



MILJÖFÖRVALTNINGEN
VERKSAMHETSSTÖD

TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR M2012-11677
DNR E2012-007-
01380:1
DNR SBK2012-13045-30
SID 1 (11)
2012-08-29

Handläggare:
Monika Gerdhem (Mf)
Telefon: 08-508 28 897
Ingmarie Ahlberg (Expl)
08-508 264 54
Ulrika Egerö (SBK)
08-508 267 99

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Exploateringsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Miljödepartementets promemoria "Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser"

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr 1195/2012

Förvaltningens förslag till beslut

Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden föreslås godkänna och överlämna detta tjänsteutlåtande som gemensamt svar på Kommunstyrelsens remiss.

Susanne Lindh
Förvaltningschef

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Krister Schultz
Förvaltningschef

Sammanfattning

Miljödepartementet har utarbetat ett förslag till nytt 6 kap. miljöbalken – ”miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag”. Vidare har departementet utarbetat ett förslag till miljökonsekvensförordning och ett förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt förslag till följdändringar i miljöbalken och lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Det övergripande syftet med den föreslagna reformen av 6 kap. miljöbalken är att effektivisera balkens bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. Den bärande tanken är att reglerna ska vara tydliga och ändamålsenliga och ge förutsättningar för att resurserna vid och inför prövningen läggs på de fall och de frågor där de ger störst miljönytta. Målet är att ge förutsättningar för att öka den samlade miljöskyddseffekten och samtidigt minska den samlade tidsåtgången och administrativa bördan vid miljöprövningen. De förslag som presenteras syftar också till att tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden och förbättra genomförandet av tillämpliga EU-rättsakter.

Förvaltningarna bedömer sammantaget att förslaget är väl genomarbetat och väl motsvarar syftet med förändringarna. Förvaltningarna bedömer inte att förslaget innebär någon försämring ur ett miljöperspektiv, dvs. att förenklingen skulle medföra en försämring av miljöbedömningen.

Förvaltningarna tillstyrker förslagen i huvudsak med de synpunkter som framgår under förvaltningarnas synpunkter och förslag.

Förvaltningarna avstyrker förslaget att ta bort treårsregeln i 16 kap 13 § miljöbalken om miljöorganisationers rätt att överklaga överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Exploateringsnämnden och Stadsbyggnadsnämnden miljödepartementets Promemoria - Identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser. I promemorian presenteras ett förslag till ett nytt 6 kap. miljöbalken och vissa förslag till ändringar i anslutning till bestämmelserna i kapitlet. Remisstiden



sträcker sig till den 29 september 2012. Miljöförvaltningen, Exploateringskontoret och Stadsbyggnadsförvaltningen har tillsammans sammanställt detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Ärendet

Bakgrund till promemorian

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå bl.a. de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt plan- och bygglagen och miljöbalken (dir. 2007:94). Utredningen antog namnet Miljöprocessutredningen. I tilläggsdirektiv den 20 december 2007 fick utredaren i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i fråga om bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar och samordning och samråd i prövningsförfarandet (dir. 2007:184). Utredarens uppdrag omfattade att undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och andra författningar samt att i detta sammanhang föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses rådets direktiv 85/337/EG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 5.7.1985, s. 40, Celex 31985L0337), det s.k. MKB-direktivet. Detta direktiv har numera kodifierats och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 28.1.2012, s. 1, Celex 32011L0092). När det i den fortsatta texten talas om MKB-direktivet avses den kodifierade nu gällande versionen av direktivet. Utredaren skulle också föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndspliktiga verksamheter samt undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika termer. Syftet med uppdraget var att få ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där de krav på miljökonsekvensbeskrivningar som följer av MKB-direktivet så långt som möjligt förbehålls verksamheter som enligt direktivet omfattas av kraven. I april 2009 överlämnade utredningen betänkandet Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45).

Med utgångspunkt i de förslag som utredningen lämnade i sitt betänkande togs inom Miljödepartementet fram en departementspromemoria, Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar (Ds 2009:65), med ett omarbetat förslag till

ändring av 6 kap. miljöbalken. Promemorian benämns i fortsättningen departementspromemorian. Departementspromemorian och Miljöprocessutredningens betänkande remissbehandlades i ett sammanhang.

