

YTTRANDE ÖVER MILJÖDEPARTEMENTETS PROMEMORIA GENOMFÖRANDET AV MKB- DIREKTIVET I PLAN- OCH BYGGLAGEN, DS 2020:19

Inledning

WSP Sverige AB (nedan WSP) har beretts möjlighet att yttra sig över Miljödepartementets rubricerade promemoria. Denna skrivelse utgör WSP:s yttrande.

Att som teknik- och miljökonsult arbeta med miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i en svensk kontext kräver att konsulten samtidigt är både verksamhetsutövarens sakkunniga biträde och samhällets exekutiva miljöföreträdare med uppgiften att driva och säkerställa en nödvändig miljöanpassning av såväl det offentliga samhällsbyggande som olika enskilda verksamheter. Vår möjlighet att lösa de komplicerade uppgifter som innefattas i dessa uppdrag är helt avhängigt en tydlig och effektiv lagstiftning. WSP har därför lagt ett omfattande arbete på att besvara denna remiss.

Remissvaret är utarbetat inom WSP Samhällsbyggnad av Charlotta Faith-Ell, Jessica Andersson samt Marie-Louise Stenérus.

WSP:s allmänna intryck efter vår genomläsning är att departementet har gjort ett förtjänstfullt arbete och att de flesta av de föreslagna författningsändringarna är genomtänkta och utförligt motiverade. För vissa av de föreslagna regleringarna lämnar WSP en särskild tillstyrkan. Detta görs då vi anser det vara särskilt viktigt att den föreslagna bestämmelsen inte ändras exempelvis p.g.a. andra inkomna remissynpunkter. WSP tillstyrker dock även de delar av de granskade författningsförslagen som inte ges en sådan särskild tillstyrkan såvida de inte behandlas i något av WSP:s förbättringsförslag.

WSP konstaterar att departementet genom denna remiss beaktat de betydande skillnader som finns mellan de båda instrumenten miljöbedömningar (av planer och program) och miljökonsekvensbedömningar (av verksamheter och åtgärder).

Vidare har WSP noterat att några av ändringsdirektivets bestämmelser fortsatt inte alls, eller bara delvis, har implementerats i det remitterade författningsförslaget. I dessa, och i några andra fall, lämnar vi uppslag på hur en författningsreglering skulle kunna utformas. Det är vår förhoppning är att departementet ska ha god nytta av WSP:s synpunkter och förslag i den fortsatta beredningen av ärendet.

Sammanfattning av de viktigaste synpunkterna

- WSP håller med om att det är lämpligt att samordna MKB-direktivets krav i PBL istället för att lägga till ytterligare ett provningsinstrument samt att redovisningen av miljökonsekvenser ska tillgodose kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.
- Direktivets krav på att "Tillståndsmyndigheten ska undvika intressekonflikt" har inte beaktats i remissförslaget. Samtliga i 4 kap 34 § PBL uppräknade projekt tillståndsprövas av kommunen utifrån plan- och bygglagens bestämmelser om detaljplan och bygglov. Detta innebär bl.a. att kommuner som verksamhetsutövare/exploater upprättar och som myndighet godkänner miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som de själva tillståndsprövar. WSP:s bedömning är att ett sådant förfarande inte är förenligt med direktivets bestämmelser och att åtminstone en jävighetsbegränsande lösning liknande den som finns i väglagen och lagen om byggande av järnväg bör införas för denna typ av detaljplaner.
- Ändringsdirektivets krav på tillgången till miljöbedömningskompetens hos den som granskar miljökonsekvensbeskrivningen behöver förtydligas.
- Förslagen i promemorian behandlar inte förhållandet att ändringsdirektivets krav på uppföljning och övervakning som inte fullt ut omfattas av 6 kap. 19§ miljöbalken.
- Lagförslaget har ett annat förhållningssätt till hur det ser på miljö kvalitetsnormer än det fokus som miljöbalken lägger på miljö kvalitetsnormer. I förslaget läggs fokus på området där man önskar genomföra en åtgärd, medan formuleringarna i 5 kap. miljöbalken istället ligger på själva åtgärden och dess påverkan. Detta gör att det kommer finnas två diametralt olika sätt att se på miljö kvalitetsnormer vid prövningen av dessa fall. Vidare tar inte lagförslaget hänsyn till att dagens miljö kvalitetsnormer är mycket olika till sin karaktär vilket kan skapa problem i samband med bedömningar av undantag.
- Det kan finnas en poäng med att tydliggöra vad som händer om en plan eller ett bygglov enligt för de projekt som är uppräknade i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen inte anses innebära betydande miljöpåverkan. Det vill säga att en så kallad "liten-MKB" inte behöver genomföras.
- WSP ser mycket positivt på de förtydliganden kring samråd, granskning och offentliggörande som föreslås i promemorian då de tillsammans ökar transparensen och allmänhetens möjlighet till deltagande i processen.

