

Miljö- och energidepartementet

E-post till:

m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia till:

anna.berglund@regeringskansliet.se

Stockholm den 11 oktober 2016

Remissvar, promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB (Mannheimer Swartling) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25).

1. Övergripande synpunkter

Mannheimer Swartling är överlag positiv till att det tas ett omtag vad gäller 6 kapitlet och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Promemorians förslag förefaller genomarbetat och har getts en pedagogisk och logisk struktur. Genom promemorians förslag uppnås ett tydligare fokus på processen – miljöbedömningen – istället för på det sammanfattande dokumentet. Mannheimer Swartling välkomnar promemorians pedagogiska och tydliga struktur liksom att nya begrepp införs för att tydliggöra de föreslagna förändringarna.

Mannheimer Swartling finner det vidare positivt att kravet på en miljöbedömning förbehålls de verksamheter, åtgärder och projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och att det genom införande av nya begrepp görs en tydligare skillnad mellan sådana verksamheter och åtgärder som kan antas respektive inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Skillnaden mellan en miljökonsekvensbeskrivning och ett förenklat underlag skulle dock behöva tydliggöras ytterligare. Detta liksom övriga synpunkter på författningsförslagen utvecklas nedan.

2. Synpunkter

2.1 Lång tidsgräns för beslut om behov av en praktisk miljöbedömning

Den tidsgräns om 90 dagar som föreslås i 15 § förordningen om miljöbedömningar riskerar att, i motsats till utredningens målsättning, förlänga processerna.

90 dagar är en mycket lång väntetid för projekt i uppstartsfasen och erfarenhetsmässigt går det i dagsläget betydligt snabbare att få ett beslut i frågan om betydande miljöpåverkan. Även om angivelsen är en yttersta tidgräns riskerar ett införande att försämra dagens situation. Mot bakgrund av möjligheten till förlängd tidsfrist i paragrafens andra stycke för exempelvis omfattande projekt, torde en kortare tidsfrist inte vålla några problem för den granskande myndigheten. Eftersom MKB-direktivet¹ är ett minimidirektiv bör det inte finnas hinder för Sverige att införa en kortare tidsgräns.

2.2 Naturkatastrofer

Såväl avgränsningssamråd som miljökonsekvensbeskrivning (29 och 35 §§ miljöbedömningsförordningen) föreslås innefatta de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra *till följd av yttre händelser*, exempelvis naturkatastrofer. För att inte samråd och miljökonsekvensbeskrivning ska bli allt för omfattande och spekulativa är det viktigt att bestämmelsen tydligt avgränsas till att endast avse reella risker. Föreslagen avgränsning ”om sådana uppgifter är relevanta för med hänsyn till verksamhetens art och omfattning” öppnar för att en stor mängd, mer eller mindre osannolika, situationer. För att inte miljökonsekvensbeskrivningarna ska bli allt för omfattande bör det tydligt framgå av lagtexten att det är reella katastrofsituationer av viss sannolikhetsnivå som avses.

2.3 Implementeringen av art 5.1 c i MKB-direktivet

Enligt artikel 5.1 c i MKB-direktivet ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att *undvika, förebygga* eller *minska*, och, om så är möjligt, *motverka* förväntad betydande negativ miljöpåverkan.

¹ Direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

I nu gällande bestämmelse i 6 kap. 7 § 2 st. punkten 2 miljöbalken anges att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska *undvikas, minskas* eller *avhjälpas*.

Med hänvisning till bland annat försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken föreslår utredningen att den nya bestämmelsen i 6 kap. 35 § punkten 5 ska ange att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att *förebygga, hindra, motverka* eller *avhjälpa* de negativa miljöeffekterna. I den föreslagna lydelsen saknas ordet *minska* vilket inte är synonymt med något av de övriga orden som anges. Mannheimer Swartling anser därför att ordalydelsen i direktivet bör följas i implementeringen.

2.4 Förenklat underlag

För att få till en smidig och ändamålsenlig process för de verksamheter och åtgärder som inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan är det viktigt att det av kommande lagtext tydligt framgår att det är ett mindre omfattande bedömningsunderlag som ska tas fram för dessa verksamheter jämfört med vad som krävs för de verksamheter och åtgärder som kan antas ha en betydande miljöpåverkan.