Mot bakgrund av de remissvar som inkom med anledning av (SOU 2009:45) har Miljödepartementet arbetat fram de nya författningsförslag som nu presenteras i promemorian Effektivare, identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser som nu har remitterats av miljödepartementet. Förslagen föranleder följdändringar i andra författningar. Dessa förslag kommer senare att skickas ut på remiss.

Bakomliggande EU-rätt

Inom EU-rätten finns det två direktiv som syftar till att säkerställa att hänsyn till inverkan på miljön tas i ett så tidigt skede som möjligt vid beslutsprocesser och planläggning. Det är dels MKB-direktivet, dels Europaparlamentets och rådet direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30, Celex 32001L0042), det s.k. SEA-direktivet. Bestämmelser med krav som rör allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program finns också i Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 25.6.2003, s. 17, Celex 32003L0035). Det sistnämnda direktivet innehöll även ändringar i MKB-direktivet. Utöver dessa direktiv finns det också krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljörapporter i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang samt i protokollet till konventionen.

Förändringsförslagets innehåll och syfte

Det övergripande syftet med den föreslagna reformen av 6 kap. är att effektivisera balkens bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder. Reglerna ska vara tydliga och ändamålsenliga och ge förutsättningar för att resurserna vid och inför prövningen läggs på de fall och de frågor där de ger störst miljönytta. Målet är att ge förutsättningar för att öka den samlade miljöskyddseffekten och samtidigt minska den samlade tidsåtgången och administrativa bördan vid miljöprövningen. De förslag som presenteras syftar

också till att tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden och förbättra genomförandet av tillämpliga EU-rättsakter.

För att åstadkomma en tydligare och mera förutsebar tillämpning av bestämmelserna föreslås 6 kap få en förändrad struktur. Huvuddelen av bestämmelserna är indelade i två separata avsnitt, ett om planer och program och ett om verksamheter och åtgärder. Dispositionen inom respektive avsnitt syftar nu till att följa den process som ska gälla för att bedöma tillämpligheten av kapitlets bestämmelser och processen för att identifiera, beskriva och bedöma miljökonsekvenserna i tillämpliga fall. För att åstadkomma en bättre överblick över regelverket har vissa bestämmelser som idag finns på förordningsnivå tagits in i 6 kap.

En viktig utgångspunkt för förslaget är att krav på underlag för prövningen av verksamheter och åtgärder endast ska ställas i sådana fall och i den utsträckning detta är motiverat av miljöskäl. De föreslagna reglerna syftar därför till att skapa större utrymme för en anpassning av prövningsunderlaget till förutsättningarna och behovet i varje enskilt fall. Förslaget innebär i denna del att kapitlets omfattande och formaliserade krav för identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser endast görs tillämpliga på sådana verksamheter och åtgärder som ska anses ha en betydande miljöpåverkan. Frågan om en verksamhet eller åtgärd ska anses ha betydande miljöpåverkan kan antingen avgöras genom föreskrifter eller ett beslut under samrådet. Förslaget innehåller kriterier för bedömningen av denna fråga. Utpekande av vilka verksamheter och åtgärder som på grund av behovet av prövningsunderlag och andra krav på förhand ska anses ha betydande miljöpåverkan, eller motsatt, behöver utredas i särskild ordning. Regeringen avser därför att direkt efter det att remisstiden har gått ut ge Naturvårdsverket ett särskilt uppdrag i denna del. För de verksamheter och åtgärder som ska anses medföra en betydande miljöpåverkan innebär förslaget vissa förtydliganden avseende vilka krav som gäller. Det föreslås bl.a. att reglerna om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning förtydligas genom att kraven på en sådan samlas i 6 kap. Därtill tydliggörs att innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning ska vara anpassat till verksamheten eller åtgärden i fråga. Promemorian innehåller också ett förslag om att en miljökonsekvensbeskrivning som avser ändring av en befintlig verksamhet ska kunna avgränsas i viss utsträckning.

När det gäller kraven för verksamheter eller åtgärder som inte ska anses medföra en betydande miljöpåverkan föreslås vissa ändringar av

bestämmelserna om samråd i 6 kap. miljöbalken samt av reglerna om kraven på en ansökans innehåll i 22 kap. miljöbalken. Bestämmelserna syftar till att tillförsäkra att synpunkterna under samrådet tillgodogörs vid prövningen av verksamheten eller åtgärden och att prövningsunderlaget i dessa fall blir tillräckligt för att uppfylla balkens krav.

Flera av förslagen syftar till att ge förutsättningar för en snabbare handläggning av mål och ärenden som innefattar krav enligt 6 kap. En bärande tanke i denna del är att alla inblandade så tidigt som möjligt ska ta ställning till en verksamhet eller åtgärds förutsedda miljöpåverkan och de underlag som krävs för prövningen. Detta bl.a. för att minska risken för sent framförda kompletteringskrav. Länsstyrelsen föreslås därför besluta i frågan om betydande miljöpåverkan så snart detta är möjligt och även få ett utökat ansvar för att, där så efterfrågas, vägleda verksamhetsutövaren med att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen. Åtgärder föreslås även för att remissinstanser och prövningsmyndighet på ett tidigt stadium ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven på densamma. Även reglerna om genomförandet av samråd och underlagen för dessa tydliggörs i syfte att underlätta arbetet med att bedöma miljöpåverkan och när det krävs ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Den flexibilitet som följer av att underlagen ska anpassas och avgränsas till behoven i det enskilda fallet är också ett viktigt bidrag till att förkorta vägen mot ett tillståndsbeslut. Genom att de olika moment som ingår i den process som föregår en ansökan om tillstånd på olika sätt förtydligas och får en bättre avgränsning läggs grunden för en effektivare och snabbare tillståndsprocess. Ett väl genomfört förarbete innan en tillståndsansökan ges in skapar också goda förutsättningar för hög kvalitet i prövningen samtidigt som en tydlig process också underlättar för allmänheten att tillvarata sitt intresse av insyn och delaktighet. Någon större ändring av tillämpningen av de bestämmelser som rör planer och program är inte avsedd. Även för dessa innebär förslaget dock en tydligare struktur för att underlätta tillämpningen. En påtaglig lagteknisk ändring är emellertid att begreppet miljöbedömning utmönstras ur lagtexten och i stället arbetas in i bestämmelserna om krav på hur miljökonsekvenserna i det aktuella fallet ska identifieras, beskrivas och bedömas. På så sätt uppnås också en större enhetlighet mellan de båda avsnitten om planer och program respektive verksamheter och åtgärder. För att förbättra genomförandet av EU-rättsliga krav på allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön föreslås även en justering av kravet på utställning av förslag till ändring i en renhållningsordning.

MKB-direktivet innehåller också bestämmelser om möjligheterna för miljöorganisationer att föra talan mot beslut om tillstånd till verksamheter och åtgärder. Dessa bestämmelser utgör ett genomförande av motsvarande regler i Århuskonventionen. Även på detta område föreslås en ändring av miljöbalkens bestämmelser i syfte att följa direktivets och konventionens krav på ett bättre sätt. Förslaget innebär att kravet på att en miljöorganisation, för att ha rätt att överklaga, måste ha bedrivit verksamhet i Sverige i tre år tas bort. Slutligen innehåller promemorian även förslag till en ny miljökonsekvensförordning som avses ersätta den nuvarande förordningen samt vissa konsekvensändringar inom miljöbalken. Ett antal konsekvensändringar i andra författningar kommer att aktualiseras till följd av de förslag som ges i denna promemoria. Dessa konsekvensändringar kommer att behandlas i en särskild promemoria, vilken kommer att remitteras inom kort.

Förvaltningarnas synpunkter och förslag

Övergripande bedömning av förslagets konsekvenser

Förvaltningarna bedömer sammantaget att förslaget är väl genomarbetat och väl motsvarar syftet med förändringarna.

Tillståndsprövningar tar idag lång tid med många olika aktörer varför det behövs bra och tydliga regler. Den föreslagna strukturen i kap. 6 är väl genomtänkt och tydlig. Förvaltningarna bedömer att tillämpningen av bestämmelserna kommer att bli enklare med den föreslagna utformningen. Förvaltningarna bedömer inte att förslaget innebär någon försämring ur ett miljöperspektiv, dvs. att förenklingen skulle medföra en försämring av miljöbedömningen.

Planer och Program

Det är positivt att kravet på att samråda om behovsbedömningen begränsas till endast de fall då planen bedömts inte medföra en betydande miljöpåverkan. Förvaltningarna anser också att det är värdefullt att det förtydligas att miljöaspekter ska integreras i planen eller programmet.

Förvaltningarna förutsätter att den föreslagna skyldigheten i 6 kap. 16 § miljöbalken att informera om planen eller programmet och miljökonsekvensbeskrivningen tidigt i arbetet inte innebär någon förändring i den nuvarande processen enligt plan- och bygglagen, d.v.s. att informationen kan ges i samrådet. Förvaltningarna förutsätter också att skyldigheten i 18 § att informera de

kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som kan antas bli berörda om antagna planer och program, även om de inte yttrat sig under processen, kan uppfyllas genom den kungörelse som görs enligt plan- och bygglagen.

Verksamheter och åtgärder

6 kap. 11§ andra stycket miljöbalken

I förslaget införs krav på att beskriva kumulativa effekter i en MKB. Detta är ett svårt begrepp och för att kunna tillämpa detta behövs någon form av råd/metodbeskrivning, eller kanske en tydligare definition i förordningen. Risken är annars att detta skapar mer arbete med MKB:n.

När det gäller förslagets krav på samrådsprocessen för verksamheter och krav på innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen (30 - 54 §§) gör förvaltningarna följande reflektion. I flera prövningar har Exploateringskontoret bjudit in den breda samrådsretsen till samråd direkt. Länsstyrelsen har då yttrat sig under samrådet och svarat på om verksamheten/åtgärden antas innebära en betydande miljöpåverkan. Detta innebär en effektivare process än att börja samråda i den mindre kretsen, invänta länsstyrelsens beslut och sedan gå ut till en vidare samrådsrets. Möjligheten att ytterligare förenkla i författningsförslaget bör övervägas.

Ändringen i förslaget att verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan undantas kraven på MKB i 6 kap leder till en effektivisering och tidsbesparing, vilket förvaltningarna ser positivt på.

P. 6.2 i promemorian (föreslagna 6 kap. 7 § MB)

Promemorian

I förslaget införs bestämmelser om det samråd som ska ske i samband med bedömningen av om en plan eller ett program ska anses medföra en betydande miljöpåverkan. Samråd ska alltid ske med de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som kan antas vara berörda av planen, programmet, verksamheten eller åtgärden.

Förvaltningarnas synpunkt på förslaget

Förvaltningarna vill betona vikten av att det med tillräcklig tydlighet framgår att den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn enligt miljöbalken också ska vara med vid samrådet, vilket är fallet idag. Eftersom frågan om en plan eller ett program ska anses ha en betydande miljöpåverkan avgörs efter samrådet i de fall det inte

redan har föreskrivits eller myndigheten eller kommunen redan beslutat om det, fyller samrådet en mycket viktig funktion. En sådan precisering fyller också syftet att uppfylla kravet i artiklarna 3.6 och 6.3 i SEA - direktivet, av vilka framgår att samråd ska ske med de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av en plan eller ett program. Förvaltningen anser att artiklarna inte genomförs såsom den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 7 § miljöbalken är utformad. Det bör därför uttryckligen skrivas föreskrivas att samråd ska ske även med den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn enligt miljöbalken.

6 kap 21 § tredje stycket

Förvaltningarna anser att tredje stycket bör förtydligas så att det står "brådskande åtgärder inom Natura 2 000-områden som är nödvändiga". Bestämmelsens innebörd följer visserligen av 21 § första stycket 1 b) men bestämmelsen blir mer lättläst om förtydligandet görs.

