1978:160) om vissa rörledningar,
4. lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,

5. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
6. lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon,
7. lag om ändring i ellagen (1997:857),
8. lag om ändring i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamheter,
9. lag om ändring i naturgaslagen (2005:403),
10. lag om ändring i lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Linn Åkesson och departementssekreteraren Kristin Skeppsby.

Förslagen föranleder följande yttrande.

#### Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

6 kap. 20 § och 24 kap. 14 a §

6 kap. 20 § innehåller bestämmelser om när en specifik miljöbedömning ska göras vid bl.a. tillståndsprövningar. En sådan miljöbedömning görs med stöd av en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt första stycket punkt 1 – som föreslås oförändrad – ska en sådan bedömning som huvudregel göras innan ett tillstånd som avses i 7 kap. 28 a § (Natura 2000-tillstånd) kan ges.

I andra stycket anges att en specifik miljöbedömning dock inte krävs vid prövningar som avses i förslaget till 24 kap. 14 a §.

24 kap. 14 a § behandlar möjligheten till förlängning av vissa tillstånd, bl.a. Natura 2000-tillstånd. Ett Natura 2000-tillstånd ska, på ansökan av tillståndshavaren, kunna förlängas i upp till tre år om det är lämpligt och förlängningen sker samtidigt som giltigheten för ett tidsbegränsat tillstånd enligt 9 eller 11 kap. (som också innefattas i förslaget) förlängs för samma verksamhet som tidigare har fått tillstånd.

Ett Natura 2000-tillstånd krävs för verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område (7 kap. 28 a §). Ett Natura 2000-område utpekas enligt regler i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet, även kallat art- och habitatdirektivet.

Den föreslagna regleringens förenlighet med rättsordningen (där EU-rätten är en del) ska bedömas av Lagrådet (se 8 kap. 22 § regeringsformen).

Fallet att en verksamhet som bedömts kunna ha en betydande påverkan på miljön i ett Natura 2000-område har fått ett tidsbegränsat tillstånd väcker frågor om en förlängning kan ges utan en bedömning grundad på en ny miljökonsekvensbeskrivning. En utgångspunkt är att det ursprungliga tillståndsbeslutet bara gäller i fråga om vad som har prövats i tillståndsärendet (jfr 24 kap. 1 § första stycket) och att prövningen avser inverkan av omständigheter endast under den tid för vilken tillstånd har getts. Tillståndet innefattar således inte frågor om hur någon prövad omständighet kan inverka under en längre tid än vad tillståndet avser. Tillståndet kan givetvis inte heller ha innefattat någon prövning av inverkan av ändrade omständigheter eller betydelsen av ny kunskap. Ytterligare en utgångspunkt är att tillståndet har kommit till efter en korrekt tillståndsprövning enligt miljöbalken, vilken i sin tur i dessa delar bygger på ett genomförande av de nämnda direktiven.

Regler och riktlinjer för hur en tillståndsprövning av projekt och planer ska ske framgår bl.a. av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, som lyder:

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

Rättsläget har sammanfattats av EU-domstolen bl.a. i mål C-441/17 Białowieżaskogen, EU:C:2018:255 punkterna 110–115). Där uttalar EU-domstolen:

110 Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skiljer mellan två faser.

111 Den första fasen, som avses i den första meningen i denna bestämmelse, innebär att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda skyddade området [...].

112 I synnerhet när en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller inte är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område riskerar att äventyra bevarandemålen för området ska planen eller projektet, i enlighet med försiktighetsprincipen, anses kunna påverka området på ett betydande sätt. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena inom det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt [...].

113 Den lämpliga bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser på det berörda området som ska göras enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på området [...].

114 Således får bedömningen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet inte innehålla några brister och måste omfatta fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området [...].

115 Den andra fasen, som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, följer efter den lämpliga bedömningen och innebär att en sådan plan eller ett sådant projekt endast får godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i punkt 4 i nämnda artikel [...].

Domstolen sammanfattar sin bedömning på följande sätt

120 Det framgår av fast rättspraxis att det är vid tidpunkten för beslutet att tillåta projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området [...].

Högsta domstolen har i "Bungedomen" NJA 2013 s. 613 med hänvisning till EU-domstolens praxis bedömt att prövningen inte får vara uppdelad utan att en samlad bedömning ska göras i något skede och att denna bedömning ska vara fullständig, exakt och slutlig.

Lagrådet menar att den inverkan som en förlängd verksamhet kan få på ett Natura 2000-område måste bedömas enligt de krav som följer av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Denna prövning måste innefatta en helhetsbedömning bl.a. med beaktande av nya omständigheter och ny kunskap om betydelsen av de omständigheter som var kända vid den första tillståndsprövningen.

I Sverige har direktivet implementerats på så sätt att den lämpliga bedömning som artikel 6.3 förutsätter ska göras inom ramen för en specifik miljöbedömning (jfr 6 kap. 20 §). Enligt Lagrådets uppfattning lämnar livsmiljödirektivet inte något utrymme för en fri lämplighetsbedömning. För att ett förlängt tillstånd ska kunna ges krävs, såsom direktivet är implementerat, att frågan om en förlängning prövas på grundval av en specifik miljöbedömning.

I lagrådsremissen diskuteras betydelsen av ändrade omständigheter och nya upptäckter som kan ha inverkan på skyddsintresset, och det uttalas att tillståndsmyndigheten ska beakta sådant vid en

lämplighetsbedömning. Om en prövning ska kunna ske på annat underlag än en specifik miljöbedömning krävs, enligt Lagrådets mening, kompletterande regler som säkerställer att bedömningen av ärenden om giltighetsförlängning sker i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

Lagrådet avstyrker därför förslagen såvitt avser förlängning av tillstånd som avses i 7 kap. 28 a §.

Lagrådet ser även skäl att påpeka att en direktivkonform Natura 2000-prövning förutsätter att den sker fristående från andra intressen som i och för sig kan tala för att en förlängning bör medges.

Vad som nu sagts om det obligatoriska skyddet av Natura 2000-områden kan utsträckas till konsekvenserna av vattendirektivet (ramdirektiv 2000/60/EG), när en förlängning prövas mot bakgrund av ett tillstånd enligt 11 kap. I den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende bör det därför klargöras om en bedömning kan baseras på lämplighetsöväganden när det gäller tillstånd till förlängning av en verksamhet som ger upphov till en förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

#### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.