Förslaget att införa ett nytt begrepp – förenklat underlag – för det underlag som ska tas fram för de verksamheter och åtgärder som inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan är ett bra steg på vägen för att tydliggöra skillnaden mot det underlag – miljökonsekvensbeskrivning – som ska tas fram för verksamheter och åtgärder som kan antas ha en betydande påverkan.

Som de föreslagna bestämmelserna om vad ett förenklat underlag (6 kap 27 §) respektive en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 35 §) ska innehålla är utformade finns det emellertid en risk att skillnaden i praktiken blir mindre än avsett. Båda underlagens omfattning avgränsas med att de ska möjliggöra en bedömning av ”huvudsakliga miljöeffekter”. Bedömningen av vad som utgör ”huvudsakliga miljöeffekter” riskerar också att bli subjektiv och medföra att olika krav ställs beroende på hos vilken länsstyrelse ett ärende handläggs.

För att det ska bli en reell skillnad mellan ett förenklat underlag och en miljökonsekvensbeskrivning bör omfattningen av den förstnämnda antingen anges med större tydlighet eller, så som Mannheimer Swartling erfar att Svenskt Näringsliv föreslår, lämnas utan reglering med hänvisning till 2 kap. samt 22 kap 1 § miljöbalken.

En alternativ reglering skulle möjligen kunna vara det förslag som 2012-års utredning lade fram om att samrådsunderlag, samrådsredogörelse och vid behov ytterligare redogörelse ska ges in

som prövningsunderlag. En sådan utformning av bestämmelsen går också väl ihop med utredningens motivering till nu föreslagen lydelse av 27 § (sid 316) att det i den mån nödvändiga uppgifter redan framgår av samrådsunderlag och samrådsredogörelse kan vara tillräckligt att ge in dessa dokument som prövningsunderlag.

Vad gäller föreslaget andra stycke i 6 kap. 27 § miljöbalken om att verksamhetsutövaren ska se till att de som deltagit i undersökningssamrådet ges tillfälle att ge sina synpunkter på underlagets omfattning och detaljeringsgrad innan underlaget tas fram, riskerar denna bestämmelse att tynga processen. Mot bakgrund av att det helt ligger i verksamhetsutövarens intresse att underlaget har den omfattning som krävs samt att berörda parter ges möjlighet att komma med synpunkter på underlagen i samband med tillståndsprövningen så tillför bestämmelsen inget i en process som avses att förenklas.

2.5 Dubbla samrådsprocesser

Som inledningsvis angetts så är det positivt att bestämmelserna i 6 kap har fått en tydlig struktur. Uppdelningen mellan undersökningssamråd och avgränsningssamråd innebär emellertid att verksamheter och åtgärder som först efter ett utredningssamråd och beslut från länsstyrelsen ska genomföra en praktisk miljöbedömning kommer att omfattas av två samråd med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som särskilt berörs. En process med två samråd – framförallt för verksamheter och åtgärder som får antas vara av mindre ingripande slag – rimmar inte med målsättningen att förenkla och snabba upp processen. Här bör möjliga alternativ övervägas.

Vad gäller undersökningssamrådet för planer och program i 6 kap. 6 § första stycket 2 miljöbalken ger den föreslagna lagtexten intryck av att sådant samråd alltid är obligatoriskt om inte undantagen enligt 4 § är tillämpliga. Av den föreslagna bestämmelsen 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken framgår visserligen att det får beslutas att en strategisk miljöbedömning ska göras även om samråd inte har genomförts. Det framgår emellertid inte uttryckligen av lagtexten att undersökningssamrådet i en sådan situation kan utgå. Att ett samråd i en sådan situation inte behöver genomföras är, bl.a. med stöd av författningskommentaren (s. 303), en rimlig men kanske inte självklar tolkning. Ett sådant samråd kan av tillämplande kommuner och myndigheter uppfattas fylla ett vidare syfte än att enbart leda fram till en slutsats i frågan om en strategisk miljöbedömning ska göras eller inte, t.ex. tjäna som underlag inför efterföljande samråd (avgränsningssamråd). Strävan att undvika angripbara formella fel i planprocessen kan vara ytterligare ett skäl till att tillämplande kommuner och myndigheter väljer att hålla ett

undersökningssamråd trots att det inte krävs, vilket innebär risk för onödig tidsutdräkt. Att undersökningssamråd i vissa fall inte behöver genomföras bör därför klargöras i lagtexten, lämpligen i anslutning till bestämmelsen i 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

2.6 Samråd enligt Esbokkonventionen

Bestämmelser om gränsöverskridande samråd enligt Esbokkonventionen föreslås införas i 33 och 34 §§ miljöbedömningsförordningen under rubriken *Samråd med andra länder i den praktiska miljöbedömningen*.

