

Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program

HANDBOK 2009:1 • UTGÅVA 1 • FEBRUARI 2009



Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program

NATURVÅRDSVERKET

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-0159-9.pdf

ISSN 1650-2361

© Naturvårdsverket 2009

Elektronisk publikation

Tryck: CM Gruppen AB

Förord

Sedan den 21 juli 2004 finns det bestämmelser i 6 kap. miljöbalken om att vissa planer och program som myndigheter och kommuner upprättar eller ändrar ska miljöbedömas.

Syftet med denna handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program är att ge vägledning om hur myndigheter och kommuner *ska, bör* och *kan* agera för att följa bestämmelserna i miljöbalken och förordningen. Denna vägledning omfattar alla planer och program som kan vara aktuella för miljöbedömning. För planer kopplade till plan- och bygglagen finns dessutom en handbok utgiven av Boverket (Boverket 2006).

I handboken ges bl.a. vägledning om vilka planer och program som omfattas av bestämmelserna, hur man avgör om miljöbedömning krävs, vilka moment som ingår i miljöbedömningsprocessen, när de ska genomföras samt hur de kan genomföras. Handboken riktar sig främst till tjänstemän på kommuner och myndigheter samt konsulter som ska medverka vid en miljöbedömning eller som ska avgöra om en miljöbedömning krävs.

Arbetet med handboken har bedrivits i projektförhållanden. I arbetsgruppen har ingått personer från Naturvårdsverkets klimatavdelning och miljörättsavdelning. Till stöd för utarbetandet av handboken och det allmänna rådet har det också funnits en referensgrupp med representanter från myndigheter, kommuner, konsulter och forskare. Utkast till handboken och allmänna råd skickades till knappt 100 remissinstanser för synpunkter. Synpunkterna har sammanställts och beaktats.

Huvudförfattare och projektledare har varit Mikael Johannesson. Anna Wahlström har också deltagit i utarbetandet av handboken och bl.a. skrivit delar av texten. Övriga personer som bidragit med texter, figurer eller utformning är Jenny Liökel, Jan-Ola Olofsson och Ann Åkerskog. Egon Enocksson har ansvarat för det slutliga utarbetandet av det allmänna rådet om miljöbedömningar av planer och program.

Naturvårdsverket riktar ett stort tack till alla som bidragit med underlag och synpunkter vid utarbetandet av handboken och det allmänna rådet.

Stockholm i januari 2009

Naturvårdsverket

Martin Eriksson
Avdelningschef
Naturvårdsverket

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	10
1.1 Syfte, bakgrund och några definitioner	10
1.2 Andra konsekvensbedömningar	12
1.3 Läsanvisning	13
2 PROCESSEN	15
3 ÖVERGRIPANDE FRÅGOR	20
3.1 Arbetssätt för god kvalitet	20
3.2 Arbetssätt som leder till låg kvalitet på miljöbedömningen	22
3.3 Olika aktörers medverkan i processen	23
3.4 Integrering av planerings- och miljöbedömningsprocessen	24
3.5 Samordning mellan olika konsekvensbedömningar	28
4 BEHOVSBEDÖMNING	30
4.1 Grundläggande kriterier och undantag	30
4.2 Planer och program som uppfyller de två första grundkriterierna	31
4.3 Viktiga begrepp och aspekter vid behovsbedömningen	35
4.4 Behovsbedömning utan bilaga 4	41
4.5 Behovsbedömning med bilaga 4	41
5 SAMRÅD	52
5.1 Syftet med samråd	52
5.2 När, om vad och med vem samråd ska genomföras	53
5.3 Genomförandet av samråd	61
6 AVGRÄNSNING AV MKB:N	67
6.1 Syftet med avgränsning	67
6.2 Avgränsning av mkb:ns innehåll	67
6.3 Avgränsning av mkb:ns omfattning och detaljeringsgrad	68
6.4 Olika steg i avgränsningen av mkb:n	72
7 ALTERNATIV	75
7.1 Syftet med alternativ	75
7.2 Rimliga alternativ	75
7.3 Alternativ på strategisk nivå	77
7.4 Alternativgenerering	78
7.5 Hantering av olika alternativ	79

8 MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING	84
8.1 Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen	84
8.2 Miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet	84
8.3 Olika typer av åtgärder	86
8.4 Hantering av osäkerhet	87
8.5 Miljökonsekvensbeskrivningens olika moment	88
8.6 Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll	92
8.7 Metoder och verktyg	100
9 ANTAGANDE AV PLANEN ELLER PROGRAMMET	104
9.1 Beslut om antagande	104
9.2 Information om att planen eller programmet har antagits	104
10 SÄRSKILD SAMMANSTÄLLNING	106
10.1 Syftet med sammanställningen	106
10.2 Sammanställningens innehåll	106
11 UPPFÖLJNING	108
11.1 Syftet med uppföljning	108
11.2 Ansvar för uppföljning och uppföljningens varaktighet	108
11.3 Vad uppföljningen ska omfatta	109
11.4 Hur uppföljningen kan genomföras	110
11.5 Information om och från uppföljning	112
11.6 Resultat och åtgärder	112
12 OM REGLERNA INTE FÖLJS	114
13 SAKREGISTER	117
14 REFERENSER OCH WEBBPLATSER	119
BILAGOR	
1) Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömning av planer och program	
2) Anknypande lagstiftning i EU och Sverige	

Sammanfattning

Sedan den 21 juli 2004 finns det bestämmelser i 6 kap. miljöbalken (MB) om att vissa planer och program ska miljöbedömas. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivning (mkb-förordningen).

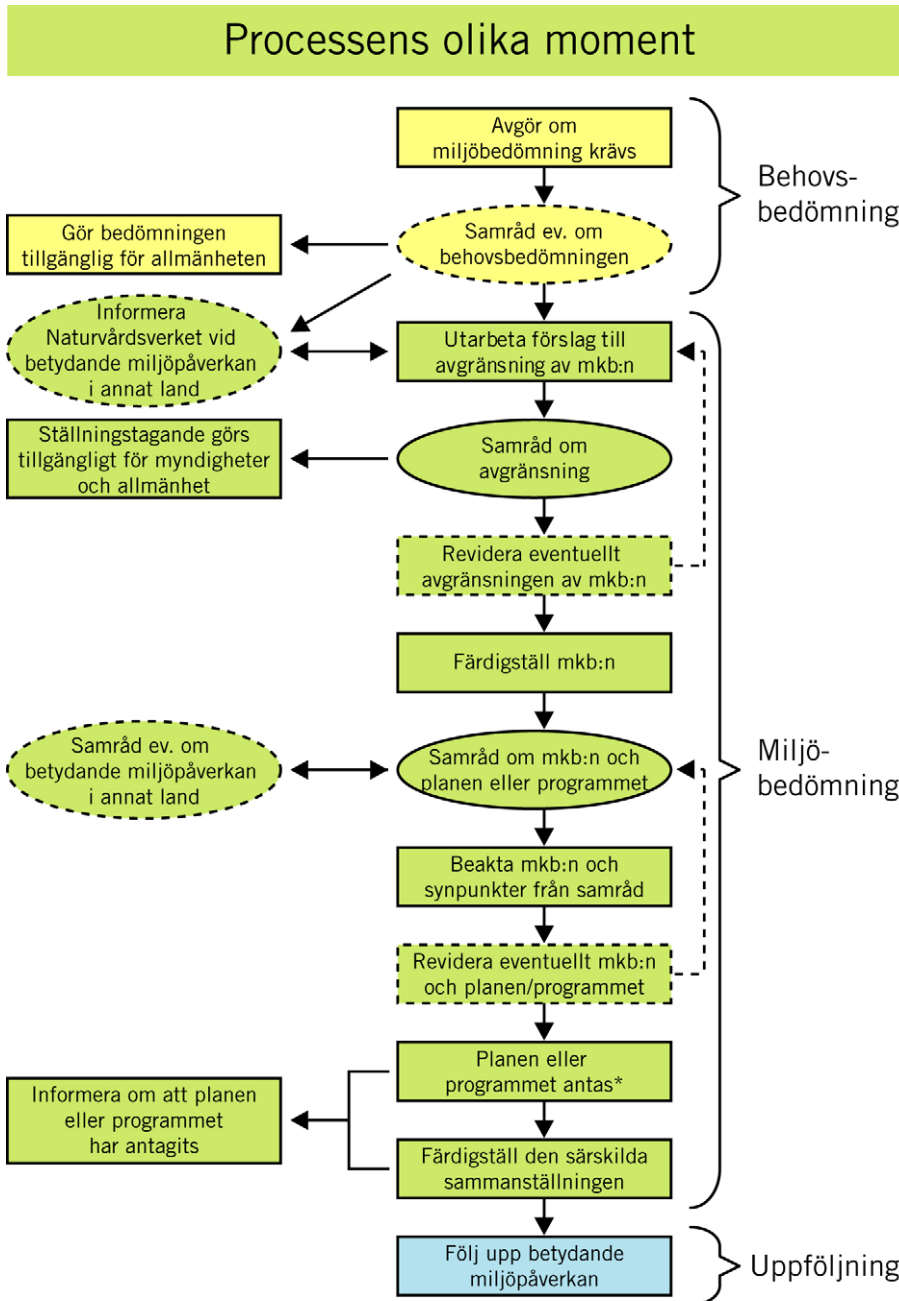
Miljöbedömning är den *process* som innehåller vissa moment och som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer eller program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Inom ramen för en miljöbedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning (mkb) upprättas där den positiva och negativa betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra ska identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas.

Syftet med denna handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program är att ge vägledning om hur myndigheter och kommuner *ska, bör och kan* agera för att följa bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Denna vägledning omfattar alla planer och program som kan vara aktuella för miljöbedömning. Handboken riktar sig främst till tjänstemän på myndigheter och kommuner samt konsulter som ska medverka vid en miljöbedömning eller som ska avgöra om en miljöbedömning krävs.

Syftet med miljöbedömning är att ”integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas” (12 § 6 kap. MB). För att det ska vara möjligt måste arbetet med miljöbedömningen integreras med plan- eller programarbetet. Det bör därför finnas en ständig återkoppling mellan miljöbedömningsprocessen och plan- eller programprocessen så att t.ex. de olika alternativ som tas fram i processen kan utvecklas eller förkastas utifrån analyser av deras miljöpåverkan.

För att avgöra om en miljöbedömning krävs ska myndigheten eller kommunen först göra en så kallad behovsbedömning. Det är viktigt att myndigheter och kommuner följer bestämmelserna i miljöbalken och förordningen, inte minst när man avgör om en miljöbedömning krävs. Om en miljöbedömning inte genomförs som borde ha genomförts, kan en plan eller ett program under vissa förutsättningar överklagas, vilket kan leda till att planen eller programmet upphävs.

Figuren nedan redovisar de olika moment som ingår i processen från behovsbedömning via miljöbedömning till uppföljning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen faktiskt medför. Även om vissa moment måste genomföras i en viss bestämd ordning är det i regel lämpligt, och ibland till och med nödvändigt, att gå tillbaka och komplettera vissa moment i processen. Avgörande för om både syftet med planen eller programmet och syftet med miljöbedömning ska kunna nås är hur arbetet organiseras och genomförs.



* Antagandet är egentligen inte en del av själva miljöbedömningen

I nedanstående punkter nämns på en mycket övergripande nivå hur arbetet lämpligen kan organiseras och genomföras.

- Påbörja miljöbedömningsprocessen och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen så tidigt som möjligt, det vill säga så snart arbetet med planen eller programmet har påbörjats.
- Klargör tidigt i processen, så långt det är möjligt, förutsättningarna för arbetet med miljöbedömningen och planen eller programmet.
- Integrera arbetet med miljöbedömningen med utarbetandet av planen eller programmet med hjälp av en sammanhållen process så att planens eller programmets utformning kan påverkas under plan- eller programprocessen.

- Ha syftet med miljöbedömning och planen eller programmet i fokus under hela processen.
- Fokusera arbetet med miljöbedömningen på den betydande positiva och negativa miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra.
- Se till att arbetet bedrivs av en arbetsgrupp som innehåller både planerings- och miljökompetens samt annan kompetens och erfarenhet som är relevant för den plan eller det program som ska upprättas eller ändras.
- Använd i första hand befintlig kunskap och erfarenhet i samhället men komplettera med ny kunskap vid behov.
- Skapa en öppen och deltagande process med hjälp av väl genomförda samråd. En kommunikationsplan kan underlätta en sådan process.
- Börja tidigt utveckla och bedöma rimliga alternativ som kan utgöra underlag för strategiska val, åtgärder och lösningar som kan bidra till att syftet både med planen eller programmet och med miljöbedömningen kan nås. Presentera och beskriv dem så att skillnaderna tydligt framgår.
- Skapa en process med ständig återkoppling mellan utvecklandet av alternativ i plan- eller programarbetet och bedömningen av alternativens miljöpåverkan inom ramen för utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Samordna arbetet med miljöbedömningen med andra eventuella konsekvensbedömningar.
- Utnyttja om möjligt kunskap och slutsatser från tidigare moment i processen i moment som ska genomföras senare. Använd t.ex. resultat från behovsbedömningen vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och resultat från avgränsningen vid genomförandet av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Se till att det vid samråden ges goda möjligheter och skälig tid till att lämna synpunkter.
- Dokumentera kontinuerligt miljöbedömningsprocessen och hur de synpunkter och förslag som lämnas vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen och samråden har beaktats samt hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet.
- Var ständigt öppen för att göra om eller komplettera genomförda moment samt att ompröva tidigare ställningstaganden.
- Dokumentera kontinuerligt vilka val och ställningstaganden som görs och varför.
- Dokumentera kontinuerligt hur bedömningar görs, vilka metoder och verktyg som används, vilka antaganden som görs samt hur osäkerheter bedöms och hanteras.
- Använd miljöbalkens terminologi i så stor utsträckning som möjligt för att bl.a. undvika oklarheter och underlätta kommunikationen vid samråden.
- Var noga med att följa bestämmelserna i 6 kapitlet miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

1 Inledning

1.1 Syfte, bakgrund och några definitioner

Syftet med denna handbok med allmänna råd är att ge vägledning om hur myndigheter och kommuner *ska, bör och kan* agera för att följa bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (mkb-förordningen). Denna vägledning gäller *alla* typer av planer och program för vilka det krävs eller kan krävas miljöbedömning. För planer kopplade till plan- och bygglagen (översiktsplaner och detaljplaner) finns dessutom en handbok utgiven av Boverket (Boverket 2006). Handböckerna kompletterar varandra.

Miljöbedömning av planer och program är den *process* som innehåller vissa moment och som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer eller program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Inom ramen för miljöbedömningen ska bl.a. den betydande positiva och negativa miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra *identifieras, beskrivas och bedömas* (6 kap. 12 § MB, prop. 2003/04:116 s. 39).

I miljöbedömningen ingår bl.a. att:

- avgränsa vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla
- utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning inklusive alternativ
- genomföra olika typer av samråd
- beakta miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet från samråden innan beslut om planens eller programmets antagande fattas
- i en särskild sammanställning bl.a. informera om beslutet och grunderna för beslutet (6 kap. 11–16 §§ MB, prop. 2003/04:116 s. 39). Se vidare kapitel 2.

Miljöbedömningen föregås av en behovsbedömning. Vid behovsbedömningen avgörs om en miljöbedömning krävs. Se vidare kapitel 4. Efter det att miljöbedömningen är avslutad ska även den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför följas upp så att den negativa betydande miljöpåverkan som inte tidigare har identifierats kan avhjälpas (6 kap. 18 § MB).

Miljökonsekvensbeskrivningen är det *dokument* i vilket bl.a. den betydande positiva och negativa miljöpåverkan som genomförandet av en plan eller ett program eller en ändring kan antas medföra ska identifieras, beskrivas och bedömas. Begreppet ”miljöpåverkan” har givits en vid definition i samband med miljöbedömningar av planer och program och inkluderar t.ex. påverkan på befolkning, människors hälsa, materiella tillgångar, bebyggelse samt forn- och kulturlämningar (6 kap. 12 § andra stycket 6 MB, prop. 2003/04:116 s. 39, Europeiska kommissionen 2004 s. 31).

Bestämmelserna om miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning finns i 6 kap. miljöbalken (miljöbalk [1998:808]) och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Även dokument som inte benämns plan eller program kan omfattas av reglerna för miljöbedömning. Det som är avgörande är om dokumentet uppfyller de viktigaste kriterierna för planer eller program. I vägledningen till det EG-direktiv som den svenska lagstiftningen grundar sig på står att ”Det är tänkbart att begreppen plan och program även bör förstås som alla officiella deklARATIONER som går längre än rena avsiktsförklaringar och som lägger fast en planerad inriktning av framtida åtgärder.” (Europeiska kommissionen 2004 s. 5–6, EG-direktiv 2001/42) Se vidare avsnitt 4.1 och bilaga 1 nedan.

Syftet med miljöbedömningar av planer och program är enligt miljöbalken att ”integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas” (6 kap. 11 § MB). Enligt ovan nämnda EG-direktiv är syftet vidare att allmänt sörja för hög nivå på miljöskyddet. I protokollet om strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang¹ står att syftet är att ”bidra till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan tas under övervägande vid utarbetande av politiska riktlinjer och lagstiftning” (prop. 2003/04:116 s. 24, EG-direktiv 2001/42 artikel 1, UNECE 2003 artikel 1). Man kan också se det som att miljöbedömningars roll är att göra beslutsprocessen mer förebyggande, mer strategisk, mer hållbar och mindre politisk (Therivel 2004 s. 110).

Enligt regeringens bedömning kommer reglerna om miljöbedömning av planer och program medföra att underlaget vid såväl beslut om planer och program som vid verksamheter och åtgärder (projekt) förbättras. Besluten förväntas också bli bättre förankrade samtidigt som handläggning och beslutsfattande i samband med tillståndsprövning för verksamheter och åtgärder blir effektivare. Regeringens bedömning är att den totala tidsåtgången för samhällsplanering och efterföljande tillståndsprövningar kommer minska än öka som en följd av de nya reglerna och effektiviseringen, även om handläggningstiden kan förväntas öka för vissa planer och program (prop. 2003/04:116 s. 58–62).

Den 21 juli 2004 trädde bestämmelser i 6 kap miljöbalken i kraft om att vissa planer och program ska miljöbedömas (miljöbalk [1998:808]). Då genomfördes också ändringar i plan- och bygglagen (PBL) och lagen om kommunal energiplanering med hänvisningar till miljöbalken (plan- och bygglag [1987:10], lag [1977:439] om kommunal energiplanering). Genom ändringar i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar infördes kompletterande bestämmelser. Dessa ändringar trädde i kraft den 1 juli 2005. Ändringarna i den svenska lagstiftningen är en följd av EG-direktivet ”om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan” samt ovan

¹ Strategiska miljöbedömningar är det begrepp som används i nämnda protokoll och som benämns miljöbedömningar av planer och program i miljöbalken och i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Konventionen brukar benämnas Esbokonventionen. Den ratificerades av Sverige 1992 och trädde i kraft 1997 (UNECE 1991). Protokollet ratificerades av Sverige den 30 mars 2006 och godkändes av EU den 12 november 2008. Det har dock ännu inte trätt i kraft (2008-12-18).

nämnda protokoll om ”strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang” (EG-direktiv 2001/42, UNECE 2003).

Några centrala begrepp

Behovsbedömning: Den process vid vilken det avgörs om en miljöbedömning krävs.

Miljöbedömning: Miljöbedömning av planer och program är den *process* som innehåller vissa moment som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer eller program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan (6 kap. MB).

Miljökonsekvensbeskrivning (mkb): Miljökonsekvensbeskrivningen är den skriftliga redogörelse där bl.a. den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra ska identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas. Även vid miljökonsekvensbedömning av verksamheter och åtgärder (projekt) heter motsvarande dokument miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. MB).

Miljöpåverkan: Begreppet inkluderar här utöver de frågor som vanligtvis förknippas med ordet miljö även t.ex. påverkan på befolkning, människors hälsa, materiella tillgångar, bebyggelse och forn- och kulturlämningar (6 kap. 12 § andra stycket 6 MB). Begreppet inkluderar såväl positiv som negativ påverkan.

1.2 Andra konsekvensbedömningar

Det finns en rad olika typer av konsekvensbedömningar som kan användas för att bedöma påverkan, effekter och konsekvenser av olika förslag och om förslagen bidrar till det övergripande målet för den nationella politiken, en hållbar utveckling. Användningen av vissa konsekvensbedömningar regleras i lag eller annan författning medan andra är av frivillig karaktär. De olika typerna av konsekvensbedömningar har olika fokus men kan samtidigt ha beröringspunkter med miljöbedömning av planer och program avseende procedur eller innehåll. Eftersom olika konsekvensbedömningar ofta överlappar varandra kan det ofta vara lämpligt att samordna arbetet med olika konsekvensbedömningar både i tiden och till innehållet. Se vidare avsnitt 3.5.

Nedan ges några exempel på andra konsekvensbedömningar än miljöbedömning av planer och program:

Miljökonsekvensbedömning krävs för vissa verksamheter och åtgärder (projekt) och motsvarar processen miljöbedömning av planer och program. Bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning finns liksom de om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken samt i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Även inom ramen för en miljökonsekvensbedömning ska t.ex. samråd hållas och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram, en så kallad projekt-mkb. Däremot finns det inte samma krav på uppföljning som det finns vid miljöbedömning. En annan viktig skillnad är att miljöbegreppet för miljöbedömning av planer och program är mer precist formulerat och

kan tolkas som vidare. Det finns flera viktiga fördelar med att göra miljökonsekvensbeskrivningar på plan- och programnivå jämfört med på projektnivå. På en mer övergripande eller strategisk nivå finns det t.ex. större möjligheter att hantera frågor i ett systemperspektiv, att ta fram och hantera olika alternativa lösningar samt att ta hänsyn till kumulativa effekter. Se vidare kapitel 7 och avsnitt 8.6.

Hälsokonsekvensbedömningar motsvarar de miljökonsekvensbedömningar som genomförs för vissa projekt men fokuserar på delar av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Hälsokonsekvensbedömningar kan också genomföras på program- och plannivå och genomförs då lämpligen integrerat med miljöbedömningen. Att inom ramen för en miljöbedömning genomföra en hälsokonsekvensbedömning kan i vissa fall vara ett lämpligt sätt att identifiera, beskriva och bedöma den betydande påverkan på befolkningen och människors hälsa som genomförandet av en plan eller ett program kan antas medföra (se 6 kap.12 § andra stycket 6 MB). I vilka sammanhang hälsokonsekvensbedömningar bör genomföras eller hur de bör utföras finns inte reglerat i lag eller förordning. Statens folkhälsoinstitut (FHI) har tagit fram en vägledning för hälsokonsekvensbedömning (Statens folkhälsoinstitut 2005). Både vägledningen för hälsokonsekvensbedömningar och ett antal fallstudier finns tillgängliga på Folkhälsoinstitutets webbplats (www.fhi.se).

En samhällsekonomisk konsekvensanalys är en process i vilken det bl.a. ingår att identifiera, bedöma och redovisa de för- och nackdelar som ett förslag till åtgärd för med sig för samhället som helhet. Den samhällsekonomiska nyttan av åtgärder och dess konsekvenser vägs mot den samhällsekonomiska kostnaden och uttrycks i regel helt eller delvis i ekonomiska termer. I en samhällsekonomisk konsekvensanalys ska så långt som möjligt alla betydande konsekvenser för alla aktörer i samhället tas med (Naturvårdsverket 2003a).

Vid **hållbarhetsbedömningar** bedöms olika förslags konsekvenser för alla tre dimensionerna i hållbar utveckling (den miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionen). Europeiska kommissionen genomför sedan år 2003 hållbarhetsbedömningar av vissa av sina förslag (se vidare under Referenser och webbplatser). Strategier för hållbar utveckling finns på nationell och internationell nivå (se t.ex. Regeringens skrivelse 2003/04:129, Regeringens skrivelse 2005/06:126, Regeringen 2007 samt "Hållbarhetsbedömningar, EU" i Referenser och webbplatser i denna rapport).

