

Remissyttrande

Datum
2016-10-06

Dnr
2483-16
Ert Dnr
M2016/1849/R

Mottagare
Miljö- och energidepartementet

Handläggare
Annika Johansson
Enheten för miljöprövning och miljötillsyn
annika.johansson@havochvatten.se

Yttrande över Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tillstyrker i huvudsak de förslag som lämnas i Ds 2016:25 men anser att vissa tillägg och förtydliganden behöver göras, vilka redovisas nedan. Myndigheten finner sammanfattningsvis att promemorian redovisat ett bra övergripande upplägg vad gäller bestämmelserna om miljöbedömningar samt även beaktat EU-rättsliga krav på ett i huvudsak tillfredställande sätt.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Generella synpunkter

HaV anser att förslaget till ett nytt 6 kap. miljöbalken har en bra övergripande struktur med den strategiska miljöbedömningen först och den praktiska miljöbedömningen därefter.

Strukturen och upplägg i det föreslagna kapitlet och mellan detta kapitel och den föreslagna miljöbedömningsförordningen skiljer sig dock något för de olika miljöbedömningarna. Det gör det svårt att orientera sig och förstå kopplingar och hänvisningar mellan paragraferna. Samtidigt påminner strukturerna mycket om varandra vilket förstärker lässvårigheten. Detta gäller exempelvis följande:

- Angående krav på miljöbedömning med koppling till 7 kap. 28 a § i 6 kap. 20 § p. 1 och 3 § miljöbedömningsförordningen. Bestämmelserna för verksamheter och åtgärder respektive planer och program är utformade på olikartat sätt. Konsekvensen i båda fallen blir dock densamma, att miljöbedömning ska göras, vilket inkluderar framtagande av miljökonsekvensbeskrivning. Vägen dit skiljer sig dock.

- Föreskrivningsrätt för regering om när betydande miljöpåverkan ska antas för planer/program respektive verksamheter/åtgärder är mer direkt när det gäller vilka verksamheter och åtgärder som ska och inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan. På det sätt lagen har utformats gällande planers och programs betydande miljöpåverkan så försvinner denna tydlighet.

Frågan är om skillnader som beskrivs ovan behöver finnas rent lagtekniskt? Det verkar som förslagets utformning grundats på nu gällande bestämmelser och inte med beaktande av ett helhetsperspektiv. Myndighetens uppfattning är att enhetlig struktur mellan de båda bedömningstyperna ska eftersträvas och att onödiga skillnader tas bort.

Enligt föreslagen lydelse av 6 kap. 2 § miljöbalken syftar bestämmelserna om miljöbedömningar bl. a. till att ge allmänheten tillgång till information och möjlighet till medbestämmande. Förslaget ger däremot inte allmänheten eller berörd allmänhet, som enligt definitionen i MKB-direktivet (2011/92/EU) innefattar icke-statliga organisationer som uppfyller nationella krav, möjligheter att ta del av miljöinformation, delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön eller få ökad tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i någon större omfattning. Berörd allmänhet i synnerhet har t.ex. inte lämnats några större möjligheter att delta i samråd. Det innebär att exempelvis icke-statliga organisationer inledningsvis inte kommer kunna påverka ett beslut om miljöbedömning ska göras eller ej.

HaV anser att miljöeffekter, när det är relevant, ska beskrivas i ett systemperspektiv och att de strategiska val som görs tydligt ska framgå av en miljökonsekvensbeskrivning. Strategiska val kännetecknas av att de har konsekvenser på lång sikt, styr inriktningen i efterföljande beslut eller är i det närmaste oåterkalleliga. Det är myndighetens uppfattning att detta är viktigt oavsett om det gäller planer och program eller verksamheter och åtgärder. Frågan kopplar till respektive projekts syfte på så sätt att val av tillvägagångssätt för att nå visst syfte sätts i ett större sammanhang. Det kan t.ex. handla om storskaliga praktiska miljöbedömningar där det är viktigt att se vad det överordnade målet för projektet är, vilka problem man avser att lösa genom att projektet utföras och vilka alternativa metoder som är möjliga för att nå samma syfte. Begreppet *strategiska val* är redan inarbetat i Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program (Handbok 2009:1).