WSP:s synpunkter

WSP håller med om att det är lämpligt att samordna MKB-direktivets krav i PBL istället för att lägga till ytterligare ett prövningsinstrument. Det vill säga att MKB-direktivet även i fortsättningen ska delvis genomföras i plan- och bygglagen. Vidare anser vi det vara mycket bra att det tydliggörs i PBL att redovisningen av miljökonsekvenser ska tillgodose kraven i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.

WSP anser att förslaget till förändring av att detaljplanekravet för industriändamål ska i stället avse industriområden innebär ett förtydligande. Genom att uttrycket förändras, ges ett förtydligande att det är vad markanvändningen medger, i sin helhet, som ska prövas genom detaljplan och inte enskilda verksamheter. Förändringen medför även att antalet dubbelprövningar kommer att minska.

WSP ser positivt på att de termer som används för kravet på detaljplan bör i några fall samordnas med kraven på bygglov då det minskar möjligheten till otydlighet.

Risk för intressekonflikt enligt artikel 9a

Som WSP pekade på i vårt yttrande över Miljödepartementets promemoria Miljöbedömningar, Ds 2016:25, föreligger risk för intressekonflikt enligt artikel 9a i Ändringsdirektivet.

Enligt artikel 9a i Ändringsdirektivet ska medlemsstaterna se till att den eller de ansvariga myndigheterna fullgör de skyldigheter som följer av direktivet på ett objektivt sätt (och inte ger upphov till en situation som kan leda till intressekonflikt). Av samma bestämmelse följer att oförenliga funktioner ska skiljas åt när skyldigheterna enligt direktivet fullgörs (om den ansvariga myndigheten även är exploatör). WSP konstaterar att denna del av direktivet inte har behandlats, eller kommenterats, i departementspromemorian.

Den nuvarande svenska hanteringsordning för de projekt som enligt MKB-direktivet måste tillståndsprövas varierar beroende på vilken projekttyp det rör sig om; de flesta faller in under den prövningsplikt som finns i miljöbalken eller i de olika infrastrukturlagarna. Några tillförsäkras emellertid en tillståndsprövning genom en "utvidgning" av plan- och bygglagens detaljplane- och bygglovsprövningar. Detta är ett förfarande som inrymmer många brister och som av flera skäl borde ändras.

Såsom WSP har tolkat ändringsdirektivets bestämmelse måste medlemsstaten som ett minimum skilja en myndighets oförenliga funktioner åt om myndigheten fullgör en prövningsmyndighets skyldigheter och denna myndighet samtidigt är exploatör för det som prövningen avser. För de projekt som är uppräknade i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen är Sveriges 290 kommuner prövningsmyndigheter, vilket inkluderar en rad verksamheter/projekt som de själva initierar, planerar, planlägger och i många fall även verkställer. Av detta, och flera andra skäl behöver en större översyn av denna del av det svenska miljöprövningssystemet göras å det snaraste. Utifrån behovet av att säkerställa miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet och tillförsäkra att granskningen görs opartiskt bör departementet överväga att redan innan denna översyn införa ett system med extern myndighetsgranskning av den typ som idag gäller vid upprättande av väg- och järnvägsplaner.

Säkerställande av kompetens hos verksamhetsutövare och granskningsmyndighet

I ändringsdirektivet artikel 5.3 finns krav på att både verksamhetsutövaren och ansvarig myndighet ska tillräcklig kompetens för att genomföra och granska miljökonsekvensbeskrivningen.

Ändringsdirektivet artikel 5.3. För att se till att miljökonsekvensbeskrivningen är fullständig och av god kvalitet ska

a) exploatören se till att miljökonsekvensbeskrivningen utarbetas av behöriga experter,

b) den ansvariga myndigheten se till att den har eller vid behov kan tillgå, tillräcklig expertis för att granska miljökonsekvensbeskrivningen, och [..].

