

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Kopia till:

Remissvar Promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25)

Generella synpunkter

Trafikverket har erhållit departementsskrivelsen Ds. 2016:25 på remiss och lämnar med anledning härav följande synpunkter.

Det är positivt att processen lyfts fram tydligare, att miljöbedömning kopplas till planer och program respektive verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, att undersökning inte behöver genomföras i vissa fall samt att miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska vara rimlig. Det är också bra med gemensam handläggning av vissa ärenden vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegation.

Trafikverket är tveksamt till introduktionen av begreppet "miljöbedömningar" i det nya 6 kap miljöbalken, som avses omfatta såväl verksamheter och åtgärder som planer och program. Begreppet "miljöbedömning" i Dir. 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, innehåller en definition av begreppet "miljöbedömning" som enligt Trafikverkets mening inte överensstämmer med den definition som återfinns i 6 kap 2 § miljöbalken.

Ändringsdirektivet till Dir. 2011/92/EU, dvs. Dir 2014/52/EU, innehåller en definition av begreppet "miljökonsekvensbedömning" som omfattar ett antal i artikel 1 punkt 2 i direktivet angivna moment som en sådan bedömning skall omfatta. Dir. 2011/92/EU och dess ändringsdirektiv avser endast verksamheter och åtgärder, och således inte planer och program. Det föreslagna nya kapitel 6 syftar bland annat till att implementera Dir. 2014/52/EU i svensk lagstiftning. Det är då enligt Trafikverkets mening olyckligt att använda en definition som skiljer sig från uttryck som definierats i direktivet. Begreppet "miljökonsekvensbedömning" beskrivs i Art 1 p 2g) i direktivet som ett förfarande, inte endast som vissa dokument, som skall ha ett visst innehåll. Detta kommer enligt Trafikverkets mening inte till tillräckligt tydligt uttryck i den föreslagna lag- och förordningstexten. Enligt förslaget skall ordet "miljökonsekvensbedömning" helt utmönstras från 6 kap miljöbalken.

Trafikverket ställer sig vidare tveksamt till att införandet av begreppen "praktiska" respektive "strategiska" miljöbedömningar bidrar till ökad klarhet för att avgöra vilken typ av prövning som åsyftas.

Förändringarna föranleder även allmänt tveksamheter kring hur vissa av de nu föreslagna bestämmelserna skall tolkas. Därför är det önskvärt med förtydliganden eller ytterligare vägledning i vissa fall. Se nedan under detaljsynpunkter.

Trafikverket anser att de processuella reglerna i Väglagen (1971:948) respektive Lag om byggande av järnväg (1995:1 649) ska styra hur en vägplan respektive en järnvägsplan ska tas fram. Samtidigt behöver MKB-direktivets krav tillgodoses. Då det inte har ingått i

lagstiftningsärendet att gå vidare med sektorslagarna, kan det inte uteslutas, även med de följdändringar som föreslås i Väglagen respektive lagen om byggande av Järnväg, att det kommer att uppstå otydligheter i vad som gäller, om det finns olikheter mellan miljöbalkens regler och begrepp respektive i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Att begrepp används och tolkas på olika sätt kan leda till skillnader i tillämpningen mellan olika verksamheter och åtgärder. Att ha olika bestämmelser och begrepp kan skapa otydlighet kring hur MKB-direktivet har införts för vissa verksamheter. Exempelvis saknas i väglagen en hänvisning till syftesbestämmelsen i den nya 6 kap 2§ miljöbalken. En ytterligare översyn och anpassning behöver därför genomföras, helst innan bestämmelserna träder ikraft.

Trafikverket konstaterar också att flera av de föreslagna bestämmelserna i 6 kap miljöbalken inte föreslås gälla väg- och järnvägsprojekt.

Minskad kostnadseffektivitet till följd av det nya förslaget

Trafikverket är i sitt uppdrag mån om att eftersträva en långsiktigt hållbar infrastruktur på ett kostnadseffektivt sätt. Det är därför viktigt att miljöanpassningen integreras så smidigt som möjligt i verksamheten, och att det finns ett högt kostnadsmedvetande.

