



Handläggare: Karin Dhakal
Telefon: 08-508 28 763

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2013-02-05 p.

Förslag till ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Remiss från kommunstyrelsen, rotel VI, dnr 1865/2012

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna och överlämna detta tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till miljö- och hälsoskyddsnämnden remitterat EU-kommissionens förslag till ändring av direktiv 2011/92/EU det så kallade miljökonsekvensdirektivet (MKB-direktivet). Direktivet innehåller sammanlagt 12 artiklar. Dessa anger bland annat när en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska upprättas vad denna ska innehålla samt hur en bedömning avseende en verksamhets miljöpåverkan ska göras. Förslaget innehåller förändringar som syftar till att rätta till vissa identifierade brister i direktivet, bland annat bestämmelser för att göra medlemsstaternas förfarande vid miljöbedömningar mer effektiva och

förbättra kvaliteten på den information som en MKB ska innehålla. Den prövande myndigheten ges också en mer aktiv roll genom att det för denna blir obligatoriskt såväl att fastställa miljökonsekvensbeskrivningens omfattning som att motivera tillståndsbeslutet. Vidare föreslås tidsramar för några av de moment som ingår i ett MKB-förfarande.

Miljöförvaltningen bedömer sammantaget att de föreslagna förändringarna är motiverade och att kommissionens syfte att uppdatera och förbättra direktivet är välkommet. Det kan konstateras att flera av de nu föreslagna förändringarna redan tillämpas i svensk rätt och ytterligare andra av direktivets förslag finns med i det förslag till nytt 6 kapitel miljöbalken som utarbetats på miljödepartementet och som under hösten 2012 varit föremål för remisshantering. Förvaltningen ser positivt på att det tydligare preciseras på gemenskapsrättslig nivå vad som ska innefattas i en miljökonsekvensbeskrivning. Miljöförvaltningen ställer sig dock tveksam till förslaget om ackrediterade experter och anser att de angivna tidsramarna möjligen är för snävt tilltagna.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till miljö- och hälsoskyddsnämnden remitterat miljödepartementets remiss avseende EU-kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det så kallade miljökonsekvensdirektivet eller MKB-direktivet. Remisstiden sträcker sig till den 8 februari 2013. MKB-direktivet innehåller krav på att genomföra en miljökonsekvensbedömning av offentliga eller privata projekt som antas ha betydande miljöpåverkan innan tillstånd ges. MKB-direktivet är ett minimidirektiv och i Sverige finns krav på miljökonsekvensbeskrivning även för vissa andra verksamheter och åtgärder.

I Sverige finns direktivet implementerat främst i 6 kap miljöbalken, i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar samt i 4 kap 34 § plan och bygglagen (2010:900). Av 6 kap 1 § miljöbalken framgår att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) bland annat ska upprättas vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och vid regeringens tillåtlighetsprövning av stora anläggningar. En MKB utgör beslutsunderlag vid tillståndsprövningar och syftar till att identifiera och beskriva vilka direkta eller indirekta effekter på miljön som en planerad verksamhet kan medföra. Här ingår såväl hälso- och miljöeffekter, effekter på hushållning med mark, vatten, material, råvaror och energi. Ett MKB förfarande inleds med att verksamhetsutövaren håller ett samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och

enskilda som kan bli särskilt berörda. Om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan utvidgas samrådskretsen. För den här typen av verksamheter finns det även särskilt angivet vad en MKB ska innehålla. Vissa verksamheter anses alltid ha betydande miljöpåverkan. I övriga fall ska länsstyrelsen själv under samrådet bedöma om miljöpåverkan är betydande enligt vissa angivna kriterier. Den myndighet som ska pröva tillståndsärendet måste särskilt ta ställning till om den upprättade MKB:n kan godkännas mot bakgrund av de lagkrav som finns.

Inom EU-rätten infördes regler om MKB ursprungligen i ett direktiv från år 1985 och detta ersattes sedermera med nu aktuella direktiv (2011/92/EU). Direktivet innehåller sammanlagt 12 artiklar. Dessa anger bland annat när en MKB ska upprättas vad denna ska innehålla samt hur en bedömning avseende en verksamhets miljöpåverkan ska göras. Detaljerade instruktioner om innehåll och bedömningskriterier med mera finns i direktivets fyra bilagor.

