

Yttrande över Ds 2016:25 Miljöbedömningar

Boverket ska yttra sig över Ds Miljöbedömningar (2016:25).

Begränsning av yttrandet

Boverket begränsar i huvudsak sitt yttrande till frågor som berör miljöbedömning för planer och program, samt till de ändringar som föreslås i plan- och bygglagen (PBL).

Boverkets sammanfattade synpunkter

- Boverket anser att förslaget till nytt 6 kap. miljöbalken är bra, med en tydlig uppdelning av de olika skedena.
- Boverket anser att 6 kap. 2 § behöver kompletteras med en bestämmelse som anger det övergripande syftet med bestämmelserna.
- Boverket tillstyrker den ändrade placeringen och uppdelningen av nuvarande 6 kap. 19-21 §§ miljöbalken. Vissa ytterligare följdändringar behövs dock för att fullfölja ändringen.
- Boverket avstyrker förslag som gäller en utvidgad koppling mellan PBL och praktiska miljöbedömningar. (jmf 5 kap. 18 § PBL och 5 kap. 23 § PBL)
- Boverket lämnar även några detaljkommentarer på enskilda paragrafer.
- Boverket anser att det är mycket angeläget att det snarast görs en ordentlig genomgång av hur hänvisningarna mellan PBL och miljöbalken bör formuleras

6 Ett nytt 6 kap miljöbalken

Boverket anser att det är bra med ett nytt 6 kap. miljöbalken, som delas in i bestämmelser om först strategiska miljöbedömningar och sedan bestämmelser om praktisk miljöbedömning av verksamheter och åtgärder. Boverket anser

vidare att den tydliga uppdelningen av de olika skedena i bedömningarna, kommer att förenkla tillämpningen.

8 Gemensamma bestämmelser i 6 kap. miljöbalken

8.1 En ny gemensam syftesbestämmelse

Boverket anser att den nya gemensamma syftesparagrafen 6 kap 2 § miljöbalken, som fått ett mer konkret innehåll, behöver kompletteras med en bestämmelse som anger det övergripande syftet med miljöbedömningar. Det övergripande syftet finns i dag i 6 kap. 11 § andra stycket miljöbalken, där det sägs att syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöbedömningen i planen så att en hållbar utveckling främjas. Genom en sådan syftesbestämmelse blir det tydligt att miljöbedömningens egentliga syfte är att påverka planens eller projektets slutliga innehåll, så att miljöpåverkan minimeras. Om inte detta syfte blir tydligt i lagen, finns det en risk att miljöbedömningarna förvandlas till formaliaredovisningar.

8.3 Planer och planeringsunderlag

Nuvarande 6 kap. 19-21 §§ miljöbalken har sitt ursprung i naturresurslagen, NRL, och har således ett samband med hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Boverket tillstyrker den ändrade placeringen och uppdelningen så att den del som har koppling till hushållningsbestämmelserna placeras i 3 kap. miljöbalken och den del som gäller miljökvalitetsnormer placeras i 5 kap. miljöbalken. Ändringen har dock inte genomförts konsekvent. I 7 § hushållningsförordningen, HuF, föreslås en hänvisning till båda bestämmelserna som ersätter 6 kap. 21 § miljöbalken. Det är dock bara 3 kap. 13 § som handlar om hushållningsbestämmelserna och som bör finnas med i 7 § HuF. När det gäller 5 kap. 14 § bör en motsvarande bestämmelse tas in i de förordningar som reglerar miljökvalitetsnormer.

11 Ändringar i vissa sektorslagar

11.2 Plan- och bygglagen (2010:900)

Liksom det förslag till ändringar av bestämmelserna om miljöbedömningar som fanns i promemoriorna från 2012¹ är också det nu remitterade förslaget i realiteten begränsat till ändringar av 6 kap. miljöbalken med tillhörande förordning. De ändringar som görs i övriga författningar är endast konsekvensändringar, i huvudsak på det sätt att nuvarande hänvisningar till bestämmelser i miljöbalken anpassas så att hänvisningarna i stället görs till motsvarande nya paragrafer. I avsnitt 10 om praktiska miljöbedömningar framhåller utredningen också att det inte ingår i det nuvarande lagstiftningsärendet att ompröva de hänvisningar som gjorts tidigare.

¹ Promemoria – Identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser samt Promemoria om följdändringar med anledning av ändringar i 6 kap. miljöbalken.

I Boverkets remissvar över promemoriorna från 2012 underströk vi att sådana konsekvensändringar inte är tillräckliga när det gäller PBL. Ända sedan PBL (2010:900) trädde i kraft har hänvisningarna i PBL till miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar varit inkonsekventa och otillräckliga. Boverket har därför tidigare i olika sammanhang framhållit behovet av ändringar i PBL, när det gäller bestämmelserna om miljöbedömningar.

