

2016-10-11

# Yttrande över Miljödepartementets Promemoria Miljöbedömningar, Ds 2016:25

## Inledning

Forskningsprogrammet SPEAK (Sustainable Planning Environmental Assessment Knowledge) har beretts möjlighet att yttra sig över Miljödepartementets rubricerade promemoria. Denna skrivelse utgör SPEAK-projektets yttrande.

SPEAK är ett forskningsprogram som bedrivs gemensamt av KTH, VTI, Ecooop, WSP, Enveco, Environmental Law and Development och SLU med finansiering från Naturvårdsverket. Det övergripande syftet med forskningsprogrammet är att bidra med kunskap om samhällsplanering för hållbar utveckling för att uppnå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Vidare syftar forskningsprogrammet till att generera förslag som kan användas för att utveckla planeringssystemet och dess tillämpning vid miljöbedömningar av planer och program samt vid miljökonsekvensbeskrivningar av projekt.

Vår granskning har avgränsats till att utgå ifrån de frågeställningar som ligger inom forskningsprogrammets ram och utgår ifrån några av de faktorer som vi identifierat som viktiga för en god verkningsfullhet. Vidare har granskningen begränsats till de delar som avser bestämmelser i:

- Miljöbalken, med tyngdpunkt på det nya 6 kap.
- Miljöbedömningsförordningen

Remissvaret är utarbetat i samverkan mellan parterna i forskningsprogrammet av Charlotta Faith-Ell (WSP), Christina Hörnberg (Environmental Law and Development), Berit Balfors (KTH) och Ulrika Gunnarsson Östling (KTH).

## Sammanfattning av de viktigaste synpunkterna

- SPEAK anser att de föreslagna bestämmelserna ger en alltför vag vägledning för upprättandet av en miljöbedömning samt hur denna ska integreras i planprocessen och beaktas. Förslaget säkerställer inte att olika miljöaspekter i utformningen av planer, program och projekt verkligen kommer att beaktas.
- SPEAK menar att de faktorer och omständigheter som SPEAK har identifierat som betydelsefulla för en effektiv och rättssäker användning av MKB, såsom ett tydligt definierat tillämpningsområde, förutsägbarhet avseende bestämmelsernas omfattning, samordning med planlagstiftningen och en följdriktig terminologi, saknas.
- SPEAK håller inte med promemorians slutsats om syftesbestämmelsens innehåll. Vi menar att syftesbestämmelsen ska redovisa *varför* miljöbedömning ska göras medan andra delar av lagstiftningen ska redovisa *hur* miljöbedömningen ska genomföras det vill säga identifiering, beskrivning och bedömning.

- SPEAK tillstyrker de flesta av förslagen på begreppsförändringar. Bland annat förslaget att lägga till ordet strategisk för miljöbedömningar av planer och program. På så sätt följer Sverige internationell praxis inom området. Ett undantag är dock ”praktisk miljöbedömning” vilket SPEAK anser är mindre lämpligt då strategiska miljöbedömningar därigenom kan framstå som motsatsen till praktiska, d.v.s. teoretiska och abstrakta eller i värsta fall opraktiska.
- SPEAK välkomnar ändringsdirektivets krav på expertkompetens vid framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar. Likaså kravet på att ansvariga myndigheter ska ha tillgång till rätt kompetens. Dessa båda krav behöver få ett tydligare avtryck i det svenska regelverket än vad som föreslås i departementets remitterade promemoria.
- SPEAK anser att den föreslagna regelutformningen inte innehåller tillräckligt preciserade bestämmelser för målkonflikter, t.ex. mellan olika sakområden inom miljöbalken mellan miljöbalken och plan- och bygglagen och olika samhällsmål.
- SPEAK anser att det bör övervägas att införa miljö kvalitetsmålen som obligatoriska bedömningsfaktorer i förordningen knuten till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. för att på så sätt inte bara gälla planer och program utan även verksamheter och åtgärder.
- SPEAK tycker att det är bra att promemorian föreslår ett förtydligande om den särskilda handlingens innehåll och att den ska tillgängliggöras.