1.3 Läsanvisning

För att undvika upprepningar i texten och för att underlätta för läsaren förekommer hänvisningar mellan olika kapitel och avsnitt. För att underlätta för läsaren att hitta mer information inom ett specifikt område har vi valt att i texten genomgående redovisa referenser samt att i vissa fall dessutom ge förslag på ytterligare litteratur eller andra informationskällor. I vissa fall används avsiktligt ord eller formuleringar som kan uppfattas som onödigt byråkratiska. Det gäller till exempel "beakta" och "skäligen tid" som används i miljöbalken och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

De används även här för att läsaren inte ska tvivla på att det är samma innebörd som avses.

Handboken har ambitionen att genomgående skilja på vad som *ska* göras (krav enligt lag eller förordning), vad som *bör* göras och vad som *kan* eller bedöms lämpligt att göra. Ordet *bör* används i handboken huvudsakligen för formuleringar från Naturvårdsverkets allmänna råd. När så inte är fallet framgår det av sammanhanget. Gränsdragningen är inte alltid given men det varit en ambition att använda *ska*, *bör* och *kan* på nämnda sätt i handboken. Referenserna i texten ger också information om vilket stöd det finns för de olika formuleringarna i handboken.

Kapitel 1 är ett inledande kapitel som förutom denna läsanvisning bl.a. beskriver syftet med handboken och miljöbedömningar, definierar några centrala begrepp, ger en bakgrund till miljöbedömning samt sätter miljöbedömningar i relation till andra typer av konsekvensbedömningar. I kapitel 2 finns en sammanfattning av de olika momenten i processen från avgörandet av om en miljöbedömning krävs (behovsbedömning) via miljöbedömningsprocessen till uppföljning. Kapitel 3 behandlar några övergripande frågor i processen som faktorer och arbetssätt av betydelse för miljöbedömningens kvalitet, integrering mellan miljöbedömning och planering samt samordning mellan olika konsekvensbedömningar.

Kapitel 4–11 behandlar mer utförligt de olika moment i processen från behovsbedömningen till uppföljningen av den miljöpåverkan som planen eller programmet faktiskt ger upphov till. Ordningen följer, med undantag från kapitel 5, ordningen i processen. Kapitel 5 handlar om samråd och innehåller information om alla typer av samråd som ska genomföras och kan bli aktuella vid miljöbedömning. Kapitel 4–11 inleds alla med en redovisning av vad kapitlet behandlar. Därefter följer en beskrivning av syftet med det eller de moment som beskrivs i kapitlet². I kapitel 3–11 finns dessutom allra sist en ruta med ett antal punkter som sammanfattar det som är viktigast att tänka på när respektive moment genomförs.

I kapitel 12 redogörs för vad som kan bli följderna om reglerna för miljöbedömning inte följs. Vidare finns i kapitel 13 ett sakregister som innehåller centrala begrepp med sidhänvisningar. Registret gör det möjligt att enkelt hitta var man kan läsa om olika begrepp och vad de står för. Sakregistret kan också indirekt användas som ordbok, eftersom ordens betydelse är förklarade i texten eller framgår av sammanhanget. Kapitel 14 innehåller referenser, ofta med länkar till referenserna i pdf-format, och en lista på webbplatser där det finns ytterligare information att hämta.

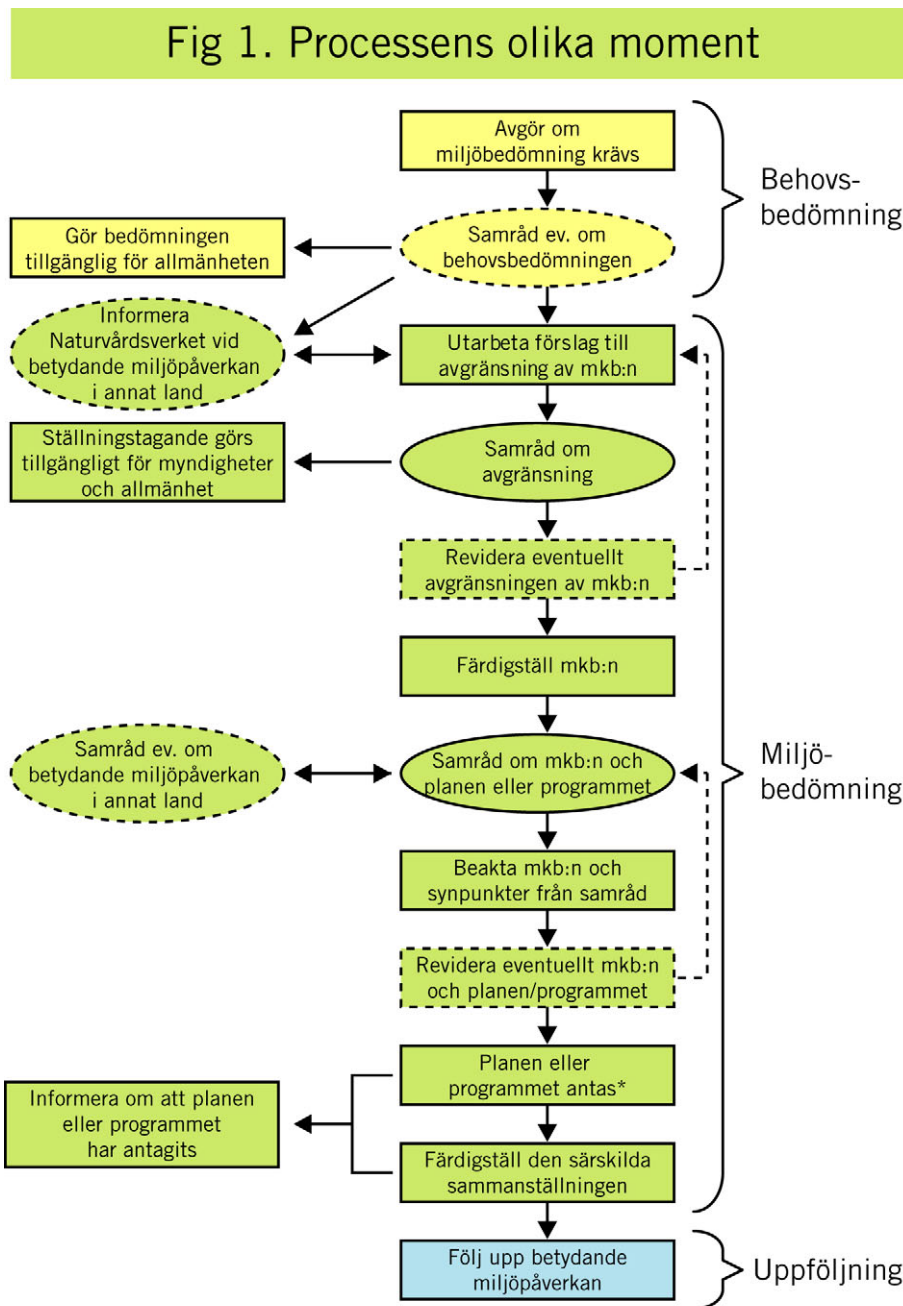
Som bilagor till handboken finns Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program (bilaga 1) och en sammanställning av lagstiftning i EU och Sverige som har anknytning till miljöbedömning av planer och program (bilaga 2). Tänk på att det kan ske ändringar i dessa dokument.

² För kap. 3 och 9 finns ingen syftesbeskrivning eftersom syftet för respektive kapitel är uppenbart.

2 Processen

Detta kapitel sammanfattar processen från avgörandet av om en miljöbedömning krävs (behovsbedömningen) via själva miljöbedömningen till uppföljningen av den betydande miljöpåverkan genomförandet av en plan, ett program eller en ändring faktiskt medför.

Figur 1 nedan redovisar samtliga moment som ingår i hela processen när en miljöbedömning krävs.



* Antagandet är egentligen inte en del av själva miljöbedömningen

Nedan följer en kortfattad beskrivning av de olika momenten i processen från behovsbedömning via miljöbedömningsprocessen till uppföljning av den betydande miljöpåverkan genomförandet av planen, programmet eller ändringen medför. Miljöbedömningens olika moment bör utföras integrerat med utarbetandet av planen eller programmet. Även om vissa moment måste genomföras i en viss bestämd ordning är det i regel lämpligt och ibland till och med nödvändigt att gå tillbaka och göra om eller komplettera tidigare utförda moment i processen. Det kan t.ex. bli aktuellt vid analys av nya alternativ och om ny kunskap framkommer under arbetet eller vid samråd. För att arbetet ska bli effektivt är det dessutom ofta lämpligt att arbeta med flera moment parallellt (bilaga 1, Europeiska kommissionen 2004 s. 35).

Nedan står med fet stil först övergripande vad som ska göras inom respektive moment med hänvisning till bestämmelser i miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Där står också vad som bör göras enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömning av planer och program (bilaga 1). Sedan står något mer utförligt vad som krävs eller bör göras. Sammanfattningen av varje moment nedan är med nödvändighet ofullständig. Den beskriver t.ex. inte syftet med respektive moment eller hur de ska, bör eller kan genomföras. Mer uttömmande beskrivningar av de olika momenten i processen finns i kapitel 4–11 nedan.

Behovsbedömning

Avgör om planen eller programmet ska miljöbedömas eller ej (6 kap. 11 § MB, 4–5, 7 §§ mkb-förordningen).

Miljöbedömas ska planer och program som upprättas eller ändras av en myndighet eller kommun och krävs i lag eller annan författning och vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ansvaret för behovsbedömningen har den myndighet eller kommun som upprättar planen eller programmet.

Planer och program som utarbetas för de i 4 § f mkb-förordningen uppräknade sektorerna och områdena och anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter och åtgärder som anges i 3 § eller i bilaga 3 till mkb-förordningen ska automatisk antas medföra betydande miljöpåverkan. För de som tillhör denna grupp men enbart avser detaljplaner, små områden på lokal nivå eller mindre ändringar ska man avgöra om det är frågan om betydande miljöpåverkan (varvid en miljöbedömning krävs) med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till mkb-förordningen.

Även planer och program som utarbetas för andra sektorer och områden än de som anges i 4 § f i mkb-förordningen ska miljöbedömas om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter som "kan påverka miljön" och myndigheten eller kommunen efter beaktande av kriterierna i bilaga 4 till mkb-förordningen finner att genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Alla planer och program som omfattar verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett natura 2000-område ska alltid antas medföra betydande miljöpåverkan.

Om ett annat land berörs av betydande miljöpåverkan ska Naturvårdsverket underrättas. Se vidare "Samråd om betydande miljöpåverkan i annat land" nedan.

Se vidare kapitel 4.

Samråd vid behovsbedömning

Genomför samråd om behovsbedömningen i de fall behovsbedömningen sker med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till mkb-förordningen (6 § mkb-förordningen, bilaga 1 nedan).

Behovsbedömningen bör genomföras så snart det utifrån arbetet med planen eller programmet är möjligt. Det bör ske senast i samband med ett eventuellt samråd om avgränsning eller åtminstone innan samråd om planen eller programmet.

Berörda länsstyrelser, kommuner och myndigheter ska ges tillfälle att yttra sig. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala myndigheter.

Bedömningen av om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska redovisas i plan- eller programärendet och göras tillgänglig för allmänheten. Resultatet av och skälen för bedömningen bör redovisas så snart som möjligt.

Detta samråd bör, när det är lämpligt, samordnas med samrådet om avgränsning.

Se vidare kapitel 5, särskilt avsnitt 5.2.3.

Samråd om betydande miljöpåverkan i annat land

Avgör om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annat land (6 kap. 15 § MB, 9–11 §§ mkb-förordningen, bilaga 1 nedan).

Använd samma sätt att bedöma om genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annat land som vid bedömningen om betydande miljöpåverkan kan antas uppkomma inom Sveriges gränser.

Statliga myndigheter som får kännedom om att genomförandet av en plan, ett program eller en ändring av en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annat land ska informera Naturvårdsverket om detta.

Information till Naturvårdsverket bör lämnas så snart den statliga myndigheten får kännedom om detta, d.v.s. senast i samband med avgränsningen av mkb:n.

Se vidare kapitel 5 särskilt avsnitt 5.2.6.

Avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen

Avgränsa miljökonsekvensbeskrivningens innehåll (6 kap. 12–13 §§ MB).

Vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla regleras i 6 kap 12 § miljöbalken, medan innehållets omfattning och detaljeringsgrad regleras i 6 kap. 13 § miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad ska vara rimlig med hänsyn till

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap
2. planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad
3. allmänhetens intresse
4. att vissa frågor kan bedömas bättre i andra sammanhang.

Se vidare kapitel 6 och avsnitt 8.6.

Samråd om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen

Genomför samråd om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, omfattning och detaljeringsgrad (6 kap. 12–13 §§ MB, bilaga 1 nedan).

Myndigheten eller kommunen ska samråda om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen med den eller de kommuner eller länsstyrelser som berörs av planen eller programmet innan beslut fattas. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala myndigheter.

Detta samråd bör, när det är lämpligt, samordnas med samrådet om behovsbedömning.

Även om det inte finns något krav på en bredare samrådsrets vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen kan det finnas skäl att även bjuda in t.ex. intresseorganisationer och allmänheten.

Se vidare kapitel 5 särskilt 5.2.4.

Miljökonsekvensbeskrivning inklusive alternativ

Upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 11–12 §§ MB).

Påbörja arbetet med mkb:n inklusive utarbetandet av rimliga alternativ så tidigt som möjligt. Påbörja arbetet senast vid avgränsningen av mkb:n.

Integrera arbetet med mkb:n med arbetet med planen eller programmet.

I 6 kap. 12 § miljöbalken anges vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Gå igenom samtliga punkter. Redovisa och motivera i den mån delar eller hela punkter inte bedöms relevanta för den aktuella planen eller programmet.

Utveckla strategiska rimliga alternativ och fokusera på den betydande positiva och negativa miljöpåverkan genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra.

Justera alternativen efterhand som ny kunskap växer fram från arbetet med mkb:n.

Använd relevanta kunskaper och metoder som finns tillgängliga i samhället. Komplettera vid behov med ny kunskap om det befintliga tillståndet i miljön.

Beskriv och motivera alternativ och ställningstaganden.

Se vidare kapitel 7–8.

Samråd om plan eller program och miljökonsekvensbeskrivning (mkb)

Genomför samråd om miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program (MB 6 kap. 13–16 §§, mkb-förordningen 8 §, bilaga 1 nedan).

Miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program ska göras tillgängliga för berörda myndigheter, kommuner samt allmänheten. Information om samrådet bör åtminstone finnas på myndighetens eller kommunens hemsida och anslagstavla.

Tidsrymden för yttrande om mkb:n ska vara skälig och bör vara minst lika lång som för samrådet om planen eller programmet, dock minst 3 veckor.

Vid samrådet kan det framkomma uppgifter som gör det önskvärt eller till och med nödvändigt att komplettera eller göra om moment i miljöbedömningsprocessen.

Beakta inkomna synpunkter och mkb:n innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. Se vidare antagande av plan eller program nedan.

Dokumentera de synpunkter och förslag som framkommer vid utarbetandet av mkb:n och vid samråden samt hur de har beaktats liksom vilka val och ställningstaganden som görs och varför. Dokumentation sker lämpligen kontinuerligt i form av skriftliga anteckningar.

Se vidare kapitel 5 särskilt avsnitt 5.2.5.

Antagande av plan eller program³

Anta planen eller programmet (6 kap. 16 § MB).

Miljökonsekvensbeskrivningen ingår som en del av underlaget när beslut fattas om planen eller programmet. Beträffande kommunala planer eller program är det lämpligt att beslut om antagande fattas av kommunfullmäktige eller av den nämnd som ansvarat för upprättandet av planen eller programmet. Beträffande planer eller program som utarbetas av myndigheter är det lämpligt att beslutet fattas av myndighetens ledning. I vissa fall finns det bestämmelser om vilket organ som ska anta planen eller programmet.

Beakta mkb:n samt inkomna synpunkter innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

De som medverkat i samrådet om planen eller programmet med tillhörande mkb ska informeras om att planen eller programmet har antagits.

Se vidare kapitel 9

³ Antagandet av en plan eller ett program är egentligen inte en del av själva miljöbedömningsprocessen men förutsätts ske.

Redovisning i särskild sammanställning

Redovisa vissa uppgifter i en särskild sammanställning (6 kap. 16 § MB)

Den myndighet eller kommun som har antagit planen eller programmet ska redovisa vissa uppgifter i en särskild sammanställning.

Följande ska redovisas i sammanställningen:

1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,
2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,
3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och
4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför" (6 kap. 16 § andra stycket MB).

Sammanställningen ska göras tillgänglig för dem med vilka samråd har skett.

Se vidare kapitel 10.

Uppföljning

Följ upp den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför (6 kap. 18 § MB).

Myndigheten eller kommunen ska skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan genomförandet faktiskt medför så att lämpliga åtgärder kan vidtas för att i ett tidigt skede kunna avhjälpa sådan betydande miljöpåverkan som inte tidigare har identifierats.

Använd befintliga övervakningsprogram och planeringscykler och komplettera dem vid behov.

Se vidare kapitel 11.

3 Övergripande frågor

Detta kapitel handlar om övergripande frågor som är viktiga i själva miljöbedömningsprocessen men inte är knutna till något specifikt moment. Det är frågor som har betydelse för miljöbedömningens kvalitet och för möjligheten att uppnå syftet med såväl miljöbedömningen som planen eller programmet.

3.1 Arbetssätt för god kvalitet

Med miljöbedömning av god kvalitet avses en process som kan bidra till att syftet med miljöbedömning och de ingående momenten uppfylls samt att de regler som finns för miljöbedömning följs. Motsvarande gäller givetvis också för behovsbedömning och uppföljning. Nedan finns en checklista från UNECE:s vägledning till protokollet om ”strategiska miljöbedömningar”. Checklistan innehåller nyckelord och arbetssätt som är viktiga för att se till att processen blir av god kvalitet (UNECE 2007 s. 182). Se även avsnitt 8.2.

Det är den betydande miljöpåverkan, både positiv och negativ, som genomförandet av en plan eller ett program kan antas ge upphov till som ska identifieras, beskrivas och bedömas (MB 6 kap. 12 §). För att avgränsa vad som är betydande miljöpåverkan samt för att sätta in den betydande miljöpåverkan i ett sammanhang behövs information även om sådan påverkan som inte är betydande. Det är dock hela tiden den betydande miljöpåverkan som bör stå i fokus tillsammans med syftet med miljöbedömningen och planen eller programmet. Se vidare avsnitt 4.3.1 och 4.3.2.

I UNECE:s vägledning står också att i en process av god kvalitet informerar de som tar fram en plan eller ett program beslutsfattare och den berörda allmänheten om betydelsen av strategiska beslut för hållbar utveckling. Vidare underlättar en miljöbedömning av god kvalitet sökandet efter det bästa alternativet samt säkerställer en demokratisk beslutsprocess. Detta leder också till bättre förankrade beslut och till mer kostnads- och tidseffektiva miljökonsekvensbedömningar av projekt (UNECE 2007 s. 182).

En kommunikationsplan för program- och planarbetet kan stödja den demokratiska processen. Den kan vara ett stöd för arbetet med miljöbedömning i allmänhet och arbetet med samråd i synnerhet. En kommunikationsplan bör utarbetas i inledningen av plan- eller programarbetet. I kommunikationsplanen bör det bl.a. framgå hur, med vilka och när man avser att kommunicera om planen eller programmet och miljökonsekvensbeskrivningen. Kommunikationsplanen bör ses över kontinuerligt så att nya behov av kommunikationsåtgärder kan införlivas och åtgärdas (de Laval 1999).

Checklista för god kvalitet på miljöbedömningen

En god miljöbedömningsprocess präglas av att den är:

Integrerad

- Säkerställer en miljömässigt lämplig bedömning av alla strategiska beslut som är relevanta för att uppnå hållbar utveckling.
- Behandlar de inbördes förhållandena mellan biofysiska, sociala och ekonomiska aspekter.
- Är knuten till policyer inom relevanta sektorer och regioner och, när det är lämpligt, till miljökonsekvensbedömningar för projekt och beslutsfattande.

Hållbarhetsinriktad

- Underlättar identifieringen av utvecklingsalternativ och alternativa förslag som är hållbara.

Fokuserad

- Tillhandahåller tillräcklig, tillförlitlig och användbar information för utvecklingsplanering och beslutsfattande.
- Koncentrerar sig på nyckelfrågor för hållbar utveckling.
- Är skräddarsydd för karaktären på beslutsprocessen.
- Är kostnads- och tidseffektiv.

Tillförlitlig

- Ansvar för miljöbedömningen har de myndigheter som ansvarar för att strategiska beslut tas.
- Utförs med professionalism, noggrannhet, ärlighet, öppenhet och med rimliga avvägningar mellan olika frågor och intressen.
- Är föremål för oberoende kontroller och verifiering.
- Dokumenterar och motiverar hur hållbarhetsfrågor har beaktats i beslutsprocessen.

En deltagande process

- Informerar och involverar intresserad och berörd allmänhet och berörda myndigheter och kommuner genom hela processen.
- Hanterar uttryckligen allmänheten och berörda myndigheter och kommuners synpunkter och intressen i dokumentationen och besluten.
- Har tydliga, begripliga krav på information som säkerställer en tillfredställande tillgång till all relevant information.

En iterativ process

- Säkerställer att resultaten av olika bedömningar blir tillgängliga tillräckligt tidigt i miljöbedömningsprocessen för att de ska kunna påverka planen eller programmet.
- Tillhandahåller tillräckligt med information om den faktiska påverkan genomförandet av ett strategiskt beslut kan antas medföra så att behovet av justeringar av förslaget till beslut går att bedöma.

(Checklista från UNECE 2007 s. 182, något modifierad)

Hur den ansvariga myndigheten eller kommunen väljer att arbeta kan ha stor betydelse för slutresultatet. Det är viktigt att klargöra alla förutsättningar tidigt i processen. Fokusera inledningsvis på syftet med planen eller programmet, vilka problem som ska lösas eller vilka mål som ska nås. Hur planen eller programmet ska utformas och vilka alternativ och åtgärder som är rimliga bör inte vara givna från början. De bör snarare växa fram under miljöbedömningsprocessen. Se avsnitt 6.2 och 7.2.

I det förberedande plan- eller programarbetet fastställs projektorganisation och eventuella samarbetsformer med styrgrupp, referensgrupp, arbetsgrupp, tidplan, budget och inventering av tillgängligt underlagsmaterial, mål för plan- och programarbete och andra relevanta mål etc. I det förberedande arbetet är det också viktigt att ärligt granska sin organisations styrkor och svagheter.

Några viktiga frågor att ställa i början av processen är:

- Vilka funktioner och kompetenser behöver involveras i processen och i vilka skeden?
- Behöver befintlig organisation eller traditionella roller förändras för att miljöaspekter på ett effektivt sätt ska kunna integreras i plan- eller programarbetet?
- Behöver tillgängliga personella resurser kompletteras med kompetens utifrån, tillfälligt eller permanent?
- På vilket sätt ska och kan beslutsfattare involveras tidigt i processen och genom hela processen?
- Hur ska miljöbedömningen integreras med själva plan- eller programarbetet?
- I vilken utsträckning ska arbetet genomföras av egen personal eller av konsulter?

Miljöbedömningens syfte, att integrera miljöaspekter i planen eller programmet, ställer högre krav på att arbetet med planen eller programmet sker integrerat med miljökonsekvensbeskrivningen än vad som är fallet för miljökonsekvensbedömningar av verksamheter och åtgärder.

3.2 Arbetssätt som leder till låg kvalitet på miljöbedömningen

På samma sätt som det finns arbetssätt som är betydelsefulla för att kvaliteten på miljöbedömningen ska bli hög finns det arbetssätt som med stor sannolikhet leder till låg kvalitet. Nedan följer några exempel på hur man kan spendera mycket resurser på miljöbedömning till liten eller ingen nytta eller i värsta fall till skada för planeringen och miljön. Texten som kan uppfattas som något provokativ men som också kan ge en tankeställare kommer från Therivel 2004.