Kraven på gränsöverskridande samråd enligt Esbokkonventionen genomförs i Sverige idag genom Naturvårdsverket som ansvarig myndighet. Det finns idag en mängd oklarheter kring dessa samråd och vilken vikt de ska tillmätas i en tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Som samrådsförfarandet ser ut idag genomför Naturvårdsverket samrådet och skickar inkomna synpunkter direkt till prövningsmyndigheten. Vilken vikt inkomna synpunkter från grannländer ska tillmätas i prövningen liksom vilka konsekvenser eventuella missar i det gränsöverskridande samrådet ger för tillståndsprövningen är oklart. Det är vidare oklart vilken tidplan som gäller för Esbosamrådet i förhållande till tillståndsprövningen och det händer att Esbosamråd inleds först när prövningsmyndigheten kungjort ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Ytterligare en oklarhet är fördelningen i beslutskompetens mellan Naturvårdsverket och prövningsmyndigheten, bland annat i fråga om vilken myndighet som ska fatta beslut om att samrådet är genomfört och kan avslutas. Dessa oklarheter leder, förutom en stor oförutsägbarhet i processen, till att Esbosamråden tenderar att bli mycket utdragna och omfattande – närmare en prövning i prövningen – vilket i sin tur ger stora konsekvenser för tillståndsprocessen.

Det är mot bakgrund av ovanstående av stor vikt att de oklarheter som råder kring Esbosamråden reds ut. Föreslagna bestämmelser i 33 och 34 §§ miljöbedömningsförordningen bör därför kompletteras.

2.7 Kompetenskrav för upprättande av miljökonsekvensbeskrivning

I artikel 5.3 i ändringsdirektivet² uppställs kompetenskrav för upprättande och granskning av miljökonsekvensbeskrivningar.

² direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

I förslaget till 19 § miljöbedömningsförordningen anges att verksamhetsutövaren ska se till att miljökonsekvensbeskrivningen tas fram med den sakkunskap som krävs i fråga om verksamhetens eller åtgärdens särskilda förutsättningar och förväntade miljöeffekter.

Mot bakgrund av att det fullt ut ligger i verksamhetsutövarens intresse att miljökonsekvensbeskrivningen håller en sådan kvalitet att den kan godkännas samt att verksamhetsutövaren redan omfattas av det allmänna kunskapskravet i 2 kap 2 § miljöbalken liksom krav på egenkontroll kan behovet av ett specifikt kunskapskrav för upprättande av miljökonsekvensbeskrivningen ifrågasättas.

2.8 Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplaner

Det är noterat att ändringarna i sektorslagstiftningen i huvudsak utgör följdändringar till lagförslaget om ändringar i miljöbalken och att det inte ingår i lagstiftningsärendet att ompröva de tidigare överväganden som gjorts inom t.ex. plan- och bygglagen avseende i vilken omfattning 6 kap. miljöbalken ska vara tillämpligt. Mot bakgrund av att nuvarande lagstiftningsärende bl.a. syftar till att komma tillrätta med brister i miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program vore det emellertid lämpligt att även se över 4 kap. 34 § plan- och bygglagen som innebär att vissa detaljplaner ska ha det innehåll som föreskrivs om såväl strategiska som praktiska miljöbedömningar. Som framhålls i promemorian har strategiska och praktiska miljöbedömningar olika särdrag, där en strategisk miljöbedömning är mer allmän, framåtsyftande och övergripande medan en praktisk miljöbedömning har större krav på konkret förutsägelse av miljöeffekter. Att hänvisa till dessa parallella och delvis överlappande krav på en miljökonsekvensbeskrivning för vissa detaljplaner är en mindre lyckad lagteknisk lösning som inte sällan skapar svårigheter och osäkerhet om vad som krävs för att uppfylla de föreskrivna kraven. Det gäller särskilt vid planläggning för sådana ändamål som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen men som inte avser tillståndspliktiga verksamheter eller åtgärder.

Mannheimer Swartling Advokatbyrå



Felicia Ullerstam



Karin Bäckström



Tom Hofset