Ändringsdirektivets krav på behörig expert hos verksamhetsutövaren har införlivats i § 15 i miljöbedömningsförordningen. Det är därför viktigt att sakkunskapskravet tydliggörs för den som söker bygglov eller upprättar en plan som ställer krav på miljöbedömning enligt 4 kap. 34 § plan- och bygglagen då detta krav inte finns för övriga miljöbedömningar enligt PBL.

WSP ser positivt på att flera av förändringarna tydliggör vilket underlag som krävs från exploatören för att byggnadsnämnden eller en handläggare ska kunna fatta beslut. Samtidigt ställer detta krav på att beslutsfattaren har tillräcklig kompetens inom MKB-området för att kunna granska och avgöra kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningen enligt punkt b i ändringsdirektivet artikel 5.3. Särskilt med hänsyn till kommunernas dubbla roll som exploatör och beslutsmyndighet.

Övervakning och uppföljning

Som WSP pekade på i vårt yttrande över Miljödepartementets promemoria Miljöbedömningar, Ds 2016:25 saknades förslag på hur ändringsdirektivets krav på uppföljning och övervakning ska implementeras. Detta är inte något som är unikt för de planer eller lov som ges enligt PBL men tydliggörs ytterligare genom de föreslagna ändringarna för att bättre införliva ändringsdirektivet i PBL i den föreliggande promemorian.

I den tidigare promemorian konstateras att det genom ändringsdirektivet har införts krav på övervakning och kontrollåtgärder. Att medlemsstaterna ska se till att försiktighets- och kompensationsåtgärder genomförs och ska besluta om förfaranden avseende kontroll av betydande negativ miljöpåverkan i syfte att kunna vidta lämpliga åtgärder för att begränsa denna.

I den svenska miljölagstiftningen finns redan ett utvecklat system för kontroll, uppföljning och tillsyn. Exempelvis är den tillståndssökande skyldig att enligt 22 kap. 1 § lämna förslag på övervakning och kontroll av verksamhetens miljöeffekter. Systemet är dock inte heltäckande. Miljöbalkens möjlighet att i tillståndsgivningen reglera frågan om kontroll och uppföljning med villkor kan inte användas för projekt som tillståndsprövas genom detaljplan. Dessa omfattas dock av kraven i 6 kap. 19 §

om övervakning och uppföljning av planer och program. Vår bedömning är dock att denna paragraf tillgodoser ändringsdirektivets krav. Det finns därför ett behov av att se över hur 6 kap. 19 § kan justeras så att ändringsdirektivets krav tillgodoses.

Författningsförslaget har ett annat förhållningssätt till miljö kvalitetsnormer än det som finns i miljöbalken 5 kap.

Enligt 4 b § i författningsförslaget gäller undantaget från kravet på detaljplan endast om:

3. det område som åtgärden ska utföras i inte [..]

j) är ett område där miljö kvalitetsnormer inte följs eller riskerar att inte kunna följas.

Vad gäller ovanstående skrivning önskar vi framföra följande:

- 1) Författningsförslaget har ett annat förhållningssätt till hur det ser på miljö kvalitetsnormer än det fokus som miljöbalken har på miljö kvalitetsnormer. I förslaget (4 b§j) läggs fokus på själva området där man önskar genomföra en åtgärd, medan formuleringarna i 5 kap. miljöbalken istället lägger fokus på själva åtgärden och dess påverkan. Detta gör att det kommer finnas två diametralt olika sätt att se på miljö kvalitetsnormer vid prövningen av dessa fall.
- 2) I förslaget specificeras inte vilka miljö kvalitetsnormer som avses, varför "miljö kvalitetsnormer" i 4 b§ j) måste tolkas som att den avser alla typer av miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormerna för vatten (yt- respektive grundvatten), utomhusluft, buller samt fisk- och musselvatten är till sin karaktär olika. Det är därför viktigt att skrivningen i 4 b§ j) som helhet kan tillämpas för samtliga miljö kvalitetsnormer, vilket vi ställer oss något tveksamma till om den gör. Nedan har vi valt att exemplifiera detta genom att utgå från miljö kvalitetsnormer för ytvatten.