EU-kommissionen motiverar de nu föreslagna förändringarna med att MKB-direktivet har tillämpats i 25 år utan några större ändringar samtidigt som det skett stora förändringar av de politiska, rättsliga och tekniska förhållandena. Erfarenheterna från genomförandet har vidare visat att det föreligger ett antal brister i direktivet och kommissionen anser dessutom att direktivet skulle kunna förenklas. Det övergripande syftet med förslaget är att ändra bestämmelserna i direktivet för att rätta till bristerna, ta hänsyn till pågående miljömässiga och socioekonomiska förändringar och utmaningar och anpassa dem till principerna om smart lagstiftning.

Kommissionen föreslår att det förtydligas hur behovsbedömningen ska gå till genom att ändra kriterierna i bilaga III och specificera vad ett beslut ska innehålla och hur det ska motiveras (artikel 4). Detta förslag syftar till att se till att miljökonsekvensbedömningar endast görs av projekt som antas kunna medföra betydande miljöpåverkan och att onödig administration vid småskaliga projekt undviks. För att förbättra miljökonsekvensbedömningens kvalitet och analys läggs förslag för att förbättra själva förfarandet (artikel 5), exempelvis genom att göra det obligatoriskt för prövningsmyndigheten att fastställa miljökonsekvensbedömningens omfattning och att informationen ska kvalitetskontrolleras av ackrediterade experter. Förslaget syftar även till att göra tydligare vad en MKB-rapport ska innehålla genom att det bland annat blir obligatoriskt för verksamhetsutövaren att undersöka skäliga alternativ, att prövningsmyndigheten måste motivera sina beslut samt att obligatoriska efterhandskontroller införs i fall där betydande negativ miljöpåverkan kan konstateras (artikel 8). Slutligen anpassas miljökonsekvensbedömningen till idag rådande utmaningar på så sätt att även faktorer i form av påverkan på biologisk

mångfald, klimatförändring, katastrofrisker och tillgången på naturresurser ska redovisas. Kommissionens förslag innehåller även angivna tidsramar för samråd, för beslut som fattas vid behovsbedömningen och för slutligt MKB-beslut.

I konsekvensbedömningen anges att nio av de tolv ändringsförslag som analyserats väntas ge betydande miljömässiga och socioekonomiska vinster utan att öka de administrativa kostnaderna. Två förslag avseende bedömning av alternativ och kontroll väntas medföra miljömässiga och socioekonomiska vinster till en måttlig kostnad för exploatörer och myndigheter. Ett ändringsförslag, det som avser att anpassa miljökonsekvensbedömningen till nya utmaningar, väntas medföra stora vinster till en måttlig till hög kostnad för exploatörer och myndigheter.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Miljö- och hälsoskyddsmyndighetens roll i ett MKB-förfarande utgörs av deltagande i samråd och som remissinstans gentemot länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och mark- och miljödomstolen i egenskap av tillsynsmyndighet.

Miljöförvaltningen bedömer sammantaget att de föreslagna förändringarna är motiverade och att kommissionens syfte att uppdatera och förbättra direktivet är välkommet. Det kan konstateras att flera av de nu föreslagna förändringarna redan tillämpas i svensk rätt och återfinns som bestämmelser i bland annat 6 kapitlet miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Ytterligare andra av direktivets förändringsförslag kommer att införlivas genom det förslag till nytt 6 kapitel miljöbalken som återfinns i miljödepartementets promemoria "Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser", M2012/2031/R, som nyligen varit föremål för remissförfarande och som miljö- och hälsoskyddsnämnden yttrade sig över i samband med nämndsammanträde den 25 september 2012. Nedan lämnar förvaltningen synpunkter över direktivets olika förslag i tur och ordning.

Artikel 1

Artikel 1.2 i direktivet ändras så att det blir tydligt att även rivningsarbeten omfattas av begreppet *projekt*. I artikel 1.3 utökas möjligheten att inte tillämpa direktivet från att omfatta projekt som avser det nationella försvaret till att även omfatta civil beredskap.

Miljöförvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Artikel 2

Artikel 2.3 ändras för att inrätta ett slags gemensam kontaktpunkt för miljökonsekvensbedömningar som gör det möjligt att samordna eller integrera bedömningsförfarandena enligt MKB-direktivet och annan lagstiftning.

Miljöförvaltningen anser att detta förslag är positivt.

Artikel 3

Artikeln justeras endast så att det framgår att miljöbedömningen ska omfatta de *betydande* direkta och indirekta effekterna.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget enligt det resonemang som förs nedan under artikel 4.

Artikel 4.3-4.5, bilaga IIA och III

Artikel 4 behandlar i vilka fall en miljökonsekvensbedömning ska krävas och hur detta ska fastställas. Här föreslås omfattande förändringar i syfte att harmonisera medlemstaternas rutiner och bedömningsgrunder för att fastställa om ett projekt ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Bilaga IIA är ny och anger vilken information som exploitören ska lämna för projekt som ska genomgå en bedömning om betydande miljöpåverkan enligt artikel 4

Bilaga III innehåller de kriterier som ska användas vid bedömningen.

Förvaltningen ställer sig positiv till att förfarandet rationaliseras samt att det förtydligas att kraven på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning endast gäller för verksamheter som antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förvaltningen anser att det är välkommet att behovsprövningen rationaliseras och att bestämmelserna därmed styr mot effektivt resursutnyttjande för de inblandade i behovsbedömningen.

Artikel 4.6

Enligt art 4 punkt 6 ska den ansvariga myndigheten fatta beslut om huruvida betydande miljöpåverkan föreligger inom tre månader från den dag då tillståndsansökan lämnades in och förutsatt att exploitören lämnat all information som krävs. Myndigheten har möjlighet att förlänga tidsfristen med ytterligare tre månader om det rör sig om ett komplext projekt.

Förvaltningen ställer sig tveksam till den föreslagna tidsramen. Innan tillståndsmyndigheten fattar sitt beslut om huruvida en miljökonsekvensbedömning behöver upprättas eller ej och vad den i så fall ska omfatta, anges att berörda myndigheter ska ha konsulterats (art 5 punkt 2). En

kommunal nämnd behöver cirka 60 dagar för att hantera och avge ett nämndbehandlat svar. Förvaltningen bedömer det som tveksamt att den beslutande myndigheten skulle hinna genomföra både en remissgenomgång och komma till beslut på tre månader från det att ansökan lämnats in.

Artikel 5.1-5.2 och bilaga IV

I artikel 5 föreslås stora ändringar för att förbättra informationens kvalitet och rationalisera MKB-förfarandet. Den miljöinformation som ska lämnas av exploitören preciseras till form och innehåll i bilaga IV och där utökas bland annat listan över vilken typ av miljöpåverkan som ska inkluderas i en MKB. Såvitt det angår förvaltningen införs krav på att redovisa alternativa lokaliseringar och utformningar och krav på att redogöra för konsekvenser av att inte företa åtgärden det s.k. noll-alternativet (bilaga IV punkt 2 och 3). Vidare ska det redovisas om projektet förväntas ge upphov till väsentlig påverkan i fråga om klimatfaktorer, klimatförändring och markpåverkan (bilaga IV, punkt 4). Direktivet anger också att vissa troliga betydande miljöeffekter som projektet förväntas resultera i ska redovisas, däribland kumulativa effekter från den planerade åtgärden tillsammans med andra projekt och verksamheter (bilaga IV, punkt 5)

Förvaltningen konstaterar att det inom ramen för den svenska tillståndsprovningen länge har funnits krav på att i miljökonsekvensbeskrivningen redovisa alternativa lokaliseringar och noll-alternativ. Övriga av direktivets förändringsförslag i den här delen ingår i miljödepartementets förslag till förändring av 6 kap miljöbalken. Förvaltningen ser dock positivt på att det tydligare preciseras på gemenskapsrättslig nivå vad som ska innefattas i en miljökonsekvensbeskrivning och det är bra att även påverkan på klimat och markanvändning inbegrips i den gemenskapsrättsliga regleringen. Miljöproblemen som hanteras idag har blivit mer omfattande än när det ursprungliga MKB- direktivet antogs år 1985 och det är angeläget att kraven på miljökonsekvensbeskrivningarnas innehåll speglar detta.