Checklista för att undvika god kvalitet på miljöbedömningen

1. Kom på att du behöver en miljöbedömning när den strategiska planeringsprocessen nästan är avslutad. Alternativt "glöm bort" att en miljöbedömning behövs till dess. Besluta att ingen av dina anställda kan göra miljöbedömningen eftersom de är för upptagna med att slutföra den strategiska planeringen.
2. Anlita den billigaste konsulten du kan få tag på, som råkar bo långt bort och vara obekant med området som berörs; rättfärdiga det med att säga att du behöver en "oberoende" bedömning av den strategiska processen. Alternativt, anlita din minst erfarna planerare för att göra miljöbedömningen; förklara att det kommer att bli en "god introduktion till vår strategiska planering".
3. Sätt konsulten/den erfarna planeraren i ett rum med den strategiska uppgiften och några tomma tabeller i datorn. Ge detaljerade instruktioner för hur tabellerna ska fyllas i, t.ex. "?++ är helt skilt från ++, och ++/? har ytterligare en helt annan innebörd. När en bedömningssymbol läggs till, subtrahera 0,5 från varje '?' som kommer efter ett '+' men multiplicera totala antalet '+' med 0,667 när '?' kommer före". Glöm bort miljöbedömningen i tre veckor medan ni putsar på det sista i den strategiska planen. Avvisa alla försök att involvera dig eller någon annan i planeringsgruppen i miljöbedömningsprocessen.
4. Betala konsulten/den erfarna planeraren massor med pengar när han/hon har fyllt i alla tabellerna. Förvänta dig att personen antingen säger upp sig vid första bästa tillfälle (med följden att kostnader tillkommer för att anställa någon ny) eller envisas med att försöka få till stånd strategiska förändringar i planen eller programmet i ett så sent skede att det omöjligt kan hinnas med innan planen eller programmet går i tryck (slösar bort både din och de andra planerarnas tid).
5. Skriv ut bedömningstabellerna, bind in dem i ett snyggt omslag, kalla det miljökonsekvensbeskrivning och ställ den på en framträdande plats. När samråd ska ske om den strategiska planen och folk frågar var miljökonsekvensbeskrivningen finns, låt dem endast titta i dokumentet vid vissa begränsade tider som varierar från dag till dag, och erbjud endast en liten hörna av ett belamrat skrivbord till att göra det på.

(Therivel 2004 s. 190-191)

3.3 Olika aktörers medverkan i processen

Det finns en rad olika aktörer som ska eller bör involveras i processen från behovsbedömning till uppföljning. Den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar planen eller programmet är alltid ytterst ansvarig för miljöbedömningens olika moment inklusive behovsbedömningen och uppföljningen (6 kap. 11 § MB). För de fall det kan antas uppkomma betydande miljöpåverkan i "annat land" och samråd ska hållas med det eller de berörda staterna har dock Naturvårdsverket ett särskilt ansvar (9 § mkb-förordningen). Se vidare avsnitt 5.2.6.

Den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar planen eller programmet kan få råd, stöd och synpunkter från såväl andra myndigheter och kommuner som olika

organisationer och allmänheten. I huvudsak sker detta lämpligen genom de olika samråd som ska hållas. Se vidare kapitel 5. I processen har olika myndigheter olika roller beroende på ansvarsområde och typ av plan eller program som ska miljöbedömas. Länsstyrelsen har t.ex. ett särskilt ansvar att ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen ska också ge vägledning och vid behov tillhandahålla befintligt material som för kommunala planer kan utgöra underlag vid genomförandet av miljökonsekvensbeskrivningen och andra moment i processen (6 kap. 20 § MB). Även andra myndigheter som ska tillämpa bestämmelserna i miljöbalken ska se till att planeringsunderlag som t.ex. har betydelse för hushållningen med mark och vatten finns tillgängligt (6 kap. 21 §). Se även avsnitt 8.5.2.

Vid miljöbedömningar av planer och program är det viktigare och mer naturligt att involvera beslutsfattare tidigt i processen än vid miljökonsekvensbedömningar av projekt. Det beror på att miljöbedömningar i regel handlar om mer övergripande mål och visioner, d.v.s. mer strategiska och politiktäna frågor. Behovet av och möjligheten till extern konsult hjälp kan å andra sidan vara mindre jämfört med miljökonsekvensbedömningar av projekt. Miljökonsekvensbedömningar av projekt hanterar ofta specifika och komplicerade tekniska frågor, medan miljöbedömningar av planer och program är mer övergripande och komplexa. Om konsulter medverkar vid miljöbedömningen är det viktigt att konsulterna också deltar i arbetsgrupper i det ordinarie planeringsarbetet och att se till att deras arbete integreras med myndighetens eller kommunens arbete med planen eller programmet samt det övriga arbetet inom ramen för miljöbedömningen.

3.4 Integrering av planerings- och miljöbedömningsprocessen

För att miljöaspekter ska kunna integreras i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas måste arbetet med miljöbedömningen integreras med plan- eller programarbetet. En integrering av miljöbedömningsprocessen med plan- eller programarbetet är således grunden för att själva syftet med miljöbedömning ska kunna nås (6 kap. 11 § MB). Integreringen kan se lite olika ut beroende på vilken plan eller vilket program det är frågan om.

Ett fungerande och nära samarbete mellan arbetet med planen eller programmet och arbetet med miljöbedömningen innebär att planens eller programmets utformning kontinuerligt ändras utifrån ny kunskap som kommer fram i miljöbedömningsprocessen. Även förändringar i planen eller programmet bör på motsvarande sätt påverka miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, omfattning och detaljeringsgrad. Det är betydligt svårare att göra ändringar av en plan eller ett program om miljöfrågorna kommer in i slutet av plan- eller programprocessen. Då kan de som ansvarar för planen eller programmet och har lagt ner mycket möda och tid på utarbetandet anse att allt i princip är klart, åtminstone de strategiska valen, och därför vara ovilliga till att genomföra annat än kosmetiska förändringar.

Det finns dock även vissa risker med en nära integrering. Om miljöfrågorna och de som företräder dem har en svag position i organisationen finns det vid en nära integrering en större risk för att miljöfrågorna ”försvinner i hanteringen” och inte får den betydelse för planens eller programmets utformning som de bör ha. Objektivitet, extern granskning och ansvarsfrågor är sådana frågor som riskerar att bli styvmoderligt behandlade. En medvetenhet om detta samt god dokumentation av t.ex. möten, beslut och reservationer till beslut är viktiga verktyg att använda sig av för att se till att miljöfrågorna får den betydelse de ska ha vid utarbetandet av planer och program som ska miljöbedömas.

En integrering av arbetet med miljöbedömning med plan eller programarbetet bör kännetecknas av bl.a. följande:

- En gemensam sammanhållen process för arbetet med miljöbedömning och plan- eller programarbetet.
- En ledning av den sammanhållande processen som på ett balanserat sätt gör avvägningar mellan syftet med planen eller programmet och syftet med miljöbedömningen.
- Ett nära samarbete mellan de olika aktörerna genom hela processen. Se vidare avsnitt 3.3. Det innebär t.ex. att planerare och miljöexperter lämpligen går igenom material tillsammans samt möts, diskuterar och lyssnar förutsättningslöst på olika förslag oavsett vem som är upphov till förslagen.
- En process med ständig återkoppling mellan utvecklandet av alternativ i plan- eller programarbetet och bedömningen av alternativens miljöpåverkan inom ramen för utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program utvecklas integrerat genom hela processen vilket innebär att de är klara för samråd samtidigt. Samrådet om miljökonsekvensbeskrivningen samordnas med samrådet om planen eller programmet.
- Väl genomförda samråd där synpunkter och idéer tas till vara eller bemöts. Hanteringen av synpunkterna och idéerna dokumenteras noggrant. Se vidare kapitel 5.
- Ett successivt beslutsfattande med många små och några större beslut avseende olika val och antaganden under hela processen.
- Hela processen dokumenteras kontinuerligt för att kunna redogöras för i miljökonsekvensbeskrivningen och den särskilda sammanställningen. I den särskilda sammanställningen ska bl.a. redovisas hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet (6 kap. 16 § MB). Se vidare kapitel 8 och 10.
- Kontinuerlig dokumentation och återkommande information särskilt avseende alla avgörande val och antaganden som görs. Det bidrar till en fungerande iterativ process med snabb återkoppling mellan arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och planen eller programmet. Sådan dokumentation och information är också nödvändig för att göra processen transparent, öppen och enkel att delta i för allmänheten och olika intressegrupper.

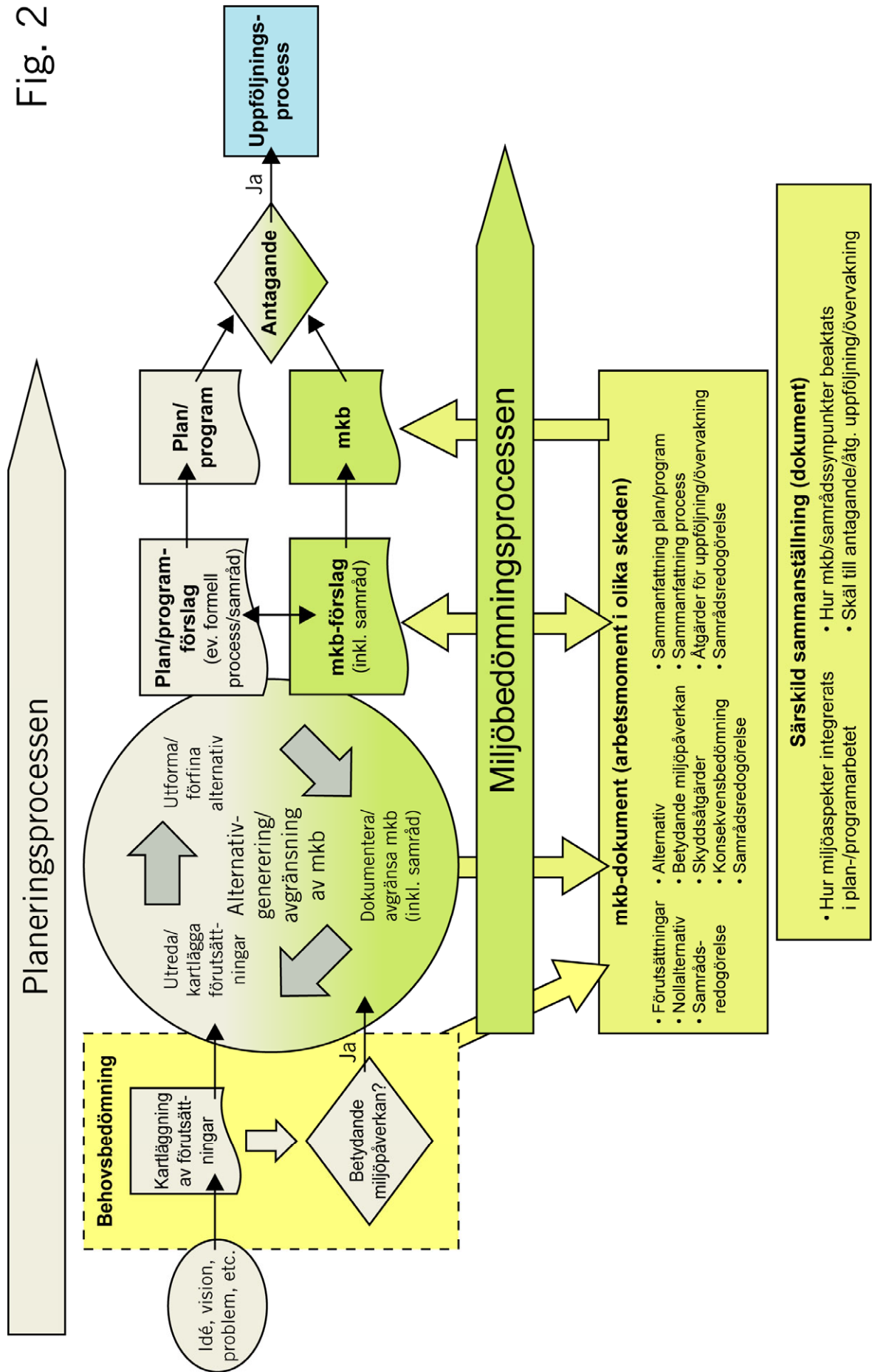
Ovanstående gäller oavsett om det finns en formell plan- eller programprocess eller inte. I de fall en tydlig plan- eller programprocess saknas kan miljöbedömningen utgöra ett stöd för en sådan process. För t.ex. detaljplaner ska planen grundas på ett ”program” som anger utgångspunkter och mål om detta inte bedöms onödigt (5 kap. 18 § första stycket PBL).

I figur 2 på nästa sida illustreras hur planeringsprocessen och miljöbedömningsprocessen följer varandra och interagerar. Notera kopplingarna mellan plan- eller programprocessen och miljöbedömningsprocessen, särskilt den del som handlar om alternativgenerering avseende planen eller programmet och avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. I den delen testas idéer och förslag. Vissa förkastas andra utvecklas i en återkommande iterativ process. Så småningom minskar mängden alternativ och de som är kvar blir tydligare och dessutom noggrannare undersökta och kartlagda. Till slut har planeringsarbetet och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen kommit så långt att man kan formulera ett eller flera alternativ som utgör plan- eller programförslag med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Se vidare kap. 7 och 8.

Utgångspunkten för plan- eller programarbetet kan variera. Det kan handla om ett problem som identifierats och som behöver lösas. Det kan också handla om en vision eller mål som myndigheten eller kommunen vill närma sig eller nå. Ibland är det en del av myndighetens eller kommunens återkommande arbete. I vissa fall initieras arbetet av näringslivet eller av andra intressen. Se vidare avsnitt 7.4.

Oavsett om det finns en formell plan- eller programprocess eller inte börjar arbetet i praktiken med att undersöka förutsättningarna och samla in underlag. Det gäller både plan- och programarbetet och miljöbedömningen som redan i detta skede bör integreras. I de allra tidigaste skedena är ofta planeringen kreativ och visionär. Själva miljöbedömningen föregås av en behovsbedömning som kan bidra till viktigt underlag för senare steg i miljöbedömningsprocessen, i synnerhet om behovsbedömningen genomförs med beaktande av bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Se vidare avsnitt 4.5.

Fig. 2



3.5 Samordning mellan olika konsekvensbedömningar

Det är ofta lämpligt att samordna arbetet mellan miljöbedömning och eventuella andra konsekvensbedömningar som t.ex. de som nämns avsnitt 1.2 både vad avser tid och innehåll⁴. För vissa planer och program krävs ibland både miljöbedömning och annan typ av konsekvensbedömning. Det gäller t.ex. vid upprättande av åtgärdsprogram enligt 5 kap. miljöbalken för att klara miljökvalitetsnormer. Då krävs i regel både en konsekvensbedömning enligt 5 kap. miljöbalken och en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken (prop. 2003/2004:116 s. 28–33).

Detaljplaner som medger att planområdet får tas i anspråk för vissa verksamheter uppräknade i 5 kap. 18 § PBL omfattas både av kravet på miljöbedömning och miljökonsekvensbedömning om genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. För mer information om detta och om samband mellan PBL-planer, planinstrumenten och tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken, se Boverkets handbok ”Miljöbedömningar för planer och program enligt plan- och bygglagen” (Boverket 2006 s. 37–40).

Myndigheter och kommuner ska sträva efter att samordna arbetet med miljökonsekvensbedömningar och miljöbedömningar (6 kap. 22 § MB, prop. 2003/2004:116 s. 28–29, 33, 61). I det allmänna rådet står det att ”Det underlag som tagits fram vid en miljöbedömning av en plan eller ett program bör när det är lämpligt även användas i arbetet med miljökonsekvensbedömningen av en verksamhet eller en åtgärd inom det område som planen eller programmet omfattar. På motsvarande sätt bör underlag framtaget i samband med en miljökonsekvensbedömning av en verksamhet eller en åtgärd användas i miljöbedömningen av en plan eller ett program när planen eller programmet omfattar denna verksamhet eller åtgärd.” (bilaga 1).

⁴ För en diskussion kring fördelar och nackdelar med att samordna andra konsekvensbedömningar med miljöbedömning se t.ex. Therivel 2004 s. 61–68.

Att särskilt tänka på under processen

- Påbörja miljöbedömningsprocessen och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen så tidigt som möjligt, d.v.s. så snart arbetet med planen eller programmet har påbörjats.
- Klargör tidigt i processen, så långt det är möjligt, förutsättningarna för arbetet med miljöbedömningen och planen eller programmet tidigt i processen.
- Integrera arbetet med miljöbedömningen med utarbetandet av planen eller programmet med hjälp av en sammanhållen process så att planens eller programmets utformning kan påverkas under plan- eller programprocessen.
- Ha syftet med miljöbedömning och planen eller programmet i fokus under hela processen.
- Fokusera arbetet med miljöbedömningen på den betydande positiva och negativa miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra.
- Se till att arbetet bedrivs av en arbetsgrupp som innehåller både planerings- och miljökompetens samt annan kompetens och erfarenhet som är relevant för den plan eller det program som ska upprättas eller ändras.
- Använd i första hand befintlig kunskap och erfarenhet i samhället men komplettera med ny kunskap vid behov.
- Skapa en öppen och deltagande process med hjälp av väl genomförda samråd. En kommunikationsplan kan underlätta en sådan process.
- Börja tidigt utveckla och bedöma rimliga alternativ som kan utgöra underlag för strategiska val, åtgärder och lösningar som kan bidra till att syftet både med planen eller programmet och med miljöbedömningen kan nås. Presentera och beskriv dem så att skillnaderna tydligt framgår.
- Skapa en process med ständig återkoppling mellan utvecklandet av alternativ i plan- eller programarbetet och bedömningen av alternativens miljöpåverkan inom ramen för utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Samordna arbetet med miljöbedömningen med andra eventuella konsekvensbedömningar.
- Utnyttja om möjligt kunskap och slutsatser från tidigare moment i processen i moment som ska genomföras senare. Använd t.ex. resultat från behovsbedömningen vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och resultat från avgränsningen vid genomförandet av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Se till att det vid samråden ges goda möjligheter och skälig tid till att lämna synpunkter.
- Dokumentera kontinuerligt miljöbedömningsprocessen och hur de synpunkter och förslag som lämnas vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen och samråden har beaktats samt hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet.
- Var ständigt öppen för att göra om eller komplettera genomförda moment samt att ompröva tidigare ställningstaganden.
- Dokumentera kontinuerligt vilka val och ställningstaganden som görs och varför.
- Dokumentera kontinuerligt hur bedömningar görs, vilka metoder och verktyg som används, vilka antaganden som görs samt hur osäkerheter bedöms och hanteras.
- Använd miljöbalkens terminologi i så stor utsträckning som möjligt för att bl.a. undvika oklarheter och underlätta kommunikationen vid samråden.
- Var noga med att följa bestämmelserna i 6 kapitlet miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

4 Behovsbedömning

Detta kapitel handlar om hur man avgör om en miljöbedömning krävs. Begreppet *behovsbedömning* används för den process vid vilken det avgörs om en plan eller ett program ska miljöbedömas eller inte. För information om samråd om behovsbedömning se avsnitt 5.2.3.

4.1 Grundläggande kriterier och undantag

Alla planer och program som är aktuella för miljöbedömning ska först behovsbedömas. Det finns tre grundläggande kriterier som samtliga alltid ska vara uppfyllda för att en miljöbedömning ska krävas (6 kap. 11 § MB):

1. Planen eller programmet ska upprättas eller ändras av en myndighet eller kommun.
2. Planen eller programmet ska krävas i lag eller annan författning⁵.
3. Genomförande av planen, programmet eller ändringen ska kunna antas medföra betydande miljöpåverkan.

Första steget i behovsbedömningen är lämpligen att avgöra om de två första grundläggande kriterierna är uppfyllda och om planen eller programmet tillhör något av de undantag för vilka en miljöbedömning aldrig krävs. Planer och program som upprättas av andra huvudmän än kommuner och myndigheter behöver inte miljöbedömas. Inte heller planer och program som upprättas frivilligt av myndigheter eller kommuner behöver miljöbedömas. Vidare är planer och program som endast avser totalförsvaret eller räddningstjänsten undantagna från kravet på miljöbedömning liksom finansiella planer, budgetplaner och budgetprogram (7 § mkb-förordningen).

I det andra steget avgörs om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det ska avgöras antingen med eller utan beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Se vidare avsnitt 4.4. och 4.5. Planens, programmets eller ändringens påverkan ska jämföras med det så kallade nollalternativet. Se vidare 4.3.1, 7.5.2 och 7.5.3.

Dokument som uppfyller miljöbalkens och direktivets alla kriterier för planer och program kan ha en mängd andra benämningar. Dokumentet behöver således inte benämnas plan eller program för att omfattas av reglerna. Utpekandet av riksintressen är en sådan typ av dokument som enligt Naturvårdsverkets bedömning ska behovsbedömas även om dokumentet inte benämns plan eller program. I Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömning av planer och program står att ”Vid denna bedömning [behovsbedömningen] bör även andra dokument än de som benämns planer och program omfattas av reglerna för miljöbedömning” (bilaga 1, Europeiska kommissionen 2004 s. 5–6). Se även avsnitt 1.1 ovan.

⁵ Med författning avses också förordningar och myndighetsföreskrifter.

För planer och program som en myndighet är skyldig att upprätta endast om vissa förutsättningar är uppfyllda är Naturvårdsverkets bedömning att dessa planer omfattas av kravet på miljöbedömning så snart övriga förutsättningar för miljöbedömning är uppfyllda.

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”En *behovsbedömning* [...] bör genomföras så snart det utifrån arbetet med planen eller programmet är möjligt. Det bör ske senast i samband med eventuellt samråd om avgränsning eller åtminstone innan samråd om planen eller programmet. [...] Även om en behovsbedömning resulterat i att en miljöbedömning inte krävs bör i vissa fall en ny behovsbedömning genomföras. Det kan t.ex. bli aktuellt när ny kunskap har tillkommit som har betydelse för bedömningen av om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.” (bilaga 1)

I Naturvårdsverkets allmänna råd står också att ”*Miljöbedömningen* av en plan eller ett program bör påbörjas så snart behovsbedömningen är avslutad om slutsatsen av behovsbedömningen är att planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.” (bilaga 1)

Det kan av bl.a. miljö- och demokratiskäl vara värdefullt att genomföra miljöbedömningar även av planer och program för vilka detta inte krävs i lag eller annan författning. Regeringen har uttalat att det är viktigt att ”beskrivningar av miljökonsekvenser systematiskt kommer in ett tidigt skede av den politiska processen”. De bör enligt regeringen inte bara omfatta plan- och programarbetet utan även policyarbetet inom viktiga samhällssektorer. Regeringen skriver vidare att ”Beskrivningar av miljökonsekvenserna skall som allmän regel innefattas i propositioner och andra förslag till övergripande beslut av strategisk karaktär.” (prop. 1997/98:45 s. 299) Sverige har dessutom ratificerat protokollet om ”strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang”⁶. I artikel 13 i detta protokoll står att ”varje part skall sträva efter att se till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan övervägs i lämplig utsträckning och integreras när parten utarbetar förslag till politiska riktlinjer och lagstiftning som kan antas medföra betydlig påverkan på miljön inbegripet hälsan”(UNECE 2003 artikel 13).

4.2 Planer och program som uppfyller de två första grundkriterierna

I tabell 1 nedan redovisas exempel på planer och program som upprättas eller ändras av en myndighet eller kommun och som krävs i lag eller annan författning och inte tillhör undantagen. De uppfyller således de två första grundkriterierna för miljöbedömning. I tabellen har planerna och programmen delats in i två grupper.

⁶ Konventionen ratificerades av Sverige 1992 och trädde i kraft 1997. Protokollet ratificerades av Sverige den 30 mars 2006 och godkändes av EU den 12 november 2008. Det har dock ännu inte trätt i kraft (2008-12-18).

