



YTTRANDE

2016-10-06 Ärendenr:  
NV-05405-16

Miljö- och energidepartementet

Via mejl:

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)

kopia till:

[anna.berglund@regeringskansliet.se](mailto:anna.berglund@regeringskansliet.se).

### Yttrande över remiss av promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25) (M2016/1849/R)

#### Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att förslaget till ett nytt 6 kapitel miljöbalken innebär en ökad tydlighet jämfört med idag. Naturvårdsverket anser också att förslaget i många avseenden innebär att EU-direktivens krav införs i svensk rätt på ett bra sätt. I några fall anser dock Naturvårdsverket att det behövs tillägg eller förtydliganden för att uppfylla EU-rättsliga krav och internationella åtaganden.

Naturvårdsverket anser att det behöver tydliggöras att reglerna i MKB-direktivet gäller fullt ut även för verksamheter som prövas enligt minerallagen och kontinentalsockellagen. Naturvårdsverket anser även det bör framgå att bestämmelserna om planer och program ska tillämpas på åtgärdsvalsstudier, samt när myndigheter lämnar uppgifter till länsstyrelsen om områden som myndigheten bedömer är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket anser det är positivt med en gemensam syftesbestämmelse. Naturvårdsverket anser dock att syftesbestämmelsen även behöver beskriva att syftet med miljöbedömning är att *integrera* miljöaspekter i planering och beslutsfattande, och därigenom bidra till lösningar som blir så bra som möjligt från miljösynpunkt.

Naturvårdsverket anser att uppräkningsdelen i syftesbestämmelsen behöver kompletteras med begreppet ekosystem, så att det tydligare framgår att effekter ska beskrivas även för ekosystem i sin helhet, och inte enbart för de olika delarna i ekosystemen. Det behöver även förtydligas i författningskommentaren att effekter på biologisk mångfald kan handla om effekter på funktionen hos den gröna infrastrukturen.

När det gäller reglerna om miljöbedömningar av planer och program anser Naturvårdsverket att förslaget har vissa brister, främst när det gäller att tydliggöra processen och syftet med miljöbedömning.

När det gäller reglerna om miljöbedömning av verksamheter och åtgärder anser Naturvårdsverket att det tydligare behöver framgå i författning vilka krav som ställs på ett förenklat underlag. Kraven behöver vara precisa, så att det underlag som presenteras är tillräckligt för att de huvudsakliga miljöeffekterna ska kunna bedömas och regleras, samt för att göra rättstillämpningen förutsebar och undvika krav på kompletteringar som försenar prövningsprocesserna.

Naturvårdsverket anser att begreppet kompensera genomgående bör användas istället för det föreslagna begreppet avhjälpa, för att tydligare knyta an till bestämmelser om kompensation i miljöbalken. Underlag om kompensationsåtgärder saknas ofta i prövningar, vilket kan vara en bidragande orsak till att bestämmelsen i 16 kap. 9 § miljöbalken endast tillämpas i begränsad omfattning. Naturvårdsverket bedömer att införande av begreppet kompensera i 6 kap. miljöbalken skulle kunna leda till att fler tillstånd förenas med villkor om kompensation, vilket skulle kunna bidra till att minska den pågående förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster och på så sätt öka möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen. Det skulle även kunna bidra till en mer enhetlig rättstillämpning.

### **Remissvarets disposition**

Naturvårdsverket har valt att disponera yttrandet enligt promemorians struktur, men placerat synpunkter på författningsförslag och författningskommentarer i en bilaga till yttrandet.

## **Naturvårdsverkets ställningstagande**

### **7.1 Strategiska och praktiska miljöbedömningar**

Naturvårdsverket förstår tanken med att införa korta och enhetliga benämningar på de två typerna av miljöbedömningar, men anser att begreppet ”praktisk miljöbedömning” är missvisande, eftersom miljöbedömningar för nya verksamheter och åtgärder görs på ett planeringsstadium när den tilltänka verksamheten eller åtgärden ännu inte finns, och bedömningen är inte av praktisk karaktär. Naturvårdsverket föreslår därför *i första hand* att de längre men tydliga begreppen ”miljöbedömning för verksamheter och åtgärder” respektive ”miljöbedömning för planer och program” används då det finns behov av att särskilja processerna. *I andra hand* förordar Naturvårdsverket att ordet ”specifik” används istället för ”praktisk”.

### **7.4 Miljöpåverkan, miljöeffekter och miljökonsekvenser**

Naturvårdsverket anser att det underlättar förståelsen att en definition av begreppet miljöeffekter införs.

Naturvårdsverket anser att det är särskilt positivt att det framgår att även kumulativa effekter innefattas i begreppet miljöeffekter. Idag framgår inte

tydligt av 6 kap. miljöbalken att en miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta en beskrivning av kumulativa effekter. Det gör att många ansökningar saknar sådant underlag eller undermåligt beskriver kumulativa effekter. Att kumulativa effekter beskrivs är av avgörande betydelse för att möjliggöra en samlad bedömning av miljöeffekter.

Naturvårdsverket bedömer att det vore önskvärt om det i författningskommentaren framgår vad som avses med direkta, indirekta, kumulativa respektive samverkande effekter. Kumulativa effekter är samlade effekter från flera verksamheter och åtgärder. Kumulativa effekter kan vara additiva, vilket innebär att effekterna kan summeras till en effekt ( $1+1 = 2$ ). En annan typ av kumulativ effekt är synergistisk eller förstärkande, vilket innebär att effekter från flera än en aktivitet är större än summan av var och en ( $1+1 > 2$ ). Kumulativa effekter kan även motverka varandras effekter. En direkt effekt är en effekt som uppstår till följd av en verksamhet eller åtgärd, som till exempel när en naturmiljö tas i anspråk eller genom utsläpp till en recipient. Direkta effekter omfattar även effekter från andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska komma till stånd eller bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Indirekta effekter är effekter som kan uppstå i andra hand, dvs. till följd av en direkt effekt. Som exempel är växthuseffekten är en kumulativ effekt orsakad av flera direkta effekter av bl.a. förbränning av fossila bränslen från många utsläppskällor. Ett förändrat klimat i Sverige förväntas leda till bl.a. spridning av nya sjukdomar och allvarliga värmeböljor dvs. ge upphov till indirekta effekter (jämför Naturvårdsverkets handbok 2009:1, s. 97).

Naturvårdsverket anser att uppräkningslistan i 2 § behöver kompletteras med begreppet *ekosystem*, så att det tydligare framgår att effekter ska beskrivas även för ekosystem i sin helhet, och inte enbart för ekosystemens olika delar. Naturvårdsverket använder den definition av ekosystem som finns i Biodiversitetskonventionen (UN Convention on Biological Diversity, CBD), som anger att ett ekosystem är ett dynamiskt komplex av växt-, djur- och mikroorganismssamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet.

Naturvårdsverket bedömer att det är positivt att det i författningskommentaren framgår att effekter på ekosystem kan innebära att ekosystemtjänster minskar, upphör, tillkommer eller förstärks. Naturvårdsverket anser inte att ekosystemtjänster hittills har beaktats i tillräcklig utsträckning i samband med prövning och markanvändningsplanering. En av anledningarna till detta är att beslutsunderlagen ofta saknar beskrivning av hur ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster kan påverkas. Naturvårdsverkets förhoppning är att förändringen ska leda till att värdet av ekosystemtjänster beaktas i större utsträckning vid prövning och markanvändningsplanering.

Naturvårdsverket föreslår att det i författningskommentaren även anges att effekter på biologisk mångfald också kan innebära effekter på funktionen hos den gröna infrastrukturen. Begreppet grön infrastruktur behöver också förklaras på motsvarande sätt som ekosystemtjänster i författningskommentaren. Den definition Naturvårdsverket använder vid beskrivning av grön infrastruktur är

följande: nätverk av natur som bidrar till fungerande livsmiljöer för växter och djur och till människors välbefinnande. Naturvårdsverket anser att miljöbedömningar är viktiga verktyg för att hantera frågor om grön infrastruktur i samband med fysisk planering och exploatering. Naturvårdsverket bedömer att det idag inte tas tillräcklig hänsyn till grön infrastruktur. Det pågående arbetet med regionala planer för grön infrastruktur innebär att både planeringsunderlag och kunskap växer fram på området, vilket gör att möjligheterna att hantera grön infrastruktur i miljöbedömningar ökar. Naturvårdsverket anser att det behöver vara tydligt att grön infrastruktur ska hanteras i miljöbedömningar.