Trafikverket är därför kritiskt till den korta tid för genomförande av redan påbörjade projekt som övergångsbestämmelserna föreskriver. Detta riskerar att medföra ökade kostnader i planering och genomförande av väg- och järnvägsprojekt. Många pågående och redan upphandlade miljökonsekvensbeskrivningar kommer att behöva revideras för att de nya kraven ska tillgodoses. Trafikverket föreslår att tiden för övergångsbestämmelsernas giltighet blir något längre så att det blir möjligt att anpassa interna regelverk.

Trafikverket har nyligen anpassat sitt arbete med att planlägga för nybyggnad och ombyggnad av väg eller järnväg till de nya reglerna som infördes den 1 januari 2013 i väglagen och lag om byggande av järnväg. (jfr prop. 2011/2012:118). Om förslagen i Ds 2016:25 genomförs, får detta konsekvenser i form av att implementerade arbetssätt och rutiner kommer att behöva ses över och eventuellt omarbetas.

Trafikverket är också kritiskt till förslaget avseende prövning av betydande miljöpåverkan där det anges en handläggningstid för länsstyrelsens på upp till 90 dagar. Det är angeläget att länsstyrelsen fattar beslut om betydande miljöpåverkan så snart som möjligt i enlighet med lagstiftningen ambition så att inte 90 dagar blir normal handläggningstid. En handläggningstid på 90 dagar för att avgöra huruvida betydande miljöpåverkan av ett projekt föreligger eller inte, skulle i flera fall riskera att väsentligt försena väg- och järnvägsprojekt.

Trafikverket anser vidare att det är angeläget att de väg- och järnvägsprojekt som Trafikverket bedömer kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt de projekt som enligt miljöbedömningsförordningen 9 § alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan undantas från krav på länsstyrelsens beslut, motsvarande de undantag som ges i 6 kap. 23 §. Det skulle ge avsevärda tidsbesparingar i många infrastrukturprojekt.

Detaljsynpunkter

2.1 Förslag till ett nytt kap. 6 i miljöbalken

Den föreslagna strukturen i 6 kap. miljöbalken med olika steg i miljöbedömningen samt tydliga underrubriker är bra. Att vissa bestämmelser placeras i miljöbalken och andra i miljöbedömningsförordningen gör det dock svårare att få överblick. En genomgående enhetlig rubriksättning skulle underlätta.

Det är också bra med en syftesparagraf. Föreslagen utformning av miljöbalken 6 kap. 2 § bör dock ses över så att den överensstämmer bättre med artikel 3 i direktiv 2014/52/EU. Av artikel 3 framgår att syftet med miljökonsekvensbedömningen är att identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna för ett flertal redovisade miljöeffektområden. I föreslagen syftesparagraf i Miljöbalken har den omformulerats till en definition av miljöeffekter. Inledande ord "Kapitlet" bör ersättas med "Miljöbedömningen".

Så som Trafikverket uppfattat ordet miljöbedömning syftar detta, i ordets ursprungliga betydelse, såväl på ett projekts effekter som på projektets konsekvenser. I det nu aktuella förslaget tycks endast en verksamhets effekter vara det som skall bedömas. Trafikverket saknar bedömningen av konsekvenser av de effekter som en viss verksamhet kan få, och ifrågasätter att användningen av ordet "effekter" endast kan anses vara av språklig art.

Syftesbestämmelsen är en viktig grund för den praktiska miljöbedömningen och det är viktigt att den även gäller för väg- och järnvägsprojekt. En hänvisning i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg till 6 kap. 2 § miljöbalken saknas dock i förslaget.

Planer och program (3 – 19 §§)

Trafikverkets praktiska erfarenheter av miljöbedömningar kopplat till nationella planer och program är begränsade. När det gäller miljöbedömningen finns många frågeställningar som kan kopplas till själva processen, där den som upprättar väg- eller järnvägsplanen och tillsynsmyndigheten ofta har olika uppfattningar. Exempel på detta är diskussionen om vilka avgränsningar som skall göras och vilka alternativ som ska utredas, hur samråd ska ske m.m.