Tabell 1. Planer och program som ska miljöbedömas om genomförande av dem kan antas medföra betydande miljöpåverkan⁷

Grupp 1 Planer och program samt ändringar av dessa planer och program ska miljöbedömas om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för de verksamheter och åtgärder som anges i 3 § eller i bilaga 3 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.	Grupp 2 Planer och program vilkas genomförande eller ändring ska behovsbedömas med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ¹⁹ .
<p><i>För nedan uppräknade planer och program krävs i princip alltid miljöbedömning.</i></p> <p>Avfallsplan¹⁾ Energiplan²⁾ Länstransportplan³⁾ Åtgärdsprogram⁴⁾ Översiktsplan⁵⁾ Banhållningsplan⁶⁾ Nationell vägghållningsplan⁷⁾ Strukturfondsprogram⁸⁾</p> <p><i>För nedan uppräknade planer och program kan miljöbedömning krävas.</i></p> <p>Beredskapsplaner baserade på epizootiförordningen⁹⁾ Bostadsförsörjningsprogram¹⁰⁾ Handlingsprogram för räddningstjänst¹¹⁾ Landsbygdsprogram¹²⁾ Plan för bekämpning av flyghavre¹³⁾ Program för detaljplan¹⁴⁾ Regionalt utvecklingsprogram¹⁵⁾ Skötselplaner för nationalparker samt natur- och kulturresevat¹⁶⁾ Trafikförsörjningsplan¹⁷⁾ Utpekande av riksintressen¹⁸⁾ Övriga planer och program tillhörande de sektorer och områden som räknas upp i 4 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.</p>	<p>Detaljplan²⁰⁾ (mkb-förordningen 4 §). Planer och program som omfattas av kravet på miljöbedömning enligt mkb-förordningen 4 § (grupp 1 i denna tabell) när användningen endast avser <i>små områden på lokal nivå</i> eller <i>mindre ändringar</i> (mkb-förordningen 4 §). Planer och program som tillhör grupp 1 men inte anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter och åtgärder som anges i 3 § eller i bilaga 3 till mkb-förordningen men anger förutsättningarna för kommande tillstånd för andra verksamheter och åtgärder som <i>kan påverka miljön</i> (mkb-förordningen 5 §). Övriga planer och program som anger förutsättningarna för andra verksamheter och åtgärder som <i>kan påverka miljön</i> (mkb-förordningen 5 §).</p>

Författningshänvisningar till krav på upprättandet av ovan nämnda planer och program:

1) 15 kap. MB. 2) Lagen (1997:439) om kommunal energiplanering. 3) Förordning (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur. 4) 5 kap. MB. 5) 4 kap. PBL. 6) Förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar. 7) Förordning (1997:262) om nationell vägghållningsplan. 8) Förordning (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder, regeringsbeslut 2006-06-29. EG-förordningarna 1080/2006 och 1083/2006. 9) Epizootiförordning (1999:659). 10) Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. 11) Lag (2003:778) om skydd mot olyckor⁸. 12) Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder. 13) Lag (1970:299) om skydd mot flyghavre. 14) 5 kap. 18 § PBL. 15) Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. 16) Nationalparksförordning (1987:938) och förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. 17) Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. 18) Förordning (1998:896) om hållning med mark- och vattenområden mm⁹. 19) För de detaljplaner som möjliggör ändamål som räknas upp i 5 kap. 18 § PBL ska även kriterierna mkb-förordningen bilaga 2 användas (12 § plan- och byggförordning, Boverket 2006 s. 53–57). 20) 5 kap. PBL.

I grupp 2 ingår de planer, program och ändringar för vilka det ska avgöras om genomförandet av dem kan antas medföra betydande miljöpåverkan med beaktande av kriterierna i bilaga 4 i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. I grupp 1 ingår alla övriga planer, program och ändringar som uppfyller de två grundläggande kriterierna.

⁷ Denna tabell är inte en fullständig uppräkningslista av alla planer och program som krävs enligt lag eller annan författning samt upprättas av kommun eller myndighet. Alla sådana planer och program ska dock behovsbedömas och eventuellt miljöbedömas om de inte tillhör undantagen (se 4.1).

⁸ Dessa program bedöms inte tillhöra undantagna planer och program enligt 7 § mkb-förordningen (Förordningsmotiv 2005:2 s. 31).

⁹ Naturvårdsverkets bedömning är att utpekandet av riksintressen är att betrakta som en plan eller ett program i lagens mening och därför ska behovsbedömas. Se vidare avsnitt 1.1 och 4.1.

De ska miljöbedömas om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § eller i bilaga 3 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Observera att alla planer, program och ändringar som kan antas omfatta verksamheter eller åtgärder som på ett ”betydande sätt kan påverka miljön” i ett Natura 2000-område kräver tillstånd. Sådana planer och program ska automatiskt antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed också miljöbedömas (7 kap. 28 a § MB, 4 § mkb-förordningen).

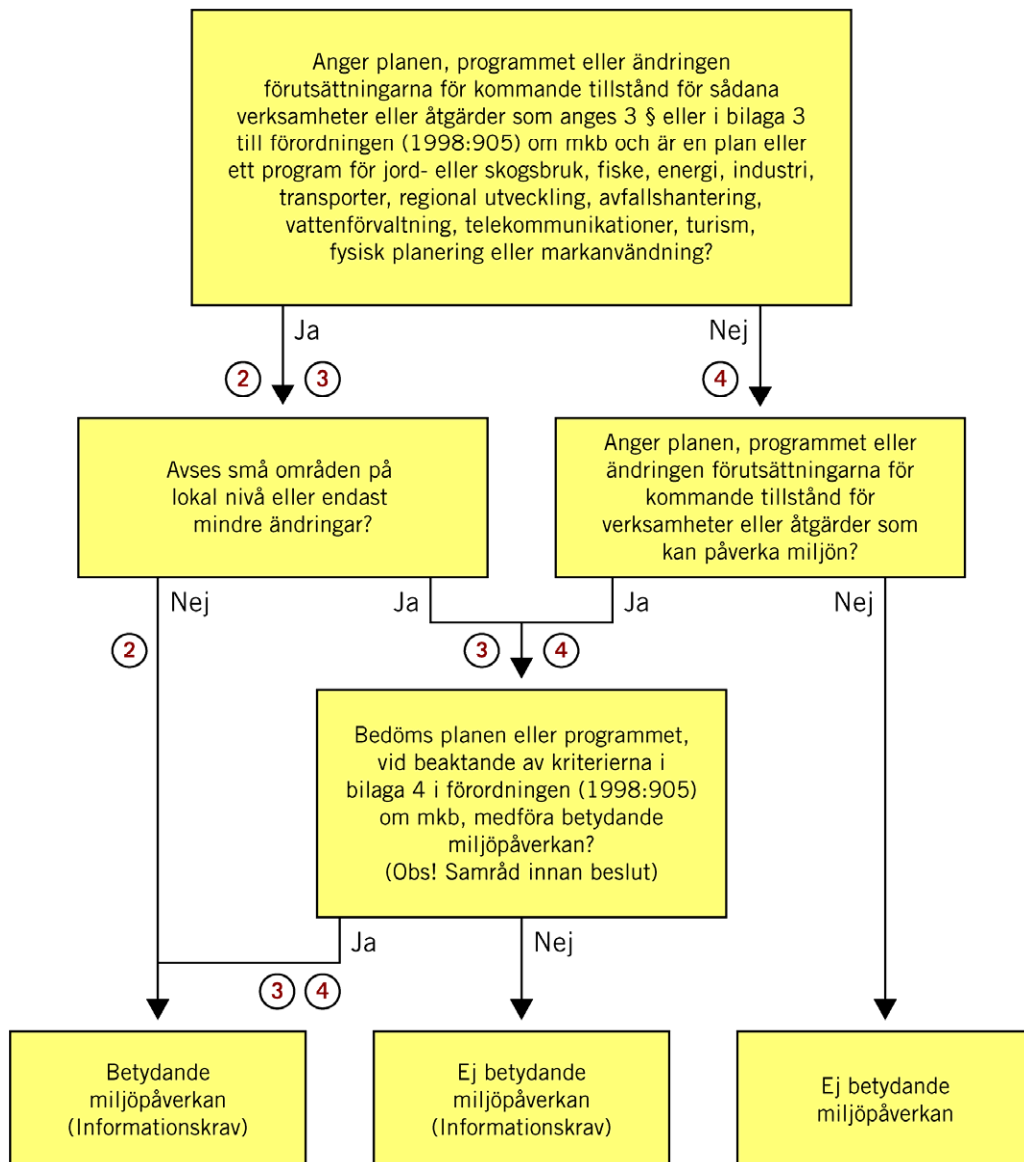
Av de planer, program eller ändringar som uppfyller det två första kriterierna finns det fyra olika typer av fall då genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I dessa fall ska en miljöbedömning genomföras om det inte är frågan om något av de undantagna planer och program som anges i 7 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. I följande fyra fall ska en miljöbedömning genomföras.

1. Om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000 område) (4 § mkb-förordningen). Se även avsnitt 4.4.
2. Om planen, programmet eller ändringen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § eller bilaga 3 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar samt avser de sektorer eller områden¹⁰ som anges i 4 § a–f förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (4 § mkb-förordningen). Se vidare avsnitt 4.4. Om det är frågan om små områden på lokal nivå se punkt 3 nedan.
3. Om förutsättningarna är desamma som anges i punkten 2 ovan men det enbart är frågan om *små områden på lokal nivå eller mindre ändringar* ska en behovsbedömning göras med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Om man vid denna behovsbedömning finner att genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning genomföras. Detaljplaner anses alltid omfatta små områden på lokal nivå (4 § andra stycket mkb-förordningen). Se vidare avsnitt 4.3.6 och 4.5.
4. Om det är frågan om en plan, program eller ändring som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som *kan påverka miljön* och myndigheten eller kommunen vid beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar finner att genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan (5 § mkb-förordningen). Se vidare avsnitt 4.3.7 och 4.5.

¹⁰ De sektorer och områden som avses anges i den översta rutan i figur 3.

Figur 3 nedan visar ett flödesschema för bedömning av om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I figuren har fall nr 2–4 ovan markerats med respektive siffra. Se vidare om begreppet betydande miljöpåverkan i avsnitt 4.3.1.

Fig. 3 Bedömning av betydande miljöpåverkan



4.3 Viktiga begrepp och aspekter vid behovsbedömningen

4.3.1 Betydande miljöpåverkan

Det är, som nämnts ovan, endast för planer och program eller ändringar av planer och program vars genomförande kan antas medföra ”betydande miljöpåverkan” som det krävs en miljöbedömning. Det är dock inte entydigt definierat i lagstiftning eller förarbeten hur stor påverkan ska vara för att den ska anses vara betydande. Se även 4.3.2.

Skälet till att lagstiftaren har undvikit att försöka göra detta är sannolikt att om miljöpåverkan blir betydande eller inte beror både på hur stor belastningen är och på hur känsliga och skyddsvärda de olika biotoper, arter, kulturarv, landskap, etc. är som utsätts för belastningen. Därför går det inte att generellt säga t.ex. hur stora utsläpp av en viss förorening eller hur omfattande en markexploatering ska vara för att antas medföra betydande miljöpåverkan. Bedömningen måste vid den här typen av påverkan vara plats- och situationsspecifik. Den genomförs därför bäst från fall till fall av den som har god kännedom om det som kan antas bli påverkat vid genomförandet av en plan eller ett program.

En viss vägledning kan man dock få genom lagstiftningen och genom erfarenheter från länsstyrelsens bedömning av betydande miljöpåverkan i samband med miljökonsekvensbedömningar av verksamheter och åtgärder. Länsstyrelsen bedömer vad som är betydande miljöpåverkan när det avgörs vilken omfattning samrådskretsen och miljökonsekvensbeskrivningen ska ha. Kommuner som gör behovsbedömning med stöd av kriterierna i bilaga 4 ska samråda om behovet av miljöbedömning med länsstyrelsen varvid länsstyrelsens erfarenhet av bedömningen av betydande miljöpåverkan i samband med miljökonsekvensbedömningar kan tas till vara.

Planer och program som tillhör vissa sektorer och områden samt anger förutsättningarna för kommande tillstånd för de verksamheter och åtgärder som anges i 3 § eller i bilaga 3 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska alltid antas medföra betydande miljöpåverkan (mkb-förordningen 4 §). Det ger en viss uppfattning av vilken typ och storlek på påverkan det är fråga om. Vidare kan annat vägledningsmaterial i form av t.ex. handböcker från Naturvårdsverket ge viss vägledning i frågan om betydande miljöpåverkan. Se vidare avsnitt 8.5.2.

Vid osäkerhet om genomförandet eller ändringen av en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan bör man i första hand försöka minska osäkerheten genom att skaffa mer information om möjliga effekter etc. Kvarstår osäkerheten är det lämpligt att genomföra eller åtminstone påbörja arbetet med en miljöbedömning (Europeiska kommissionen 2004 s.16). Se vidare avsnitt 4.3.4.

Vid bedömning av betydande miljöpåverkan är det skillnaden mellan den miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen medför och den miljö-

påverkan som blir följden av om planen, programmet eller ändringen inte genomförs som är i fokus. Planens, programmets eller ändringens påverkan ska jämföras med det så kallade nollalternativet. Det är givetvis också viktigt att jämföra med nuvarande miljöpåverkan för att se till att vi närmar oss miljömålen och att miljöpåverkan minskar i absoluta termer och inte bara i relativa. Se vidare 7.5.

4.3.2 Positiv- och negativ betydande miljöpåverkan

Vid bedömning av om påverkan är så stor att den kan anses vara betydande bör man ta hänsyn till miljöpåverkan i absoluta termer, d.v.s. både den positiva och negativa påverkan. I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”positiva och negativa miljöeffekter ej bör kvittas mot varandra” (bilaga 1).

Utifrån bestämmelser och förarbeten är det inte helt givet om *positiv* miljöpåverkan ska beaktas vid den behovsbedömning som görs med beaktande av kriterierna i bilaga 4 i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar eller om endast *negativ* miljöpåverkan ska beaktas. Naturvårdsverkets bedömning är dock att även positiv betydande miljöpåverkan ska beaktas vid behovsbedömningen. Att både positiv och negativ betydande miljöpåverkan ska inkluderas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och vid uppföljningen framgår dock tydligt av bl.a. förarbeten till de svenska bestämmelserna (prop. 2003/2004:116 s. 65, 68, Europeiska kommissionen 2004 s. 29, 31, 45–46).

Europeiska kommissionens vägledning till genomförandet av direktivet talar för Naturvårdsverkets bedömning att även vid behovsbedömningen ska både positiv och negativ betydande miljöpåverkan beaktas. På sidan 20 står där att när man med beaktande av kriterierna som Sverige infört i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska avgöra om genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ”bör objekten för denna påverkan tas med i bedömningen”. Objekten som avses är de som räknas upp i 6 kap. 12 § andra stycket 6 miljöbalken. Vidare ska bedömningen av påverkan enligt Europeiska kommissionen inbegripa sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, *positiva och negativa effekter* på kort, medellång och lång sikt [vår kursivering] (Europeiska kommissionen 2004 s. 20).

För Naturvårdsverkets tolkning talar även att det inte står någonstans att positiv miljöpåverkan inte ska beaktas vid behovsbedömningen. Det vore naturligt att ange att begreppet har en annan mer avgränsad betydelse vid just behovsbedömningen om så vore fallet. Även det faktum att åtgärdsprogram vars huvudsakliga syfte är att förbättra miljön tillhör gruppen planer och program vilka i princip alltid ska miljöbedömas talar för denna tolkning (se tabell 1). Sammantaget är Naturvårdsverkets bedömning att skälen som talar för att även positiv miljöpåverkan ska beaktas vid behovsbedömningen är starkare än de som talar mot. Även planer och program vars miljöpåverkan endast bedöms vara positiv ur miljösynpunkt bör således miljöbedömas om påverkan är betydande.

Sannolikt rör det sig om relativt få planer och program som ska miljöbedömas endast på grund av betydande positiv miljöpåverkan. Verksamheter eller åtgärder som har en positiv miljöpåverkan utifrån en viss miljöaspekt kan ofta utifrån en annan miljöaspekt ha en negativ påverkan. Inom ramen för ett åtgärdsprogram kan man t.ex. för att minska luftföroreningshalterna i en tätort föreslå att leda om trafik genom att bygga en ny väg. Detta kan bidra till att sänka koncentrationen av luftföroreningar i tätorten men samtidigt leda till negativa miljöeffekter i form av markexploatering. Den ökade framkomligheten som en ny väg innebär kan också leda ökat trafikarbete, s.k. inducerad trafik, och till sammantaget ökade utsläpp av luftföroreningar (Ewing & Lichtenstein 2002).

Det förekommer relativt ofta målkonflikter både mellan olika miljömål och mellan miljömål och andra samhällsmål (Wandén 2007). Ett exempel på det senare är målet om regionförstoring som leder till ökade transporter, vilket i sin tur bl.a. medför ökade utsläpp av koldioxid och andra föroreningar från transportsektorn.

I sammanhanget bör man också beakta syftet med miljöbedömningar: ”att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas” (6 kap. 11 § MB). Nuvarande utveckling är knappast hållbar och 9 av de 16 miljö kvalitetsmål riksdagen har beslutat om bedöms mycket svåra att nå inom den utsatta tidsramen även om ytterligare åtgärder genomförs (Naturvårdsverket 2008 s. 84). Det räcker således inte med att förhindra att negativ miljöpåverkan uppstår till följd av genomförandet av nya planer och program. Det är dessutom nödvändigt att planera och genomföra förbättringar av nuvarande tillstånd i miljön. Det är därför viktigt både att undvika att planer och program har negativ miljöpåverkan och att se till så att planen och programmet kan bidra till att faktiskt förbättra tillståndet i miljön. Därför är det från miljösynpunkt värdefullt att alla planer och program vilkas genomförande kan antas ha betydande påverkan på miljön miljöbedöms oavsett om påverkan är positiv, negativ eller både positiv och negativ.

4.3.3 Förutsättningarna för kommande tillstånd

Både vid behovsbedömning med och utan beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska det bedömas om planen, programmet eller ändringen anger ”förutsättningarna för kommande tillstånd” (4–5 §§ mkb-förordningen). Se vidare avsnitt 4.4 och 4.5.

Att ”ange förutsättningarna för kommande tillstånd” innebär att planen eller programmet på något sätt begränsar utrymmet för kommande verksamhetstillstånd. Planen eller programmet sätter upp kriterier eller villkor som är vägledande för tillståndsmyndigheten när den senare ska fatta beslut om tillstånd. En plan eller ett program kan t.ex. ange begränsningar för vilken utveckling som är tillåten inom ett visst område eller ange kriterier som bestämmer vilken utveckling som får äga rum. Begränsningarna behöver inte vara bindande för att de ska anses ange förutsättningarna för kommande tillstånd. Även stark vägledning kan anses sätta ramar för kommande

tillstånd. Det är planens eller programmets funktion att styra möjligheterna för framtida tillstånd som har betydelse i sammanhanget (prop. 2003/04:116, s. 37).

Begreppet tillstånd bör i det här sammanhanget inte tolkas snävt. I Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar står att "Begreppet *tillstånd* bör omfatta tillstånd oavsett på vilken nivå tillståndskravet föreskrivits, t.ex. omfattas även tillstånd föreskrivet av kommunen med stöd av 9 kap. miljöbalken. Begreppet tillstånd bör t.ex. även omfatta bygglov, marklov och dispenser, d.v.s. motsvarigheter till tillstånd även om de inte innehåller ordet tillstånd." (bilaga 1)

4.3.4 Att avbryta en miljöbedömning

Det kan vara svårt att på ett tidigt stadium veta vilka verksamheter och åtgärder som kommer att beröras av en plan eller ett program samt om planen eller programmet kommer att ange förutsättningarna för kommande tillstånd för någon av dessa verksamheter eller åtgärder. Vid t.ex. upprättandet av ett åtgärdsprogram mot luftföroreningar enligt miljöbalken 5 kap. kan det slutliga valet av åtgärder komma relativt sent i processen. Är det så får man försöka göra en bedömning av vilka verksamheter och åtgärder som kan bli aktuella och sannolikheten för att de kommer att utföras. Även vid behovsbedömning med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar kan det vara svårt att avgöra om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det kan t.ex. i ett senare skede visa sig att det som var grunden för bedömningen att en miljöbedömning krävs inte längre är relevant.

När det råder osäkerhet beträffande om miljöbedömning krävs är det i regel bättre att påbörja arbetet med en miljöbedömning tidigt och sedan avbryta den om det senare visar sig att det inte krävs en miljöbedömning än tvärt om. Att i ett sent skede upptäcka att en miljöbedömning krävs kan både innebära ökade kostnader och att planen eller programmet försenas om det visar sig nödvändigt att göra om steg i processen för att miljöbedömningen ska kunna integreras i plan- eller programarbetet.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd bör en miljöbedömning kunna avbrytas "om förutsättningarna har förändrats eller ny kunskap har tillkommit som har betydelse för bedömningen av om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Innan miljöbedömningen avbryts bör samråd om behovsbedömning genomföras. Om en miljöbedömning avbryts bör kommunen eller myndigheten meddela detta till dem som deltagit i tidigare samråd samt göra beslutet tillgängligt åtminstone genom kommunens eller myndighetens hemsida och anslags-tavla." (bilaga 1) Införande av skyddsåtgärder är i sig inte ett tillräckligt skäl för att avbryta en miljöbedömning.

Ovanstående är tillämpligt för både de planer och program som behovsbedöms med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och de som kan behovsbedömas utan beaktande av bilaga 4. Observera dock att för den senare typen av planer och program eller ändringar, måste man om de "anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som *kan*

påverka miljön”, först göra en behovsbedömning med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar innan man eventuellt kan utesluta att miljöbedömning krävs (5 § mkb-förordningen).

4.3.5 Ändring av en plan eller ett program

Kravet på miljöbedömning omfattar som framgått ovan inte bara nya planer och program utan även ändringar av befintliga planer och program om de tre grundkriterierna för miljöbedömning är uppfyllda och det inte är fråga om något undantag (se avsnitt 4.1). I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Om en del av en plan eller ett program ändras och ändringen innebär att genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan, bör den eller de delar av planen eller programmet som direkt eller indirekt berörs av ändringen miljöbedömas. Berörs större delen av planen eller programmet av ändringen, eller för hela planen eller programmet väsentliga delar, bör hela planen eller programmet miljöbedömas. De sammantagna ändringarna över tid bör beaktas om planen eller programmet ändrats vid flera tillfällen.” (bilaga 1)

Aktualitetsförklaringar som inte innebär någon ändring av en plan eller ett program medför inget krav på behovsbedömning. Ändringar ska dock precis som planer och program alltid behovsbedömas om det inte är fråga om en ändring i plan eller ett program som utgör undantag och aldrig ska miljöbedömas. För mindre ändringar av planer och program se även avsnitt 4.3.6 nedan.

4.3.6 Små områden på lokal nivå och mindre ändringar

Av 4 § i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar framgår att för de planer och program som avses i första stycket i 4 § men som endast omfattar *små områden på lokal nivå* eller *mindre ändringar*, ska en behovsbedömning göras med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till nämnda förordning. En miljöbedömning krävs endast om man vid en sådan behovsbedömning kommer fram till att genomförandet av planen eller programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Vad som avses med ”små områden på lokal nivå” och ”mindre ändringar” framgår inte entydigt av författning eller förarbeten. I Europeiska kommissionens vägledning för genomförandet av direktivet står att ”Sannolikt måste man avgöra från fall till fall vilka områden som skall anses vara små.” Vidare skriver kommissionen att ”De slag av planer eller program som avses kan vara en byggnadsplan, där man – för ett bestämt, avgränsat område – utförligt beskriver hur byggnader skall uppföras och t.ex. bestämmer deras höjd, bredd och utformning.” I förordningsmotivet till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar skriver regeringen att ”Det anses att detaljplanen har en sådan utformning att det redan praktiskt är ohanterligt att låta detaljplaneområdena omfatta stora arealer. Med hänsyn till direktivets krav och undantag får detaljplanen därför generellt anses avse användning av små områden på lokal nivå.” (Europeiska kommissionen 2004 s. 13, Förordningsmotiv 2005:2 s. 18, 32)

En ändring som berör större delen eller flertalet av det eller de områden som planen eller programmet omfattar kan knappast betraktas som en mindre ändring. Inte heller en ändring som berör delar som är centrala för planen eller programmet kan betraktas som mindre ändring även om ändringen t.ex. berör en mindre del av planens geografiska avgränsning. Det viktigaste är dock inte storleken på det område en plan eller ett program omfattar eller ändringens storlek utan huruvida det finns risk för betydande miljöpåverkan eller inte. Bedöms genomförandet kunna medföra betydande miljöpåverkan ska en miljöbedömning göras även om det endast gäller ett litet område eller oavsett ändringens storlek (Europeiska kommissionen 2004 s. 13–14, Förordningsmotiv 2005:2 s. 32). Se även 4.3.5 ovan.

EG-domstolen har slagit fast att Irland inte hade implementerat EG:s mkb-direktiv korrekt i sin lagstiftning när det i irländsk lagstiftning för vissa projekt endast användes en storleksgräns som kriterium för vad som är betydande miljöpåverkan utan att ta hänsyn till dess art och lokalisering. Även små projekt kan medföra betydande miljöpåverkan om man också beaktar andra kriterier som t.ex. den aktuella miljöns känslighet (EG-domstolen 1999).