## Generellt

SPEAK anser att det är bra att departementet har tagit ett helhetsgrepp och arbetat in synpunkter från de tidigare remissomgångarna samt de utredningar och forskningsprojekt som bland annat genomförts av Naturvårdsverket. För vissa av de föreslagna regleringarna lämnar SPEAK en särskild tillstyrkan. Detta görs då vi anser det vara särskilt viktigt att den föreslagna bestämmelsen inte ändras exempelvis p.g.a. andra inkomna remissynpunkter.

Samtidigt noterar dock SPEAK att vissa av författningsförslagen inte i tillräcklig grad beaktat de betydande skillnader som finns mellan de båda instrumenten miljöbedömningar (av planer och program) och miljökonsekvensbedömningar (av verksamheter och åtgärder). Vidare konstaterar SPEAK att några av ändringsdirektivets bestämmelser inte alls, eller bara delvis, har implementerats i det remitterade författningsförslaget. I dessa, och i några andra fall, lämnar vi uppslag på hur en författningsreglering skulle kunna utformas och formuleras.

## Verkningsfullhet hos miljöbedömningar

Det senaste decenniet har verkningsfullheten hos miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar diskuterats och beforskats både i Sverige och internationellt.

Verkningsfullheten i miljöbedömningar kan ta sig flera uttryck till exempel:

- Att miljöbedömningsverktyget har förmåga att påverka utfallet av planeringen
- Att miljöbedömningsverktyget har tydlig legitimitet
- Att MKB-utövarna har hög kompetens och att god vägledning finns tillgänglig
- Att kvaliteten hos MKB-dokumentet är hög
- Att det legala miljöbedömningssystemet har hög kvalitet

Vi har därför valt att strukturera vårt svar utifrån dessa teman.

## Integrering av miljöbedömningen i planprocessen

För att miljöbedömningen ska vara verkningsfull behöver den ha förmåga att påverka utfallet av planeringen. Detta görs bland annat genom att miljöbedömningen är integrerad med planeringen. Samtidigt pekar SPEAK och flera tidigare studier, av det svenska MKB-systemet, på att det ofta brister i integreringen mellan miljöbedömningen och planprocessen. SPEAK ser därför positivt på att man i promemorian framhåller att en förutsättning för att förslagen som framförs ska få det genomslag som önskas är att reglerna utformas på ett sådant sätt att de är enkla att förstå och tillämpa. Utifrån våra resultat ser vi att verkningsfullheten inte enbart beror av att reglerna ska vara lätta att förstå, utan även av att miljöbedömningsprocessen måste utformas så att den uppfattas som och utgör ett användbart verktyg i planeringen. Detta innebär att för att miljöbedömning ska bli verkningsfull måste planeringsprocesserna och miljöbedömningsprocessen bättre flätas samman så att miljöbedömningen kan ge viktigt input till planeringen istället för att utgöra ett bihang vid sidan om planeringsprocessen. Vi anser därför att de föreslagna bestämmelserna ger en alltför vag vägledning för upprättandet av en miljöbedömning samt hur denna ska integreras i planprocessen och beaktas. Förslaget säkerställer inte att olika miljöaspekter i utformningen av planer, program och projekt verkligen kommer att beaktas.

## Miljöbedömningens legitimitet

Som en följd av att processerna inte är integrerade ser vi att många aktörer vet *att* de ska göra en miljöbedömning för till exempel en detaljplan eller en översiktsplan men inte *varför*. Det vill säga vad som är syftet med miljöbedömning. Det är därför viktigt att lagstiftningen innehåller en tydlig syftesbestämmelse. SPEAK håller dock inte med promemorian slutsats om att "en syftesbestämmelse bör återspegla den process som innebär att identifiering, beskrivning och bedömning av miljöeffekter ska ske vid planering och beslutsfattande..." Man måste skilja på *varför* miljöbedömningar ska göras och *hur* de ska göras. Syftet ska redovisa *varför* medan andra delar av lagstiftningen ska redovisa *hur* miljöbedömningen ska genomföras det vill säga identifiering, beskrivning och bedömning. Ett väl formulerat syfte i miljöbalken tror vi därför kan öka verkningsfullheten hos verktyget.