Det är också viktigt att den strategiska och praktiska miljöbedömningen binds ihop och att kunskaper från den strategiska miljöbedömningen sedan följer med i den fortsatta processen.

Naturvårdsverket har ett generellt ansvar för bl.a. tillsynsvägledning i miljöbalkens tillämpning. Trafikverket föreslår mot bakgrund av vad som redovisats ovan att Naturvårdsverket i samråd med bl.a. Trafikverket får i uppdrag att utarbeta en vägledning om miljöbedömningar av planer och program.

Förändringen av kap 6 ger inte klarhet i en fråga som är specifik för Trafikverket med avseende på de nationella planer för verksamheten som Trafikverket upprättar på Regeringens uppdrag. Det är Regeringen som antar den nationella planen. De föreslagna bestämmelserna hänvisar återkommande endast till "myndighet eller kommun".



Verksamheter och åtgärder (20 – 46 §§)

6 kap 27 § i förslaget innebär att en praktisk miljöbedömning enbart ska genomföras för verksamheter och projekt som innebär betydande miljöpåverkan. Motsvarande förenkling tillämpas sedan 2013 för väg- och järnvägsprojekt. I vägförordningen (2012:707) respektive förordningen om byggande av järnväg (2012:708) beskrivs vilka uppgifter redovisningen ska omfatta. Det nu aktuella förslaget innehåller inga ändringar av denna förordningstext.

Trafikverket bedömer att det kan bli opraktiskt att ha olika uttryck och bestämmelser för samma typ av underlag. Vid en eventuell samordning bör utformningen av 6 kap 27 § miljöbalken och de nämnda förordningstexterna få en bättre överensstämmelse.

Miljökonsekvensbeskrivningen och dess innehåll

Det är angeläget att arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen integreras väl i planeringen och utvecklingen av verksamheter och åtgärder. Det är en förutsättning för att få en bra miljöanpassning. Det bör tydligare framgå i miljöbalkens 6 kap.

Det är positivt med hänvisningar till miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg så att samma krav gäller alla verksamheter och åtgärder. Då verksamheter och åtgärder har väldigt olika karaktär behöver det finnas viss flexibilitet vid bedömning av kravens innebörd. Exempelvis har begreppet avfall olika innebörd i olika verksamheter.

Med hänsyn till miljön är det bra att miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta de kumulativa miljöeffekterna. Vad det innebär för tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler och vilket ansvar verksamhetsutövaren har vad gäller försiktighets- och skyddsåtgärder bör dock förtydligas. En verksamhetsutövare bör i första hand ansvara för de miljöeffekter som uppkommer av den egna verksamheten. Att bedöma vilka krav som ska ställas på skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan också bli svårt när verksamheter prövas vid olika tillfällen och av olika prövningsmyndigheter. Ett annat problem är att det finns osäkerheter om och när planerade verksamheter och åtgärder genomförs och vilka effekter de kommer att medföra.

Enligt förslaget till 6 kap 35 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen omfatta en redovisning av hur miljöförhållandena förväntas utvecklas om inte verksamheten eller åtgärden påbörjas eller vidtas. Det skulle även vara bra att tydliggöra funktionen av ett så kallat "nollalternativ" och hur det ska användas i en miljökonsekvensbeskrivning då det finns många olika tolkningar kring detta.

I samma bestämmelse införs även krav på en redogörelse för de samråd som har skett och vad som kommit fram i samråden. En samrådsredogörelse tas alltid fram som ett underlag till väg- och järnvägsplanen. Trafikverket tolkning är att den även fortsättningsvis kan omfatta alla frågor inklusive miljö med hänvisning till miljökonsekvensbeskrivningen.

Det är mycket positivt att det införs en bestämmelse att de uppgifter som ska finnas med i en miljökonsekvensbeskrivning ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig. Vad "aktuell kunskap" innebär i relation till kunskapskravet i 2 kap miljöbalken är dock otydligt.

16 kap. MB

Lagförslaget i 16 kap 13 § miljöbalken innebär att ideella organisationer får möjlighet att överklaga fler typer av beslut, exempelvis tillsynsbeslut.

Trafikverket anser att konsekvenserna av att klagorätten för ideella organisationer även ska omfatta alla tillsynsbeslut riskerar att bli långtgående för Trafikverkets del. Olika beslut kan komma att överklagas av relativt likartade skäl av en intresseorganisation och dessa överklaganden kommer att hanteras av olika överprövande instanser. Det blir svårare att avgöra när Trafikverket har fått ett lagakraftvunnet tillstånd för sin ny- eller ombyggnad eller åtgärd. Detta riskerar att medföra såväl tidsfördröjning som ökade kostnader. Trafikverket får i egenskap av verksamhetsutövare tillsynsbeslut även under vägens eller järnvägens drifttid.

De allmänna intressena företräds även, och inte minst, av kommunen som anpassat sin kommunala planering till ny- eller ombyggnaden, av regionen som har med projektet i sin länsplan, och av länsstyrelsen, som tillstyrkt att väg- eller järnvägsplanen fastställs. Även väg- och järnvägsbyggaren företräder ett allmänt intresse.

Kap. 2.2 Förslag till miljöbedömningsförordning

I den nya miljöbedömningsförordningens 9 § föreslås att vägar och järnvägar av viss längd och omfattning alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Trafikverket anser att det kan leda till förenklade slutsatser att ha kopplingen till längdangivelser. Vissa av dessa projekt kan ha väldigt liten miljöpåverkan och därför bör det vara tillräckligt med uppgifter om verksamhetens förutsägbara påverkan på människors hälsa och på miljön.

I den nya miljöbedömningsförordningens 10 § punkt 6 anges att samrådsunderlaget ska innehålla uppgifter om de betydande miljöeffekter som det finns tillgängliga uppgifter om. Då skrivningen är otydlig och kan feltolkas bör det förtydligas att det ska göras en bedömning av miljöeffekter med utgångspunkt från befintligt kunskapsunderlag.

Beslut om lokalisering och utformning av väg- och järnvägsprojekt har stor betydelse för miljön. MKB-processen har då en viktig funktion. Det är därför bra att kraven på redovisning av utredda och studerade alternativ i miljökonsekvensbeskrivningen förstärks. När det gäller uppgifter om alternativa platser enligt den nya miljöbedömningsförordningen 17 § punkt 2 hade det varit tydligare med krav på redovisning av miljöeffekterna då det ger bättre transparens och objektivitet. En bättre skrivning hade därför varit "möjliga alternativa platser och dess effekter och skälen för den valda platsen". Då även andra effekter kan vara skäl för val av alternativ bör det finnas en bred redovisning av effekter. Då det förekommer olika uppfattningar om när miljökonsekvensbeskrivningen ska påbörjas bör det förtydligas i lagstiftningen att den ska bidra till redovisningen av lokaliseringsalternativ och de studerade alternativens miljökonsekvenser.

Det är bra att det i förslaget till miljöbedömningsförordning, 18 § punkt 7, föreslås krav på redovisning av verksamhetens klimatpåverkan i en miljökonsekvensbeskrivning. Det är problematiskt att ingen myndighet har eller tar uppgiften att bevaka klimatpåverkan kopplat till miljökonsekvensbeskrivning.

Förslaget i den nya miljöbedömningsförordningens 19 § innebär krav på sakkunskap för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Kravet verkar inte omfatta miljökonsekvensbeskrivningar för väg- och järnvägsprojekt då det saknas hänvisning



alternativt inarbetning i väglagen och lagen om byggande av järnväg. Krav på sakkunskap är angeläget, men samtidigt är det svårt att bedöma vilken typ av kompetenskrav som ska uppfyllas och vilken utbildning det motsvarar.

2.6 Förslag till ändring i Väglagen och Lag om byggande av järnväg

I Väglagen (18 §) och Lagen om byggande järnväg (15§) föreslås:

När frågan om att fastställa planen avgörs ska

1. *en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,*

Eftersom det är svårt att identifiera och bedöma miljöeffekterna i ett så sent skede som i fastställelseprövningen och detta redan gjorts i miljökonsekvensbeskrivningen, anser Trafikverket att paragrafen bör formuleras enligt följande förslag:

”När frågan om att fastställa planen avgörs ska

1. *en samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och...*

Motiveringen till detta är att det under fastställelseprövningen är för sent att identifiera och beskriva miljöeffekterna. Det ska ju också ingå i miljökonsekvensbeskrivningen.

2.35 – 2.36 Förslag om ändring i vägförordningen och förslag om ändring i järnvägsförordningen

Det föreslås en hänvisning från vägförordningen (3 kap. 6§) och förordning om byggande av järnväg (6§) till bestämmelser om samrådsunderlag i miljöbedömningsförordningen 10 §. Trafikverket är tveksamt till att denna hänvisning görs från vägförordningen resp. förordningen om byggande av järnväg eftersom den avser samråd generellt och inte bara inför länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan.

Vidare föreslås, i 15 § vägförordningen respektive 14 § förordningen om byggande av järnväg, att tiden för granskning av väg- eller järnvägsplanen och underlaget, förlängs från idag minst tre veckor till minst 30 dagar. Detta är en av flera detaljer i remissens förslag som motverkar de förändringar som genomfördes 1 januari 2013 i väglagen och lagen om byggande av järnväg för att effektivisera planläggningen av vägar och järnvägar.

7. Nya och ändrade ord och uttryck

Det är positivt att begrepp definieras i lagstiftningen. Det underlättar en samsyn mellan olika aktörer.

Begreppet ”miljöeffekt”

Det kan vara pedagogiskt svårt att ändra betydelsen av det etablerade begreppet ”miljöeffekt” i MKB-sammanhang. Oavsett vilka begrepp som används är det angeläget att MKB-bedömningar omfattar de två steg som idag benämns ”miljöeffekter” och ”miljökonsekvenser”. Det bör tydligt framgå, exempelvis i författningskommentarerna.

Begreppet "planeras"

I nuvarande 6 kap miljöbalken liksom i förslaget används ordet "planeras" när det gäller åtgärder för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa negativa miljöeffekter. Det skulle underlätta med ett förtydligande hur ordet bör tolkas. Det finns olika synsätt hur skyddsåtgärder bör redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Några länsstyrelser har framfört att en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa ett stort urval av skyddsåtgärder och inte ange vilka åtgärder som är inarbetade/ska genomföras. Trafikverket menar dock att en miljökonsekvensbeskrivning både ska redovisa alternativa skyddsåtgärder och vilka åtgärder som ska genomföras.

Begreppet "undersökning"

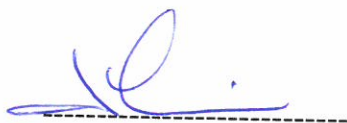
Det är bra att steget inför beslut om betydande miljöpåverkan regleras och ges en benämning. Begreppet undersökning - jämför att undersöka om det ska göras en miljöbedömning - är dock enligt Trafikverkets mening mindre väl valt. Ordet "undersökning" är vanligt och kan förväxlas med andra typer undersökningar.

Trafikverket föreslår att det mer etablerade begreppet "behovsbedömning" används, se vidare i Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar i planer och program.

Begreppet "alternativ"

Trafikverket saknar en diskussion om begreppet "alternativ" i promemorian. Trafikverket och Naturvårdsverket har länge haft olika tolkningar av begreppet, ett klargörande om dess betydelse skulle underlätta miljöbedömningsprocessen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Lena Erixon. Föredragande har varit utredare Sören Dahlén, enheten Miljö och hälsa och verksjurist Anna Öhman, enheten Juridik och planprövning. I den slutliga handläggningen har Stefan Engdahl, Erik Bransell och Petter Åsman deltagit. Samråd har skett med verksamhetsområdena Strategisk utveckling, Planering, Investering, Stora projekt och samt Juridik planprövning.



Lena Erixon
Generaldirektör

Ärendenummer
TRV 2016/64544
Ert ärendenummer
M2016/1849/R

Dokumentdatum
2016-10-05
Sidor
8(8)



TRAFIKVERKET

TMALL 0422 Brev v.1.0

Trafikverket

Texttelefon: 010-123 99 97
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se
www.trafikverket.se