4.3.7 Kan påverka miljön

Begreppet ”kan påverka miljön” måste rimligen tolkas som ett betydligt bredare begrepp än betydande miljöpåverkan eftersom det i ett eventuellt nästa steg ska avgöras om påverkan är betydande (5 § mkb-förordningen). Vidare rymmer begreppet ordet ”kan” vilket bör tolkas som att även osäker påverkan inkluderas. Samtidigt finns det inte något begränsande ord för hur liten påverkan behöver vara för att kravet på behovsbedömning med stöd av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska utlösas. I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Med *verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön* bör avses alla verksamheter och åtgärder som kan medföra miljöpåverkan, även ringa miljöpåverkan.” (bilaga 1)

4.3.8 Geografisk avgränsning vid behovsbedömning

Beskrivningen av den betydande miljöpåverkan genomförandet av en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra ska inkludera all betydande miljöpåverkan och inte begränsas till planens eller programmets geografiska omfattning. Inte heller vid behovsbedömningen finns sådana restriktioner. Tvärt om ska det till och med bedömas om genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan i andra länder. Om så är fallet ska givetvis även miljökonsekvensbeskrivningen inkludera den betydande miljöpåverkan i berörda länder (6 kap. 15 § MB).

Av det följer att vid bedömning av vilka verksamheter och åtgärder som anger förutsättningarna för kommande tillstånd bör man även beakta sådana som ligger utanför planens geografiska utbredning. Det innebär t.ex. att för en avfallsplan som innebär att avfall transporteras från en kommun till en annan kommun för förbränning, och detta anger förutsättningarna för kommande tillstånd för en befintlig eller ny anläggning, så är kravet för att miljöbedömning ska genomföras uppfyllt. Se även förordningsmotiv 2005:2 s. 22.

Betydande miljöpåverkan och kravet på miljöbedömning kan även uppkomma som en följd av verksamheter eller åtgärder som ligger utanför plan- eller programområdet. Om man t.ex. inom en översiktsplan planerar att bygga ett bostadsområde som ligger i ett område där det redan vid planeringen förekommer buller eller annan typ av störning som de personer som kommer att bo i det planerade bostadsområdet kommer att utsättas för, kan genomförandet av en sådan plan ge upphov till betydande miljöpåverkan även om orsaken till störningen ligger utanför planområdet. Källan till den betydande miljöpåverkan kan även ligga utanför kommungränsen. Se vidare 4.5.2 kriterium 2 e om ”påverkans storlek och fysiska omfattning”.

4.4 Behovsbedömning utan bilaga 4

Som framgår av avsnitt 4.2 kan man i många fall konstatera att genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas ge upphov till betydande miljöpåverkan utan beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (4 § mkb-förordningen, figur 3 avsnitt 4.2, tabell 1 grupp 1). Det gäller de typer av fall som benämns 1 och 2 i avsnitt 4.2 ovan. I figur 3 har fall 2 markerats med siffran 2. För dessa två fall ska genomförandet av planen, programmet eller ändringen automatiskt antas medföra betydande miljöpåverkan.

Om man kan konstatera att upprättandet eller ändringen av den aktuella planen eller programmet inte tillhör fall 1 eller 2 så ska man gå vidare i behovsbedömningen och undersöka om det kan vara frågan om något av de fall som benämns 3 eller 4 i avsnitt 4.2. De har markerat siffran 3 respektive siffran 4 i figur 3. Se vidare 4.5 nedan.

Som framgår av tabell 1 ovan finns det inom grupp 1 ett antal planer och program för vilka det i princip alltid krävs en miljöbedömning. Dessa planer och program anger nämligen så gott som alltid förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § eller bilaga 3 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. De fem först uppräknade planerna och programmen, för vilka det i princip alltid krävs en miljöbedömning, har regeringen särskilt nämnt i 4 § i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

4.5 Behovsbedömning med bilaga 4

4.5.1 Berörda planer och program samt förutsättningar

För vissa planer och program ska steg två i behovsbedömningen (då det avgörs om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan) utföras med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (4–5 §§ mkb-förordningen, figur 3 i avsnitt 4.2, tabell 1 grupp 2).

En behovsbedömning med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ska, om inget undantag gäller, genomföras för följande planer och program:

1. Planer, program och ändringar som omfattas av kravet på miljöbedömning enligt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar 4 § när användningen endast avser *små områden på lokal nivå* eller *mindre ändringar* (4 § andra stycket mkb-förordningen, se avsnitt 4.3.5 och 4.3.6 ovan).
2. Planer, program och ändringar som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för verksamheter eller åtgärder som *kan påverka miljön*. Detta omfattar planer, program och ändringar som tillhör de sektorer och områden som räknas upp i 4 § första stycket a–f förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar men inte anger förutsättningarna för sådana verksamheter och åtgärder som anges i nämnda förordnings 3 § eller bilaga 3 (grupp 1 tabell 1). Omfattas gör också alla andra planer och program som inte är undantagna men kan påverka miljön och som upprättas eller ändras av en myndighet eller kommun samt krävs i lag eller författning (mkb-förordningen 5 §, avsnitt 4.3.7 ovan).

Detaljplaner är den vanligaste typen av plan eller program som i princip alltid ska behövsbedömas med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till mkb-förordningen (mkb-förordningen 4 § andra stycket). Detaljplaner anses utgöra *små områden på lokal nivå* samt anger så gott som alltid förutsättningarna för kommande tillstånd för de verksamheter eller åtgärder som anges i 3 § eller bilaga 3 till mkb-förordningen eller för verksamheter eller åtgärder som *kan påverka miljön*¹¹ (se 4.3.6). I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”En väl utförd och dokumenterad behövsbedömning [med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till mkb-förordningen] kan vara en bra utgångspunkt för arbetet med, och samrådet om, avgränsningen av en eventuell miljökonsekvensbeskrivning. Behövsbedömningen av detaljplaner har ett värde för arbetet med planbeskrivningen oavsett om planens genomförande bedöms medföra betydande miljöpåverkan eller inte.” (bilaga 1)

För att kunna bedöma vilka kriterier som är relevanta för planen, programmet eller ändringen måste man först gå igenom alla kriterier. Det kan vara värdefullt att ta hjälp av experter vid bedömningen av vilka kriterier som är relevanta att tillämpa på planen eller programmet. Om det vid behövsbedömningen råder osäkerhet om miljöbedömning krävs trots att man har försökt att undanröja osäkerheten är det lämpligt att genomföra eller åtminstone påbörja arbetet med en miljöbedömning. Se vidare avsnitt 4.3.4. Genom att dokumentera underlag och bedömningar i text blir bedömningen transparent och möjlig att verifiera. Det är viktigt att notera och beskriva osäkerheter i bedömningarna. Exempel på osäkerheter kan vara att underlag saknas, är svåra eller omöjliga att få fram eller att underlagen består av analyser eller prognoser som förutsett förenklingar eller antaganden. Se avsnitt 8.4.

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen bör det räcka med att ett av kriterierna visar att planen eller programmet

¹¹ För de detaljplaner som möjliggör ändamål som räknas upp i 5 kap. 18 § PBL ska även kriterierna i bilaga 2 till mkb-förordningen användas vid behövsbedömningen (12 § plan- och byggförordning [1987:383], se vidare Boverket 2006 s. 53–57).

kan antas medföra betydande miljöpåverkan för att så ska anses vara fallet. En fullständig genomgång av kriterierna bör dock göras för att på ett tidigt stadium klargöra på vilka grunder planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Denna fullständiga genomgång kan vara värdefull om det senare visar sig att det först utpekade kriteriet inte längre kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte längre är aktuellt. En väl utförd och dokumenterad behovsbedömning kan vara en bra utgångspunkt för arbetet med, och samrådet om, avgränsningen av en eventuell miljökonsekvensbeskrivning.” (bilaga 1)

Ett skäl till att gå igenom samtliga kriterier vid behovsbedömningen är således att det senare i processen kan visa sig att bedömningen av att ett visst kriterium var uppfyllt var felaktigt, varvid frågan om en miljöbedömning krävs åter kan aktualiseras. Har man från början gått igenom alla kriterier så är det lättare att göra en ny bedömning om det visar sig att ett kriterium inte längre är uppfyllt.

För planer och program som ska behovsbedömas med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar planen eller programmet samråda avseende om en miljöbedömning krävs. Se vidare kap. 5 särskilt avsnitt 5.2.3.

Till stöd vid behovsbedömningen kan förutom kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar även 6 kap. 12 § miljöbalken användas, även om det inte finns någon uttrycklig hänvisning till dem (Europeiska kommissionen 2004 s. 16). I synnerhet bör 12 § andra stycket 5 och 6 kunna vara användbara. Eftersom utformningen av bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar har gjorts med bilaga 2 i samma förordning som förebild, kan bilaga 2, dock med viss försiktighet, användas för att få en mer detaljerad bild av respektive kriterium.

För att analysera kriterierna och bedöma om miljöpåverkan är betydande kan man använda sig av bedömningsgrunder. Se vidare avsnitt 8.5.4 samt tabell 2 och 6. I Europeiska kommissionens vägledning för genomförande av direktivet om ”bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan” står att man i princip kan ”avgöra graden av ’betydande miljöpåverkan’ genom att fastställa kvalitativa kriterier eller tröskelvärlden med utgångspunkt i de relevanta kriterierna för betydande miljöpåverkan” (Europeiska kommissionen 2004 s. 16, se 4.3.1 och 4.5.2).

4.5.2 Kriterierna i bilaga 4

Bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar består av två delar. Den första delen handlar om planens eller programmets *karaktäristiska egenskaper*. Det handlar bl.a. om i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för verksamheter och åtgärder och har betydelse för andra planer och programs miljöpåverkan. Planens eller programmets karaktäristiska egenskaper är avgörande för hur stor sannolikheten är för att miljöpåverkan är betydande för planen eller programmet, och utgör grunden för den andra delen där *planens typ av påverkan och påverkans omfattning, varaktighet, effekt m.m.* ska bedömas.

Ett lämpligt sätt att gå tillväga är att utarbeta en mall för behovsbedömningen där alla kriterier finns med och att därefter systematiskt gå igenom de olika kriterierna var för sig. För att kunna göra det och på ett heltäckande sätt bedöma när betydande miljöpåverkan kan uppstå bör objekten för påverkan tas med i bedömningen. De aspekter som räknas upp i 6 kap. 12 § andra stycket 6 miljöbalken är en lämplig utgångspunkt. Observera att även andra aspekter kan vara av betydelse (Europeiska kommissionen 2004 s. 20, 31). Även miljökvalitetsmålen bör beaktas i detta sammanhang (6 kap. 12 § andra stycket 5).

I tabell 2 finns ett exempel på en struktur för systematisk genomgång av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och de aspekter som räknas upp i 6 kap. 12 § andra stycket 6 miljöbalken. Om det visar sig att miljöbedömning krävs kan denna systematiska genomgång utvecklas och användas i senare moment i miljöbedömningsprocessen, t.ex. vid avgränsningen och upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

Kriterierna avseende planens eller programmets karaktäristiska egenskaper:

”I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för verksamheter eller åtgärder när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser” (bilaga 4 1a mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att vid beaktande av ovanstående ”bör särskilt uppmärksammas:

- Hur noggrant förutsättningarna anges.
- Om planen eller programmet är rättsligt bindande, vilket indikerar hur hårt styrande planen är för kommande genomförande och därmed för den sannolika miljöpåverkan planen eller programmet kan antas få.
- Om planens syfte huvudsakligen är att ange förutsättningar för verksamheter eller åtgärder.” (bilaga 1)

Ju mer noggrant angivna förutsättningar som anges i planen, desto mer påverkar planen eller programmet kommande beslut om verksamheter och åtgärder, och desto sannolikare är det att en miljöbedömning behövs, d.v.s. att betydande miljöpåverkan uppkommer. Detsamma gäller om planen är rättsligt bindande eller på annat sätt har en starkt styrande verkan (Europeiska kommissionen 2004 s. 17). Beskriv om och hur planen eller programmet anger förutsättningarna för verksamheter eller åtgärder avseende platsen, arten (karaktären) av åtgärder, storlek, driftsförhållanden i tillämpliga fall samt om planen eller programmet genom att fördela resurser anger förutsättningarna för verksamheter eller åtgärder.

Tabell 2. Exempel på sammanställning för kriterier och miljöaspekter

	Biologisk mångfald	Befolkning	Människors hälsa	Djurliv	Växtliv	Mark	Vatten	Luft	Klimatfaktorer	Materiella tillgångar	Landskap	Bebyggelse	Forn-/kulturvärningar	Annat kulturarv	Fler aspekter/miljömål
Sannolik påverkan															
Varaktigt påverkan															
Frekvent påverkan															
Gränsöverskridande påverkan															
Risker för hälsa eller miljö															
Storlek av påverkan															
Fysisk omfattning av påverkan															
Påverkan på omr. med skyddsstatus															
Områdets betydelse															
Områdets sårbarhet															
Sekundära effekter															
Kumulativa effekter															
Samverkande effekter															
Permanent effekter															
Tillfälliga effekter															
Positiva effekter – kort sikt															
Positiva effekter – medellång sikt															
Positiva effekter – lång sikt															
Negativa effekter – kort sikt															
Negativa effekter – medellång sikt															
Negativa effekter – lång sikt															
Påverkans totala effekt															

”I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet har betydelse för andra planers eller programs miljöpåverkan” (bilaga 4 1b mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att vid beaktande av ovanstående ”bör särskilt uppmärksammas:

- Planens eller programmets styrande effekt eller påverkan på befintliga och kommande planer eller program. Här bör sådant som såväl förstärker som motverkar andra planers eller programs miljöpåverkan beaktas.

- Om planerna eller programmen kan ge upphov till kumulativa effekter.” (bilaga 1)

Ju större inverkan en plan eller ett program har på andra planer eller program, desto större är sannolikheten för en mer vittomfattande eller djupgående miljöpåverkan (positiv och negativ). En plan eller ett program på en mer övergripande nivå kan t.ex. påverka en plan på en mer detaljerad nivå i vilken mål, övergripande visioner och inriktningar från den övergripande nivån eventuellt ska konkretiseras. Påverkan kan även gå från en mer detaljerad nivå till en mer övergripande. Om planen eller programmet är bindande eller inte kan ha avgörande betydelse (Europeiska kommissionen 2004 s. 17).

Bedöm och beskriv vilken i vilken grad planen eller programmet kan påverka befintliga planer och program samt bedöm om planen eller programmet har stor eller liten styrande effekt. Kartlägg, beskriv och bedöm om planen eller programmet ger upphov till några kumulativa effekter (se 8.6.4). Starkt styrande effekt och stark påverkan på andra planer och program, liksom kumulativa effekter, ökar sannolikheten för att genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

”I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet har betydelse för integrering av miljöaspekter särskilt för att främja hållbar utveckling” (bilaga 4 1c mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att vid beaktande av ovanstående ”bör särskilt uppmärksammas:

- Om planen eller programmet har sådan betydelse eller har potential att ha sådan betydelse t.ex. genom att påtagligt förbättra miljön. Begreppet *hållbar utveckling* har här samma betydelse som i 1 kap. 1 § miljöbalken.” (bilaga 1)

Ju större betydelse eller potentiell betydelse planen eller programmet har för att påtagligt påverka miljön desto större är sannolikheten att genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning kan genom framtagande av olika alternativ t.ex. bidra till att sänka kostnader för åtgärder till skydd för miljön samtidigt som man får möjlighet att uppfylla andra mål (Europeiska kommissionen 2004 s.18). Kartlägg, beskriv och bedöm planens eller programmets betydelse för hur den kan främja hållbar utveckling. Om planen eller programmet har betydelse för integrering av miljöaspekter ökar sannolikheten för att genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

”I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet innebär miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet” (bilaga 4 1 d mkb-förordningen).¹²

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att vid beaktande av ovanstående ”bör särskilt uppmärksammas:

- De miljöproblem, både förväntade och möjliga, som genomförandet av planen eller programmet kan förorsaka eller förvärra.” (bilaga 1)

Planer och program kan såväl förorsaka och förvärra miljöproblem som bidra till att lösa, minska och undvika miljöproblem. Man kan också tänka sig att miljöproblem kan verka inskränkande på planen eller programmet. I de olika fallen bör man alltid fastställa arten och graden av allvar hos de miljöproblem som är av betydelse för planen eller programmet i fråga (Europeiska kommissionen 2004 s. 18).

Ju fler förväntade eller möjliga miljöproblem planens eller programmets genomförande kan förorsaka eller förvärra, desto mer sannolikt är det att planen eller programmet kommer att medföra betydande miljöpåverkan. Det kan vara lämpligt att utgå från de miljöaspekter som räknas upp i 6 kap. 12 § andra stycket miljöbalken, särskilt punkt 6 men även punkt 5. Bedöm förväntad och möjlig miljöpåverkan vid genomförandet av den aktuella planen, programmet eller ändringen.

”I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet har betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning” (bilaga 4 1 e mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att vid beaktande av ovanstående ”bör särskilt uppmärksammas:

- Om planen eller programmet underlättar eller försvårar genomförandet av EG:s miljölagstiftning i Sverige eller i svensk rätt.” (bilaga 1)

Ju större betydelse planen eller programmet har för genomförandet av EG:s miljölagstiftning desto större är sannolikheten att planen eller programmet medför betydande miljöpåverkan. Observera att med ordet betydelse avses både positiv och negativ betydelse. Det är viktigt att hela EG:s miljölagstiftning beaktas (Europeiska kommissionen 2004 s. 19).

Lagstiftning som kan vara aktuell kan t.ex. gälla avfallshantering eller skydd av vatten. Gå igenom vilken lagstiftning som kan vara aktuell. Beskriv sedan för varje relevant

¹² I direktivet har detta formulerats på något annorlunda sätt: ”Särdragen i planer och program, särskilt med hänsyn till miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet” (EG-direktiv 2001/42).

avnsitt i lagstiftningen om planen eller programmet försvårar, underlättar eller inte inverkar på genomförandet av EG:s lagstiftning. Om planen eller programmet underlättar eller försvårar ökar sannolikheten för att genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I bilaga 2 nedan finns en sammanställning av lagstiftning som kan vara aktuell att förhålla sig till vid miljöbedömningen och i detta fall behovsbedömningen.

Kriterierna avseende arten av den påverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra samt det område som kan antas bli påverkat:

Den andra delen av bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar handlar om arten av den påverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra. Det gäller t.ex. är sannolikheten, varaktigheten och frekvensen av påverkan och möjlighet att avhjälpa den (bilaga 4 2 a mkb-förordningen). Ju mer komplex påverkan är, t.ex. på grund av samverkande påverkan och ackumulering, ju mer utbredd eller ju mer allvarig den är, desto mer sannolikt att den är betydande (Europeiska kommissionen 2004 s. 19).

Det handlar också om det område planen eller programmet påverkar och om det t.ex. är sårbart eller är särskilt skyddsvärt (bilaga 4 2 f och g mkb-förordningen). Se tabell 2 ovan för hur en strukturerad genomgång av kriterierna och olika aspekter kan se ut (Europeiska kommissionen 2004 s. 20).

”I bedömningen ska särskilt beaktas sannolikheten, varaktigheten och frekvensen av påverkan och möjligheten att avhjälpa den” (bilaga 4 2a mkb-förordningen).

Här handlar det om att bedöma *om* påverkan uppkommer eller kan uppkomma (sannolikhet), *hur länge* den i så fall varar (varaktighet) och *hur ofta* den uppkommer (frekvens). Gå igenom, beskriv och bedöm dessa tre kriterier för olika relevanta miljöaspekter eller faktorer. Ju högre sannolikhet, längre varaktighet och högre frekvens, desto större sannolikhet är det att genomförande av planen eller programmet kan medföra betydande miljöpåverkan.

”I bedömningen skall särskilt beaktas påverkans totaleffekt” (bilaga 4 2b mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid beaktande av påverkans totaleffekt bör särskilt uppmärksammas:

- Att positiva och negativa miljöeffekter ej bör kvittas mot varandra.
- Sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga effekter på kort, medellång och lång sikt.

- Vad som kan tänkas bli berört av miljöeffekterna och på vilket sätt. Dessa effekter bör bedömas såväl var och en för sig som sammantaget. Exempel på vad som kan påverkas är sådant som framgår av 6 kap. 12 § andra stycket 5–6 miljöbalken d.v.s. relevanta miljökvalitetsmål, biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.” (bilaga 1)

Varje miljöeffekt bör granskas, beskrivas och bedömas var för sig enligt tabell 2 ovan. Använd om möjligt tidigare miljöbedömningar, miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Notera att det handlar om både positiv och negativ påverkan och att de inte kan kvittas mot varandra. Viktigt är också att kartlägga och beskriva eventuella sekundära, kumulativa och samverkande effekter som ibland kan innebära en mycket större påverkan än vad varje aspekt för sig kan ge upphov till. Påverkans totaleffekt sammanställs sedan (se 4.3.2, 8.6.4, prop. 2003/04:116 s. 65).

För att bedöma påverkans totala effekt kan t.ex. följande frågor var ett stöd:

- Hur väl kommer planen eller programmet kunna bidra till att nå de olika miljökvalitetsmålen?
- Leder planen eller programmet till:
 - förändrat ianspråktagande av mark eller andra naturresurser, ökning eller minskning eller omfördelning mellan resurser?
 - förändrade transportmönster, ökade eller minskade transporter eller omfördelning mellan transportslag?
 - förändrade konsumtions- och produktionsmönster, ökad eller minskad konsumtion eller produktion eller nya ämnen i kretsloppet?
 - förändrad energianvändning, ökning eller minskning, eller omfördelning mellan energislag?
 - förändrade utsläppsmönster, ökning eller minskning, eller att nya ämnen introduceras?
 - förändrad avfallsgenerering, ökning eller minskning, eller att nya ämnen introduceras?

”I bedömningen skall särskilt beaktas påverkans gränsöverskridande art” (bilaga 4 2c mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid bedömningen av *påverkans gränsöverskridande art* bör:

- beaktas vilken eventuell miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas få utanför Sveriges gränser.” (bilaga 1)

Kartlägg och beskriv om påverkan är av en sådan art att påverkansområdet även innefattar andra länder. Se vidare avsnitt 5.2.6 angående samråd vid gränsöverskridande påverkan).

”I bedömningen skall särskilt beaktas riskerna för människors hälsa eller för miljön” (bilaga 4 2d mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid bedömningen av *riskerna för människors hälsa eller för miljön* bör:

- Både sannolikheten för att olika effekter på människors hälsa eller på miljön inträffar bedömas liksom konsekvenserna om de inträffar. Förutom hög sannolikhet i kombination med allvarlig konsekvens bör även låg sannolikhet och allvarlig konsekvens liksom hög sannolikhet och måttlig konsekvens värderas högt.” (bilaga 1)

Kartlägg och beskriv risker för människors hälsa och miljön.

”I bedömningen skall särskilt beaktas påverkans storlek och fysiska omfattning” (bilaga 4 2e mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid bedömningen av *påverkans storlek och fysiska omfattning* bör:

- Uppmärksammas att planen eller programmet kan ha effekter på andra områden än planens eller programmets geografiska omfattning.
- Uppmärksammas den påverkan planens genomförande kan medföra beroende av förhållanden som råder utanför den aktuella planen. Det kan exempelvis gälla effekter på människors hälsa för de[m] som kommer att vistas i det aktuella planområdet där påverkan kommer från omgivande områden.” (bilaga 1)

Kartlägg och beskriv risker för och konsekvenser av miljöpåverkan. Till underlag finns de tidigare stegen i behovsbedömningen.

”I bedömningen skall särskilt beaktas vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljökvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen” (bilaga 4 2f mkb-förordningen).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid bedömningen av *vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljökvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen* bör:

- Beaktas om planen eller programmet kan komma att påverka områden eller intressen som är värdefulla eller känsliga men som inte har ett formellt skydd i lagstiftningen.” (bilaga 1)

Kartlägg och beskriv det område som påverkas av planen med avseende på områdets miljövärden och sårbarhet relaterat till *intensiv markanvändning, överskridna miljö-kvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen*. Observera att det inte bara är redan skyddade områden som ska beaktas, utan även andra områden som påverkas kan resultera i betydande miljöpåverkan. Även förhållandevis lite påverkan kan vara betydande om det är fråga om särskilt värdefulla eller sårbara miljöaspekter. Om påverkan är irreversibel ökar sannolikheten för att den är betydande (Europeiska kommissionen 2004 s. 19).