Miljökonsekvensbedömningarna utgör ett viktigt underlag i tillståndsprocesserna som syftar till att fastställa vad som kan tillåtas och vilka försiktighetsmått som kommer att krävas för att minska miljöpåverkan vid olika typer av projekt. I förlängningen utgör de bestämmelser som ligger till grund för detta förfarande verktyg för att hantera miljöutmaningar gemensamma för hela EU. Förvaltningen anser därför att direktivets skärpningar avseende miljökonsekvensbeskrivningars innehåll är motiverade.

Med detta sagt anser förvaltningen dock att det är viktigt att kraven på utförligare utredningar och det merarbete detta innebär står i proportion till miljönyttan. Avseende kravet att beskriva kumulativa effekter vill förvaltningen liksom tidigare

framhålla att detta är ett svårt begrepp och direktivet skulle vinna på att tydligare definiera vad som avses. Risken är annars att detta skapar avsevärt merarbete vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar.

Artikel 5.3

För att de miljörapporter¹ som upprättas i samband med MKB förfarandet är fullständiga och håller tillräcklig kvalitet föreslås i artikel 5.3 att exploitören ska se till att miljörapporten utarbetas av ackrediterade och tekniskt behöriga experter (art 5.3 a) eller så ska den ansvariga myndigheten se till att miljörapporten verifieras av ackrediterade och tekniskt behöriga experter och/eller nationella expertkommittéer (art 5.3 b).

Förvaltningen välkomnar syftet att kvalitetssäkra beslutsunderlaget som ges in till tillståndsmyndigheten. Det kan dock ifrågasättas om ett krav likt det föreslagna är en lämplig lösning. Särskilt kravet att den ansvariga myndigheten ska låta verifiera de rapporter som inte utarbetats av ackrediterade experter är tveksamt. Idag är det vanligt att prövningsmyndigheten remitterar miljökonsekvensbeskrivningen till olika experter, exempelvis är Fiskeriverket vanlig remissinstans i frågor som rör vattenverksamhet som kan ha påverkan på fisket. Baserat på dessa olika utlåtanden gör prövningsmyndigheten sedan en helhetsbedömning av det ingivna dokumentet och avgör om kompletteringar etc behövs. Prövningsmyndigheten har vidare att ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de krav som uppställs i kap 6 MB. Förvaltningen befävar att direktivets förslag riskerar att i praktiken innebära att prövningsmyndigheten frånhänder sig en del av sin prövning till en privat aktör och frågar sig vad som egentligen blir kvar av myndighetens prövning om kravet i art 5.3 b införs. Prövningsmyndigheten kan rimligen inte vara förhindrad att ha synpunkter på en MKB även om den har upprättats av en ackrediterad expert. Dessutom riskerar ackrediteringsförfarande att leda till lokala monopol med ty åtföljande kostnadsökningar för den som söker tillstånd. Förfarandet säkerställer inte heller med automatik att MKBn utförs på ett godtagbart sätt.

Artikel 6

Artikel 6 handlar om samrådsförfarandena. I artikel 6.6 föreslås att det ska fastställas rimliga tidsramar för de olika etapperna i samrådsförfarandet som ger tillräckligt med tid för att a) informera berörda myndigheter och allmänheten och b) berörda myndigheter och allmänhet att förbereda sig och på ett effektivt sätt

¹ Direktivet benämner det dokument som i 6 kap MB kallas miljökonsekvensbeskrivning för miljörapport medan miljökonsekvensbedömning i direktivet definieras som hela processen från utarbetande av miljörapport och genomförande av samråd till den ansvariga myndighetens miljöbedömning samt tillhandahållande av information om beslutet.

delta i beslutsprocessen. Vidare föreslås i art 6.7 att tidsramarna för det publika samrådet inte ska vara kortare än 30 dagar och inte längre än 60 dagar. I undantagsfall kan den ansvariga myndigheten förlänga tidsramarna med ytterligare 30 dagar.

Förvaltningen anser att de föreslagna tidsramarna är bra och rimlig förutsatt att tidsramen avser samrådet gentemot den berörda allmänheten. För att miljö- och hälsoskyddsnämnden i egenskap av berörd myndighet ska hinna lämna sina synpunkter krävs det normalt minst 60 dagar för att besluten ska hinna förberedas och utgöra föremål för nämndens ställningstagande.

