

Yttrande

Datum 2016-10-10
Dnr 1.1.4-4384-2016

Ert 2016-07-08
Er M2016/1849/R

Avdelning Kulturmiljöavdelningen
Enhet Kulturmiljöintegrering

Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Riksantikvarieämbetet har sedan tidigt 1990-tal varit engagerat i implementeringen av miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar. Under senare år har Riksantikvarieämbetet följt och lämnat synpunkter på utredningar och förslag till nya regler, senast hösten 2012. Riksantikvarieämbetets övergripande bedömning är att det finns stort behov av att se över regleringen, framför allt när det gäller miljökonsekvensbedömningar av verksamheter och åtgärder.

Nedan presenteras till att börja med Riksantikvarieämbetets synpunkter på förslagen rörande 6 kap miljöbalken med tillhörande förordning. Därefter behandlas skrivelsens förslag om organisationers rätt att överklaga.

Skrivelsens förslag om miljöbedömningar – sammanfattning

Det är positivt att förslaget innebär att endast sådana verksamheter, åtgärder, planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska vara föremål för miljöbedömning. Det är positivt att kulturmiljö inklusive världsarv har tydliggjorts i urvalskriterierna. En annan viktig sak är att kumulativa effekter uppmärksammas mer än i nuvarande regler. Det är också bra att det nu tydligare framgår hur miljöbedömningen ska slutföras och användas inom prövnings- och planläggningsprocesser. Förslaget innebär vidare att regleringen får en tydligare utformning än idag.

Riksantikvarieämbetet anser att förslaget kan förbättras enligt följande:

- Bestämmelsen om syftet med miljöbedömningar bör kompletteras vad avser syftet att beakta miljöpåverkan och på så sätt visa miljöhänsyn.
- Den gemensamma bestämmelsen om miljöeffekter är välkommen men bör förtydligas vad gäller begreppet landskap.
- Behovsbedömningen för verksamheter och åtgärder bör i största möjliga utsträckning göras från fall till fall.
- Några typer av planer och program bör alltid anses kunna medföra risk för betydande miljöpåverkan, oavsett deras styrverkan över verksamheter.
- Bestämmelser och kriterier för behovsbedömning avseende kulturmiljö och kulturarv bör utvecklas och förtydligas.
- Etablerade begrepp bör användas istället för några av de nya begrepp som föreslås.

Riksantikvarieämbetet

Storgatan 41
Box 5405
114 84 Stockholm
Tel 08-5191 8000
E-post riksant@raa.se
Hemsida www.raa.se
Org.nr 202100-1090
Plusgiro 599 94-4
Bankgiro 5052-3620



Syftet omfattar miljöhänsyn

Förslaget innefattar en syftesbestämmelse (2 §), precis som Riksantikvarieämbetet i tidigare yttranden har efterfrågat. Riksantikvarieämbetet menar dock att syftet med miljöbedömningar, förutom det som anges i förslaget till bestämmelse, är att inverkan på miljön på ett så tidigt stadium som möjligt ska beaktas så att hänsyn till miljön kan säkerställas. Detta framgår av EU:s direktiv och gäller såväl verksamheter och åtgärder som planer och program. Riksantikvarieämbetet anser därför att förslaget till bestämmelse bör kompletteras så att de tre syftena om miljöhänsyn, allmänhetens insyn och påverkan samt om beslutsunderlag tydligt framgår. Det bör också framgå att bestämmelsen avser syftet med miljöbedömning och inte syftet med kapitlet vilket nu anges.

Effekter på miljö, kulturmiljö och landskap

I 2 § i förslaget till 6 kap i miljöbalken har en definition av begreppet miljöeffekter formulerats. Här återfinns effekter på faktorer som kulturmiljö och landskap såväl som på befolkning, bebyggelse och något som benämns som andra delar av miljön. Även effekter på hushållningen med den fysiska miljön definieras här som miljöeffekter. Riksantikvarieämbetets bedömning är att bestämmelsen om miljöeffekter och de faktorer som räknas upp i 2 § sammantaget täcker de olika aspekter på kulturarv och kulturmiljö som kan behöva uppmärksammas i en miljöbedömning.

När det gäller begreppet landskap framgår av EU:s ändringsdirektiv 2014/52 att definitioner och synsätt i den europeiska landskapskonventionen är viktiga och användbara i miljöbedömningar. Riksantikvarieämbetet delar den uppfattningen och anser därför att exempelvis konventionens definition av landskap ska tydliggöras i regler eller förarbeten.

Behovsbedömning av verksamheter och åtgärder från fall till fall

I förslaget används begreppet undersökning för den bedömning som görs av miljöpåverkan och därmed av behovet av miljöbedömning. Riksantikvarieämbetet anser att det väletablerade begreppet behovsbedömning istället ska användas.

Riksantikvarieämbetets inställning är att fall-till-fall bedömningar i största möjliga utsträckning ska användas för att avgöra behovet av att genomföra en miljöbedömning. Anledningen är att påverkan på exempelvis kulturarv, kulturmiljö och landskap är platsberoende. Det är inte möjligt eller lämpligt att utifrån en lista med verksamheter avgöra påverkan på till exempel kulturmiljö. Istället bör bedömningen göras från fall till fall och då med utgångspunkt från kriterier. Ett viktigt



argument är att ett system med bedömning från fall till fall kan leda till att miljöhänsynen utvecklas i tidiga skeden, genom att verksamhetsutövare, planerare och planläggare redan från början strävar efter att utforma projekt och planer så att betydande miljöpåverkan undviks. Riksantikvarieämbetet föreslår därför att listan som följer av 9 § i förslaget till miljöbedömningsförordning ses över med syfte att begränsa antalet verksamheter som med automatik ska anses medföra betydande miljöpåverkan.

Alltid miljöbedömning för några typer av planer och program

När det gäller planer och program anser Riksantikvarieämbetet att de typer som räknas upp i 4 § i förordningen alltid bör omfattas av krav på miljöbedömning. Detta följer av plan- och programtypernas generella egenskaper att skapa förutsättningar för förvaltning av den fysiska miljö, till exempel när det gäller att bevara, använda och utveckla kulturmiljön. En individuell behovsbedömning med utgångspunkt från planernas och programmets förutsättningar för sådana verksamheter och åtgärder som medför risk för betydande miljöpåverkan borde därmed vara obehövlig.

Behovsbedömning med utgångspunkt från påverkan på kulturmiljö m m

I förslaget till miljöbedömningsförordning framgår utgångspunkter och kriterier för bedömningen av risken för betydande miljöpåverkan av verksamheter och åtgärder och därmed behovet av miljöbedömning. Riksantikvarieämbetet anser att bestämmelserna behöver tydliggöras när det gäller frågor som berör kulturarv, kulturmiljö och landskap.

Förordningen 12 § 3 pt bör kompletteras så att även verksamhetens eller åtgärdens användning av fysisk miljö i övrigt ingår bland de faktorer som man ska ta särskild hänsyn till. Förordningen 13 § 2 pt behöver kompletteras på motsvarande sätt – fysisk miljö i övrigt alternativt formuleringar om materiella tillgångar, anläggningar och byggd miljö.

I 13 § 3 pt behövs liknande tydliggöranden i den inledande meningen – fysisk miljö i övrigt alternativt andra formuleringar som inkluderar kulturmiljö. En ändrad formulering skulle göra bestämmelsen mer konsistent med de ingående underpunkterna a-i. När det gäller underpunkterna föreslår Riksantikvarieämbetet en ny punkt som anger att särskild hänsyn ska tas till områden och anspråk som framgår av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap miljöbalken. På så sätt säkerställer bestämmelserna att behovsbedömningen tar särskild hänsyn till bland annat viktiga och riksintressanta områden för kulturmiljövården. Tillsammans med

de föreslagna underpunkterna om fornlämningar, byggnadsminnen, kyrkor och världsarv skapas då en bestämmelse anger behovet av särskild hänsyn till många av de värdefulla kulturmiljöer som avses i 1 kap 1 § miljöbalken.

Använd etablerade begrepp

Riksantikvarieämbetets bedömning är att det finns etablerade begrepp i samband med olika typer av miljöbedömningar. För att skapa största möjliga tydlighet bör dessa begrepp användas i regelverket. Riksantikvarieämbetet föreslår som tidigare nämnts att begreppet behovsbedömning används för den urvalsprocess som i förslaget benämns undersökning. När det gäller miljöbedömningarna anser Riksantikvarieämbetet att de bör benämnas miljöbedömning av verksamheter och åtgärder respektive miljöbedömning av plan och program. De föreslagna begreppen praktisk respektive strategisk miljöbedömning är olämpliga, inte bara för att de inte är etablerade utan också för att de riskerar att leda till missuppfattningar rörande miljöbedömningarnas syfte och omfattning.

De beslutsunderlag som miljöbedömningarna leder fram till benämns lämpligen miljökonsekvensbeskrivning i båda fallen.

Övriga förslag – organisationers rätt att överklaga

Ett av de övriga förslagen i departementsskrivelsen rör organisationers rätt att överklaga. Här föreslås en utökning av rätten, bland annat gällande vilka typer av beslut som kan överklagas.

I nuvarande bestämmelser om överklaganderätten anges att den gäller organisationer som har som huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- och miljöskyddsintressen. Förslaget innebär att formuleringen ändras från naturskydds- och miljöskyddsintressen till enbart miljöskyddsintressen – utan att ändringen i sak påverkar vilka organisationer som omfattas.

Riksantikvarieämbetet anser att såväl nuvarande formulering som förslaget kan leda till missuppfattningar om vilka organisationer som överklaganderätten omfattar. Riksantikvarieämbetet föreslår istället att bestämmelsen utformas så att det tydligt framgår att överklaganderätten avser sådana organisationer som har som huvudsakligt syfte att tillvarata sådana miljö- och hushållningsintressen som faller inom miljöbalkens tillämpningsområden i enlighet med 1 kap 1 §. På så sätt tydliggörs det att även exempelvis föreningar med kulturmiljöändamål kan omfattas av överklaganderätten.



Detta beslut har fattats av riksantikvarien Lars Amréus efter föredragning av antikvarien Anders Hedlund. Även stabschefen Torsten Hökby, avdelningschefen Qaisar Mahmood och enhetschefen Ylva Blank har deltagit i den slutliga handläggningen.



Lars Amréus



Anders Hedlund