”I bedömningen skall särskilt beaktas påverkan på områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus” (bilaga 4 2g mkb-förordningen).

I det allmänna rådet står att ”Vid bedömningen av *påverkan på områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus* bör:

- Beaktas intressen och områden som uppbär ett skydd genom lagstiftning, såsom till exempel riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, områden skyddade enligt 7 kap. miljöbalken och områden skyddade enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.” (bilaga 1)

Kartlägg och beskriv objekt med officiell skyddsstatus samt hur de kan komma att påverkas av genomförandet av planen, programmet eller ändringen.

Att särskilt tänka på under processen

- Genomför behovsbedömningen så tidigt som möjligt, d.v.s. så snart plan- eller programarbetet har påbörjats.
- Involvera planerarna i behovsbedömningen.
- Gå igenom alla bedömningskriterier på ett systematiskt och heltäckande sätt.
- Kombiner genomgången av kriterierna med en genomgång av de aspekter och faktorer som finns angivna i miljöbalken 6 kap. 12 §.
- Kartlägg och beskriv förutsättningarna, motivera och dokumentera alla ställningstaganden och viktiga antaganden.
- En väl utförd behovsbedömning kan användas som grund vid avgränsningen och utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen.
- Sammanfatta resultatet i en matris så att bedömningen blir tydlig och överskådlig.

5 Samråd

Detta kapitel handlar om syftet med samråd samt när och hur samråd ska, bör och kan genomföras.

5.1 Syftet med samråd

Syftet med samråd är att samrådspartner ska få tillgång till information och möjlighet att yttra sig så att underlaget för beslut om planer och program ska bli så bra som möjligt. Genom samråd med kommuner, myndigheter, organisationer och allmänhet kan kvaliteten på miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen bli högre samtidigt som beslut om planer eller program blir bättre förankrade i samhället (Europeiska kommissionen 2004 s. 35, prop. 2003/04:116 s. 52, 58). Det finns således både kvalitetsaspekter och demokratiska aspekter på samråd. En förutsättning för att ovanstående syfte ska kunna nås är att synpunkter från samråd beaktas under miljöbedömningen; t.ex. måste synpunkter angående miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samrådet beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering (6 kap. 16 § MB, prop. 2003/04:116 s. 43).

Myndigheter, kommuner, olika organisationer och enskilda som deltar i samråd har ofta mycket att tillföra beträffande både kunskap och värderingar. Som exempel på vad miljöorganisationer kan bidra med vid samråd kan en studie som genomfördes på uppdrag av Miljöbalkskommittén nämnas. Enligt den ansåg merparten av de intervjuade företrädarna för miljödomstolar, länsstyrelser och kommuner att de synpunkter som lämnas av miljöorganisationer är värdefulla. Flera prövningsmyndigheter uppgav att miljöorganisationer genom sin sakkunskap bidragit till ett bättre beslutsunderlag eller en skärpt miljöprövning i miljöärenden (SOU 2005:59 s. 189). Samråden med berörda myndigheter, organisationer och allmänheten kan också förväntas bidra till en mer öppen och deltagande process och till att besluten om planerna och programmen blir bättre förankrade hos olika grupper i samhället. Väl genomförda samråd kan också bidra till att lösa konflikter och minska risken för fördröjningar av genomförandet av planen eller programmet (Therivel 2004 s. 71–72, de Laval 1999 s. 7).

Ny kunskap som framkommer vid samråd kan göra det önskvärt eller till och med nödvändigt att revidera t.ex. ett förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen, miljökonsekvensbeskrivningen som sådan eller ett förslag till plan eller program. Även själva samrådet kan behöva göras om vid ny kunskap (bilaga 1, Europeiska kommissionen 2004 s. 35).

5.2 När, om vad och med vem samråd ska genomföras

5.2.1 När samråd ska ske

Generellt kan sägas att det är viktigt att samråd sker så tidigt som möjligt i plan- eller programprocessen. Samtidigt som samrådet bör ske så tidigt som möjligt är det också nödvändigt att underlaget för samrådet är så väl utvecklat att det tydligt framgår vad som föreslås och hur myndigheten eller kommunen har kommit fram till detta förslag. Detta gäller oavsett om samrådet gäller behovsbedömning, avgränsning eller miljökonsekvensbeskrivning (se figur 1 i kap. 2).

Om ett förslag till en plan eller ett program kräver samråd enligt både miljöbalken 6 kap. 14 § och annan författning ska kommunen eller myndigheten som upprättar eller ändrar planen eller programmet sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang (mkb-förordningen 8 §, prop. 2003/04:116 s. 48). Det kan t.ex. gälla i de fall samråd också ska ske om själva planen eller programmet. Även inom ramen för en miljöbedömning bör den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program och avser att genomföra en miljöbedömning i lämpliga fall samordna samråden för behovsbedömning och avgränsning (se bilaga 1).

Samråd ska ske:

1. Vid behovsbedömningen när den sker med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och det ska avgöras om genomförandet av en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se avsnitt 4.5 och 5.2.3).
2. Vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen när innehåll, omfattning och detaljeringsgrad ska avgöras (se avsnitt 5.2.4 och kap. 6).
3. Så snart det finns ett förslag till plan eller program med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (avsnitt 5.2.5 och kap. 8).
4. I de fall genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land ska samråd om den gränsöverskridande miljöpåverkan ske om den berörda staten begär det. Den berörda staten bör informeras så tidigt som möjligt i processen (se avsnitt 5.2.6 nedan).

5.2.2 Om vad och med vem samråd ska ske

Vilka som enligt miljöbalken och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska delta i samrådet varierar beroende på vilken typ av samråd det är fråga om. Allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rätt till information som rör planer och program regleras även i den så kallade Århuskonventionen som Sverige har ratificerat. I artikel 7 står där att allmänheten ska förses med nödvändig information och att åtgärder ska

vidtas för att ”allmänheten inom öppna och rimliga ramar skall kunna delta i utarbetandet av planer och program avseende miljö” (UNECE 1998 artikel 6–7)¹³.

I tabell 3 nedan finns en sammanställning av olika typer av samråd i Sverige som kan förekomma vid miljöbedömning och med vilka samråd ska hållas. För samråd vid betydande påverkan i annat land se 4.2.6.

Tabell 3. Samrådsretsen vid olika typer av samråd i Sverige

Typ av samråd	Samrådsretsen ¹⁾
Samråd om behovsbedömningen av en plan eller ett program på lokal eller regional nivå med stöd av bilaga 4 till mkb-förordningen.	Länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet. Information till allmänheten (6 § mkb-förordningen).
Samråd om behovsbedömningen av en plan eller ett program på nationell nivå med stöd av bilaga 4 till mkb-förordningen.	Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter. Information till allmänheten (6 § mkb-förordningen).
Samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen avseende planer eller program på lokal och regional nivå.	Kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet (6 kap. 13 § MB). Se även i löpande text nedan angående allmänhetens deltagande.
Samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen avseende planer eller program på nationell nivå.	Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter (6 kap. 13 § MB). Se även i löpande text nedan angående allmänhetens deltagande.
Samråd om miljökonsekvensbeskrivningen och förslag till plan eller program.	Berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten och andra intresserade (6 kap. 14 § MB, 8 § mkb-förordningen).

1) Ibland kan det vara lämpligt att utöka samrådsretsen utöver vad som krävs i lag eller förordning. Se vidare 5.2.2. samt under rubrik för respektive samråd.

Samråd vid behovsbedömning med stöd av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ska beträffande planer och program på lokal eller regional nivå ske med länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet. För planer och program på nationell nivå ska samråd ”i stället ske” med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter. Begreppet ”i stället ske” bör inte uppfattas som att myndigheten eller kommunen är förhindrad att bedriva samråd med såväl lokala och regionala som nationella myndigheter när så är lämpligt (6 § mkb-förordningen).

Samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska ske med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmen. Även vid avgränsningen anges att samråd om planer och program på nationell nivå ”i stället” ska

¹³ EG-direktiv 2003/35 reglerar tillämpningen av Århuskonventionen för vissa planer och program som inte omfattas av direktivet om miljöbedömningar av vissa planer och program (2001/42/EG).

ske med Naturvårdsverket och andra berörda centrala förvaltningsmyndigheter (6 kap. 13 § MB).

Det framgår inte entydigt av bestämmelser och förarbeten till lagstiftningen vad som avses med begreppet ”nationell nivå”. Regeringen skriver dock att ”Med begreppet nationell nivå avses en avgränsning av geografisk art snarare än att planen eller programmet i sig beslutas av en nationellt verkande myndighet.” (prop. 2003/04:116 s. 66). I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Med planer och program på nationell nivå bör avses sådana planer och program som geografiskt berör hela eller väsentliga delar av landet eller är av nationellt intresse av andra skäl” (bilaga 1). I de förmodligen relativt få fall som det kan vara tveksamt om en plan ska betraktas som nationell eller inte är det rimligt att ge såväl berörda centrala myndigheter som övriga berörda myndigheter möjlighet att yttra sig i fråga om behovsbedömningen eller avgränsningen.

Det kan i vissa fall vara lämpligt att redan vid behovsbedömningen bjuda in till ett bredare samråd som t.ex. inkluderar icke-statliga organisationer och allmänheten och t.ex. använda sig av hearings eller referensgrupper för att få stöd i att ta ställning till om betydande miljöpåverkan kan antas uppkomma. Det kan vara särskilt lämpligt om det råder osäkerhet om genomförandet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och planen eller programmet bedöms vara av stort intresse för allmänheten.

Även vid samråd om avgränsningen kan det finnas skäl att vidga samrådskretsen utöver vad som krävs i lag och förordning och ge såväl andra berörda myndigheter som allmänheten inklusive icke-statliga organisationer möjlighet att lämna synpunkter på avgränsningen. Ett sådant skäl är att t.ex. miljöorganisationer och hembygdsförbund kan ha specialkunskaper som är användbara vid avgränsningen. Att utvidga samråds-kretsen vid avgränsningen minskar också risken för att i ett senare skede, t.ex. i samband med samrådet om miljökonsekvensbeskrivningen, behöva konstatera att avgränsningen behöver göras om och att miljökonsekvensbeskrivningen som en följd av detta måste omarbetas. Vid betydande miljöpåverkan i annat land kan samma skäl göra det lämpligt att ge myndigheter i det berörda landet möjlighet att lämna synpunkter på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen (Europeiska kommissionen 2004 s. 40, UNECE 1998 artikel 7, Therivel 2004 s. 71). Se även avsnitt 4.1 och 4.3.4 ovan.

I artikel 6 i protokollet om ”strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang” står att ”varje part skall i lämplig utsträckning sträva efter att ge den berörda allmänheten tillfälle att delta vid fastställandet av vilka relevanta uppgifter en miljörapport¹⁴ ska innehålla”¹⁵. I artikel 6 i den s.k. Århuskonventionen står att ”varje part skall sörja för att allmänhe-

¹⁴ Ordet miljörapport används i den svenska översättningen för det dokument som benämns miljökonsekvensbeskrivning i miljöbalken och i denna handbok.

¹⁵ Konventionens och protokollets krav har införlivats i svensk författning bl.a. genom ändringar i 6 kap. miljöbalken samt i mkb-förordningen.

tens deltagande sker på ett på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt”. Genom att låta allmänheten delta i samrådet om avgränsningen kan man samtidigt få en uppfattning om ”allmänhetens intresse” för planen eller programmet vilket är en uppgift som ska tas hänsyn till vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen (prop. 2003/04:116 s. 52, UNECE 2003 artikel 6, UNECE 1998 artikel 6). Se vidare avsnitt 5.2.4 och kapitel 6.

Vid samråd om miljökonsekvensbeskrivningen och planen eller programmet ska samråd ske med berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten och andra intresserade (6 kap. 14 § MB, 8 § mkb-förordningen). Se vidare avsnitt 5.2.5 nedan. Begreppet ”allmänheten” följer definitionen i Århuskonventionen och inbegriper dem som berörs eller kan antas bli berörda eller har intresse av beslutet. I begreppet allmänheten ingår också icke-statliga organisationer som t.ex. miljöorganisationer och hembygdsförbund. I princip finns det således ingen begränsning av samråds-kretsen i detta fall utan den omfattar alla som har intresse av att delta i samrådet. Observera att samråds-kretsen här är vidare än i plan- och bygglagen (1987:10) där det i 4 kap. 3 § står att ”De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett *väsentligt intresse* [vår kursivering] av förslaget ska beredas tillfälle till samråd.” Vad som står ovan inbegriper även allmänheten i ett land som utsätts för gränsöverskridande påverkan om den utsatta staten har meddelat att den önskar genomföra samråd (8 § mkb-förordningen, prop. 2003/04:116 s. 26, Europeiska kommissionen 2004 s. 36, 39, 4 kap. 3 § PBL).

5.2.3 Samråd om behovsbedömningen

Samråd ska ske när bedömningen av om genomförandet av en plan, ett program eller en ändring kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska göras med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (6 § mkb-förordningen). Vilka planer och program som berörs framgår av avsnitt 4.2 och 4.5).

Av underlaget för samråd om behovsbedömning bör myndighetens eller kommunens bedömning av om den aktuella planen eller programmet behöver miljöbedömas eller inte framgå samt på vilka grunder man har kommit fram till detta ställningstagande. Det är särskilt viktigt att dokumentera vilket underlag som har använts och hur man har resonerat i de fall man bedömer att en miljöbedömning inte krävs. I synnerhet gäller det för sådana planer och program för vilka det i princip alltid krävs en miljöbedömning (se tab. 1 avsnitt 4.2).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”En myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program bör ge berörda länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter rimlig tid, i regel minst tre veckor, att yttra sig över om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Plan- eller program-ärendets omfattning och komplexitet bör beaktas då tiden för att senast yttra sig bestäms. Vid begäran om förlängd tid för yttrande bör sådan begäran tillmötesgå om den inte kan anses vara oskälig. På motsvarande sätt kan tiden för att yttra sig förkortas om berörda kommuner, länsstyrelser och myndigheter är överens om detta. När det

är lämpligt bör samrådet om behovsbedömningen kunna ske samtidigt med samrådet om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.” (bilaga 1).

Den bedömning en myndighet eller kommun gör med stöd av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar av om en plan eller ett program ska miljöbedömas, ska redovisas i plan- eller programärendet och göras tillgänglig för allmänheten (6 § mkb-förordningen). I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”När en myndighet eller en kommun redovisar sin bedömning i fråga om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan, bör den ange både resultatet av bedömningen och skälen för bedömningen. Detta gäller både när myndigheten eller kommunen bedömer att en miljöbedömning krävs och inte krävs. Myndigheten eller kommunen bör så snart som möjligt göra denna redovisning tillgänglig för allmänheten.” (bilaga 1) Även för de planer och program som omfattas av 4 § första stycket av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar och som vid behovsbedömningen befins kräva miljöbedömning, är det lämpligt att på samma sätt som anges ovan redovisa att miljöbedömning krävs och på vilka grunder.

Hur resultatet av behovsbedömningen ska offentliggöras får avgöras från fall till fall. I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Det bör dock åtminstone göras tillgängligt för allmänheten genom myndighetens eller kommunens hemsida och anslagstavla.” (bilaga 1) Det är lämpligt att resultatet av behovsbedömningen redovisas så snart som möjligt efter det att behovsbedömningen utförts. Det är också lämpligt att de myndigheter och kommuner som deltagit i samrådet underrättas särskilt om slutsatserna av behovsbedömningen (6 § mkb-förordningen). Vidare är det lämpligt att det framgår av redovisningen vad samtliga aktörer i samrådet har haft för uppfattning beträffande om miljöbedömning krävs eller inte. Detta är särskilt angeläget om samrådsgruppen inte har varit enig.

5.2.4 Samråd om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen

Den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program ska hålla samråd om *vad* miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla samt om miljökonsekvensbeskrivningens *omfattning* och *detaljeringsgrad* (6 kap. 12–13 §§ MB). Beträffande hur avgränsningen kan genomföras och med vilka som samråd ska ske se vidare kapitel 6 respektive avsnitt 5.2.2.

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Myndighetens eller kommunens förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen bör framgå av underlaget till samrådet om avgränsningen. Det bör även framgå vilka skäl som ligger bakom förslaget till avgränsning samt hur myndigheten eller kommunen har resonerat med beaktande av det som står i 6 kap. 12–13 §§ miljöbalken.” (bilaga 1) Vidare står där att ”När det är lämpligt bör samrådet om avgränsningen kunna ske samtidigt med samrådet om behovsbedömningen enligt 6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.” (bilaga 1)

Av 6 kap. 12 § miljöbalken framgår vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. I miljökonsekvensbeskrivningen ska den *betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra* identifieras, beskrivas och bedömas. *Rimliga alternativ* med hänsyn till planens eller programmet syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras beskrivas och bedömas. Se vidare avsnitt 6.2 och 7.2. Vid bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla bör särskilt 6 kap. 12 § andra stycket 6 miljöbalken beaktas, eftersom det är den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra avseende de aspekter som räknas upp där som ska identifieras, beskrivas och bedömas. Vidare är frågan om alternativ en central fråga vid avgränsningen eftersom valen av alternativ kan påverka vilken betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra.

För att kunna fokusera på det som har störst betydelse ur miljösynpunkt och för att använda resurserna kostnadseffektivt behöver dessutom miljökonsekvensbeskrivningens *omfattning och detaljeringsgrad* begränsas. Vid den processen ska man beakta 6 kap. 13 § miljöbalken. Där framgår det att innehållet kan avgränsas till att omfatta de uppgifter som är *rimliga* med hänsyn till ett antal uppräknade punkter. Se vidare avsnitt 6.3.

I Naturvårdsverkets allmänna råd står följande när det gäller tiden för samråd om avgränsningen: ”Den kommun eller myndighet som genomför en miljöbedömning bör ge rimlig tid för samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen, dock minst tre veckor. Beroende på typ av plan eller program kan avgränsningen och samrådet om avgränsningen behöva vara mer eller mindre utsträckt i tiden. Plan- eller programärendets omfattning och komplexitet bör beaktas då tiden för att senast yttra sig bestäms. Vid begäran om förlängd tid för yttrande bör sådan begäran tillmötesgå om den inte kan anses vara oskälig. På motsvarande sätt kan tiden för att yttra sig förkortas om berörda kommuner, länsstyrelser och myndigheter är överens om detta.” (bilaga 1)

Beroende på vilken typ av plan eller program det är fråga om kan dock avgränsningen och samrådet om avgränsningen behöva vara mer eller mindre utsträckt i tiden. Det är i första hand vid samråd om planer och program av mer strategisk och övergripande karaktär som tiden för samråd kan behöva vara mer utsträckt i tiden. För mindre och mer specificerade planer och program är alternativen i regel färre och avgränsningen avseende alternativ enklare att genomföra. Det kan också i vissa fall vara enklare att avgränsa vilka sakfrågor som berörs än vilka alternativ som är rimliga även om det som nämnts ovan finns en koppling mellan rimliga alternativ och vilka frågor som kan antas ge upphov till betydande miljöpåverkan. I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid förändring av miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning bör samrådskretsen informeras. Vid betydande förändringar av avgränsningen bör samrådet göras om.” (bilaga 1)

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är en mycket viktig del av miljöbedömningsprocessen eftersom det då avgörs vad som ska beskrivas och bedömas. En allt för snäv avgränsning kan göra att alternativa utformningar av en plan eller ett program utesluts på förhand. Å andra sidan kan en alltför vid avgränsning innebära att för lite fokus hamnar på de faktorer som medför betydande miljöpåverkan och att resurser satsas på att studera frågor som har liten eller ingen relevans i sammanhanget (Europeiska kommissionen 2004 s. 40). Se vidare avsnitt 6.3 och 7.2.

5.2.5 Samråd om plan eller program och tillhörande miljökonsekvensbeskrivning

Samråd ska också ske när det finns ett färdigt förslag till plan eller program med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning ska informera om hur berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten och andra intresserade kan ta del av miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program så att de kan delta i samrådet. Information ska också lämnas om hur och inom vilken tidsram synpunkter kan lämnas. Vidare ska de som önskar yttra sig ges skäligen tid för yttrande (6 kap. 14 § MB, 8 § mkb-förordningen, prop. 2003/04:116 s. 26, 42). Se vidare avsnitt 5.2.2 och 5.3.1.

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Tiden för att yttra sig över upprättad miljökonsekvensbeskrivning bör vara minst lika lång som tiden för samrådet om planen eller programmet, dock minst tre veckor. Ju mer omfattande och komplext plan- eller programärendet är, desto längre bör tiden för yttrande över miljökonsekvensbeskrivningen vara. Särskilda omständigheter såsom jul- och sommarledigheter bör beaktas då tiden för att yttra sig anges. Vid begäran om förlängd tid för att yttra sig bör sådan begäran tillmötesgå om den inte kan anses vara oskälig”. Särskilt små organisationer och ideella organisationer med låg eller ojämn bemanning kan ha svårt att delta i samrådet under sådana perioder under året (bilaga 1, Europeiska kommissionen 2004 s. 37).

Miljökonsekvensbeskrivningen samt synpunkter från samrådet ska beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering (6 kap. 16 §). Det gäller även det som framkommit vid samråd med annan stat. Med beaktas menas att synpunkterna ska tas under övervägande. Hur synpunkterna har beaktats ska myndigheten eller kommunen som upprättar planen eller programmet redovisa i en särskild sammanställning. Kommunen eller myndigheten ska bl.a. också redogöra för hur bedömningen genomförts och vilka skäl som ligger bakom val av olika alternativ. Det finns dock inget krav på att en myndighet eller kommun måste tillgodose synpunkterna eller välja det miljömässigt bästa alternativet (Europeiska kommissionen 2004 s. 42, prop. 2003/04:116 s. 68). Se vidare kapitel 7–8 och 10 nedan.

5.2.6 Samråd vid betydande miljöpåverkan i annat land

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet när det gäller samråd om gränsöverskridande betydande miljöpåverkan både när det gäller verksamheter och åtgärder och planer och

program (6 kap. 6 och 15 §§ MB)¹⁶. När en myndighet eller kommun upprättar en plan eller ett program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska Naturvårdsverket informera det landets ansvariga myndighet om innehållet i planen och miljökonsekvensbeskrivningen¹⁷. Om den berörda staten begär det ska samråd ske avseende den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan. Samrådet ska inledas så snart miljökonsekvensbeskrivningen färdigställts (6 kap.15 § MB, 9 och 10 §§ mkb-förordningen, Europeiska kommissionen s. 40–42, UNECE 2003 artikel 10).

Länsstyrelsen och andra statliga myndigheter som får kännedom om att en plan eller ett program som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land ska informera Naturvårdsverket om detta (11 § mkb-förordningen). Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd bör det ”ske så snart som möjligt, senast vid samråd om avgränsning, så att den berörda staten kan underrättas av Naturvårdsverket före eller åtminstone senast i samband med att förslaget till plan eller program görs tillgängligt för allmänheten enligt 6 kap. 14 § miljöbalken” (bilaga 1).

Kravet på samråd med andra länder avser i första hand förslag till plan- eller program med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning (se 5.2.5 ovan). Det kan vara lämpligt att ge det berörda landets myndigheter samma förutsättningar att delta i samrådet om avgränsningen som svenska berörda myndigheter. Om samråd begärs ska länderna komma överens om de närmare arrangemangen för genomförandet av samrådet för att säkerställa att utsedda myndigheter och allmänheten i det aktuella landet informeras och ges möjlighet och rimlig tid att yttra sig (10 § mkb-förordningen, prop. 2003/04:116 s. 26, Europeiska kommissionen 2004 s. 41–43, UNECE 2003). Se även avsnitt 5.2.2 ovan.

Vad som är en ”rimlig” tidsram för det enskilda samrådet ska kommas överens om med det land som berörs. Observera att det i regel är extra tidskrävande när samrådet även omfattar samråd med myndigheter, organisationer och allmänhet i ett annat land. Myndigheten eller kommunen som upprättar eller ändrar planen eller programmet bör därför räkna med extra tid för dessa internationella samråd.