### **8.1 En gemensam syftesbestämmelse**

Naturvårdsverket är positivt till att det införs en ny gemensam syftesbestämmelse. Naturvårdsverket delar bedömningen att en syftesbestämmelse bör underlätta förståelsen för regelverket och främja en ändamålsenlig tillämpning.

Naturvårdsverket anser att syftesbestämmelsen behöver kompletteras med ett tillägg om att syftet med miljöbedömning även är att *integrera* miljöaspekter i planering och beslutsfattande. Begreppet integrera beskriver på ett bra sätt det samspel som behöver ske mellan miljöbedömning och planering eller projektering, för att miljöbedömningsprocessen ska bidra till en lösning som blir så bra som möjligt från miljösynpunkt. Naturvårdsverket bedömer att detta samspel inte på ett tillräckligt tydligt sätt innefattas i begreppen identifiering, beskrivning och bedömning. Naturvårdsverket bedömer att ordet integrera i högre utsträckning motsvarar främst SMB-direktivets syfte (artikel 1 i direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan). Naturvårdsverket anser även att det är en fördel vid genomförandet av MKB-direktivet (direktivet 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).

Mot bakgrund av att flera sektorslagar innehåller hänvisningar till 6 kap. miljöbalken ser Naturvårdsverket ett stort behov av att i förarbetena till detta kapitel klargöra att samtliga bestämmelser i miljöbalken ska tolkas mot bakgrund av miljöbalkens syfte, även när uttrycklig hänvisning till 1 kap. 1 § miljöbalken saknas.

### **9.1 Tillämpningsområdet för planer och program i 6 kap. miljöbalken**

Naturvårdsverket delar bedömningen att det behövs en översyn av tillämpliga författningar som innehåller krav på upprättande eller antagande av dokument som omfattas av krav på miljöbedömning, för att tydliggöra vilka dokument som omfattas av krav på miljöbedömning.

Åtgärdsvalsstudierna är en oreglerad process som föregår en reglerad process på projekt- och plannivå. Det finns en risk att man i en oreglerad process fattar beslut kring åtgärder vilka i praktiken är alternativ som man i den efterföljande reglerade processen förutsättningslöst ska identifiera, beskriva och bedöma. Naturvårdsverket anser att det uppstår avsevärda svårigheter att uppfylla miljöbedömningens processkrav och med att integrera miljöaspekter i tillräcklig utsträckning om den formella miljöbedömningsprocessen inte betraktas som inledd i samband med åtgärdsvalsstudierna. Det leder också till att det blir

mycket problematiskt att genomföra meningsfulla miljöbedömningar av efterföljande regionala och nationella transportplaner. Naturvårdsverket anser att åtgärdsvalsstudier utgör inledande steg i sådana planer och program som ska åtföljas av behovsbedömning och miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Eftersom det råder oenighet kring om miljöbedömningar behöver genomföras vid åtgärdsvalsstudier vore det önskvärt om regeringen tydliggjorde detta. Om regeringen bedömer att det är fråga om en del av en planeringsprocess som kräver miljöbedömning enligt SMB-direktivet bör detta klargöras genom författning eller förarbeten.

Av SMB-direktivet framgår att planer och program (och ändringar) inom vissa sektorer och områden vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska miljöbedömas om de upprättas eller ändras av en myndighet eller en kommun och krävs i lag eller annan författning. Myndigheterna ska lämna uppgifter till länsstyrelserna om områden som de bedömer är av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken. Detta regleras i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. Naturvårdsverket bedömer att myndigheternas uppgifter om riksintressen är sådana planer eller program som bör omfattas av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Underlaget ska ligga till grund för arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser när hänsyn ska tas till 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta innebär att myndigheternas uppgifter ligger till grund för planer som i sin tur ger förutsättningar för kommande tillstånd (jämför 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar). Ett förtydligande i författningskommentaren skulle vara önskvärt.

Det kan även finnas fler exempel än åtgärdsvalsstudier och riksintressen som borde omfattas av bestämmelserna i SMB-direktivet.

### **9.2 Samråd inom ramen för undersökningen**

Naturvårdsverket anser att det är positivt att det införs tydligare bestämmelser om samråd inom ramen för undersökningen. Naturvårdsverket bedömer dock att det finns behov av att tydliggöra kraven på samrådsunderlaget i författningstext. Detta skulle skapa förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning. För att säkerställa syftet med SMB-direktivet är det viktigt att uppgifterna i samrådsunderlaget är så uttömmande och tillförlitliga som möjligt i detta skede av processen. Underlaget bör bland annat innehålla uppgift om de omständigheter som myndigheten eller kommunen identifierat som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. (Se Naturvårdsverkets handbok 2009:1, avsnitt 5.2.3.)

### **9.3 Beslut inom ramen för undersökningen**

Naturvårdsverket stödjer förslaget att ett särskilt beslut ska fattas i frågan om huruvida strategisk miljöbedömning ska göras. Det är ett steg i rätt riktning för att komma till rätta med de tillämpningsproblem som beskrivs i avsnitt 6 i promemorian. Naturvårdsverket anser dock inte att det är en tillräcklig åtgärd för att råda bot på de beskrivna tillämpningsproblemen och vill framhålla behovet av att ytterligare utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med de problem som beskrivs i avsnitt 6. Naturvårdsverket anser att det behövs en yttre kvalitetskontroll både av bedömningen av om en strategisk

miljöbedömning ska göras eller inte och av om en upprättad miljökonsekvensbeskrivning uppfyller de uppställda kraven.

### **9.5 Avgränsningssamråd inom ramen för den strategiska miljöbedömningen**

Naturvårdsverket anser att förslaget behöver kompletteras med ett krav på att allmänheten ska få tillfälle att yttra sig i avgränsningssamrådet i den strategiska miljöbedömningen. I protokollet om strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SEA-protokollet) anges att varje part i lämplig utsträckning ska sträva efter att ge den berörda allmänheten tillfälle att delta vid fastställande av vilka relevanta uppgifter en miljörapport ska innehålla (artikel 6). Även Århuskonventionens bestämmelser om allmänhetens deltagande i utarbetande av planer och program innebär att allmänhetens deltagande ska ske på ett tidigt stadium när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt. (Jämför den föreslagna 6 kap. 30 §.)

Naturvårdsverket stödjer i princip SKL:s förslag att länsstyrelserna bör få samma vägledande roll vid samråd om planer och program som de har när det gäller verksamheter och åtgärder. Omfattningen av ett utökat ansvar för länsstyrelserna är dock svårt att ta ställning till utan att frågan utreds vidare. Länsstyrelserna ska företräda i stort sett alla statliga och allmänna intressen och det finns en bred kompetens hos länsstyrelserna.

I 9.5 anges motiv för att nuvarande bestämmelse om att samråd om planer och program på nationell nivå ska ske med Naturvårdsverket etc. mönstras ut, eftersom en bedömning bör ske i det enskilda fallet. Naturvårdsverket delar bedömningen att nuvarande bestämmelse är alltför rigid, men anser att det finns goda skäl att hantera lokala planer och program annorlunda än nationella planer och program, och att detta bör avspeglas i paragrafen. En sådan markering underlättar för de myndigheter som upprättar planer och program och bör rimligen medföra att onödiga samråd undviks.

### **9.6 Miljökonsekvensbeskrivningen inom ramen för den strategiska miljöbedömningen**

Som framhållits under avsnitt 9.3 anser Naturvårdsverket att det behövs en yttre kvalitetskontroll både av bedömningen av om en strategisk miljöbedömning ska göras eller inte och av om en upprättad miljökonsekvensbeskrivning uppfyller de ställda kraven. I artikel 12 i SMB-direktivet anges att medlemsstaterna ska säkerställa att miljörapporterna är av tillfredsställande kvalitet för att uppfylla direktivets krav.

Naturvårdsverket anser att begreppet kompensera bör användas istället för det föreslagna begreppet avhjälpa. I den svenska versionen av bilaga 1 till SMB-direktivet används begreppet uppväga. I andra språkversioner av SMB-direktivet används begrepp som Naturvårdsverket anser bäst motsvaras av det svenska begreppet kompensera. På engelska används t.ex. offset, på franska compenser och på danska opveje. Begreppet kompensera används även i den föreslagna författningskommentaren till 6 kap. 11 §.

Naturvårdsverket anser att det är oklart om de åtgärder som beskrivs i 2 kap. 3 § miljöbalken även omfattar åtgärder som avser att kompensera för en skada som ännu inte uppstått. Det behövs mer analys för att ta ställning till frågan. Naturvårdsverket bedömer att det vore lämpligt om frågan utreddes inom ramen för pågående kompensationsutredning, och inte hanterades inom ramen för nu aktuella ändringar i 6 kap. miljöbalken.

I avsnittet hänvisas till Naturvårdsverkets handbok om ekologisk kompensation och att Naturvårdsverket där bedömer att kompensation kan anses vara avhjälpande i ett vidare perspektiv. Begreppet avhjälpande används dock i de allra flesta fall på ett sätt som inte är synonymt med begreppet kompensation. Naturvårdsverket bedömer därför att det blir tydligare om ordet kompensera används i bestämmelsen om inte avsikten är att välja ett bredare begrepp som även innefattar annat än kompensation. Om så är fallet anser Naturvårdsverket att begreppet uppväga är ett mer lämpligt begrepp än avhjälpa. Om avsikten är att välja ett bredare begrepp bör det tydligt anges i författningskommentaren att även kompensation avses.

### **9.11 Övervakning**

Naturvårdsverket anser att det är positivt att det tydliggörs att myndigheten eller kommunen ska följa upp och övervaka de betydande miljöeffekter som en plan eller ett program medför. Naturvårdsverket anser även att det är positivt att förslaget innehåller ett krav på att resultatet av övervakningen och uppföljningen ska tillgängliggöras för allmänheten, eftersom detta bättre tillgodoser kraven i SEA-protokollet.

### **10.2 Utökat tillämpningsområde och följdändringar**

Naturvårdsverket delar bedömningen att det behövs en översyn av de bestämmelser där föreskrifter om krav på miljökonsekvensbeskrivning i dispensärenden eller andra ärenden har meddelats. Naturvårdsverket ställer sig positivt till ett bemyndigande om att föreskriva att förenklat underlag eller miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken ska ingå i en ansökan för ärenden enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Naturvårdsverket anser att det även behövs en översyn av bestämmelser där sådana föreskrifter inte har meddelats t.ex. 11 kap. 14 § miljöbalken och 14 och 15 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Även här anser Naturvårdsverket att det bör krävas en miljökonsekvensbeskrivning om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är lämpligt att föreskrifterna utformas så att myndigheten som prövar frågan om betydande miljöpåverkan ska ta hänsyn till de omständigheter som anges i 11-14 §§ i den föreslagna miljöbedömningsförordningen.

Naturvårdsverket anser att hänvisningar från övriga lagar till 6 kap. miljöbalken även bör innehålla en hänvisning till den föreslagna syftesbestämmelsen. Naturvårdsverket bedömer att detta skulle underlätta förståelsen för regelverket och främja en ändamålsenlig tillämpning.

Naturvårdsverket anser att förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. bör ändras så att tillsynsmyndigheten är skyldig att förelägga verksamhetsutövare som anmäler en vattenverksamhet att ansöka om tillstånd,

om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket anser att det ska framgå att myndigheten vid bedömningen av om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska hänsyn tas till relevanta bestämmelser i den föreslagna miljöbedömningsförordningen. Naturvårdsverket anser inte att det finns anledning att behandla vattenverksamheterna annorlunda än de miljöfarliga verksamheterna där motsvarande ändring har föreslagits i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

När det gäller lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning vill Naturvårdsverket framföra följande. Om sådana tavlor, skyltar, inskrifter och andra anordningar som regleras i 6 § gatuhållningslagen ska placeras inom ett avstånd av 50 meter från ett vägområde ska en prövning också ske enligt 46 § väglagen (1971:948). Prövningen sker av länsstyrelsen, vars beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (74 §). Det kan således ske parallella prövningar i dessa fall. Detta anses i nuläget oproblematiskt, eftersom instansordningen för prövningarna är desamma och ärendena i praktiken kan handläggas i ett sammanhang. Den nu föreslagna ändringen innebär att samtliga ärenden enligt gatuhållningslagen ska överprövas av mark- och miljödomstol. Den föreslagna ändringen innebär därför att det inte längre kommer att vara möjligt att samordna prövningarna.

Det bör övervägas om en parallell prövning enligt 6 § gatuhållningslagen och 46 § väglagen är lämplig och om ändringar eventuellt ska ske i 46 § väglagen. Alternativt kan prövning av ärenden avseende skyltar m.m. även fortsatt ske av allmän förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket anser det är allra mest angeläget att prövningen av ärenden enligt 2, 3 och 4 §§ gatuhållningslagen förs över till mark- och miljödomstol. Naturvårdsverket ser flera vinster med en ändrad ordning för prövning avseende ärenden med tydlig miljökaraktär. Ökad möjlighet till samordning mellan ärenden enligt gatuhållningslagen och miljöbalken skulle kunna underlätta bedömningarna av gränsdragningarna för kommunens ansvar enligt 4 § gatuhållningslagen.

### **10.3 Tillståndsplikt för vissa miljöfarliga verksamheter**

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 6 a § miljöbalken bör ändras så att tillsynsmyndigheten blir skyldig att förelägga verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Naturvårdsverket anser att det bör framgå att myndigheten vid bedömningen av om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska hänsyn tas till relevanta bestämmelser i den föreslagna miljöbedömningsförordningen. Om denna ändring genomförs bedömer Naturvårdsverket att motsvarande bestämmelse i den föreslagna förordningen om ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan utgå.

### **10.6 Beslutsunderlag när miljöpåverkan inte är betydande**

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att det tydligt framgår i författning vilka krav som ställs på ett förenklat underlag. Kraven behöver vara precisa, så att det underlag som presenteras är tillräckligt för att de huvudsakliga miljöeffekterna ska kunna bedömas och regleras. Det är även viktigt för att göra



rättstillämpningen förutsebar och undvika krav på kompletteringar som försenar prövningsprocesserna. Naturvårdsverket anser därför att det behöver förtydligas i författningstexten vilka uppgifter som ska ingå i det förenklade underlaget. Naturvårdsverket anser att det i författningstexten bör anges att de uppgifter som anges i den föreslagna 35 § ska finnas i det förenklade underlaget, i den utsträckning det behövs för att bedöma de huvudsakliga miljöeffekterna.

Naturvårdsverket instämmer i att det är viktigt att verksamheters, myndigheters, organisationers och allmänhetens resurser används där de ger störst nytta. Det är därför motiverat att göra skillnad i kravnivå mellan verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och de som inte kan antas medföra sådan påverkan. För de verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är det inte nödvändigt att genomföra hela den process som regleras i kapitlet; bl.a. är bestämmelserna om avgränsningssamråd och samråd med andra länder inte tillämpliga. Bestämmelserna som riktar sig till den som prövar tillståndsfrågan är inte heller tillämpliga.

Naturvårdsverket anser att med föreslagna ändringar blir det mer otydligt än idag vilket underlag som krävs för verksamheter och åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eftersom kraven på förenklade underlag föreslås regleras i en egen paragraf utan koppling till förslagets 35 §. (Jämför med nuvarande 6 kap. 7 § miljöbalken.) Naturvårdsverket anser att de uppgifter som anges i 35 § ska finnas med i den utsträckning det behövs för att bedöma de huvudsakliga miljöeffekterna. Av förslaget till 6 kap. 27 § framgår att det förenklade underlaget ska innehålla de upplysningar som behövs för en bedömning av de huvudsakliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. Naturvårdsverket ifrågasätter om det stämmer att det i många fall bör vara tillräckligt med samrådsunderlag tillsammans med samrådsredogörelse, eftersom detta underlag endast innehåller de uppgifter om de betydande miljöeffekter som det finns tillgängliga uppgifter om (10 § i föreslagen miljöbedömningsförordning).

#### **10. 8 Avgränsningssamråd inom ramen för en praktisk miljöbedömning**

Naturvårdsverket anser att det behöver tydliggöras vad som avses med begreppet allmänhet vid tillämpning av kapitlet. Detta bör göras i författningssamrådaren i de bestämmelser där begreppet används. Begreppet allmänhet är centralt vid tillämpningen av 6 kap. miljöbalken. Begreppet allmänhet definieras både i SMB- och MKB-direktivet (artikel 2.d och artikel 6.4 i SMB-direktivet och artikel 1.2.d i MKB-direktivet). I båda direktiven anges att organisationer utgör en del av allmänheten. I förslaget anges att den breda innebörden av uttrycket berörd allmänhet som MKB-direktivet ger uttryck för stämmer överens med den innebörd som uttrycket har i övriga delar av 6 kap. miljöbalken. Eftersom organisationer får anses utgöra en del av allmänheten bedöms det inte motiverat att särskilt peka ut organisationer. Naturvårdsverket ser ett behov av förtydligande mot bakgrund av att det på andra ställen i författningstext förekommer att begreppet allmänhet används på ett sätt som ger intryck av att organisationer inte är en del av allmänheten, t.ex. 5 kap. 4 § och 14 b § i förslag till lag om ändring i vägagen (1971:948) och 2 kap. 2 § förslag till lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

### 10.10 Miljökonsekvensbeskrivningen inom ramen för den praktiska miljöbedömningen

Naturvårdsverket anser att begreppet kompensera bör användas istället för det föreslagna begreppet avhjälpa. Naturvårdsverket bedömer att införande av begreppet kompensera i 6 kap. miljöbalken skulle kunna leda till att fler tillstånd förenas med villkor om kompensation, vilket skulle kunna bidra till att minska den pågående förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster och på så sätt öka möjligheterna att nå miljökvalitetsmålen.

I den svenska versionen av MKB-direktivet (artikel 5.1.c, 8 a.1.b, 8 a.4 och bilaga IV punkt 7) i dess lydelse efter ändringen 2014 används begreppet motverka. I andra språkversioner används begrepp som Naturvårdsverket anser bäst motsvaras av det svenska begreppet kompensera. I den engelska, danska franska respektive tyska översättningen används begreppen *offset*, *neutralisere*, *compenser* och *ausgeglichen*. De senaste årens arbete med ekologisk kompensation inom ramen för det internationella samarbetsprogrammet Business and biodiversity offsets programme (BBOP) samt inom ramen för EU-kommissionens No-Net-Loss-initiativ<sup>1</sup> har gjort att begreppet *offset* fått en tydligare innebörd än tidigare.

Naturvårdsverket bedömer att det blir tydligare om begreppet kompensera används i bestämmelsen om inte avsikten är att välja ett bredare begrepp som även innefattar annat än kompensation. Om avsikten är att välja ett bredare begrepp bör det anges i författningskommentaren att även kompensation avses. Om så är fallet anser Naturvårdsverket att begreppet uppväga är ett mer lämpligt begrepp än avhjälpa. När det gäller bedömningen av de åtgärder som beskrivs i 2 kap. 3 § miljöbalken hänvisas till vad som anförts under 9.6. Av 35:e beaktandesatsen till ändringsdirektivet (direktivet 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) anges att medlemsstaterna bör se till att försiktighetsåtgärder och kompensationsåtgärder genomförs. Naturvårdsverket anser att även detta talar för att begreppet kompensera bör användas. Begreppet kompensera används i promemorian istället för avhjälpa på sidan 146. I förarbetena till miljöbalken anges att vid bedömning av om tillstånd ska förenas med skyldighet att utföra kompensationsåtgärd har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som eventuella kompensationsåtgärder har. (prop. 1997/98:45 del s. s. 209) För att kunna göra denna bedömning behövs underlag. Naturvårdsverket kan konstatera att sådant underlag ofta saknas i prövningar. Detta kan vara en bidragande orsak till att bestämmelserna om ekologisk kompensation endast tillämpas i begränsad omfattning. Tillämpningen skiljer sig även åt mellan olika län och olika ärendetyper.<sup>2</sup> Naturvårdsverket bedömer att en användning av begreppet kompensera skulle kunna bidra till en mer enhetlig tillämpning av kompensationsbestämmelserna.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm) och [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/NNL\\_Glossary.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/NNL_Glossary.pdf)

<sup>2</sup> Naturvårdsverket (2015). Tillämpning av miljöbalkens bestämmelser om ekologisk kompensation, rapport 6667, Naturvårdsverket ISBN 978-91-620-6667-3

### **10.11 Kontrollen av miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet inom ramen för den praktiska miljöbedömningen**

Naturvårdsverket anser att det bör tydliggöras om det är möjligt att underlåta att begära komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen om det står klart att en ansökan ska avslås. Naturvårdsverkets erfarenhet är att det förekommer att prövningsmyndigheter godkänner bristande miljökonsekvensbeskrivningar när det är uppenbart att verksamheten inte kommer att få tillstånd.

Medlemsstaterna ska enligt MKB-direktivet vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges<sup>3</sup>. Det framgår inte av direktivet att samma krav gäller i de fall tillstånd inte ges. I MÖD 2004:29 var det fråga om tillstånd att anlägga en småbåtsbrygga och nedfartsramp. Domstolen konstaterade att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehöll de uppgifter som behövdes för en Natura 2000-prövning. Men eftersom det vid en prövning av målet i befintligt skick framgick att ansökan skulle avslås av andra skäl än Natura 2000 bedömde domstolen att en komplettering kunde underlåtas.

### **10.12 Allmänhetens deltagande inom ramen för den praktiska miljöbedömningen**

Naturvårdsverket stödjer förslaget att det i 6 kap. 41 § miljöbalken ska anges att kungörelser om miljökonsekvensbeskrivningen för praktiska miljöbedömningar ska göras på en lämplig webbplats. Detta stämmer väl överens med regeringens krav inom satsningen ”Digitalt först” att myndigheters kontakt med allmänheten i första hand ska ske digitalt.

Naturvårdsverket ser också positivt på den föreslagna regleringen i 20 § miljöbedömningsförordningen att det med lämplig webbplats avses ”en publik webbplats som tillhör den som prövar tillståndsfrågan”.

Naturvårdsverket anser att frågan om alla kungörelser riktade till allmänheten från myndigheter på sikt bör tillgängliggöras på motsvarande sätt som enligt den föreslagna 6 kap. 41 § miljöbalken (digitalt på den ansvariga myndighetens publika webbplats) bör utredas. Syftet med kungörelser är att tillgängliggöra myndighetsinformation brett till allmänheten utan att nödvändigtvis veta på förhand vem som är berörd. Genom att myndigheterna digitaliserar och gör former för kungörelser riktade till allmänheten enhetliga blir det lättare för allmänheten att hitta och ta del av informationen. Förslaget att kungöra miljökonsekvensbeskrivningar via den ansvariga myndighetens publika webbplats bör alltså på sikt kunna vidgas till att gälla alla kungörelser inom ramen för prövning enligt miljöbalken.

I promemorian föreslås ett tillkommande krav på tillgängliggörande av kungörelser av miljökonsekvensbeskrivningar på lämplig webbplats, samtidigt som tidigare krav på kungörelse kvarstår (i en ortstidning eller på den plats som är särskilt föreskriven, och tillsammans med kungörelsen om ansökan, om ansökan ska kungöras). På sikt bör det ses över, då nytillkomna krav på

---

<sup>3</sup> artikel 2.1

tillgängliggörande införts, om andra befintliga krav eventuellt kan tas bort. Annars uppnås inte en önskad effektivisering hos berörda myndigheter.

Naturvårdsverket bedömer att tillgängliggörandet av kungörelser hos ansvarig prövningsmyndighet på sikt behöver kompletteras med centrala sökfunktioner där allmänheten kan få överblick över och prenumerera på aktuella kungörelser utifrån andra skärningar än vilken myndighet som prövat frågan. En sådan lösning skulle öka sökbarheten för allmänheten. En samverkan kring detta kommer att initieras inom Naturvårdsverkets regeringsuppdrag ”Smartare miljöinformation” inom Digitalt först. Naturvårdsverket bedömer att det kan föranleda behov av en närmare reglering, t.ex. i föreskrifter, om hur kungörelse på en lämplig webbplats ska göras. Detta för att säkerställa att prövningsmyndigheternas tillgängliggörande blir enhetligt så att en central sökfunktion kan fånga, tillgängliggöra och sprida alla de kungörelser som sker lokalt på respektive webbplats.

### **10.13 Slutlig identifiering, beskrivning och samlad bedömning**

Naturvårdsverket anser att det är positivt att det införs en bestämmelse som tydligt genomför skyldigheten för prövningsmyndigheten att identifiera, beskriva och göra en samlad bedömning av miljöeffekterna med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet.

Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas i författningstexten att de miljöeffekter som framkommer i miljöbedömningen ska omhändertas i beslutet om tillstånd genom att tillståndet förenas med villkor i den utsträckning det är motiverat. Av en sådan bestämmelse bör framgå att beslut ska innehålla miljövillkor som säkerställer att verksamhetsutövaren vidtar de åtgärder som krävs för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt kompensera betydande negativ miljöpåverkan. I artikel 8a.1.b MKB-direktivet anges att ett beslut att bevilja tillstånd åtminstone ska innehålla alla miljövillkor som bifogas beslutet, en beskrivning av projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska om och möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall kontrollåtgärder.

Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken bör utgå. Naturvårdsverket anser att det kan ifrågasättas om det är förenligt med MKB-direktivet att 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Naturvårdsverkets uppfattning är att 3 och 4 kap. bör tillämpas i alla prövningar som omfattas av MKB-direktivet, även vid omprövning av befintliga verksamheter. Hushållningsbestämmelserna syftar till att avgöra vad som är en lämplig markanvändning. Naturvårdsverket anser att frågan om vad som är en lämplig markanvändning är en viktig aspekt av miljöbedömningen. Resultaten av samråden och de uppgifter som inhämtats bl.a. enligt artikel 5 i MKB-direktivet ska enligt artikel 8 beaktas vid tillståndsgivningen. Dessa uppgifter rör även bedömningen av vad som är en lämplig markanvändning. Det bör därför finnas möjlighet att beakta samtliga dessa uppgifter i tillståndsgivningen. Naturvårdsverket vill dock framhålla att vid tillämpning av 2 kap. 6 § miljöbalken bör prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken få störst betydelse när

en plats ska väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet. Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår att de krav som ställs inte ska vara orimliga. (1997/98:45 del 2 s. 19)

### **11.1 Väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och ellagen (1997:867)**

Naturvårdsverket anser att länsstyrelseprövning rörande betydande miljöpåverkan inte ska krävas i de fall verksamhetsutövaren anser att en betydande miljöpåverkan kan antas. Naturvårdsverket föreslår därför en ändring i 15 § väglagen, respektive 2 kap. 4 § lag om byggande av järnväg, som ligger i linje med förslag till nytt 6 kap. 23 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att författningsförslaget 6 kap. 25 och 26 §§ miljöbalken är motiverat att gälla även vid planläggning av väg och järnväg. Nuvarande 15 § väglag respektive 2 kap. 4 § lag om byggande av järnväg anger att länsstyrelsen under samrådet ska pröva om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är med nu gällande bestämmelser i väglagen respektive lag om byggande av järnväg inte lika tydligt som i förslag till 6 kap. 25 § miljöbalken att länsstyrelsen också ska ha en samrådsredogörelse som underlag vid sin bedömning om betydande miljöpåverkan.

I väglagen och lagen om byggande av järnväg förekommer det att begreppet allmänhet används på ett sätt som ger intryck av att organisationer inte är en del av allmänheten, t.ex. i 5 kap. 4 § och 14 b § i förslag till lag om ändring i väglagen och 2 kap. 2 § förslag till lag om ändring i lagen om byggande av järnväg. Naturvårdsverket anser att det vore bra om begreppet allmänhet användes på samma sätt i dessa lagar som i miljöbalken, SMB-direktivet och MKB-direktivet. I båda direktiven anges att organisationer utgör en del av allmänheten.

### **11.3 Minerallagen (1991:45)**

Naturvårdsverket anser att prövning av en ansökan om bearbetningskoncession är en process där MKB-direktivet är tillämpligt. Naturvårdsverket vill understryka vikten av att kraven i direktivet uppfylls. Naturvårdsverket anser att frågan om förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken behöver utredas vidare och redogör nedan närmare för sin ståndpunkt i frågan.

Naturvårdsverket delar bedömningen att det är en rimlig utgångspunkt att den typen av verksamhet som det rör sig om i ärenden om beviljande av koncession typiskt sett omfattas av krav på miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet och att det svenska systemet med bearbetningskoncession kan jämföras med en tillståndsprocess i flera etapper.

Vid prövning av ansökan om bearbetningskoncession tillämpas hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Hushållningsbestämmelserna syftar till att avgöra vad som är en lämplig markanvändning. Naturvårdsverket anser att detta är en prövning där det är av stor vikt att integrera miljöaspekter i prövningen.

En miljökonsekvensbedömning ska enligt artikel 3.1 i MKB-direktivet i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande bland annat c) mark, jord, vatten, luft och klimat och d) materiella tillgångar, kulturarv och landskap samt e) samverkan mellan dessa faktorer. En miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta det som anges i artikel 5.1 och bilaga IV. Här anges bl.a. en beskrivning av de faktorer som specificeras i artikel 3.1 samt utnyttjandet av naturresurser, bland annat mark, jord, vatten och biologisk mångfald där hänsyn i möjligaste mån tas till en hållbar tillgång till dessa resurser. Frågan om markanvändning omfattas således av miljökonsekvensbedömningen och Naturvårdsverket anser att den är central för bedömningen av om exploatören får rätt att genomföra projektet. Naturvårdsverket bedömer därför att prövning av bearbetningskoncession är ett sådant ärende om tillstånd som avses i MKB-direktivet.

Naturvårdsverkets bedömning är att det inte är förenligt med MKB-direktivet att i en koncessionsprövning avgöra bedömningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken om inte verksamhetens närmare utformning är bestämd och miljöeffekterna är oklara.

EU-domstolen har framhållit att medlemsstaterna har frihet att bestämma vilka behöriga myndigheter som ska utfärda tillstånden som avses i artikel 1.2.c i MKB-direktivet. Det är dock under förutsättning att respektive myndighets behörighet och de regler som styr målens förverkligande garanterar att en miljökonsekvensbedömning görs på ett fullständigt sätt och i god tid, det vill säga innan tillstånd beviljas i den mening som avses i direktivet. Av Högsta förvaltningsdomstolens dom om Norra Kärr (2016-02-22, mål nr 2047-14) framgår att prövningen måste omfatta de för gruvdrift nödvändiga anläggningarna för att en bedömning på Natura 2000-områden som föreskrivs i 4 kap. 8 § miljöbalken ska kunna göras. För att detta ska vara möjligt behöver miljökonsekvensbeskrivningen beskriva miljökonsekvenserna av hela projektet. Naturvårdsverkets uppfattning är att så bör vara fallet även vid tillämpning av andra hushållningsbestämmelser än 4 kap. 8 § miljöbalken. Av Mark- och miljööverdomstolens dom om Citybanan (MÖD 2007:50) framgår att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som avses i MKB-direktivet och inte endast vissa begränsade miljöeffekter av det. Samtliga dessa bör framgå av miljökonsekvensbeskrivningen. Hur den svenska tillståndsplikten utformas kan inte avgöra vilket innehåll miljökonsekvensbeskrivningen ska ha. Detta står i strid med de äldre förarbetsuttalandena som återges i promemorian om att det inte är möjligt att i detalj avgöra hur gruvverksamheten ska se ut vid ansökan om bearbetningskoncession. De svenska bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll ska tolkas mot bakgrund av syftet med MKB-direktivet. Naturvårdsverkets anser inte är möjligt att ställa lägre krav på en miljökonsekvensbedömning vid ansökan om bearbetningskoncession än i andra prövningar. Prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är en viktig del av lokaliseringssprövningen. Naturvårdsverket delar bedömningen att frågor om markanvändning ofta är komplexa och att det i många fall krävs ett omfattande underlag för att göra dessa bedömningar.

För gruvdrift krävs både bearbetningskoncession enligt minerallagen och tillstånd enligt miljöbalken. Naturvårdsverket anser som framhållits ovan att den

omständighet att man vid prövningen av ansökan om bearbetningskoncession gör en bedömning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken innebär att MKB-direktivet är tillämpligt trots att verksamhetens tillåtlighet inte avgörs genom beslutet. I förarbetena framhålls att någon ovillkorlig rätt att alltid få utvinna påträffade mineralfyndigheter inte kan komma i fråga, eftersom andra intressen som är oförenliga med mineralintresset kan ha stor tyngd. Prövningen enligt naturresurslagen, som nu ersatts av prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, syftar till att göra denna grundläggande avvägning i markanvändningsfrågan. I förarbetena framhölls att något formellt hinder inte fanns mot att med stöd av miljölagstiftning omöjliggöra utnyttjandet av en gruvrättighet. Det framhölls dock att det i praktiken handlar om att bestämma ramar för verksamheten.

Det är viktigt att vara medveten om att prövningen av hushållningsbestämmelserna endast är en av flera aspekter som beaktas inom ramen för lokaliseringsprövningen. Frågan om artskydd och miljö kvalitetsnormer är exempel på aspekter som inte ingår i prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och dessa frågor kvarstår därför vid efterföljande prövning om tillstånd enligt miljöbalken. Detta innebär att förutsättningarna har förändrats sedan minerallagens tillkomst och det kan finnas fall där tillstånd till en gruva inte kan lämnas även om koncession har beviljats. Denna utveckling har inneburit att en bearbetningskoncession inte längre ger prospektörerna samma garantier för att få utvinna fyndigheten. Naturvårdsverket bedömer att det strider mot EU-rätten att avgöra en verksamhets tillåtlighet utan att bedöma förenligheten med t.ex. artskyddet och miljö kvalitetsnormer.

Naturvårdsverket ifrågasätter om det är förenligt med MKB-direktivet att 3 och 4 kap. miljöbalken enligt 4 kap. 2 § minerallagen endast ska tillämpas vid den prövning som sker i koncessionsärendet. EU-domstolen har i praxis framhållit att vid en tillståndsprövning som görs i flera etapper finns en skyldighet för den prövningsmyndighet som fattar det senare beslutet att göra en bedömning av projektets inverkan på miljön även efter att tillstånd avseende grundprojektering har beviljats. Denna bedömning ska enligt domstolen vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller som behöver bedömas på nytt.<sup>4</sup> I artikel 8 a i MKB-direktivet, som är en ny artikel som infördes genom ändringarna i direktivet som gjordes 2014, anges att den ansvariga myndigheten ska förvissa sig om att myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan är aktuell när den ansvariga myndigheten fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan.<sup>5</sup>

Naturvårdsverket förespråkar en förändring som innebär att man inte avgör i prövningen av ansökan av bearbetningskoncession vad som är en lämplig markanvändning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. En sådan förändring skulle möjliggöra en samlad prövning av verksamhetens miljöpåverkan. Ett stabilt, transparent och förutsägbart regelverk är viktigt för gruvbolag och annan kapitalintensiv industri där investeringar är långsiktiga (Sverige ett attraktivt gruvland i världen? Tillväxtanalys, s. 25).

---

<sup>4</sup> C-290/03, Diane Barker

<sup>5</sup> Ändringarna ska vara genomförda i svensk rätt den 16 maj 2017.

### **12.5 Gemensam handläggning av vissa ärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer**

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att en miljöprövningsdelegation ska kunna handlägga vissa ärenden som i dag prövas av länsstyrelsernas tillsynsenheter. En samlad prövning bidrar till en mer rättssäker och mer effektiv tillståndsprövning och är bra för samtliga aktörer.

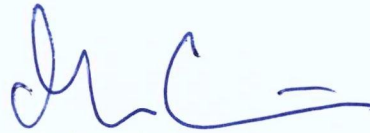
---

Beslut om detta yttrande, inklusive bilaga, har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed samt handläggarna Linn Åkesson, Petter Larsson Garcia och Elin Forsberg.



Björn Risinger



Martin Eriksson



## **Bilaga till yttrande över remiss av promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25) (M2016/1849/R)**

### **Synpunkter på promemorians kap. 2 Författningsförslag**

#### ***2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken***

##### ***3 kap.***

###### ***11-13 §§***

Naturvårdsverket anser inte att det överensstämmer med 3 kap. systematik att placera den föreslagna 11 § i 3 kap. Istället bör det övervägas om den föreslagna 11 § ska finnas i något annat kapitel, lämpligen 6 kap.

Naturvårdsverket anser att samma överväganden gör sig gällande beträffande 12 och 13 §§.

11 § anger att den myndighet som handlägger ett mål eller ärende ska ha tillgång till visst underlag och ger myndigheten möjlighet att i annat fall begära in sådant underlag från kommunen, som då är skyldig att tillhandahålla det. Det är således en reglering som tar sikte på vilket underlag som ska ingå i en prövning och finnas tillgängligt hos myndigheten och vilket rätt myndigheten har att få sådant underlag tillfört målet eller ärendet, dvs. en mer eller mindre processuell bestämmelse. 3 kap. i dess nuvarande utformning innehåller materiella bestämmelser som anvisar hur avvägningar gällande mark- och vattenanvändning ska göras.

##### ***6 kap.***

Naturvårdsverket anser att den föreslagna rubriken på 6 kap. bör ändras till "Miljöbedömningar och annat beslutsunderlag", eftersom kapitlet även innehåller regler om förenklat underlag. Naturvårdsverket även föreslår även att föreslagna bestämmelser i 3 kap. 11 § och 19 kap. 6 § ska föras till 6 kap.

En ny rubrik fordrar följdändringar i hänvisningar till 6 kap. i andra lagrum.

###### ***1 §***

Naturvårdsverket anser att det är klagörande att begreppet miljökonsekvensbedömningar utmönstras och ersätts med det enhetliga begreppet miljöbedömningar som benämning på processen.

Naturvårdsverket förstår tanken med att införa korta och enhetliga benämningar på de två typerna av miljöbedömningar, men anser att begreppet "praktisk miljöbedömning" är missvisande och inte bör användas. Naturvårdsverket föreslår därför *i första hand* att de längre men tydliga begreppen "miljöbedömning för verksamheter och åtgärder" respektive "miljöbedömning för planer och program" används då det finns behov av att särskilja processerna. *I andra hand* förordar Naturvårdsverket att ordet "specifik" används istället för "praktisk".

## 2 §

Naturvårdsverket är positivt till att det införs en gemensam syftesbestämmelse. Naturvårdsverket anser dock att syftesbestämmelsen behöver kompletteras med ett tillägg om att syftet med miljöbedömning även är att *integrera* miljöaspekter i planering och beslutsfattande.

Naturvårdsverket anser även att punkt 2 även borde innehålla begreppet *ekosystem*, så att det tydligare framgår att effekter ska beskrivas även för ekosystem i sin helhet, och inte enbart för de olika delarna i ekosystemet. Det är bra att begreppet ekosystemtjänster nämns i författningskommentaren. Naturvårdsverket anser att författningskommentaren även bör tydliggöra att effekter på biologisk mångfald även kan handla om effekter på funktionen hos den gröna infrastrukturen.

## 6 §

Naturvårdsverket anser att begreppet undersökningssamråd bör användas även i denna bestämmelse (jämför 24 §). Tydliga begrepp för de olika stegen i processen ökar förståelsen för processen. Naturvårdsverket bedömer även att det finns skäl att använda samma begrepp för verksamheter och åtgärder respektive planer och program när det är möjligt.

## 9 §

Naturvårdsverket anser att det är bra att förtydliga miljöbedömningsprocessen i en särskild paragraf. Naturvårdsverket anser dock att den föreslagna paragrafen tydligare bör avspegla processen och föreslår därför att verbet ”ta fram” i 2 p. ersätts med ”utarbета”, som också används i direktivet.

Naturvårdsverket anser att 6 kap. 9 § (tillsammans med bl.a. 6 kap. 10, 15 och 16 §§) överensstämmer med de krav som ställs enligt SMB-direktivet när det gäller samråd. Naturvårdsverket vill emellertid påpeka att förfarandet i 6 kap. 9 § p. 3 är en del av samrådet, men eftersom det begreppet endast används för förfarandet i 6 kap. 9 § p.1 kan det framstå som att så inte är fallet. Detta skulle möjligtvis behöva förtydligas i författningskommentaren. Naturvårdsverkets uppfattning i denna del grundas på följande. I 6 kap. 9 § p.1 beskrivs avgränsningssamrådet som att samråd ska ske om vissa frågor, vilket ska ske med vissa myndigheter och kommuner (6 kap. 10 §). Enligt 6 kap. 9 § p. 3 ska tillfälle ges till synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan och program. Detta ska bl.a. ske så tidigt som möjligt, innan antagandet och allmänheten ska kunna lämna synpunkter (6 kap. 15 §). 6 kap. 10 § uppfyller SMB-direktivets artikel 5.4, av vilken följer att *samråd ska hållas* med vissa myndigheter. 6 kap. 15 § uppfyller SMB-direktivets artikel 6.2, av vilken det följer att allmänheten ska *ges tillfälle till yttrande*. Artikel 6.2 är placerad under rubriken Samråd. Förfarandet i 6 kap. 9 § p. 3 är alltså också del av samrådet.

## 10 §

Naturvårdsverket anser att ett krav på att allmänheten ska få tillfälle att yttra sig i avgränsningssamrådet ska införas för att uppfylla kraven i SEA-protokollet. Naturvårdsverket anser även att detta bättre skulle uppfylla kraven i Århuskonventionen.

Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas att för planer och program på nationell nivå bör avgränsningssamrådet främst ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda statliga förvaltningsmyndigheter.

#### 11 §

Naturvårdsverket anser att det är bra att paragrafen lyft in SMB-direktivets bilaga I i miljöbalken, men att det är olyckligt att processtegen i artikel 5.1 blandas in i vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Tillämpningen idag visar på omfattande svårigheter att uppfatta och följa kravet på rimliga alternativ och hur de ska redovisas, trots tydlig och utförlig vägledning. Att ta fram rimliga alternativ är mycket centralt i miljöbedömningen och det är där en stor del av integreringen med planeringen genomförs. Naturvårdsverket anser att processkraven om att identifiera, beskriva och bedöma alternativ lämpligen arbetas in i 9 § så den blir mer komplett, och att 11 § renodlas för att motsvara direktivets bilaga I och enbart beskriver vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Naturvårdsverket anser att begreppet *avhjälpa* i punkt 5 bör bytas till *kompensera*, samt att *eller* bör bytas till *och*.

#### 13 §

Bestämmelsen bör innehålla samma begrepp som 11 § punkt 5 där även begreppet *avhjälpa* finns med. Naturvårdsverket anser dock att begreppet *kompensera* bör användas samt att *eller* bör bytas till *och*.

Av artikel 7.2 i SMB-direktivet framgår att myndigheter och allmänhet ska ges möjlighet att yttra sig inom en rimlig tidsram. Detta bör framgå av bestämmelsen. Jämför med den föreslagna 33 §.

#### 15 §

Naturvårdsverket anser att en tydligare rubrik skulle vara ”*Synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program*”. Den i promemorian föreslagna rubriken antyder att beslutsunderlaget på intet sätt kan ändras efter det att synpunkter enligt 6 kap. 15 § lämnats. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det framgår att sådana ändringar kan göras och tycker därför inte att beslutsunderlaget ska benämnas slutligt beslutsunderlag. Rubriken gör också att det blir otydligt vilket beslutsunderlag som avses och det finns ofta även annat beslutsunderlag för planer eller program än det som regleras i 6 kap. miljöbalken.

#### 18 §

Naturvårdsverket anser att ansvaret för att informera annat land bör ligga på den myndighet eller kommun som antagit planen eller programmet, i enlighet med nuvarande 6 kap. 16 § miljöbalken. Det är den som antagit planen eller programmet som snabbt och tydligt bör informera annat land om antagandet, så att de som har rätt att överklaga också ges praktiska möjligheter till detta. Om informationen ska gå via Naturvårdsverket ökar risken för att informationen inte når Naturvårdsverket alls eller fördröjt, och det tar även extra tid att skicka

denna information vidare, vilket minskar möjligheten för berörda myndigheter och allmänhet att överklaga.

#### 20 §

Naturvårdsverket har invändningar mot begreppet praktisk, se synpunkt på 1 §.

Naturvårdsverket anser att 20 § bör formuleras utan att ange att det gäller den verksamhet eller åtgärd som ska prövas. Det finns en risk att denna formulering tolkas som att miljöbedömningen endast gäller den tillståndspliktiga delen av verksamheten eller åtgärden. I bestämmelsens författningskommentar anges att miljöbedömningen inte är begränsad till den del av verksamheten eller åtgärden som är tillståndspliktig utan ska omfatta alla delar av verksamheten eller åtgärden.

#### 27 §

Naturvårdsverket föredrar benämningen ”grundläggande underlag” framför den föreslagna benämningen ”förenklat underlag”.

Naturvårdsverket anser att det tydligare bör framgå i författningstext vilka uppgifter som behövs för att bedöma de huvudsakliga miljöeffekterna som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. Naturvårdsverket anser att de uppgifter som framgår av 35 § ska ingå i den utsträckning det behövs.

#### 28 §

Naturvårdsverket anser att formuleringen i fjärde punkten bör ändras för att förtydliga att den som prövar tillståndsfrågan även ska granska miljökonsekvensbeskrivningen.

#### 32 §

Naturvårdsverket anser att formuleringen i andra stycket bör lyda ”Om verksamhetsutövaren begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning *om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad*. Länsstyrelsens bedömning är inte bindande.” Detta förtydligande är motiverat med tanke på att länsstyrelsen under miljöbedömningen har flera olika roller och att länsstyrelsen även kan yttra sig i sakfrågan.

#### 35 §

Naturvårdsverket anser att begreppet *avhjälpa* i punkt 5 bör bytas till *kompensera*, samt att *eller* bör bytas till *och*.

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen ska kompletteras med krav på att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgift om hur hänsyn tas till relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn. Jämför bilaga IV p 5 MKB-direktivet.

#### 36 §

Av andra stycket följer vad som gäller för det fall att miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Första stycket får därmed förstås som att det gäller i övriga fall. Av den föreslagna lagtexten framgår inte om 36 § första stycket gäller

utöver 35 § eller istället för 35 §. Naturvårdsverket bedömer att det i klargörande syfte bör anges att kraven i första stycket gäller utöver de krav som följer av 35 §, lämpligen genom att i första stycket använda sig av exempelvis formuleringar som ”*dessutom*” eller ”*utöver vad som följer av 35 §*”.

#### 41 §

Naturvårdsverket stöder förslaget att ange att kungörelser om miljökonsekvensbeskrivningen för praktiska miljöbedömningar ska göras på en lämplig webbplats.

#### 46 §

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen bör placeras i början av kapitlet tillsammans med övriga bestämmelserna som är gemensamma för planer och program samt verksamheter och åtgärder.

### 16 kap.

#### 13 §

Naturvårdsverket anser att det är positivt att förändringar föreslås som bidrar till att svensk lagstiftning i högre utsträckning än tidigare uppfyller de krav som ställs enligt EU-rätt och internationell rätt.

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna författningstexten skulle vinna på en redaktionell bearbetning. Den första meningen i det första stycket är lång och svårläst. Naturvårdsverket föreslår att den befintliga punktformen när det gäller kriterierna för klagorätt behålls och att texten omdisponeras så att ”*som innebär ett försämrat områdesskydd*” hamnar före ”*i fråga om tillstånd, godkännande eller dispens*”.

Naturvårdsverket ifrågasätter om det är förenligt med EU-rätten att genom lagstiftning generellt ange att ideella miljöorganisationer inte får överklaga beslut som rör Försvarsmakten m.m. Det finns också en skillnad mellan att undanta beslut och domar som rör Försvarsmakten m.m., jämfört med MKB-direktivet som nämner projekt eller delar av projekt som *enbart avser* försvaret. Det är också oklart varför ideella miljöorganisationer inte skulle tillåtas att överklaga domar och beslut som rör Försvarsmakten m.m., samtidigt som annan berörd allmänhet, såsom närboende, tillåts att göra det. Förslaget innebär att ideella föreningar alltså inte kommer att ha rätt att överklaga domar och beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materialverk eller Försvarets radioanstalt. Med anledning av detta vill Naturvårdsverket framhålla att artikel 1.3 ändringsdirektivet tillåter att direktivet inte tillämpas på bl.a. projekt eller delar av projekt som *enbart avser* försvaret. Emellertid får sådana undantag endast göras efter en bedömning från fall till fall och inom ramen för den nationella lagstiftningen. Samma möjlighet till undantag medges enligt Århuskonventionen, t.ex. artikel 4 och 6. Av artikel 11 MKB-direktivet följer att medlemmar av den berörda allmänheten, under vissa förutsättningar, har rätt att få giltigheten av en handling eller underlåtenhet prövad i domstol eller annat oberoende och opartiskt organ. Av artikel 1.2.e MKB-direktivet följer att även icke-statliga miljöskyddsorganisationer under vissa förutsättningar kvalificerar till begreppet berörd allmänhet.

**19 kap.****6 §**

Naturvårdsverket anser att den föreslagna 19 kap. 6 § bör flyttas till 6 kap., för att bättre stämma överens med 6 och 19 kap. systematik.

Om ovanstående kommentar lämnas utan åtgärd tillägger Naturvårdsverket följande. Naturvårdsverket noterar att den föreslagna 6 § kommer att placeras under rubriken "Särskilt om prövningen av miljöfarlig verksamhet" som återfinns innan 4 §. En prövning enligt 7 kap. 28 a § kan aktualiseras till följd av andra åtgärder än miljöfarliga verksamheter varför en särskild rubrik bör införas i anslutning till 6 §. Alternativt kan det övervägas om inte texten kan flyttas till ett nytt lagrum benämnt 2 a §, då förslaget istället hamnar under rubriken "Allmänt om prövningen". Detta förefaller lämpligare eftersom 2 § bl.a. behandlar 7 kap. 29 §, dvs. en fråga rörande Natura 2000-tillstånd, och överlämnande till regeringen. Naturvårdsverket har inget att invända emot att siffror i kombination med bokstäver används för lagrummen, såsom föreslagits i 22 kap. 1 a §, när det är befogat.

**2.2 Förslag till miljöbedömningsförordning****5 §**

Bestämmelsen ändras så att det står "övriga omständigheterna i det enskilda fallet" för att bättre överensstämja med formuleringen i 6 och 7 §§ i samma förordning.

**7 §**

Punkten 6 saknas i uppräknningen. Naturvårdsverket anser att begreppet avhjälpa bör bytas till kompensera.

**12 §**

Naturvårdsverket anser att punkt 4 bör ändras för att stämma överens med avfallsrättsliga principer om när klassificering av restprodukter ska göras.

Naturvårdsverket vill framhålla att klassificeringen av restprodukter kan variera över tiden. Det är därför en fråga som inte ska avgöras vid tillståndsprövningen. Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2011:39 och Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-03-26, mål nr M 11070-13 framhållit att frågan om huruvida restprodukterna som uppstår vid produktion utgör biprodukter eller avfall inte ska avgöras i tillståndsprövningen utan vid tillsynsmyndighetens fortlöpande granskning av bolagets verksamhet. Klassificering av restprodukterna bör göras av den som bedriver verksamheten där avfall uppkommer efter samråd med tillsynsmyndigheten. (Se guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, s.15.) Mot bakgrund av detta bedömer Naturvårdsverket att bestämmelsen bör utformas på ett sätt som klargör att klassificering av restprodukter inte ska avgöras vid tillståndsprövningen, t.ex. i enlighet med bilaga II A punkt 3a till MKB-direktivet (förväntade restprodukter och utsläpp samt i förekommande fall alstrande av avfall).

### 13 §

Naturvårdsverket är positivt till att det vid verksamhetens eller åtgärdens lokalisering ska tas särskild hänsyn till ett sådant område som är upptaget på världsarvslistan i enlighet med Unescos konvention.

### 15 §

Av det andra stycket i den föreslagna lydelsen framgår att handläggningstiden om 90 dagar får förlängas vid högst ett tillfälle och att det ska anges när beslut senast kommer att meddelas. Artikel 4.6 ändringdirektivet synes tillåta mer än en förlängning av tidsfristen samtidigt som myndigheten ska ange beräknat beslutsdatum. Det är naturligtvis viktigt att handläggningstiderna är så korta och effektiva som möjligt, utan att avkall görs på rättsäkerheten och kvalitén i prövningar. Naturvårdsverket anser dock att den föreslagna lydelsen i 15 § är olycklig då det i undantagsfall kan krävas att fristen förlängs ytterligare, vilket förslaget inte medger. Förslaget bör korrigeras i detta avseende för att bättre stämma överens med ändringsdirektivets mer flexibla hållning kring handläggningstider.

### 16 §

Naturvårdsverket anser att bestämmelsen ska kompletteras med uppskattad typ och mängd av restprodukter. Jämför bilaga IV 1.d till MKB-direktivet. Se vidare under 12 § ovan.

### 18 §

Naturvårdsverket anser att begreppet kumulativa effekter bör användas i punkt 6. Jämför bilaga IV 5.e till MKB-direktivet. I uppräknningen bör även gränsöverskridande miljöeffekter nämnas.

### 24 §

Jämför med nuvarande 10 § i MKB-förordningen sista meningen "Vid behov ska myndigheten samråda med andra berörda myndigheter." Naturvårdsverket anser att denna mening bör kvarstå, då det ger ett tydligt stöd för att kunna samråda med främst ett antal expertmyndigheter och med länsstyrelserna vad gäller bl.a. sakmässiga bedömningar där Naturvårdsverket saknar sakkompetens och med länsstyrelserna vad gäller lokala och regionala förhållanden och den möjliga gränsöverskridande påverkan. Sådana formella och informella samråd sker i varierande grad i stort sett för alla gränsöverskridande ärenden. För vissa ärenden såsom kärnkraftsrelaterade ärenden är Naturvårdsverket helt beroende av att samråd kan ske med Strålsäkerhetsmyndigheten. Befintlig bestämmelse ger ett behövligt stöd för att detta även fortsättningsvis kan hanteras smidigt.

### **2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln**

Naturvårdsverket anser inte att den föreslagna 3 a § endast ska vara tillämplig på utvinning av naturtillgångar eller utforskning av kontinentalsockeln genom borrhning eller sprängning. Istället bör reglerna om miljöbedömningar, till vilka 3 a § hänvisar till, tillämpas fullt ut även på andra verksamheter och åtgärder som omfattas av lagen om kontinentalsockelns regelverk.

## Synpunkter på promemorians kap. 15 Författningskommentar

### 15.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

#### 2 §

Naturvårdsverket är positivt till att begreppet biologisk mångfald behandlas utförligt i författningskommentaren. Särskilt bra är att det framgår att ekosystem omfattas, och att det framgår vad som avses med ekosystemtjänster. Naturvårdsverket anser att författningskommentaren även bör ange att effekter på ekosystem kan innebära effekter på funktionen hos den gröna infrastrukturen. Även innebörden av begreppet grön infrastruktur behöver framgå.

Naturvårdsverket anser att man i författningskommentaren borde utveckla vad som avses med direkta, indirekta, samverkande och kumulativa effekter, se avsnitt 7.4. Det finns stora skillnader i hur begreppen tolkas.

Av MKB-direktivets bilaga IV punkt 4 exemplifieras vad som avses med jord, vatten och klimat. Naturvårdsverket anser att dessa exempel bör nämnas i författningskommentaren.

#### 3 §

Naturvårdsverket anser att kommentaren bör utvecklas. Det föreligger ibland olika uppfattningar om vad som är en plan eller program. Med anledning av detta är det lämpligt att utveckla i resonemanget om detta i författningskommentaren. Naturvårdsverket anser att delar av texten i 9.1, *En undersökning för att avgöra om bestämmelserna om strategisk miljöbedömning ska tillämpas* bör finnas i författningskommentaren.

Vad det gäller undersökningen av vad som ska bedömas som betydande miljöpåverkan, anser Naturvårdsverket att det skulle underlätta genomförandet av direktivet om författningskommentaren innefattade EG-domstolens mål C-392/96 som EU:s handbok för SMB-direktivet hänvisar till på s. 19, punkt 3.60. angående lokal betydande påverkan. De utredningar Naturvårdsverket gjort, indikerar att den svenska tillämpningen inte bedömer sådan betydande miljöpåverkan som betydande, i strid med EU-rättspraxis.

#### 9 §

Förfarandet i 6 kap. 9 § p. 3 är en del i samrådet, men eftersom det begreppet endast används i 6 kap. 9 § p.1 kan det framstå som att så inte är fallet. Detta skulle möjligtvis behöva förtydligas i författningskommentaren.

#### 10 §

Naturvårdsverket vill upplysa om att paragrafen närmast motsvaras av nuvarande av 6 kap. 13 § andra stycket.

#### 13 §

Om bestämmelsen ändras så att det framgår att yttrande ska göras inom rimlig tidsram bör det framgå att hänsyn ska tas till det förfarande som ska genomföras i det berörda landet. Naturvårdsverket anser att man vid bedömningen även bör



ta hänsyn bl.a. till verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning.

#### 25 §

Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att i författningskommentaren ange vad som ska beaktas vid bedömningen av vad som är i god tid. Naturvårdsverket anser att man vid bedömningen bör ta hänsyn bl.a. till verksamhetens eller åtgärdens art, komplexitet, lokalisering eller omfattning.