Som nämnts ovan ser inte alla aktörer i planeringsprocessen poängen med miljöbedömningar. Att då benämna den ena processen för praktisk miljöbedömning är inte lämpligt då strategiska miljöbedömningar därigenom kan framstå som motsatsen till praktiska, d.v.s. teoretiska och abstrakta eller i värsta fall opraktiska. En sådan uppfattning skulle kunna minska myndigheters och kommuners intresse av att genomföra seriösa miljöbedömningar. Vidare ger terminologin med praktisk miljöbedömning intryck av att miljöbedömningen för verksamheter och åtgärder är ett praktiskt genomförande av en tidigare plan vilket inte motsvarar den rättsliga strukturen. En kommunal plan är i sig inte tillstyrande för de projekt som planeras, planen är frånstyrande. SPEAK anser därför att termen praktisk miljöbedömning är vilseledande och direkt olämplig. SPEAK föreslår att den något längre, men tydligare, benämningen "Miljöbedömning av verksamheter och åtgärder" används.

SPEAK anser att förslaget att lägga till ordet strategisk för miljöbedömningar av planer och program är bra. På så sätt följer Sverige internationell praxis inom området. Emellertid anser SPEAK att det vore lämpligt med en definition av innebörden i begreppet strategisk och även att reglerna ställer krav på koppling till nationella miljö kvalitetsmål.

Vi menar därför att sett till de faktorer och omständigheter som SPEAK har identifierat som betydelsefulla för en effektiv och rättssäker användning av miljöbedömning, såsom ett tydligt definierat tillämpningsområde, förutsägbarhet avseende bestämmelsernas omfattning, samordning med planlagstiftningen och en följdriktig terminologi, saknas.

En viktig funktion hos miljöbedömningar är att bidra till transparensen i planeringsprocesserna. SPEAK anser att det är bra att kravet på att övervakning och uppföljning av de betydande miljöeffekter som genomförandet av plan eller program medför har förtydligats i det att det är den

myndighet eller kommun som antagit plan/program som omfattas av krav på SMB som ansvarar för uppföljningen. SPEAK anser dock att kravet att "Resultatet av övervakningen och uppföljningen ska göras tillgängligt för allmänheten" är alltför svagt. Det behöver tydliggöras att det finns ett ansvar att genomföra åtgärder för att minimera konsekvenserna om den förutsagda påverkan blir större än förväntat eller om andra effekter uppstår som inte tidigare förutsetts. Vad gäller uppföljning av verksamheter och åtgärder så saknar SPEAK förslag på hur ändringsdirektivets krav på uppföljning och övervakning ska implementeras. Detta behöver läggas till i lagstiftningen.

Vidare har SPEAK noterat att planprocessens samråd inte är tillräckligt samordnad med miljöbedömningsprocessens samråd. I granskade domar har det också uppmärksammats att tidigare miljöbedömningar har "återanvänts", vilket har begränsat transparensen i den aktuella "efterföljande" planen. SPEAK anser därför att förslaget inte möter behovet av precisering gällande förutsättningar för transparens.

## Att miljöbedömningssystemet har hög kvalitet

Naturvårdsverket har identifierat miljöbedömningar som ett viktigt styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen. SPEAK anser att förslaget i promemorian inte kan anses vara utformat så att tillämpningen av miljöbedömning förbättras för att effektivare bidra till att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Enligt dagens lagstiftning ska en miljökonsekvensbeskrivning som upprättas inom en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. 12 § bl.a. innehålla en redovisning av hur hänsyn har tagits till relevanta miljö kvalitetsmål. Som vi förstår det är detta den enda bestämmelse i balken som omnämner de svenska miljö kvalitetsmålen. Enligt gällande praxis ska samtidigt de miljö kvalitetsmål som är relevanta i det enskilda fallet beaktas vid avgöranden i mål och ärenden. SPEAK anser därför att det bör övervägas att införa miljö kvalitetsmålen som obligatoriska bedömningsfaktorer i förordning knuten till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. för att på så sätt inte bara gälla planer och program utan även verksamheter och åtgärder.

Vidare har vi i SPEAK identifierat hantering av målkonflikter som en viktig faktor bakom miljöbedömningens verkningsfullhet. Den föreslagna regelutformningen innehåller inte tillräckligt preciserade bestämmelser för målkonflikter, t.ex. mellan olika sakområden inom miljöbalken mellan miljöbalken och plan- och bygglagen och olika samhällsmål. SPEAK:s kartläggning har bl.a. visat att det i många planer återfinns en beskrivning av miljömålen utan att dessa är integrerade i planarbetet och miljöbedömningen. SPEAK har även noterat vikten av en reglering som ger utrymme för synergier med olika styrmedel som följer av tillämpningen av MKB. Förslaget kan inte, såsom det är utformat, anses ge tillräcklig vägledning för hur miljöaspekterna ska vägas mot andra samhälls- och företagsintressen i MKB-processen och i hur dessa ska tas tillvara i antagandet av planen.

## Kompetensen hos inblandade aktörer och kompetent vägledning

I SPEAK och även i tidigare studier från Naturvårdsverket framhålls att en viktig faktor för en god verkningsfullhet hos miljöbedömningar är att inblandade aktörer i processen har en hög kompetens inom miljöbedömningsområdet. SPEAK välkomnar därför promemorians förslag på kompetenskrav för de som utför miljöbedömningar och upprättar miljökonsekvensbeskrivningar. För att kravet ska få ett tillräckligt genomslag behöver emellertid denna bestämmelse kompletteras med krav i 6 kap. 11 och 35 §§ miljöbalken på att det av miljökonsekvensbeskrivningen ska framgå på vilket sätt verksamhetsutövaren har tillsett att miljökonsekvensbeskrivningen tagits fram med den sakkunskap som krävs i fråga om planen eller programmets, respektive verksamhetens eller åtgärdens, särskilda förutsättningar och förväntade miljöeffekter. Här skulle man till exempel kunna se hur man i det Estniska miljöbedömningssystemet ställer krav på att det av avgränsningsrapporten ska framgå vem som är ansvarig för miljöbedömningen och bevis på dess kompetens att genomföra miljöbedömningen. För att möta kravet på kompetens så ser vi ett stort utbildningsbehov inom

ämnesområdet. På KTH och SLU bedrivs undervisning inom miljöbedömning vilket är en viktig del i kompetensuppbyggnaden.

Vidare lyfter flera kommuner i våra studier behovet av stark kompetens inom miljöbedömning av planer och program. Det är därför olyckligt att departementet avvisar förslaget om att länsstyrelsens uppgift att ge vägledning i frågan om en miljökonsekvensbeskrivnings innehåll och omfattning inte bara skulle omfatta ärenden om verksamheter och åtgärder utan även sådana som avser planer och program som Sveriges Kommuner och Landsting lämnade i sitt remissvar över 2009 års departementspromemoria. Departementet avvisar förslaget med hänvisning till bl.a. att länsstyrelsen har bristande kompetens inom de områden som planer upprättas. SPEAK vill därför understryka behovet av att ändringsdirektivets krav på att ansvariga myndigheter ska ha tillgång till tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen (artikel 5.3) inarbetas i den svenska lagstiftningen.

Vidare anser vi att förslaget är ofullständigt om man ser till den roll som olika institutionella strukturer och normer spelar för tillämpningen och verkningsfullheten av MKB som SPEAK uppmärksammat i sina studier. SPEAK har identifierat behov av att tillmäta strukturer och normer större betydelse och vikt i regelutformningen, detta för att stimulera till en förändrad planeringsstruktur. Detta bör övervägas i den slutliga utformningen av lagstiftningen.

## MKB-dokumentets innehåll

Det är av den särskilda sammanställningen som miljöbedömningens verkningsfullhet ska kunna utläsas. Det vill säga hur miljöbedömningen har påverkat planens utformning och beslutet om att anta planen. I SPEAK har vi sett att den särskilda sammanställningen ofta saknas och att det därmed finns ett behov av att ett förtydligande kring den särskilda sammanställningen. Därför tycker vi att det är bra att promemorian föreslår ett förtydligande om den särskilda handlingens innehåll och att den ska tillgängliggöras.

Stockholm 11 oktober 2016,

På uppdrag av SPEAK-programmet,



Charlotta Faith-Ell,  
WSP