Ett lagkrav skulle däremot stärka identifiering och beskrivning av sådana val. Krav på strategiska val bör framgå dels inledningsvis i 6 kap. i det generella syftet för miljöbedömningar och dels i de specifika reglerna kring miljökonsekvensbeskrivningarnas innehåll. Myndigheten bedömer att det som nu föreslås skapar en överensstämmelse mellan paragraferna som rör strategiska respektive praktiska miljöbedömningar. Förslaget är även i linje med 16 – 18 §§ i föreslagen förordning i den del som avser verksamheter och åtgärder. Slutligen behöver begreppet *strategiska val* definieras i

lagtexten. Se kommentarer och förslag under ”*Detaljerade synpunkter*” nedan.

Detaljerade synpunkter

6 kap. 1, 2 §§

Syftet så som det beskrivs i 2 § uppfattas mer som en förklaring till varför kapitlet har uppdaterats på det sätt som det gjorts.

Inledningsvis i 6 kap. saknar HaV en tydlig beskrivning av syftet med den strategiska respektive den praktiska miljöbedömningen. Sådana syften bör tas fram för att öka förståelsen för de olika processerna och återkoppla till syftena i SMB-direktivet (2001/42/EG) och MKB-direktivet. Syftet bör även inkludera systemperspektivet och strategiska val, se *Generella synpunkter*.

Paragrafen 2 bör delas upp i två separata paragrafer. En som beskriver syftet med kapitlet (förslagets första stycke) och en som definierar begrepp (förslagets andra stycke). Förslagets 1 § kan med fördel flyttas in i den paragraf som ska definierar begrepp, exempelvis på följande sätt:

1. *strategiska miljöbedömningar innebär miljöbedömning enligt bestämmelser i detta kapitel för planer och program*
2. *praktiska miljöbedömningar innebär miljöbedömning enligt bestämmelser i detta kapitel för verksamheter och åtgärder*

Vad som menas med respektive miljöeffekt kan behöva definieras för att undvika missuppfattningar. Det gäller exempelvis kumulativa miljöeffekter. Även andra begrepp kan behöva definieras. Det gäller bland annat strategiska val, se *Generella synpunkter*. Om regeringen väljer att inte göra så bör vägledning i stället tas fram i nära anslutning till att lagförslaget genomförs.

HaV anser att *gränsöverskridande effekter* bör finnas med bland de miljöeffekter som räknas upp i 2 § eftersom det är där som miljöeffekter definieras och då denna effekt finns uppräknad i ändringsdirektivet (2014/52/EU) bilaga IV. Gränsöverskridande miljöeffekter är även relevanta för planer och program.

6 kap. 4 §

Det framgår av 6 kap. 4 § att miljökonsekvensbeskrivning inte behöver tas fram för *planer och program som endast syftar till att tjäna totalförsvaret eller räddningstjänsten*.

Av promemorian sid 184 framgår vidare: *När det gäller generella undantag från tillämpningsområdet framgår det av artikel 3.8 i SMB-*

direktivet att direktivet inte ska tillämpas på planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap.....

Sådana föreskrifter om undantag finns i dag i 7 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.....

HaV anser inte att de miljömässiga konsekvenserna av regeln så som den utformats utretts i tillräcklig omfattning. Frågan är vad undantaget egentligen innebär och vilka miljömässiga konsekvenser det kan medföra samt om undantaget kan utformas på annat sätt eller begränsas för att minska eventuella risker.

6 kap. 11 §

Med hänvisning till HaVs kommentarer under rubrik *Generella synpunkter* ovan, anser myndigheten att en miljökonsekvensbeskrivning, när det är relevant, också ska innehålla uppgifter om strategiska val. Det kan exempelvis regleras på följande sätt:

11 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla

2. en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ och strategiska val med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd,

6 kap. 16 § pkt 4 och 19 §

6 kap. 19 § bör förtydligas. Det står att *den myndighet eller kommun som har antagit en plan eller ett program som omfattas av kravet på strategisk miljöbedömning ska övervaka och följa upp de betydande miljöeffekter som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför*. För att kunna utföra en sådan övervakning måste man redan innan övervakningen utförs känna till de effekter som kommer att ske, vilket känns ologiskt med tanke på efterföljande mening i förslaget: *Detta ska göras för att myndigheten eller kommunen tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte har identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas*. Frasen *faktiskt medför* bör bytas ut mot exempelvis *kan medföra* eller *riskerar att medföra*.

Enligt 6 kap. 16 § 4 punkten ska det till ett beslut om att anta en plan eller ett program finnas en redovisning av *vilka åtgärder som planeras för att övervaka och följa upp den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför*.

Det bör tydliggöras om det är någon skillnad mellan betydande miljöpåverkan i 16 § och betydande miljöeffekt i 19 § samt mellan medför respektive faktiskt medför.

6 kap. 26 §

I den föreslagna bestämmelsen 26 § om länsstyrelsens beslut avseende praktisk miljöbedömning, vilken bestämmelse har sin grund i MKB-direktivet, finns till skillnad från 7 §, som har sin grund i SMB-direktivet, ingen angivelse om att beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten.

HaVs uppfattning är att det även i 26 § ska anges att beslutet ska göras tillgängligt för allmänheten. Detta för att stämma bättre överens med artikel 4 i ändringsdirektivet.

6 kap. 35 §

Med hänvisning till HaVs kommentarer under rubrik *Generella synpunkter* ovan, anser myndigheten att en miljökonsekvensbeskrivning, när det är relevant, också ska innehålla uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens syfte och strategiska val. Det kan exempelvis regleras på följande sätt:

35 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser och innehålla

- 1. uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens syfte, lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen,*
- 2. uppgifter om alternativa lösningar och strategiska val för verksamheten eller åtgärden,*

19 kap. 4 §

Länsstyrelsen kan i vissa fall lämna tillstånd till markavvattning. I dessa ärenden krävs miljökonsekvensbeskrivning. Därför bör 19 kap. 4 § inledningsvis justeras på följande sätt "En länsstyrelse eller kommunal nämnd som prövar ett ärende om en miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet ska..."

2.2 Förslag till miljöbedömningsförordning

5 §

Av förslaget 5 § miljöbedömningsförordningen framgår följande: *För detaljplaner enligt plan- och bygglagen (2010:900) eller andra planer och program som omfattas av 4 § och som avser användningen av ett litet område på lokal nivå ska, trots 4 §, en betydande miljöpåverkan antas endast om omständigheterna i det enskilda fallet talar för en sådan miljöpåverkan. Detsamma gäller när myndigheten eller kommunen endast gör små ändringar i sådana planer eller program som avses i 4 §.*

Det bör framgå på vilket sätt *omständigheter i de enskilda fallen* i paragrafen ska bedömas. Om det är tänkt att man ska använda sig av hänsynstagande enligt 7 § bör det tydligt framgå av paragrafen.

7 § pkt 9

Överskridna miljökvalitetsnormer bör bytas ut mot miljökvalitetsnormer som inte följs eller riskerar att inte följas. Detta för att bättre stämma överens med uttryck i 5 kap. miljöbalken.

9 §

Det som framgår i denna paragraf kan med fördel läggas i en bilaga eller tabell, det gäller framförallt första punkten. Detta för att det ska bli lättare att läsa och hitta mellan verksamheterna/åtgärderna.

HaV anser att begreppet *minikraftverk* ska tas bort i punkt 3a och att det bara ska stå *vattenkraftverk*. Detta för att undvika diskussionen om vad som gäller för "mikrokraftverk".

19 § Sakkunskap

HaV anser att det är bra att fokus läggs på kunskapsområdet och inte på person. Frågan är dock om det är sakkunskapen som är grunden i direktivet eller själva experten (behöriga experter). Det bör förtydligas.

11 § pkt 5, 35 § pkt 5

HaV ifrågasätter om ändringsdirektivets angivelse om att en miljökonsekvensbeskrivning bl.a. ska innehålla *uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna* till fullo motsvarar den engelska versionens

angivelse om *measures envisaged in order to avoid, prevent or reduce, and if possible, offset likely significant adverse effects.*

Begreppet *reduce* torde inte motsvaras av den svenska översättningen *motverka* och begreppet *offset* som är kopplat till kompensationsåtgärder kan inte sägas få den innebörden genom begreppet *avhjälpa*.

HaV föreslår därför att *reducera* används istället för *motverka* och *kompensera* istället för *avhjälpa* i 11 § 5 punkten samt i 35 § 5 punkten.

2.25 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

HaV anser att det är bra att krav på miljökonsekvensbeskrivning tas bort i anmälningsärenden. Om tillsynsmyndigheten bedömer att det krävs miljökonsekvensbeskrivning ska de istället förelägga om tillståndsprövning.

4.3 MKB-direktivet

HaV anser att ändringsdirektivet vad avser huvudsakligt innehåll har genomförts i svensk rätt på ett tillfredställande sätt.

HaV noterar dock i sammanhanget att enligt en ny artikel 10a i ändringsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa regler för sanktioner vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas enligt direktivet. HaV uppfattar inte att det framgår på vilket sätt den nya artikeln 10a har hanterats och på vilket sätt bestämmelser om sanktioner är tänkta att genomföras eller anses genomförda.

5.2 Tidigare ändringar av miljöbalkens bestämmelser på området

HaV saknar en referens till proposition 2001/02:65. Den innehåller viktiga förtydliganden kring miljökonsekvensbeskrivning i samband med omprövningar (att MKB inte krävs i samband med en ansökan om omprövning eller ansökan om återkallande av tillstånd). Det är viktigt att principerna i den propositionen också följer med i det nya 6 kapitlet om miljöbedömningar.

10.10 Miljökonsekvensbeskrivningen inom ramen för den praktiska miljöbedömningen

Skyddsåtgärder och försiktighetsmått i förhållande till miljökvalitetsnormer

Av promemorian sid 232 framgår följande. *Enligt nuvarande 6 kap. 7 § andra stycket 2 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla uppgifter om hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs. Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning i förhållande till miljökvalitetsnormer har behandlats i rättspraxis. I MÖD 2012:19 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen inte kunde godkännas mot bakgrund av att det saknades en redovisning av hur verksamheten skulle komma att påverka den ekologiska statusen och miljökvalitetsnormen för ån. Sådana uppgifter ska naturligtvis omfattas av en miljökonsekvensbeskrivning och det får anses följa av att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de huvudsakliga miljöeffekterna som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.*

HaV delar inte departementets slutsats att man kan förlita sig på praxis utan anser att det i lagtext bör framgå att en redovisning av hur verksamheten kan komma att påverka eller riskerar att påverka möjligheten att följa miljökvalitetsnormer ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning liksom åtgärder för att förhindra möjligheten att följa normen. Myndigheten anser att detta även ska gälla för planer och program. Genomförandet av bland annat havs- och vattenförvaltningen förutsätter att samhällsplaneringen beaktar gällande normer. Om detta inte sker riskerar målen att inte nås.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Jakob Granit efter föredragning av utredaren Annika Johansson. I handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningschefen Björn Sjöberg, enhetschefen Ann Lundström, utredarna Jan Schmidtbauer Crona och Anders Skarstedt samt verksamhetsjuristen Ramona Liveland.



Jakob Granit



Annika Johansson