Det är vidare lämpligt att kommuner som upprättar eller ändrar planer eller program som vid genomförandet kan antas medföra betydande miljöpåverkan i andra länder så tidigt som möjligt informerar länsstyrelsen om detta. Enligt protokollet om strategiska miljöbedömningar ”skall upphovsparten på ett så tidigt stadium som möjligt innan

¹⁶ Regeringen kan efter Naturvårdsverkets anmälan besluta att uppgifterna beträffande miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang i det enskilda fallet ska fullgöras av annan myndighet (9 § mkb-förordningen).

¹⁷ I konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo-konventionen) står i artikel 3 att samråd ska ske vid verksamhet som kan antas orsaka betydande *skadlig* gränsöverskridande påverkan (vår kursivering) (UNECE 1991).

planen eller programmet antas underrätta den utsatta parten” om att en plan eller ett program kan antas medföra gränsöverskridande betydande miljöpåverkan (10 § mkb-förordningen, Europeiska kommissionen 2004 s. 41, UNECE 2003 artikel 10).

Den myndighet eller kommun som upprättar en plan eller ett program eller genomför en ändring som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land, och därför kan bli föremål för samråd med en annan stat, kan ta kontakt med Naturvårdsverket för att diskutera behov och omfattning av underlag för sådant samråd. I vissa fall kan översättning av dokument behövas, vilket bestäms i samråd med den berörda staten.

5.3 Genomförandet av samråd

5.3.1 Ansvar och information om samråd

Ansvar för att se till att samråd sker har den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program. Det gäller alla typer av samråd med undantag för samråd om påverkan i ett annat land (se 5.2.6). I ansvaret ingår att informera, ta fram underlag, genomföra, dokumentera samt att dra slutsatser från samrådet och samrådsunderlaget. Regionala och centrala myndigheter kan med förmedlande av sakkunskap och underlagsmaterial utgöra stöd vid de olika samråden som ingår i miljöbedömningsprocessen (se avsnitt 3.3 och 8.5.2).

I 6 kap. 14 § miljöbalken står det att den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning ska göra den och förslaget till plan eller program ”tillgängliga”. I och med att handlingarna lämnas ut på begäran är de tillgängliga, men för att det ska vara meningsfullt med ett krav på tillgänglighet måste givetvis den som kan tänkas vilja delta i samrådet få kännedom om samrådet och förslagen. Information om samrådet om miljökonsekvensbeskrivningen kan lämpligen samordnas med information om planen eller programmet (prop. 2003/04 s. 42–43).

I det allmänna rådet står att ”Hur miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program ska göras tillgängliga får avgöras från fall till fall med beaktande av syftet med samrådet. I många fall är det lämpligt att annonsera om samrådet i media. Information om samrådet bör åtminstone ske genom kommunens eller myndighetens hemsida och anslagstavla.” (bilaga 1)

När det är en liten avgränsad grupp som kan tänkas vara intresserade av en plan eller ett program är det förhållandevis enklare att nå dem som kan vara intresserade av att delta i samrådet. Det kan vara lämpligt att direkt via brev, e-post eller telefon informera den allmänhet och de icke-statliga organisationer som bedöms vara särskilt berörda eller intresserade av planen eller programmet om samrådet. Vid behov kan information om samråd också ske via t.ex. lokaltidningar, lokalradio, flygblad, affischering etc. Information om samråd kan även ske med hjälp av kungörelseförfarande.

När den potentiella samrådsgruppen är stor eller utspridd, som t.ex. vid regionala och nationella planer och program är det givetvis betydligt svårare att nå ut till alla med information om samråd. Samtidigt är det också svårare att bedriva samråd i form av t.ex. möten. Information, diskussion och möjlighet att lämna synpunkter via hemsidor är en möjlighet vid den typen av planer och program och används t.ex. av Europeiska kommissionen.

Det kan ibland vara svårt att få allmänheten intresserad av att delta i samråd vid framtagande av planer och program av mer strategisk karaktär. Den typen av planer och program kan uppfattas ligga för långt ifrån de vardagliga frågorna, vara för abstrakta och ligga för lång fram i tiden för att engagera andra än en begränsad och icke-representativ del av allmänheten. Det kan därför vara lämpligt att tidigt i processen försöka identifiera allmänhetens roll i det enskilda fallet, möjliga representanter och intressenter, på vilket sätt allmänheten kan involveras i processen samt vilka förväntningarna är på allmänhetens deltagande i det aktuella fallet (Therivel 2004 s. 72–73, de Laval 2002).

Det är viktigt att de som deltar i samrådet vet förutsättningarna för samrådet och vilka regler som gäller. De som deltar i samrådet behöver känna till hur samrådet kommer in i plan- eller programprocessen, syftet med samrådet etc. Kunskaper om hur program- eller planprocessen ser ut är i regel bristfällig bland samrådsdeltagarna. Den som ansvarar för samrådet kan därför behöva förklara ordentligt hur processen ser ut och vilka möjligheter de som deltar i samrådet har att påverka planen eller programmet (de Laval 2002).

Informationen om samrådet, bör för att det ska bli effektivt, innehålla uppgifter om:

- syftet med samrådet och dess roll i plan- eller programprocessen
- vad samrådet avser, inklusive myndighetens eller kommunens förslag till beslut
- på vilket sätt det är möjligt att delta i samrådet och när
- hur man kan ta del av underlagsmaterial¹⁸
- under vilken tidsperiod det är möjligt att lämna synpunkter¹⁸.

5.3.2 Hur samråd kan bedrivas

Det finns inte några närmare bestämmelser om hur samråden ska bedrivas, men samråden har, som nämnts ovan, en viktig roll att spela, varför de bör genomföras på ett medvetet och ansvarsfullt sätt. Hur mycket tid och resurser som läggs ner på att planera och genomföra ett samråd bör relateras till ärendets storlek och komplexitet samt till intresset för att delta i samrådet.

På samma sätt som man lägger ner tid och möda på att planera och genomföra de mer tekniska delarna i plan- eller programprocessen bör man planera och genomföra sam-

¹⁸ Hur berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten kan ta del av underlagsmaterial samt hur och inom vilken tidsram synpunkter kan lämnas ska alltid anges vid samråd om mkb:n och förslaget till plan eller program (8 § mkb-förordningen).

rådet med omsorg. Ett sätt att bedriva samråd är med hjälp av en processledare eller dialogsamordnare. Det är en person som leder samrådsarbetet och som kan arbeta helt fristående från parterna. Dialogsamordnaren kan därmed på ett opartiskt sätt leda samrådet, stötta alla parter och sammanställa resultatet. En kommunikationsplan för program- och planarbetet kan stödja samrådsprocessen (de Laval 2002). Se vidare avsnitt 3.1 angående kommunikationsplan.

Lämpliga sätt att bedriva samråd varierar beroende på typ av plan eller program och typ av samråd. Samrådets utformning bör därför anpassas till det enskilda fallet. De olika sätten att bedriva samråd kan i många fall med fördel kombineras. Tabell 4 nedan innehåller en sammanställning över några metoder/verktyg för samråd samt deras starka och svaga sidor (Europeiska kommissionen 2004 s. 39–40, 42, UNECE 2007 s. 117¹⁹).

Som framgår av tabell 4 nedan möjliggör användandet av metoderna/verktygen olika saker från ren information till gemensam problemlösning. Avgörande för vad olika metoder och verktyg kan bidra med, vad de kostar etc. är givetvis *hur* de genomförs respektive används. Tabellen avser att indikera hur det är i normalfallet.

Utifrån graden av allmänhetens delaktighet och inflytande kan man göra en indelning enligt tabell 5 nedan (International Association for Public Participation www.iap2.org).

Samråd om planer och program har mycket gemensamt med samråd om projekt men det är viktigt att notera att planer och program ofta är mer strategiska och visionära samt syftar till att hantera komplexa samband, medan beskrivningen av projekt oftast är betydligt mer konkret och detaljerad.

¹⁹ En mer ingående beskrivning av verktygen samt deras starka och svaga sidor finns i UNECE 2007 s. 197–206.

Tabell 4. Olika sätt att bedriva samråd – fördelar och nackdelar

Sätt att bedriva samråd med allmänheten	Möjliggör...			Nyckelfaktorer		
	Tillhandahållande av information	Insamlade av kommentarer	Gemensam problemlösning	Vanlig kostnad för genomförande	Förmåga till problemlösning	Lätthet att kommentera
Tryckt material som inbjuder till kommentarer	✓	✓		\$		☺
Utställningar	✓	✓		\$		☹
Bemannade utställningar	✓	✓	✓	\$\$	•	☺
Telefonupplysning	✓	✓		\$		☺
Internet/webbaserat samråd	✓	✓	✓	\$	•	☹
Guidade turer	✓	✓	✓	\$\$		☺
Frågeformulär/enkäter		✓		\$\$		☺
Undersökningar/kartläggningar		✓		\$\$		☺
Offentliga stormöten	✓	✓		\$		☹
Arbetsgruppsmöten/workshops	✓	✓	✓	\$	••	☺
Rådgivande kommittéer t.ex. expertkommittéer	✓	✓	✓	\$	••	☺

Tabell modifierad efter UNECE 2007 s. 117. **Teckenförklaring:** ✓ Användningsområde, \$ Låg kostnad för genomförande, \$\$ Hög kostnad för genomförande, • Liten möjlighet till problemlösning, •• Stor möjlighet till problemlösning, ☹ Måttligt enkelt att kommentera, ☺ Enkelt att kommentera.

För att bl.a. kunna beakta inkomna synpunkter vid samråden är det mycket viktigt att dokumentera dem ordentligt. Det är därför lämpligt att löpande dokumentera bl.a.:

- hur det har informerats om samrådet
- vilket underlag som har funnits för samrådet
- hur själva samrådet har bedrivits
- hur synpunkter, förslag och alternativ som framkommit under samrådet har hanterats och bedömts
- varför man har valt de alternativ man har valt och inte andra alternativ.

Tabell 5. Olika grad av inflytande och olika samrådsmetoder



Informera	Konsultera	Göra delaktig	Samarbeta	Bemyndiga
Mål: Att förse allmänheten med opartisk information för att underlätta förståelsen av problem, alternativ, möjligheter och/eller lösningar.	Mål: Att få synpunkter från allmänheten avseende analys, alternativ och/eller beslut.	Mål: Att arbeta direkt med allmänheten genom hela processen för att se till att allmänhetens intresse och önskemål klargörs och beaktas.	Mål: Att tillsammans med allmänheten ta fram varje alternativ och beslut.	Mål: Att överlämna till allmänheten att fatta beslut.
Löfte till allmänheten: Vi förser er med information.	Löfte till allmänheten: Vi förser er med information, lyssnar till era intressen och önskemål samt ger feedback på hur allmänhetens synpunkter påverkat besluten.	Löfte till allmänheten: Vi kommer att arbeta tillsammans med er för att se till att allmänhetens intressen och önskemål påverkar utvecklingen av alternativ samt redovisa hur allmänhetens medverkan påverkat besluten.	Löfte till allmänheten: Vi kommer att vända oss till er för direkta råd och idéer vid formulering av lösningar samt införliva era råd och rekommendationer i besluten i så stor utsträckning som möjligt.	Löfte till allmänheten: Vi kommer att genomföra det ni beslutar.
Exempel på metoder: Faktablad Websidor Öppet hus/Utställningar	Exempel på metoder: Fokusgrupper Undersökning/kartläggning Offentliga störmöten	Exempel på metoder: Workshops Rådgivande omröstning	Exempel på metoder: Rådgivande kommittéer Konsensus-skapande Gemensamt beslutsfattande	Exempel på metoder: Olika typer av omröstningsförfarande med allmänheten som beslutande.

Tabell efter International Association for Public Participation, www.iap2.org

Att särskilt tänka på vid samråd

- Samråden bör ske i en öppen och deltagande process och bidra till att planer och program blir av god kvalitet och väl förankrade hos olika grupper i samhället.
- Ansvaret för samrådet har den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar planen eller programmet. Det gäller alla samråd utom vid samråd om miljöpåverkan i annat land.
- Genomför samråden så tidigt som möjligt och innan lösningar till olika alternativ har skett.
- Se till att det framgår av samrådsunderlaget vad som föreslås och vilka överväganden som ligger bakom förslaget och val av alternativ.
- Se till att den aktuella samrådskretsen nås av information om samrådet. Observera den breda definitionen av allmänheten.
- Dokumentera samrådsprocessen samt resultat och slutsatser från samrådet.
- Ny kunskap som framkommer vid samråd kan göra det lämpligt eller till och med nödvändigt att göra om moment i miljöbedömningen, t.ex. ett samråd.
- Använd de metoder för samråd som är lämpliga utifrån vilken typ av samråd och plan eller program det är fråga om samt utifrån samrådskretsens sammansättning.
- Se till att det ges skäligen tid till att lämna synpunkter.
- Överväg möjligheten att samordna olika samråd, t.ex. samråd om behovsbedömning med samråd om avgränsning och samråd enligt miljöbalken med samråd enligt annan lagstiftning.
- Samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen kan behöva vara mer eller mindre utsträckta i tiden.
- Kommuner ska informera länsstyrelsen och länsstyrelsen ska informera Naturvårdsverket om planen eller programmet kan antas ge upphov till betydande miljöpåverkan i annat land. Det bör ske så tidigt som möjligt i processen, dock senast i samband med samråd om avgränsningen.

6 Avgränsning av mkb:n

Detta kapitel handlar om syftet med avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och hur den ska, bör och kan genomföras. För information om samråd om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningar se avsnitt 5.2.4.

6.1 Syftet med avgränsning

Den myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som ska miljöbedömas ska också göra en avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll beträffande omfattning och detaljeringsgrad. Syftet med avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är bl.a. att koncentrera arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen på de miljöfrågor som är mest relevanta för den aktuella planen eller programmet. Avgränsningen gör miljökonsekvensbeskrivningen mer lättillgänglig och att man kan undvika onödigt arbete. Fokus ska ligga på den positiva och negativa *betydande miljöpåverkan* som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra (6 kap. 12–13 §§ MB, Europeiska kommissionen 2004 s. 27–28, prop. 2003/04:116 s. 26).

Risken med en för omfattande och spretig miljökonsekvensbeskrivning är att den blir överskådlig, tar onödigt mycket resurser i anspråk och försvårar möjligheten att genomföra väl fungerande samråd (Europeiska kommissionen 2004 s. 27–28, UNECE 2007 s. 68–69). Det blir därmed också svårare att uppnå syftet med miljökonsekvensbeskrivningen: att utgöra beslutsunderlag för planen eller programmet. En välfokuserad och överskådlig miljökonsekvensbeskrivning däremot ökar transparensen i processen, gör att planeringen blir effektivare och medför att planen eller programmet får ökad legitimitet.

6.2 Avgränsning av mkb:ns innehåll

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen handlar om:

1. vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla
2. hur omfattande och detaljerad den ska vara (6 kap. 12–13 § MB).

Vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla regleras i 6 kap. 12 § miljöbalken. Se vidare 8.6. Där framgår att i miljökonsekvensbeskrivningen ska den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas.

Vilka alternativ som är rimliga påverkar vilken betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma. Om syftet med planen eller programmet kan uppnås med ett rimligt alternativ som är förhållandevis bra ur miljösynpunkt och inte bedöms medföra andra

påtagliga negativa konsekvenser kan andra alternativ som är sämre ur miljösynpunkt uteslutas. Det i sin tur kan innebära att den förväntade betydande miljöpåverkan kan reduceras varvid miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, omfattning och detaljeringsgrad kan begränsas. Se vidare kapitel 7.

Punkterna uppräknade i 6 kap. 12 § miljöbalken får endast uteslutas om de inte är relevanta för planen eller programmet eller om det inte är fråga om betydande miljöpåverkan. Skälen för att utesluta dem bör dock redovisas. I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Bedömningen av om de aspekter som anges i 6 kap. andra stycket 6 är relevanta eller inte för den aktuella planen eller programmet och om det är fråga om betydande miljöpåverkan bör redovisas och motiveras. Redovisningen bör dock kunna göras kortfattad om skälen för att inte inkludera aspekten eller området i miljökonsekvensbeskrivningen är uppenbara.” (bilaga 1) Det är rimligt att vara särskilt noggrann med redovisningen av de områden och aspekter som inte bedöms vara relevanta eller medföra betydande miljöpåverkan.

Av 6 kap. 12 § andra stycket 5 och 6 miljöbalken framgår att miljökonsekvensbeskrivningen bl.a. ska innehålla (se även avsnitt 5.2.4 ovan och 8.6 nedan):

- ”en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn har beaktats i planen eller programmet” (punkt 5)
- ”en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter” (punkt 6).

Miljökonsekvensbeskrivningen ska, som framgår ovan, fokusera på den betydande miljöpåverkan genomförandet av en plan, ett program eller en ändring av en plan eller ett program kan antas medföra. I planeringens tidiga skeden kan det emellertid vara svårt att avgöra vad som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se avsnitt 4.3.1). Om så är fallet bör man i första hand försöka undanröja sådan osäkerhet genom att skaffa mer information. Kvarstår osäkerheten är det i sig skäl att ta med sådana frågor i miljökonsekvensbeskrivningen för att eventuellt i ett senare skede då man har mer kunskap göra avgränsningen snävare och avföra vissa av frågorna från miljökonsekvensbeskrivningen. Se även avsnitt 4.3.4.

6.3 Avgränsning av mkb:ns omfattning och detaljeringsgrad

Förutom att avgöra vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla så ska omfattningen och detaljeringsgraden av innehållet avgränsas utifrån vad som är *rimligt* med hänsyn till olika aspekter. Betoningen på att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska vara rimliga är viktig. Det innebär dock inte att den som utarbetar miljö-

konsekvensbeskrivningen kan välja att utesluta någon eller några av punkterna i 6 kap. 12 § miljöbalken. Frågor och aspekter kan endast uteslutas om man kan visa att de inte är relevanta eller inte har med betydande miljöpåverkan att göra (prop. 2003/04:116 s. 41).

Enligt 6 kap. 13 § miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen ”innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap,
2. planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad,
3. allmänhetens intresse, och
4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder”.

Nedan följer en genomgång av de fyra ovan nämnda punkterna.

6.3.1 Uppgifter som är rimliga med hänsyn till bedömningsmetoder och aktuell kunskap

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till bedömningsmetoder och aktuell kunskap (6 kap. 13 § 1 MB). I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”De verktyg och metoder som bedöms mest lämpliga för ändamålet” bör användas för att genomföra avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen (bilaga 1). Det kan t.ex. gälla avgränsningar avseende indata, vilken bedömningsmetod som ska användas för vad som är betydande påverkan (t.ex. skala och bedömningsgrunder), metoder för tillkommande utredningar, metoder för hur själva bedömningen görs och metoder för hur alternativ vägs mot varandra. Ju fler avgränsningar man lyckas identifiera och kommunicera i samråd, desto tydligare blir processen och desto smidigare kommer den att löpa.

I första hand bör befintliga metoder och verktyg användas. Ofta kan dock en viss anpassning behöva göras till den specifika miljökonsekvensbeskrivningen. Om lämpliga metoder saknas är det viktigt att ta upp det i samrådet för att klargöra om så är fallet och hur situationen ska hanteras.

I det allmänna rådet står att ”Med *aktuell kunskap* bör avses den samlade kunskap som finns i samhället inom ett visst område. Kommunen eller myndigheten bör i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen kunna använda all befintlig relevant kunskap, även sådan som är framtagen för andra syften.” (bilaga 1) Det är rimligt att se begreppet kunskap i vid mening och inkludera såväl faktakunskap om enskildheter som samlad kunskap inom större områden som kan omsättas i ett agerande.

Använd i första hand den samlade kunskap som redan finns i samhället, t.ex. hos länsstyrelser, kommuner, intresseorganisationer, universitet och högskolor, allmänheten och i den samlade litteraturen. Befintlig kunskap kan dock behöva sammanställas och bearbetas så att den blir mer användbar för miljökonsekvensbeskrivningen. När viktiga

uppgifter saknas eller är inaktuella behöver den befintliga kunskapen kompletteras med ny kunskap i form av t.ex. undersökningar av olika slag, som inventering av flora och fauna, uppgifter om bullernivåer, partikelhalter, människors hälsa eller kulturhistoriska särdrag. I första hand är det dock befintlig kunskap som bör användas (prop. 2003/04:116 s 26, 39, 53 Europeiska kommissionen 2004 s. 27, 45).

6.3.2 Uppgifter som är rimliga med hänsyn till planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad

De uppgifter som tas fram inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning ska vara rimliga med hänsyn till planens eller programmets detaljeringsgrad (6 kap. 13 § 2 MB). Är det en plan eller ett program på en mer övergripande nivå, exempelvis ett regionalt utvecklingsprogram eller ett regionalt tillväxtprogram bör och kan inte miljökonsekvensbeskrivningen göras lika detaljerad som om det handlar om planer eller program som är mer avgränsade både geografiskt och ämnesmässigt som t.ex. detaljplaner, energiplaner och avfallsplaner. Den hierarkiska nivån påverkar inte bara hur detaljerad miljökonsekvensbeskrivningen kan och bör vara utan också vilken typ av frågor som lämpligen hanteras. I miljökonsekvensbeskrivningar avseende planer och program på övergripande nivå behandlas ofta effekterna av större strukturer och system medan detta inte är möjligt eller lämpligt i t.ex. detaljplaner (prop. 2003/04:116 s. 26, 65, Europeiska kommissionen 2004 s. 23, 27–28).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”En plan eller ett program bör konsekvensbeskrivas med den precision som planen eller programmet medger. Ju mer detaljerad planen eller programmet är, desto mer preciserad kan miljökonsekvensbeskrivningen göras. Öprecisa planer och program som t.ex. medger många möjliga utvecklingsvägar kan, beroende på de osäkerheter i effekter det medför, behöva en mer omfattande miljökonsekvensbeskrivning för att bedöma effekterna av genomförandet. Miljökonsekvensbeskrivningen kan vid sådana planer och program t.ex. behöva baseras på jämförelsealternativ som grundas på alternativa prognoser eller scenarier.” (bilaga 1) Det kan vara särskilt lämpligt att för sådana typer av planer och program beskriva möjlig miljöpåverkan med hjälp av t.ex. scenarioteknik samt att beskriva osäkerhet i bedömningar och antaganden med hjälp av t.ex. osäkerhetsanalys, riskanalys och känslighetsanalys. Se vidare avsnitt 8.4 och 8.7 .

6.3.3 Uppgifter som är rimliga med hänsyn till allmänhetens intresse

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till allmänhetens intresse (6 kap. 13 § 3 MB). I artikel 7 i protokollet om ”strategiska miljöbedömningar till konventionen²⁰ om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang”, som Sverige har ratificerat, står att miljörapporten ska innehålla de uppgifter som är rimliga med beaktande av ”allmänhetens intresse och det beslutande organets informationsbehov” (UNECE 2003 artikel 7, UNECE 2007 s. 67–68). EG-direktiv 2001/42 saknar hänvisning till ”allmänhetens intresse” och ”det beslutande organets informationsbehov” (prop. 2003/04:116 s. 53).

²⁰ Konventionen brukar benämnas Esbo-konventionen och protokollet SEA-protokollet.

Med allmänheten avses inte bara de som berörs eller kan antas bli berörda av planen eller programmet utan alla som kan ha intresse av planen eller programmet, inklusive icke-statliga organisationer (prop. 2003/04:116 s. 26). Se vidare 5.2.2. ovan. Vissa planer och program röner inte särskilt stort intresse hos allmänheten. Det kan bero på att de är mycket övergripande till sin karaktär eller att de berör endast några få. Andra planer och program berör många eller är kontroversiella. En plan eller ett program kan beröra allmänheten genom att ställa krav på den enskilde individen, t.ex. en avfallsplan. En detaljplan kan innebära intrång eller en stor förändring för den enskilde.

För att allmänheten på ett fullgott sätt ska kunna delta i samrådet bör bedömningen av de frågor som är av betydelse för allmänheten vara ordentligt analyserade och resultaten som presenteras i miljökonsekvensbeskrivningen begripliga för allmänheten. Frågorna bör också belysas ur allmänhetens perspektiv och intressen. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla de uppgifter som är ”rimliga” med hänsyn till allmänhetens intressen bör myndigheten eller kommunen försöka bedöma vilket intresse planen eller programmet kan ha för allmänheten (UNECE 2007 s. 79, 87–93, 6 kap. 13 § 3 MB).