Som nämns i punkt 1) ovan avser 4 b§ j) befintlig situation inom det område där man önskar genomföra en åtgärd. Miljö kvalitetsnormer för utomhusluft gäller i hela landet och avser all utomhusluft med undantag för arbetsplatser samt vägtunnlar och tunnlar för spår bunden trafik (Luftkvalitetsförordning 2010:477). MKN för luftkvalitet kan därför exempelvis överskridas i ett område utmed en motorväg. I kontrast till MKN för utomhusluft är miljö kvalitetsnormerna för ytvatten endast gällande i landets ytvattenförekomster. Förekomsten måste därför finnas inom det område där man önskar genomföra en åtgärd för att nuvarande formulering i 4 b§ j) ska vara tillämpbar. Om någon önskar genomföra en åtgärd i ett område invid en ytvattenförekomst "där miljö kvalitetsnormer inte följs eller riskerar att inte kunna följas" kan man således tillämpa undantaget, trots att åtgärden kanske indirekt har en negativ påverkan på förekomsten.

Vad händer om en plan eller ett bygglov enligt för de projekt som är uppräknade i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen inte anses innebära betydande miljöpåverkan?

I de fall en verksamhet eller åtgärd som prövas enligt miljöbalken inte bedöms innebära betydande miljöpåverkan ska en så kallad "liten MKB" göras enligt 6 kap. 47§ miljöbalken. Som vi uppfattat promemorian så omfattar inte denna paragraf de projekt som är uppräknade i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. Det vill säga för dessa planer eller lov behöver inte en "liten MKB" genomföras. WSP ser att det skulle vara bra om detta tydliggjordes för att undvika onödiga missförstånd i framtida plan- och bygglovsprocesser.

Samråd, granskning och offentliggörande

WSP ser mycket positivt på de förtydliganden kring samråd, granskning och offentliggörande som föreslås i promemorian då de tillsammans ökar transparensen och allmänhetens möjlighet till deltagande i processen.

WSP välkomnar förslaget att samrådstiden, men inte granskningstiden, bör vara minst 30 dagar då det är viktigt att synpunkter på projektet inkommer i ett tidigt skede, då detta ökar möjligheten att tillgodose synpunkterna. I sin tur ökar detta möjligheten för att få acceptens av projektet, framför allt från allmänheten.

WSP anser att en positiv följd av förslaget att, de synpunkter som framkommer under ett avgränsningssamråd ska offentliggöras, är att det ytterligare förstärker betydelsen av avgränsningssamrådet och att det görs en tydlig och skriftlig dokumentation av det. Vidare innebär förslaget en ökad transparens gentemot allmänheten.

WSP tillstyrker förslaget att den information som ska tillhandahållas under planprocessen ska hållas tillgänglig elektroniskt, då tillgängligheten till informationen ökar för många. Arbetsbelastningen för kommunerna torde inte öka då en stor del av informationen idag redan tillgängliggörs via kommunernas hemsidor.

WSP tillstyrker förslaget att, redogörelsen för de samråd som har skett med allmänheten ska finnas i granskningsutlåtandet, då planbeskrivningen istället kan fokusera på beskrivningen av detaljplanen och inte tyngas ned av annan information. Förändringen medför att upprepningar undviks. Genom förändringen ökar projektets transparens, och kommunen säkerställer i samrådsprocessen med allmänheten.

WSP anser att det är mycket bra att de uppgifter som framkommit under granskningen ska offentliggöras då det ökar transparensen i processen.

WSP ser positivt på förslaget att Information om planbeslut ska finnas på anslagstavlan och planhandlingar ska hållas tillgängliga på webbplatsen. Genom förändringen tydliggörs hur kommunerna bör arbeta med direktivets krav på digital information. Därigenom ökar tillgängligheten till informationen för de som berörs av planen eller lovet. Arbetsbelastningen för kommunerna torde inte öka då en stor del av informationen idag redan tillgängliggörs via kommunernas hemsidor.

WSP tillstyrker förslaget att Länsstyrelsen ska underrätta andra statliga miljömyndigheter om planbeslutet då kraven i artikel 9.1 säkerställs genom denna ändring.

WSP välkomnar förslaget att kommunen ska, i vissa fall redovisa skälen till ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, då kommunernas öppenhet och ansvarighet garanteras. Ett avslag, ändring eller upphävande av detaljplanen kan bland annat påverka allmänheten eller privata exploatörer. Därför är det viktigt att kommunen har en motiveringsskyldighet. Den föreslagna ändringen medför även en transparens av kommunens beslut. Därigenom kan besluten få mer acceptans av framför allt allmänhet och exploatörer.

Beslut om detta yttrande har fattats av:

Anna Lundman
Affärsområdeschef
WSP Samhällsbyggnad