I utredningen hänvisas till Naturvårdsverkets rapport ”Mot en hållbar stadsutveckling”. Enligt denna rapport finns det brister i tillämpningen av bestämmelserna om miljöbedömningar för planer och program. Boverket bedömer, att den otillräckliga hänvisningen från PBL till miljöbalkens bestämmelser, kan vara en bidragande förklaring till de brister i tillämpningen som Naturvårdsverket rapporterar.

Boverket anser därför att det är mycket angeläget att det snarast görs en ordentlig genomgång av hur hänvisningarna mellan PBL och miljöbalken bör formuleras för att ge stöd för en god tillämpning av miljöbedömningar i PBL.

Bristfälliga hänvisningar mellan PBL och miljöbalken

Bristerna i regleringen avser bl.a. följande. Hänvisningarna från PBL till miljöbalken är i dag olika beroende på om det gäller översiktsplan eller detaljplan. I 3 kap. PBL, som reglerar översiktsplaner, görs i 8 § en hänvisning till samtliga bestämmelser om planer och program i miljöbalken. När det gäller detaljplaner finns endast hänvisningar till ett mindre antal särskilt preciserade bestämmelser om planer och program i miljöbalken (jfr. 4 kap 34 §, 5 kap. 11 §, 5 kap. 17 §, 5 kap. 31 § PBL). Särskilt anmärkningsvärt är att det för detaljplaner saknas hänvisning till den bestämmelse som ger stöd för hur man ska göra bedömningen av om en plan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

En uppfattning som framskymtat är att det följer direkt av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken att det krävs en miljöbedömning av vissa planer och program och att bestämmelserna i miljöbalken med tillhörande MKB-förordning då ska tillämpas. Dessa bestämmelser i miljöbalken skulle alltså vara direkt tillämpliga vid planläggning enligt andra lagar.

Boverket delar inte denna uppfattning. Enligt Boverket måste samma sätta att tänka användas som gäller för prövning av verksamheter, mm. I förarbetena till följdlagstiftningen till miljöbalken (prop.1997/98:90 sid. 143f.) framhålls, att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas vid prövning enligt en sektorslag, endast om detta anges särskilt i sektorslagen. Boverket anser att för att miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar av planer och program ska tillämpas vid planläggning enligt PBL, måste det finnas hänvisningar i PBL till dessa bestämmelser.

En uppfattning att det inte behövs någon hänvisning från sektorslag till miljöbalken, leder dessutom till att den reglering som i dag finns i PBL blir svår att förstå. Att när det gäller en planform (översiktsplanen) hänvisa till samtliga relevanta bestämmelser i miljöbalken, men för en annan (detaljplanen) bara

hänvisa till några enstaka bestämmelser, samtidigt som det inte skulle behövas någon hänvisning alls, underlättar inte förståelsen för regelverket.

PBL och praktiska miljöbedömningar

I PBL finns några bestämmelser som syftar till att genomföra MKB-direktivet. I 4 kap. 34 § andra stycket PBL anges vilka situationer som avses. Bl.a. gäller MKB-kravet för sammanhållen bebyggelse (4 kap. 34 § andra stycket 2). Övriga bestämmelser i PBL som enligt förslaget hänvisar till miljöbalkens bestämmelser om praktisk miljöbedömning är 5 kap. PBL 11 § och 5 kap. 31 § PBL.

För detaljplaner med visst innehåll krävs det alltså både en strategisk miljöbedömning och en praktisk miljöbedömning samtidigt. Vissa av de ändringar som nu föreslås av utredningen gäller en utvidgad koppling mellan PBL och praktiska miljöbedömningar (jmf 5 kap. 18 § PBL och 5 kap. 23 § PBL). Boverket avstyrker dessa förslag. Boverket anser dessutom att bestämmelser om praktiska miljöbedömningar över huvud taget inte ska gälla vid framtagande av en detaljplan.

De krav på tillämpning av bestämmelser om praktisk miljöbedömning som nu finns i PBL har sin bakgrund i en lagändring från 2005. Motsvarande bestämmelser infördes då i ÄPBL som en följd av att Europeiska kommissionen påtalat brister i det svenska genomförandet av MKB-direktivet. Redan vid lagändringen 2005 avstyrkte Boverket förslaget och menade att det borde finnas andra lösningar för att hantera kritiken från kommissionen.

Följderna av den lagtekniska lösning som valts leder till en omrimlig PBL-tillämpning. Kraven i MKB-direktivet gäller normalt en MKB inför ett tillstånd till en verksamhet eller åtgärd. En detaljplan kan aldrig betraktas som ett tillstånd till en verksamhet. I stället är det så att detaljplanen kan ”ange förutsättningar för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön”, dvs. kan vara en plan som kräver en strategisk miljöbedömning. Boverket anser att ett och samma beslut om att anta en detaljplan inte samtidigt, dels kan ange förutsättningar för ett tillstånd, dels vara det tillstånd som den ger förutsättningar för.

Miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder förutsätter också att det finns en verksamhetsutövare, som är ansvarig för att ta fram en MKB och en prövningsmyndighet, som i sin prövning bedömer den framtagna MKB. Genom ändringarna av MKB-direktivet har det också blivit tydligt att beslutsmyndigheten ska fullfölja och avsluta miljöbedömningen. När det gäller detaljplaner är det kommunen, som är ansvarig för planläggningen och som därför också har ansvaret för att ta fram MKB. Det är också kommunen som antar planen. Den uppdelning av ansvaret som är en utgångspunkt i MKB-direktivet finns alltså inte när det gäller framtagande och antagande av detaljplaner.

Kravet på dubbla MKB för detaljplaner är inte bara lagtekniskt svårhanterligt och ologiskt. Kravet leder också till att detaljplaneprocessen kompliceras.

Detta kan i sin tur bidra till att processen drar ut på tiden utan motsvarande nytta, vilket kan försena angelägna bostadsprojekt.

PBL och undersökning om det ska göras en strategisk miljöbedömning

Som tidigare sagts behövs det en mer omfattande genomgång av hänvisningarna mellan PBL och miljöbalken än vad som gjorts i den nu remitterade utredningen. Särskilt viktigt är att det, när det gäller detaljplan, förs in bestämmelser i PBL om det som i utredningsförslaget kallas ”undersökning för att bedöma om det behövs en strategisk miljöbedömning”. Att undersökningen för att avgöra om det krävs en miljöbedömning förtydligas är bra.

Enligt Boverket borde en bestämmelse om detta kunna införas redan i det nu aktuella lagstiftningsärendet och inte behöva invänta en samlad genomgång av hänvisningarna mellan PBL och miljöbalken.

Enligt Boverket borde samma formulering som används i förslaget till ändring av lagen (1977:439) om kommunal energiplanering kunna användas, nämligen ”För att avgöra om *detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan* ska en undersökning enligt 6 kap. 6-8 §§ miljöbalken göras.” En sådan bestämmelse borde kunna placeras i 5 kap. 6 § PBL.

Boverket anser också att bestämmelsen om översiktsplaner i 3 kap. 8 § PBL bör formuleras på motsvarande sätt. Det blir då tydligt vilka bestämmelser i miljöbalken som faktiskt ska tillämpas. Den hänvisning som föreslås av utredningen är inte tillräckligt tydlig. Den är också för omfattande och gäller också paragrafer som inte är relevanta.

Lagkommentarer i detalj

Tillämpning av 6 kap 16 § miljöbalken i planärenden

I 5 kap. 17 § PBL finns, genom hänvisning till miljöbalken, krav på innehållet i samrådsredogörelsen för en detaljplanen, för det fall detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Hänvisningen gäller 6 kap. 16 § miljöbalken, som reglerar vad som ska ingå i ett beslut att anta en plan eller ett program. Boverket vill framhålla att en samrådsredogörelse tas fram mycket tidigare i planprocessen än vad som gäller för själva beslutsfattandet. Det betyder att planen vid tiden för samrådsredogörelsen inte har kommit så långt att det är möjligt att göra de bedömningar som krävs i 6 kap. 16 § miljöbalken. Hänvisningen till 6 kap. 16 § miljöbalken bör flyttas till PBL:s bestämmelser om planbeskrivningen.

Normgivningsbemyndigande

Förslaget till 6 kap. 5 § miljöbalken innebär att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa slag av planer och program *inte ska* antas medföra betydande miljöpåverkan.

Boverket vill framhålla att detta aldrig kan bli aktuellt för planer enligt PBL, då de alltid är platsspecifika och det är platsens förutsättningar som avgör lämpligheten för eventuell planläggning.

Boverksinstruktionen

I 1 a § förordning om hushållning med mark och vattenområden m.m, HuF, anges att:

”Bestämmelser om att Boverket ska verka för samordning för de statliga myndigheters arbete med underlag för tillämpningen av *1 b § samt 3 och 4 kap.* miljöbalken finns i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.”

Boverket konstaterar dock att 1 b § HuF inte nämns i Boverkets instruktion.

I detta ärende har generaldirektör Janna Valik beslutat. Planeringsarkitekt Klara Falk har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också jurist Agneta Gardar, planeringsarkitekt Hanna Faming, utredare Bengt Larsén enhetschef Anette Löfgren, rättschef Yvonne Svensson och avdelningschefer Peter Fransson och Göran Persson deltagit.

Janna Valik
generaldirektör

Klara Falk
planeringsarkitekt