Artikel 7

Artikel 7 behandlar frågor då ett projekt kan komma att få betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat. I artikel 7.7 föreslås förändringar som innebär att medlemsstaterna själva kan fastställa tidsramarna för samråd när de utformar bestämmelserna för genomförandet av projekt som antas ha betydande gränsöverskridande miljöpåverkan.

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Artikel 8.1-8.2

Artikel 8 behandlar den beslutande myndighetens förfarande i samband med att en sammanvägd miljöbedömning ska göras och tillståndsbeslut fattas. Denna bestämmelse genomgår omfattande förändringar. I artikel 8.1 anges att den ansvariga myndigheten blir skyldig att i själva tillståndsbeslutet ange skälen till beslutet. I artikel 8.2 införs efterhandskontroller för projekt som kan antas ha betydande negativ miljöpåverkan i syfte att bedöma genomförandet och effektiviteten i avhjälpnings- och kompensationsåtgärderna.

Förvaltningen kan konstatera att motiverade tillståndsbeslut inte innebär någon nyhet för det svenska tillståndsförfarandet. Förvaltningen bedömer vidare att kravet på efterhandskontroller väl motsvaras av den tillsyn som nämnden bedriver inom ramen för meddelade tillstånd. Det är välkommet att denna ordning införs på gemenskapsrättslig nivå.

Artikel 8.3

Enligt artikel 8 punkt 3 ska den ansvariga myndigheten när alla nödvändiga uppgifter inhämtats och överlämnats till denna och samrådet avslutats inom tre månader färdigställa sin miljökonsekvensbedömning av projektet. Även här finns en möjlighet för myndigheten att förlänga tidsfristen med ytterligare tre månader.

Den här typen av tidsramar är inte något som återfinns i nuvarande bestämmelser i miljöbalken. Förvaltningen delar uppfattningen att det är angeläget att motverka att tillståndsprövningar föregås av omotiverat långa led- och handläggningstider. Förvaltningen tolkar tidsbestämmelsen som så att tiden börjar löpa först då allt relevant beslutsmaterial samlats in. Att tillståndsmyndigheten har tre månader på sig att fatta ett beslut om miljökonsekvensbeskrivningen är tillfyllest, förutsatt att underlaget är komplett, kan tyckas som en rimlig tidsram. Förvaltningens erfarenhet är dock att det i praktiken ofta tar betydligt längre tid än så. Just för att det idag tar så lång tid anser förvaltningen att en tidsram är motiverad. Det är dock viktigt att denna sätts på ett sådant vis att de kortare handläggningstiderna inte sker på bekostnad av kvaliteten i själva besluten. För att verksamheter ska kunna ges rimliga spelregler och kunna förutse vad som gäller brukar det framhållas att ett tillståndsbeslut ska sikta på att hålla i tio år. Det primära målet måste vara att inom rimlig tid komma till ett välunderbyggt beslut som kan stå sig över viss tid.

Artikel 8.4

Det tillkommer en bestämmelse i artikel 8.4 där den ansvariga myndigheten blir skyldig att kontrollera att informationen i miljörapporten är uppdaterad innan den beslutar att bevilja eller avslå en tillståndsansökan.

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget. Eftersom avsevärd tid kan ha förflutit från det att ansökan görs och miljörapporten fastställs är det tvärtom välkommet med en kontroll över att informationen fortfarande stämmer.

Artikel 9

Den huvudsakliga ändringen i artikel 9 innebär att en beskrivning av kontrollåtgärderna ska ingå i den information som offentliggörs när tillstånd beviljas.

Förvaltningen har inget att erinra mot förslaget.

Artikel 12, 12a och 12b

Artikel 12 ändras för att specificera den information som krävs från medlemsstaterna för att kontrollera själva genomförandet av direktivet. Två nya artiklar införs (art 12 a och 12b) som innebär att kommissionen får rätt att anta delegerade akter så att informationen i direktivets bilagor kan ändras eller anpassas för att följa den vetenskapliga och tekniska utvecklingen.

Förvaltningen har inget att erinra mot förslagen.



Slut.

Bilagor

1. Remiss från miljödepartementet om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt