



Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remiss – Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Mark- och miljööverdomstolen är i huvudsak positiv till förslagen i promemorian som enligt domstolen innebär ett mer ändamålsenligt regelverk. För att förslagen ska leda till den avsedda effektiviseringen kommer det dock finnas behov av vägledning från t.ex. Naturvårdsverket och Boverket. Det gäller särskilt hur kommunerna i sin översiktsplan kan underlätta och främja kommande miljöbedömningar i senare skeden av samhällsbyggnadsprocessen.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer också att förslagen i huvudsak innebär att det s.k. ändringsdirektivet genomförs. I vissa delar är dock domstolen tveksam till om förslagen fullt ut tillgodoser direktivets krav, vilket domstolen återkommer till i sitt remissvar.

Mark- och miljööverdomstolen har följande synpunkter på förslaget. Synpunkterna kommer så långt möjligt att presenteras med utgångspunkt i promemorians disposition.

Ett nytt 6 kap. miljöbalken

Domstolen är positiv till den föreslagna dispositionen av kapitlet som innebär att bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar placerats före dem som reglerar miljöbedömningar av verksamheter och åtgärder. Det är också positivt att samtliga bestämmelser som reglerar olika samrådsförfaranden återfinns i 6 kap. Domstolen tillstyrker också förslaget att flytta nuvarande 6 kap. 19–21 §§ på sätt som föreslås.

Att ordet miljöbedömning införs som uttryck i 6 kap. miljöbalken för att beskriva processer som integrerar miljöaspekter i beslut är lämpligt. Däremot anser domstolen att benämningen *praktisk miljöbedömning* inte på ett ändamålsenligt sätt beskriver vilken typ av miljöbedömning som avses. Mark- och miljööverdomstolen anser att denna bedömning i stället skulle kunna benämnas *miljöbedömning av projekt*, vilket på ett bättre sätt beskriver vad som avses att bedömas. Domstolen noterar också att vad som i promemorian benämns *undersökning* är vad många idag kallar *behovsbedömning*. Det kan finnas anledning att överväga om det inte är lämpligare att använda sig av en känd terminologi i stället för att införa nya begrepp. Särskilt om ingen ändring i sak är avsedd.

Strategiska miljöbedömningar

Konsekvenserna av förslaget i förhållande till tidigare lagändringar som syftar till effektivisering av detaljplaneringen

Processreglerna för att ta fram en detaljplan ändrades den 1 januari 2015 för att förenkla detaljplaneprocessen. Syftet med lagändringen var att underlätta bostadsbyggande, bl.a. har kravet på kungörelse av planförslag tagits bort i vissa fall. I promemorian föreslås att kommunens beslut enligt 6 kap. 7 § miljöbalken ska göras tillgängligt för allmänheten, granskningsskedet vid betydande miljöpåverkan förlängs till 30 dagar och kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla utökas. Detta innebär att en del av effektiviteten som tidigare lagändringar syftat till kan gå förlorad. Förslagets konsekvensutredning bör utvecklas i dessa avseenden.

Redogörelse för behovsbedömningar vid bygglov för vissa anläggningar

Av 4 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, följer att kommunen i vissa fall inte i detaljplan behöver pröva ett mark- eller ett vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Undantaget gäller vid uppförande av byggnadsverk, om uppförandet kan prövas inom bygglovsprövningen och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 4 kap. 2 § andra stycket PBL). Detta innebär att kommunen i samband med en bygglovsansökan för uppförande av sådana byggnadsverk måste bedöma frågan om betydande miljöpåverkan och ta ställning till om byggnadsverket kan uppföras utan reglering i detaljplan. En bygglovsansökan kan t.ex. avse en sådan anläggning som avses i 4 kap. 34 § PBL.

Enligt 4 kap. 34 § PBL ska en miljöbedömning göras för vissa typer av anläggningar. Bestämmelsen har tillkommit för att genomföra artikel 4.2 och bilaga II punkt 12 i MKB-direktivet. I artikel 4 finns bestämmelser om hur den s.k. behovsbedömningen ska ske och att myndigheters bedömning ska göras tillgänglig för allmänheten. I PBL saknas bestämmelser som motsvarar kraven i artikel 4. Enligt gällande lagstiftning behöver kommunen varken genomföra en undersökning, hålla samråd eller offentliggöra sin bedömning. Detta innebär att direktivets implementering är otillräcklig. Den föreslagna lagstiftningen borde alltså även ange hur behovsbedömningen enligt 4 kap. 34 § PBL ska ske. Det bör också klargöras hur den nya tidsfristen avseende länsstyrelsens beslut om praktisk miljöbedömning (15 § miljöbedömningsförordningen) ska tillämpas vid detaljplanering enligt 4 kap. 34 § andra stycket PBL.

Några processuella frågor kopplade till detaljplaneprocessen

Hänvisning till 6 kap. 3 § miljöbalken i PBL

Mark- och miljööverdomstolen uppfattar det som att förslaget innebär att undersökningen av om det ska göras en strategisk miljöbedömning ska genomföras inom ramen för detaljplaneprocessen. Detta borde göras tydligt genom en hänvisning i 5 kap. PBL. Det skulle kunna ske med en motsvarande hänvisning som föreslås i 3 kap. 8 § PBL.

6 kap. 7 § miljöbalken

Det framgår inte när ett beslut ska fattas om att genomföra en strategisk miljöbedömning eller vilket kommunalt organ som ska ta ställning till frågan. Detta kan leda till tillämpningsproblem.

6 kap. 10 § miljöbalken

Förslaget bör även behandla frågan om när i processen samrådet om avgränsning bör genomföras, och då särskilt i förhållande till det samråd som ska genomföras enligt 5 kap. 11 § PBL.

Övriga synpunkter

Det framgår inte av lagförslaget vad beslutet om en strategisk miljöbedömning innebär för de olika typerna av planprocesser. Detta bör behandlas i konsekvensutredningen.

Praktiska miljöbedömningar***Kronologi***

För att underlätta tillämpningen och förståelsen av bestämmelserna är det viktigt att bestämmelserna kommer i en logisk och kronologisk ordning. Detta sker på ett bra sätt i de delar av 6 kap. som behandlar strategiska miljöbedömningar men är inte lika konsekvent genomfört i de delar av 6 kap. som behandlar praktiska miljöbedömningar. Avsnittet avseende praktiska miljöbedömningar inleds med en bestämmelse (20 §) som anger för vilka verksamheter och åtgärder en praktisk miljöbedömning ska göras, medan bestämmelserna om undersökningen av om denna bedömning behövs placeras därefter (23 §). För att göra processen och systematiken tydlig bör också lagbestämmelserna i möjligaste mån placeras i kronologisk ordning.

Förståelsen av kapitlet skulle också underlättas av om det åskådliggjordes genom ett flödesschema.

Terminologi*6 kap. 23 § andra stycket miljöbalken*

I förslaget definieras begreppet verksamhetsutövare, som enligt kommentaren (s. 312-313) ska gälla enbart vid tillämpningen av 6 kap. miljöbalken. Begreppet är centralt vid tillämpningen av flera av miljöbalkens kapitel och det är därför inte lämpligt att definiera verksamhetsutövare enbart utifrån tillämpningen av ett kapitel i miljöbalken. Eftersom 6 kap. ofta tillämpas samtidigt med t.ex. 9 eller 11 kap. kan det ifrågasättas om det ens är möjligt att ha en definition av verksamhetsutövare i 6 kap. som endast gäller vid tillämpningen av detta kapitel.

6 kap. 27 § första stycket och 35 § första stycket miljöbalken

Både det förenklade underlaget och miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla de upplysningar som behövs för att kunna bedöma de *huvudsakliga miljöeffekter* som verksamheten eller åtgärden kan förväntas ge. Med hänsyn till att förslaget syftar till att understryka den skillnad i kravnivå som ska gälla för olika typer av verksamheter kan det ifrågasättas om det är lämpligt att använda samma uttryck för

att beskriva vad underlaget ska innehålla. Att den skilda kravnivån anges med samma uttryck riskerar att motverka syftet med förslaget.

Det kan noteras att miljökonsekvensbeskrivningen i den strategiska miljöbedömningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de *betydande miljöeffekter* som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra (se 6 kap. 11 § 4 miljöbalken). Om det är en skillnad mellan huvudsaklig miljöeffekt och betydande miljöeffekt, bör det förtydligas. Om det inte är en skillnad kan man överväga att använda samma begrepp.

Tillämpning

För vilka verksamheter och åtgärder ska en undersökning enligt 6 kap. miljöbalken ske (6 kap. 20 och 23 § miljöbalken)?

I den föreslagna författningstexten framgår inte för vilka verksamheter och åtgärder som det krävs en undersökning enligt 6 kap. 23 §. Detta kan jämföras med den strategiska miljöbedömningen där det tydligt framgår för vilka planer och program som en undersökning ska göras. Av kommentaren till 6 kap. 23 § (s. 312) framgår att adressat för bestämmelsen är de verksamheter som anges i 6 kap. 20 § andra stycket. Även om detta kan anses underförstått bör det uttryckligen anges i 6 kap. 23 § vilka verksamheter som träffas av bestämmelsen.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening bör även de anmälningspliktiga verksamheter som anges i 26 a § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd omfattas av kravet på undersökning. Dessa verksamheter omfattas av bilaga II till MKB-direktivet och bör bli föremål för en behovsbedömning motsvarande den som sker för de tillståndspliktiga verksamheter som ligger på bilaga II. Det förefaller som omotiverat att behovsbedömningen ska ske på olika sätt för anmälnings- respektive tillståndspliktiga verksamheter. Det kan också ifrågasattas om förslagen i promemorian innebär att artikel 4 i ändringsdirektivet genomförs för de anmälningspliktiga verksamheterna. Detta gäller även ifråga om sådana ändringar av verksamheter som avses i bilaga II p. 13.

6 kap. 39 § miljöbalken

I författningss kommentaren till förslaget anges att ordet tillstånd ska tolkas brett. Det är oklart vad det innebär och det bör förtydligas.

1 kap. 4 § miljöprövningsförordningen

I promemorian föreslås att en ändring ska vara tillståndspliktig om den kan antas medföra en *betydande miljöpåverkan*. I dag står det *olägenhet av betydelse*. I promemorian motiveras ändringen med att det är lämpligt att använda samma ord och uttryck (s. 211).

Enligt Mark- och miljööverdomstolen innebär förslaget att tröskeln för när en ändring är tillståndspliktig höjs jämfört med idag vilket är en ändring i sak och inte enbart en språklig ändring. Med förslaget kommer fler ändringar att kunna genomföras endast med en anmälan. Skälet till ändringen och konsekvenserna av förslaget bör motiveras. Vidare bör ett genomförande av artikel 4 och bilaga II punkten 13 till MKB-direktivet förutsätta att även bedömningen av om en ändring innebär betydande miljöpåverkan ska föregås av ett undersökningssamråd med tillhörande underlag.

Miljöorganisationers talerätt

16 kap. 13 § miljöbalken

Mark- och miljööverdomstolen välkomnar förslaget till ändringar av bestämmelsen och konstaterar att ändringarna är nödvändiga för att svensk rätt i ökad utsträckning ska vara förenlig med Århuskonventionen och EU-rätten. Det anges i promemorian att det nuvarande kriteriet om verksamhet i tre år kan verka hindrande och medför att nyare, mer tillfälliga sammanslutningar får uppfattningen att de inte har möjlighet att överklaga en dom eller ett beslut. Det kan ifrågasättas om den föreslagna ändringen av kriteriet till två år kommer innebära någon skillnad i detta avseende. När det gäller kravet på verksamhet i Sverige instämmer domstolen i att detta krav inte är förenligt med Århuskonventionens artikel 3.9. I promemorian ges som ett exempel på när borttagandet av kravet kan ha en praktisk betydelse, att det finns verksamheter och åtgärder som har gränsöverskridande inslag. Enligt den föreslagna lydelsen av bestämmelsen krävs dock att medlemmarna i organisationen finns i Sverige. Alternativet är att man på något annat sätt – utan geografisk inskränkning – visar att man har allmänhetens stöd. En miljöorganisation utanför Sverige kan alltså, för att få klagorätt, antingen ha 100 medlemmar i Sverige eller sakna medlemmar i Sverige men ha allmänhetens stöd i ett annat land. Denna konstruktion bör närmare motiveras och förtydligas i det kommande lagstiftningsarbetet.

Det föreslås att miljöorganisationer ska få överklaga beslut om försämrat områdesskydd. I dag står det i 16 kap. 13 § att organisationerna får överklaga beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. Av förarbetena framgår att länsstyrelsens eller kommunens beslut att helt eller delvis upphäva beslut om naturreservat enligt 7 kap. omfattar beslut om att helt upphäva reservat, inskränka grunderna för reservat eller upphäva föreskrifter för reservat (se prop. 1997/98:45 II s.75). Mot denna bakgrund bör det klargöras om beslut om *försämrat områdesskydd* omfattar några andra beslut än vad som idag omfattas av *upphävande av skydd*.

Miljöbedömningsförordningen (praktisk miljöbedömning)

Särskilt hänsynstagande i fråga om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering bör ske även i förhållande till statliga byggnadsminnen enligt förordningen (1988:1229) om statliga byggnadsminnen m.m., de byggnader som skyddas enligt PBL och Världsarven. Detsamma gäller områden som ingår i Unescos biosfärprogram och som har motsvarande status som Världsarven.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättslagmannen Claes-Göran Sundberg, tekniska råden Bengt Jonsson och Carl-Gustaf Hagander, hovrättsrådet Malin Wik och hovrättsfiskalen Hannah Grahn, föredragande.

Claes-Göran Sundberg

Hannah Grahn