Bilaga till förordning om miljökonsekvensbeskrivning

Det är önskvärt med en hänvisning i förordningstexten till bilagan "Verksamheter och åtgärder av betydelse för bedömningen av planers och programs miljöpåverkan alternativt en närmare förklaring i bilagan. Förvaltningarna saknar även en närmare beskrivning av hur kriterierna i bilagan är avsedda att användas vid bedömningen av planers och programs miljöpåverkan. Förvaltningen uppfattar det som att bilagan är kopplad till 4 § i förordningen men det är inte tydligt och det uppfattas som oklart hur bedömningen ska göras.

Kap 1.4 i Promemorian, nya anmälningsskyldiga verksamheter

Det föreslås att ett antal nya verksamheter ska vara anmälningsskyldiga enligt förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. De aktuella verksamheterna har hittills varit föremål för krav på MKB enligt PBL men föreslås nu istället omfattas av anmälningsskyldighet. De verksamheter som är aktuella är sådana anläggningar för vilka det bedöms vara möjligt att utpeka en verksamhetsutövare. Det handlar om skidbackar, skidliftar, linbanor, fritidsbyar, fritidsbåtshamnar, hotellkomplex, permanenta campingplatser, nöjesparker och djurparker. Det finns inte någon nedre gräns för omfattningen av verksamheterna och förvaltningarna ställer sig tveksamma till nyttan med anmälningsskyldighet i de fall det rör sig om mycket små verksamheter. En utebliven anmälan är straffsanktionerad. Med anmälningsskyldigheten följer även en skyldighet för verksamhetsutövaren att anmäla alla ändringar av verksamheten som inte är av mindre betydelse. Vidare aktiveras

kraven i egenkontrollförordningen. Det bör därför definieras närmare var gränsen för anmälningsplikt rimligen bör gå.

8 Slopandet av treårsregeln i 16 kap 13 § miljöbalken om miljöorganisationers rätt att överklaga

Bestämmelsen i 16 kap 13 § miljöbalken om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut föreslås ändrad så, att kravet på att organisationen skall ha varit verksam i tre år slopas. Förvaltningarna avstyrker förslaget.

I promemorian hänvisas till att såväl Århuskonvention som MKB-direktivet ställer höga krav på att allmänhetens tillgång till rättslig prövning skall vara omfattande. Det är i och för sig sant, men mot det står ett antal andra viktiga EU-bestämmelser om befrämjande av tillväxt, minskad energianvändning och klimatanpassning m m. Inom Sverige har sedan många år bedrivits ett omfattande arbete att snabba på planprocessen och minska okynnesöverklaganden m m.

I promemorian berörs dessa ansträngningar inte alls. Det finns överhuvudtaget ingen analys eller diskussion om de motstridiga intressena mellan medborgarna möjligheter att överklaga myndighetsbeslut och medborgarnas berättigade krav på samhällsförändringar och anpassningar till nya förhållanden. I Stockholm har rätten att överklaga inte sällan använts för att driva mycket begränsade särintressen ofta utan rättslig relevans. I Stockholm har de omfattande överprövningarna inte sällan försenat och fördyrat viktiga samhällsförändringar. Miljöorganisationernas rätt att överklaga har inte – såvitt är känt – minskat överklagandena från berörda sakägare.

Det hade varit rimligt att i promemorian föra ett problematiserande resonemang om huruvida förslaget riskerar att ytterligare öka möjligheten att förhala viktiga samhällsbeslut. Det hade också varit rimligt att föra en diskussion om Århuskonventionen egentligen innehåller betydande antiparlamentariska inslag där den förhärskande uppfattningen är, att allmänhetens intressen bättre tillgodoses av jurister än medborgarnas demokratiskt valda representanter. Det är en uppfattning som har stark förankring inom naturrätten, vilken i grunden är främmande för den svenska rättstraditionen under 1900-talet där det demokratiska perspektivet i samhällsplaneringen betonats tydligare.

Enligt förvaltningarnas mening riskerar avskaffandet av treårs-regeln att öppna möjligheter för löst sammanfogade grupper att som förmenta miljöorganisationer i enskilda fall försena och fördyra viktiga samhällsbeslut, där de egentliga motiven för ett överklagande är helt andra än de intressen som miljöbalken är tänkt att skydda. Promemorians förslag i den delen bör därför inte genomföras.

Slut



Bilagor

1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken
2. Förslag till miljökonsekvensförordning
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning
4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd