



Datum
2016-10-24
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2016-861

Yttrande

Till
Miljö- och energidepartementet

Remiss från Miljö- och energidepartementet - Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

M2016/1849/R

Yttrande

Allmänna synpunkter

Generellt ser Malmö stad positivt på innehållet i promemorian, det vill säga ett nytt 6 kap. miljöbalken, en ny miljöbedömningsförordning och följdändringar i sektorslagstiftning. En översyn och omstrukturering av 6 kap miljöbalken är välkommet och bedöms kunna ge förutsättningar för en effektivare tillämpning av MKB-reglerna. De föreslagna förändringarna innebär vissa förtydliganden och förenklingar. Malmö stad anser dock att processen för kommuner, myndigheter, verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter inte förenklas på det sätt som är önskvärt, och när det gäller planärenden är det istället så att processen i vissa fall tyngs.

Gemensamma bestämmelser

Uttrycket *strategisk miljöbedömning* används i den nya regleringen för den process som avser planer och program och uttrycket *praktisk miljöbedömning* används för den process som avser verksamheter och åtgärder. Återinförandet av begreppet *strategisk miljöbedömning* för planer och program är välkommet. Även termen *miljöeffekter* definieras i det nya kapitlet. Malmö stad noterar att begreppet *miljöeffekter* används i många sammanhang och menar att en definition av begreppet måste övervägas utifrån ett mer allsidigt underlag än betydelsen för 6 kap. miljöbalken och avstyrker förslaget om införande av definitionen.

Strategisk miljöbedömning

Ändringarna innebär ett förtydligande om att det för alla planer och program som krävs i lag ska undersökas om en strategisk miljöbedömning behöver göras. Vissa generella undantag kommer att anges i lag. Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om planer och program som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Malmö stad vill framhålla att regelverket behöver bli tydligare och mer lättillämpat i förhållande till vad som gäller i dag. Malmö stad menar att de ändrade reglerna kan innebära förenklingar, men bara om regering-

en utnyttjar bemyndigandet på ett ändamålsenligt sätt. Frågan vilka planer som kan vara aktuella för sådan undantagsreglering bör i tidigt skede ställas till kommuner, landsting och regioner.

Samråd om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska ske med de kommuner, länsstyrelsen och andra myndigheter som från miljösynpunkt kan antas bli berörda. Malmö stad menar att det vore lämpligt om länsstyrelsen hade en tydligare uppgift i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

Det är viktigt att en miljökonsekvensbeskrivning har en rimlig detaljeringsgrad och omfattning. Det finns ingen vägledning i hur miljöbedömningen av både vad som är rimliga alternativ, eller vad detaljeringsgraden i bedömningen innebär. Malmö stad ser gärna att sådana vägledningar tas fram nationellt som stöd i avgränsningssamråd, både för länsstyrelser och för kommuner så att dessa bedömningar blir enhetliga på nationell nivå. Det är positivt att man anger att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer eller program eller i tillståndsprövningen. Malmö stad anser det viktigt att undvika onödiga ”dubbelprövning”.

Det är något oklart i förslaget i vilket skede i planprocessen för en detaljplan som myndigheten ska ta beslut om strategisk miljöbedömning och när ett avgränsningssamråd ska hållas.

Det är en stor förändring att det nu kommer att ställas krav på övervakning och uppföljning av de betydande miljöeffekterna som ett plan- eller programgenomförande medför, i de fall det omfattats av en strategisk miljöbedömning, samt att resultatet av detta ska göras tillgängligt för allmänheten. Ett exempel på planer som kommer att behöva sådan uppföljning är de kommunala energiplanerna och avfallsplanerna. Frågan om hur uppföljning och övervakning ska bedrivas framstår dock i många fall som oklar. Det behöver anges närmare, för respektive typ av plan, hur en sådan övervakning och uppföljning ska se ut och hur ofta uppföljningen ska ske (en gång eller återkommande, och i så fall inom vilka tidsperioder). Det framgår inte heller vem som ska stå för kostnaderna för uppföljningen, exempelvis om planbeställaren/exploatören ska stå för den vad gäller detaljplaner. Malmö stad avstyrker förslaget och menar att systemet för uppföljning och övervakning, samt relationen till tillsynen enligt 26 kap. måste klargöras betydligt bättre innan krav på tillgängliggörande av resultat genomförs. Vid en sådan översyn måste kostnadsfrågan beaktas. Malmö stad vill också påpeka att dubbelarbete bör undvikas, exempelvis genom att en del av uppföljningen sker i samband med det arbete som ska ske enligt annan miljölagstiftning, exempelvis om åtgärdsplaner för luft och omgivningsbuller.

I 6 kap. §§ 7 och 8 anges att beslut om strategisk miljöbedömning inte får överklagas särskilt. Det hade varit önskvärt med en tydlighet i lagtexten om det gäller både beslut om att en miljöbedömning ska utföras och beslut om att den inte ska utföras. I bakgrundsmaterialet kan man tolka att det gäller båda besluten.

Praktisk miljöbedömning

Malmö stad tillstyrker promemorians förslag att praktisk miljöbedömning ska göras i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och som ska tillstånds- och tillåtighetsprövas enligt 9, 11 eller 17 kap. miljöbalken. Vi vill framhålla vikten av att miljöbedömning bara ska krävas i de fall där det är miljömässigt motiverat.

Lagändringarna innebär flera förtydliganden, vilket ju också är syftet. Exempelvis blir det tydligare vad ett samråd ska omfatta och vad verksamhetsutövaren ska ha förberett innan samråd. Det är positivt att det finns möjlighet till två olika nivåer på bedömningen, för att den på ett bättre sätt ska kunna anpassas till den aktuella verksamheten. Central vägledning bör tas fram gällande kriterier för relevant nivå, så att lika fall bedöms lika. Det är mycket bra att miljökonsekvensbeskrivningen även ska kungöras på webbplats.

Arbetsgången som föreslås är tydligare för såväl tillsynsmyndighet som verksamhetsutövare. Länsstyrelsens roll förstärks, vilket är positivt. Det är positivt med urvalskriterier för länsstyrelsen när denna ska avgöra huruvida miljöbedömning ska göras eller inte. Länsstyrelsen får samtidigt en tidsfrist på maximalt 90 dagar att besluta om betydande miljöpåverkan, från det att verksamhetsutövaren tagit fram ett fullständigt samrådsunderlag. Det kan verka som ett effektivt krav, men det som idag fördröjer tillståndsprocesser är just avsaknaden av fullständiga underlag (samrådsunderlag, MKB, tillståndsansökan). En tidsfrist som utformas på detta sätt kommer att sannolikt att ha relativt liten betydelse för att skynda på tillståndsprocessen. Länsstyrelsen kan i princip förlänga tidsfristen den sista dagen i 90-dagarsperioden. Detta innebär att den tidsfrist som på pappret ser ut att effektivisera processen ändå kan medföra att den drar ut på tiden. Det kan t ex leda till att de idag tämligen långa processerna inom Plan- och bygglagen och Miljöbalken inte blir kortare. Det rimmar inte så väl kopplat till dagens pågående debatt om de långa processerna inom plan- och byggprocessen.

Förslaget i promemorian innebär att ett förenklat underlag ska tas fram i fråga om verksamheter och åtgärder som omfattas av tillämpningsområdet för 6 kap, men inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär, förutom ändring av begreppen, att det är de huvudsakliga miljöeffekterna som ska beskrivas och att synpunkter från samrådet ska omfattas av underlaget. Underlaget ska innehålla de upplysningar som behövs för att kunna göra en bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden förväntas ge. Malmö stad tillstyrker förslaget och vill framhålla att ändringarna medför krav på vägledning om de förenklade underlagen.

Samråd ska enligt förslaget i promemorian ske om innehållet i det förenklade underlaget i de fall länsstyrelsen beslutar att en praktisk miljöbedömning inte ska göras. Malmö stad vill i sammanhanget påpeka att frågan om tidsfördröjning m.m. i projekt bör vägas mot den praktiska nyttan och ökat inflytande som de nya bestämmelserna ger.

När det gäller kravet på att miljökonsekvensbeskrivningen ska tas fram med den sakkunskap som krävs i fråga om åtgärdens särskilda förutsättningar och förväntade miljöeffekter, vill Malmö stad framhålla att även anställd personal i kompetenta organisationer bör kunna utföra denna uppgift.

I fråga om anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet ändras regelverket och formuleringarna så att tillsynsmyndigheten kan meddela föreläggande om tillståndsprövning vid anmälan av en verksamhet bara i de fall en betydande miljöpåverkan kan förväntas. Det är också då en praktisk miljöbedömning ska göras. Tillsynsmyndigheten bör i sådana fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd. Det tydliggörs enligt förslaget vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen..

Förslaget kan emellertid leda till att fler samrådsmöten måste hållas. Det kan innebära att det kan komma att krävas mer handläggningstid av tillsynsmyndigheterna, som inte får debitera den tid som läggs i egenskap av remissinstans. Malmö stad anser det oklart om undersökningssamråd fullt ut ersätter dagens *tidigt samråd*.

Det anges att verksamhetsutövaren ska lämna samrådsunderlaget ”i så god tid” att synpunkter kan tas till vara vid länsstyrelsens prövning (6 kap 25 § miljöbalken). Eftersom innebörden är oklar efterfrågar vi istället en tydligare reglering, kanske till och med en tidsfrist.

Malmö stad invänder mot att redovisning av möjliga alternativa platser har tagits bort i uppräkningsav vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. (6 kap 35 § miljöbalken) Punkterna 2 och 3 i bestämmelsen är något otydliga. Malmö stad välkomnar punkterna 7 (beredskap för krissituationer), 8 (redogörelse för prognos- och mätmetoder, källor och osäkerheter) och 10 (referenslista).

Vid jämförelse med dagens bestämmelser kan Malmö stad se att förslaget saknar några specifika regleringar rörande sevesoanläggningar. Det framgår inte av motiveringen om avsaknaden är avsedd och att frågan anses tillräckligt reglerad i föreslagen text. (Jämför dagens 7 § första stycket och 6 kap 3 § andra stycket miljöbalken med föreslagna 6 kap 2 § och 35 § - främst kanske 7 p - miljöbalken).

Ändring i vissa sektorlagar

Plan- och bygglagen

Förlängd granskningstid

I promemorian föreslås att granskningstiden för ett detaljplaneförslag som avser en plan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska vara minst 30 dagar, i stället för nuvarande tre veckor. Mot bakgrund av det stora arbete som pågår med att minimera tider för antagande av detaljplaner och underlätta för framtagandet av sådan menar vi att det är mycket olyckligt att tiderna förlängs på detta sätt.

Förändrat innehåll i granskningsutlåtande

Förslaget innehåller ett nytt stycke i 5 kap. 23 § plan- och bygglagen som anger att granskningsutlåtandet vid planer som omfattas av krav på praktisk miljöbedömning enligt MKB-direktivet ska innehålla en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som har kommit fram i ärendet. Det ligger inte i linje med den roll granskningsutlåtandet har. Vi menar att

uppgifterna redan i dag bör ingå i planbeskrivningen som samlat beskriver ärendet. Det är en annan sak att synpunkter som förs fram under granskningen bemöts i granskningsutlåtandet – och det kan förstås också gälla miljöeffekterna.

Ytterligare synpunkter på förslagen från ett planperspektiv

Enligt det presenterade förslaget ska ett särskilt beslut fattas i frågan om en strategisk miljöbedömning ska göras (6 kap. 6 § p. 3 miljöbalken). Malmö stad avstyrker förslaget i fråga om detaljplaner och vill framhålla att det är viktigt att inte tynga detaljplaneprocessen med obligatoriska beslut, när sådana kan undvikas. Det riskerar att ytterligare förlänga tiderna inom ramen för denna process där kortare tider är ett uttryckligt mål för alla inblandade. Behövs en tydligare reglering för att uppfylla EU-krav måste den anpassas bättre till detaljplaneprocessen som kommunerna har stor frihet att själv organisera inom lagens ram. Den föreslagna påverkan på den lokala processen bedöms vara mer än begränsad.

Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Överklaganden av beslut enligt gatuhållningslagen (1998:814) föreslås ske till mark- och miljödomstol, istället för allmän förvaltningsdomstol, vilket är en önskvärd förändring. Det gör dock samtidigt att vitesförelägganden ter sig som ett än mindre effektivt tillsynsverktyg, eftersom mark- och miljödomstolarna har allmänt högre krav på såväl handläggningen inför, som utformningen av, vitesförelägganden.

Malmö stad vill därför samtidigt – även om det rör sig om en fråga som inte ligger inom detta utredningsuppdrag – passa på att efterfråga ytterligare lagändring. I promemorian uppdateras lagens 13 §, nämligen bestämmelsen om regeringens rätt att överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter om tillståndsavgifter. Gatuhållningslagen är idag en mycket ineffektiv lag, dels p.g.a. avsaknaden av renhållningsstraffavgifter (istället finns endast vitesförelägganden som i praktiken är ett omöjligt verktyg för fungerande gatuhållning och därför aldrig används), dels p.g.a. avsaknaden av kommunala *tillsynsavgifter*. För en effektiv minskning av nedskräpningen i våra tätorter, och därmed även nedskräpningen i havet, behöver lagen ses över i grunden så att tillsynen finansieras och effektiviseras.

Övriga frågor

Miljöorganisationers tillgång till rättslig prövning

Antalet miljöorganisationer som får rätt att överklaga beslut utvidgas. Ur demokratisynpunkt är det positivt att reglerna beträffande miljöorganisationers talerätt utsträcks till organisationer som varit verksamma i två istället för tre år, men vad är huvudsakligt ändamål med förändringen? Även miljöorganisationers överklagandetid bör begränsas till tre veckor från dagen för beslutet, istället för när parternas överklagandetid har gått ut. Något annat innebär att delgivning med mottagningsbevis annars måste ske inom tillsynen i mycket större utsträckning än idag, d.v.s. även med parter som kan antas vara nöjda med besluten och parter som inte yttrat sig i ärendet. Delgivningskostnaderna är redan idag mycket stora hos tillsynsmyndigheterna, och det förekommer ofta svårigheter att delge samtliga parter i tillsynsärenden. I praktiken kan det alltså innebära att miljöorganisationer ofta får obegränsad överklagandetid av tillsynsbeslut.

Promemorian fokuserar på miljöbedömningar enbart, och det är förståeligt utifrån uppdraget. Avslutningsvis vill Malmö stad dock påpeka att det saknas ett helhetsperspektiv som ofta upplevs problematisk i genomförandet av planer, särskilt på översiktsplanenivå. Det vore positivt om det tas fram nationella riktlinjer, gärna genom en förordning, på hur en hållbarhetsbedömning ska utföras där miljöaspekter vägs tillsammans med ekonomiska och sociala aspekter.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Claes Inge Wennström
.....