Vid osäkerhet om allmänhetens intresse kan man lämpligen utnyttja erfarenheter av allmänhetens engagemang och reaktioner vid framtagandet av liknande planer och program inom den egna myndigheten eller kommunen och vid behov även andra kommuners eller myndigheters erfarenheter. Ett annat sätt att försöka ta reda på allmänhetens intresse kan vara att höra med olika intresseorganisationer om deras eventuella intresse för den aktuella planen eller programmet. Genom att myndigheten eller kommunen informerar allmänheten om att genomförandet av planen, program eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att en miljöbedömning ska genomföras ger man även allmänheten möjlighet att visa sitt intresse.

Vilket intresse allmänheten har för en viss plan eller program bör undersökas tidigt i processen, senast i samband med samråd om avgränsningen, för att det ska vara möjligt att ta hänsyn till det då miljökonsekvensbeskrivningen utarbetas. Ett lämpligt sätt att få reda på allmänhetens intresse kan vara att bjuda in till ett brett samråd vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och att då även inkludera allmänheten även om det inte finns något sådant krav i lagstiftningen (se ovan kap. 5, särskilt avsnitt 5.2.2 och 5.2.4).

6.3.4 Uppgifter som är rimliga med hänsyn till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med annan prövning

Vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, omfattning och detaljeringsgrad ska även hänsyn tas till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder (6 kap. 13 § 4 MB). Vissa frågor behandlas i flera planer och program som kan skilja sig åt beträffande detaljeringsgrad, inriktning och geografisk avgränsning. När det är möjligt bör man utnyttja resultat från arbetet med miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning av andra planer och program eller projekt samt sam-

ordna bedömningsarbetet mellan olika planer, program och projekt. För att kunna använda uppgifter och resultat från tidigare miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar måste uppgifterna givetvis vara aktuella, riktiga och relevanta samt sättas in i sammanhanget för den aktuella miljöbedömningen (6 kap. 22 § MB, Europeiska kommissionen 2004 s. 23, 27–28).

Genom att utnyttja resultat från tidigare arbete med miljökonsekvensbeskrivningar och ta hänsyn till att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder kan dubbelarbete undvikas och arbetet genomföras i det sammanhang och på den hierarkiska nivå som är lämpligast (6 kap. 22 § MB, prop. 2003/04:116 s. 25–26, 46, 66, 69; Europeiska kommissionen 2004 s. 23, 27–28).

Syftet att undvika dubbelarbete bör inte tolkas så att frågor som är relevanta i en plan får uteslutas bara för att de också behandlas i en annan plan. Att frågor bedöms bättre i samband med prövning av en annan plan eller program bör snarare tolkas som att vissa frågor p.g.a. sin detaljeringsnivå hanteras bäst på en översiktlig nivå medan andra hanteras bäst på en mer detaljerad nivå. Det är viktigt att detta inte tillämpas så att väsentliga frågor skjuts neråt i det hierarkiska systemet och behandlas på en detaljerad nivå där de övergripande strukturer som orsakar problemen inte kan ändras. På en lägre hierarkisk nivå är i regel lösningarna fler och alternativen färre. Man ska således inte t.ex. avstå från att göra en grundlig miljökonsekvensbeskrivning av delar av en översiktsplan när så är möjligt med hänvisning till att man planerar att göra detaljplaner över dessa områden (se avsnitt 1.2 och 7.3).

Här finns också en koppling till avsnittet 6.3.2 ovan där det står om detaljeringsgraden av miljökonsekvensbeskrivningen på olika hierarkiska nivåer. Genom att sätta in planen eller programmet i sitt sammanhang blir det lättare för den som läser miljökonsekvensbeskrivningen att förstå i vilket sammanhang som planen verkar och därmed också dess avgränsning. När en avgränsning görs utifrån denna aspekt kan det vara lämpligt att beskriva både hur planen eller programmet påverkar andra planer och program och hur andra planer och program påverkar den aktuella planen eller programmet (prop. 2003/04:116 s. 65–66, Europeiska kommissionen 2004 s. 22–23).

6.4 Olika steg i avgränsningen av mkb:n

Beroende på vilken typ av plan eller program det är fråga om kan avgränsningen och samrådet om avgränsningen behöva vara mer eller mindre utsträckt i tiden. Se vidare avsnitt 5.2.4 om samråd om avgränsningen.

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen kan delas upp i fyra olika moment. Beskrivningen av avgränsningen som en process i fyra olika steg eller moment ska ses som ett stöd för hur man kan se på avgränsningen och arbeta med den. Indelningen bör således inte tolkas som att man bör avsluta ett moment innan man påbörjar arbetet med nästa. I praktiken kommer det visa sig att det ofta är lämpligt eller nödvändigt att

gå tillbaka och komplettera ett tidigare steg i processen för att komma vidare med ett senare steg och att det kan vara lämpligt att arbeta med flera steg parallellt.

Avgränsningen kan delas upp i följande moment:

1. insamling och sammanställning av relevant bakgrundsinformation
2. bedömning av vilka rimliga alternativ som är aktuella för planen eller programmet
3. bedömning av vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla
4. bedömning av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

I ett första steg kan det vara lämpligt att samla in och sammanställa uppgifter som är relevanta för planen eller programmet och avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Uppgifter som kan vara relevanta är t.ex. uppgifter om miljötillståndet i det aktuella området och vilka tillstånd i miljön som är särskilt känsliga för påverkan. Redan upprättade planer och program, även sådana som berör andra områden och sektorer eller avser en annan nivå i beslutshierarkin, kan ibland ge information som är användbar vid avgränsningen. Se vidare tabell 6 och tabell 7. För de planer som genomgått en behovsbedömning med hjälp av bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar finns redan underlag att utnyttja vid avgränsningen (se avsnitt 4.5). Om en sådan behovsbedömning inte har genomförts är det särskilt viktigt att avgränsningen påbörjas så tidigt som möjligt i processen. Se vidare 8.6.2.

I ett andra steg i arbetet med avgränsningen kan det vara lämpligt att bedöma vilka rimliga alternativ som är aktuella för planen eller programmet. Det är viktigt att göra en sådan bedömning eftersom valet av rimliga alternativ påverkar omfattningen av den betydande miljöpåverkan som kan förväntas uppkomma som en följd av genomförandet av planen eller programmet. Se vidare kap. 7 angående alternativ.

I ett tredje steg kan det vara lämpligt att bedöma vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Det handlar i första hand om att identifiera den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra. Bedömningen av betydande miljöpåverkan bör ske utifrån påverkan på miljö kvalitetsmålen och andra miljöhänsyn samt utifrån de aspekter som räknas upp i 6 kap. 12 § andra stycket 6 miljöbalken. Det kan vara lämpligt att göra en checklista där varje miljö kvalitetsmål, andra miljöhänsyn och alla aspekter från punkt 6 går igenom och bedöms (se 4.5.2 och 6.2).

I ett fjärde steg kan avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen avseende omfattningen och detaljeringsgraden av innehållet lämpligen genomföras. Avgränsningen genomförs utifrån vad som är rimligt med hänsyn till de aspekter som nämns i 6 kap.13 § miljöbalken (se 6.3).

Att särskilt tänka på vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen

- Avgränsningen är viktig för att bl.a. undvika onödigt arbete, för att fokusera på den positiva och negativa betydande miljöpåverkan och för att miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna utgöra ett fullgott beslutsunderlag.
- Påbörja arbetet med avgränsningen tidigt och arbeta integrerat med planeringen.
- Samla in och sammanställ relevant information.
- Använd befintlig kunskap och befintliga metoder och komplettera vid behov.
- Bedöm vilka rimliga alternativ som är aktuella för planen eller programmet och hur de påverkar vilken betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma.
- Miljöbalken 6 kap.12 § anger vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.
- Bedöm vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla med stöd av 6 kap. 12 § andra stycket miljöbalken, särskilt punkt 6 men även punkt 5.
- Miljöbalken 6 kap.13 § anger att omfattningen och detaljeringsgraden av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll ska avgränsas utifrån vad som är rimligt.
- Bedöm miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad med stöd av miljöbalken 6 kap 13 § punkt 1–4.
- Kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar kan användas som stöd vid avgränsningen.
- Avgränsningen kan behöva revideras flera gånger under planeringsprocessen.
- Avgränsningen och samrådet om avgränsningen kan behöva vara mer eller mindre utsträckt i tiden.
- Avgränsningen kan delas in i fyra olika steg eller moment för att underlätta arbetet med avgränsningen.
- Det kan vara lättare att göra en vidare avgränsning från början för att eventuellt i ett senare skede göra den snävare än tvärt om.
- Man ska samråda om avgränsningen.

7 Alternativ

Detta kapitel handlar om syftet med att ta fram olika alternativ, vilka alternativ som kan anses rimliga samt hur sådana kan utvecklas och hanteras i miljöbedömningsprocessen.

7.1 Syftet med alternativ

Ett syfte med att ta fram alternativ inom ramen för miljöbedömningen är att strategiska val ska kunna göras och motiveras i ett tidigt skede, innan beslut fattas på projektnivå (prop. 2003/04:116 s. 58). Förutom syftet att underlätta för strategiska val finns det också syften som har med miljö och demokrati att göra. Genom att ta fram alternativ kan man hitta vägar att minska eller undvika att betydande negativ miljöpåverkan uppstår till följd av genomförandet av planer och program. Det ger också möjligheter att identifiera vägar att stärka den positiva miljöpåverkan av genomförandet. Att identifiera/utveckla, beskriva och bedöma alternativ kan beskrivas som själva kärnan i miljökonsekvensbeskrivningen som i sin tur utgör kärnan i miljöbedömningen. Arbetet med alternativ utgör således en viktig faktor för att själva syftet med miljöbedömningar ska kunna nås (Europeiska kommissionen 2004 s. 27, se avsnitt 1.1 ovan).

Alternativa planer och program och alternativ inom en plan eller ett program visar också, för beslutsfattare och de som önskar delta i processen, exempel på olika möjligheter att uppnå planens eller programmets syfte. Alternativen utgör därmed ett viktigt underlag för samråd samt deltagande och inflytande i plan- eller programprocessen. En väl genomförd alternativhantering innebär en sorts försäkran för beslutsfattare att inte något betydligt bättre alternativ har förbisetts.

7.2 Rimliga alternativ

”Rimliga alternativ” med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska i miljökonsekvensbeskrivningen identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12 § första stycket MB). Med rimliga alternativ menas i det här sammanhanget ”olika alternativa sätt att uppnå målen med planen eller programmet” (prop. 2003/04:116 s. 64). I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Alternativ som innebär att syftet med planen eller programmet inte kan nås kan ej anses rimliga.” (bilaga 1) Vidare bör enligt Naturvårdsverkets allmänna råd med rimliga alternativ avses ”både alternativa planer och program och olika alternativ inom ramen för en plan eller ett program” (bilaga 1).

Syftet med planen, programmet eller ändringen av planen eller programmet bör enligt Naturvårdsverkets allmänna råd inte vara ”så snävt formulerat att det bara finns ett rimligt alternativ eller att möjligheten att utveckla alternativ är kraftigt begränsad” (bilaga 1). Då har man förlorat eller begränsat möjligheten att göra strategiska val. En sådan snäv avgränsning av syftet med planen eller programmet skulle också innebära

att möjligheten att uppfylla syftet med miljöbedömningen, att ”integrera miljöaspekter i planen eller programmet för att främja hållbar utveckling”, blir starkt begränsad.

Det råder i regel osäkerhet vid bedömningen av hur stor miljöpåverkan blir till följd av genomförandet av en plan, ett program eller en ändring. Det är en fördel om skillnaderna mellan de olika alternativens förväntade miljöpåverkan är större än osäkerheten i bedömningen av den förväntade miljöpåverkan. I det allmänna rådet står att ”De rimliga alternativ som tas fram bör uppvisa sådana skillnader i utförande och lösningar för att nå syftet med planen eller programmet att det är meningsfullt att göra jämförelser mellan alternativen.” (bilaga 1)

Vid framtagandet av alternativ kan det ofta förekomma konflikter mellan olika mål och intressen, t.ex. mellan miljöintressen och exploateringsintressen (se 4.3.2). Man bör eftersträva alternativ som vid genomförandet inte medför betydande miljöpåverkan men som innebär att syftet med planen eller programmet kan uppnås. Den avvägning som ändå ofta behöver göras mellan olika intressen (inom ramen för vad som är tillåtet inom gällande lagstiftning) är huvudsakligen en politisk fråga som lämpligen avgörs på politisk nivå och inte av tjänstemän. Genom att utforma och presentera alternativen så att fördelar och nackdelar för olika intressen tydliggörs, stärks den demokratiska beslutprocessen.

Alternativ som är sämre ur miljösynpunkt och inte har andra påtagliga fördelar kan knappast anses vara rimliga. Alternativ som tas fram med syftet att visa att huvudförslaget är att föredra framför andra alternativ kan inte heller anses som rimliga alternativ (Europeiska kommissionen 2004 s. 27).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Vid framtagandet av rimliga alternativ bör syftet med miljöbedömning av planer och program, d.v.s. att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas, särskilt uppmärksammas.” (bilaga 1, 6 kap. 11 § MB) För att kunna ta fram alternativ som på bästa sätt både uppfyller syftet med planen eller programmet och syftet med miljöbedömningen är det ofta nödvändigt att bedriva ett nära samarbete mellan myndigheter med ansvar för olika sakområden och geografiska områden. Det gäller t.ex. inom transportområdet där man behöver diskutera planering av vägar, järnvägar, bostäder och arbetsplatser.

Alternativen som tas fram ska också vara genomförbara och bör därför helst falla under den berörda myndighetens eller kommunens rättsliga och geografiska behörighet (Europeiska kommissionen 2004 s. 27). I vissa fall kan dock det bästa eller till och med det enda rimliga alternativet vara en lösning som ligger utanför den berörda myndighetens eller kommunens behörighet. Sådana alternativ bör således inte uteslutas, särskilt inte om de alternativ som ligger inom en myndighet eller kommuns rättsliga eller geografiska behörighet har betydande brister.

7.3 Alternativ på strategisk nivå

En av de största fördelarna med att göra miljökonsekvensbeskrivningar på en strategisk nivå, som vid framtagandet av planer och program, jämfört med att göra miljökonsekvensbeskrivningar på projektnivå är möjligheten att diskutera *vilka* typer av alternativ och åtgärder som är lämpliga snarare än att bara diskutera *hur* de ska utformas. I stället för att som på projektnivå ofta endast diskutera t.ex. hur och var en väg ska dras, vilken kapacitet den ska ha, om den kan tillåtas etc. kan man diskutera om det finns alternativa lösningar på ett identifierat problem. Handlar det t.ex. om en önskan om ökad framkomlighet kan ett rimligt alternativ vara att vidta åtgärder som bidrar till att transportefterfrågan minskar i stället för att öka framkomligheten genom att bygga ut kapaciteten. Betoningen på alternativ är större vid miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program än för verksamheter och åtgärder (prop. 2003/04:116 s. 40).

På en strategisk nivå kan man arbeta mer med visioner och långsiktigt hållbara alternativ medan alternativen på projektnivå oftare handlar om att lösa ett mer eller mindre akut problem. Alternativen är färre på projektnivå och dessutom ofta mer politiskt bestämda (Therivel 2004 s. 110).

Man kan dela in alternativ i fyra hierarkiska nivåer. När man tar fram alternativ kan det vara lämpligt att följa denna hierarkiska indelning (Therivel 2004 s. 110–118, se även Boverket och Naturvårdsverket 2000 s. 17–28).

1. Undersök först *varför* eller *om* något nytt verkligen krävs eller behövs. Är det möjligt att minska efterfrågan på energi, transporter, bostäder, avfallsanläggningar m.m. med hjälp av olika styrmedel? Behöver vi t.ex. öka energitillförseln eller kan vi i stället minska efterfrågan genom att spara och effektivisera? Behöver vi t.ex. bygga en ny väg eller kan vi i stället styra över transporter till järnväg, kollektivtrafik och cykel.
2. När väl alternativ för att minska efterfrågan har undersökts och uttömts är nästa steg att avgöra *vilka* alternativ som ska användas för att möta efterfrågan/behoven. Finns det några alternativa lösningar som kan möta behoven med mindre miljöpåverkan och på ett mer hållbart sätt än de ”självklara” och traditionella sätten?
3. När man är klar över typen av åtgärder samt storleken på efterfrågan/behoven som behöver mötas kan man bestämma *var* utvecklingen ska ske samt storleken på åtgärderna. Det är på den här nivå man diskuterar var en ny järnväg eller väg ska dras.
4. Den slutliga nivån handlar om *hur* åtgärderna ska utformas och genomföras.

Vid miljöbedömning av planer och program ligger fokus på de hierarkiska nivåerna 1 och 2 ovan medan fokus vid miljökonsekvensbedömning på projektnivå ligger på nivå 3 och 4.

7.4 Alternativgenerering

Att ta fram, utveckla, bedöma och välja alternativ är ofta en iterativ process med många delbeslut. I en sådan process kan det bl.a. vara lämpligt att fundera på alternativen utifrån hierarkiska nivåerna nämnda i 7.3 ovan. Se även figur 2 och avsnitt 3.4 om integrering av planerings- och miljöbedömningsarbetet.

Ibland utgår planeringsarbetet från ett problem som måste lösas, ibland från ett övergripande mål eller en övergripande vision. Det kan också vara en del av myndighetens eller kommunens återkommande arbete. I vissa fall initieras planeringsarbetet av näringslivet eller andra intressen. Existerande planer och program är naturliga utgångspunkter när man ska ta fram en ny plan eller ett nytt program och olika alternativ.

En lämplig början kan vara att beskriva och utveckla nollalternativet, d.v.s. beskriva miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling i en given framtid om ingen ny plan eller nytt program genomförs. Även om man inte antar någon ny plan eller något nytt program så kan man förvänta sig att åtgärder kommer att vidtas inom plan- eller programområdet. Förändrade miljöförhållanden kan också i regel förväntas t.ex. som en följd av nämnda åtgärder men också till följd av extern påverkan och på grund av att tillstånd i miljön kan förändras med tiden även om belastningen är densamma. Se vidare avsnitt 7.5.2 och 8.6.2.

Även om existerande planer eller program är en naturlig utgångspunkt och ofta ett bra stöd när man tar fram nya planer, program och alternativ finns det också risk för att gamla planer och program innebär låsningar i gamla tankebanor. Det är viktigt att få igång kreativiteten och kunna tänka i nya banor så att miljöfrågorna verkligen integreras och så att planen eller programmet kan bidra till hållbar utveckling.

Två sätt att stimulera nytänkande och kreativitet är att:

- involvera många personer, gärna med vitt skild kompetens och erfarenhet, vid framtagandet av alternativ
- använda metoder som lyfter fram kreativitet och nytänkande som t.ex. metoder för omvärlds- och framtidsanalys. Att arbeta med scenarier kan t.ex. i vissa fall vara mycket användbart. Se vidare avsnitt 8.7.

Om kommunen eller den myndighet som ska upprätta en plan eller ett program inte har några egna gamla planer och program att utgå ifrån kan andra myndigheters planer och program ge inspiration och idéer. Andras planer och program kan givetvis ge goda idéer och inspiration även då myndigheten eller kommunen har gamla planer att utgå ifrån. Även planer och program inom andra områden än det som är aktuellt kan ge vägledning, inspiration och idéer. Det gäller inte minst erfarenheter av olika metoder som använts för att ta fram tidigare planer och program.

En annan naturlig utgångspunkt vid framtagandet av en ny plan eller ett nytt program är det som föranlett behovet av en ny plan eller ett nytt program. Är arbetet föranlett av problem som behöver lösas eller mål som man önskar nå finns det oftast olika möjliga lösningar eller vägar att gå som kan utgöra grunden för utvecklandet av rimliga alternativ.

När det gäller t.ex. markanvändningsplaner är uppenbara alternativ att områden som avdelats för en viss typ av verksamheter eller ändamål utnyttjas för andra ändamål, liksom att alternativa områden väljs ut för sådana verksamheter och ändamål. Alternativen kan alltså handla om alternativ lokalisering av den typ av verksamhet som man planerar för (prop.2004/04:116 s. 64). För detaljplaner är alternativen mer begränsade än för översiktsplaner. Det är därför viktigt olika alternativ i översiktsplanerna är väl undersökta och att kunskapen om olika alternativ användas vid framtida lokalisering av olika verksamheter och åtgärder.

7.5 Hantering av olika alternativ

7.5.1 Avgränsning av alternativ

Friheten och möjligheten att ta fram alternativ när det gäller planer och program innebär möjligheter samtidigt som det utgör en stor utmaning. För att inte arbetet med alternativ ska bli oöverstigligt och ta orimligt mycket resurser i anspråk är det nödvändigt att göra avgränsningar både när det gäller antalet utvecklade plan- eller programalternativ och alternativ inom ett plan- eller programalternativ. Vid framtagandet av alternativ bör man också göra en avvägning mellan detaljeringsgraden av olika alternativ och antalet alternativ. Tre grundläggande faktorer att ta hänsyn till vid avgränsningen är:

- syftet med planen eller programmet
- syftet med miljöbedömning
- betydande miljöpåverkan.

Även kapitel 6 om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och kapitel 8 om miljökonsekvensbeskrivningen kan vara till hjälp vid avgränsningen av alternativen.

7.5.2 Nollalternativ och övriga alternativ

I det allmänna rådet står att ”Vid framtagandet av rimliga alternativ bör syftet med miljöbedömning av planer och program, ... särskilt uppmärksammas” (bilaga 1). Det ur miljöbedömningssynpunkt idealiska slutgiltiga förslaget till en plan eller ett program är ett förslag som medför så liten negativ miljöpåverkan som möjlig och så stor positiv miljöpåverkan som möjligt och som därmed bidrar till att uppfylla syftet med miljöbedömningar i så stor utsträckning som möjligt (bilaga 1, Europeiska kommissionen 2004 s. 26–27).

Det kan således vara lämpligt att ta fram ett alternativ till en plan, ett program eller en ändring som är så bra ur miljösynpunkt att det påtagligt kan bidra till att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen nås i den mån målen berörs av planen eller programmet. Det bör dock i sammanhanget påpekas att miljöbegreppet som det används i samband med miljöbedömningar är bredare än miljö kvalitetsmålen och att samtliga aspekter som anges i 6 kap. 12 § andra stycket 6 MB bör beaktas vid framtagandet av alternativ. Se vidare avsnitt 6.2 och 8.6.4.

Förutom minst ett utredningsalternativ ska också ett s.k. nollalternativ redovisas. Nollalternativet ska beskriva miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs (6 kap. 12 § andra stycket 2 MB). Nollalternativet är således inte en beskrivning av aktuella förhållanden och inte heller endast en framskrivning av aktuella förhållanden när inga åtgärder vidtas, utan inkluderar de åtgärder och den förändring som kan förväntas genomföras även om ingen ny plan eller nytt program antas. Det är i normalfallet rimligt att utöver nollalternativet redovisa minst ytterligare två utredningsalternativ.

Om integreringen av arbetet med plan- eller programförslaget och miljöbedömningen har fungerat mycket väl, och plan- eller programarbetet har genomförts med stor hänsyn till den kunskap och information som framkommit under miljöbedömningen, kan det ibland vara svårt att i slutskedet tänka sig flera rimliga alternativa planer eller program. I vissa fall kan det till slut endast finnas ett rimligt förslag till en plan, ett program eller en ändring som har miljöanpassats så mycket att genomförandet inte längre antas medföra betydande negativ miljöpåverkan.

Inom ramen för en sådan plan eller ett sådant program kan det ändå vara möjligt att hitta alternativ som ännu bättre kan bidra till att syftet med miljöbedömningen uppnås. Det kan handla om alternativ som ytterligare minskar den negativa påverkan eller alternativ som ytterligare förstärker den positiva påverkan. Det kan t.ex. handla om alternativ som inbegriper restaureringar av miljön, kompensationsåtgärder eller alternativ som minskar sannolikheten för negativ miljöpåverkan. Det finns dock inget krav på att en myndighet eller kommun måste välja det miljömässigt bästa alternativet (prop. 2003/04:116 s. 68). Se vidare avsnitt 8.1 och 8.3.

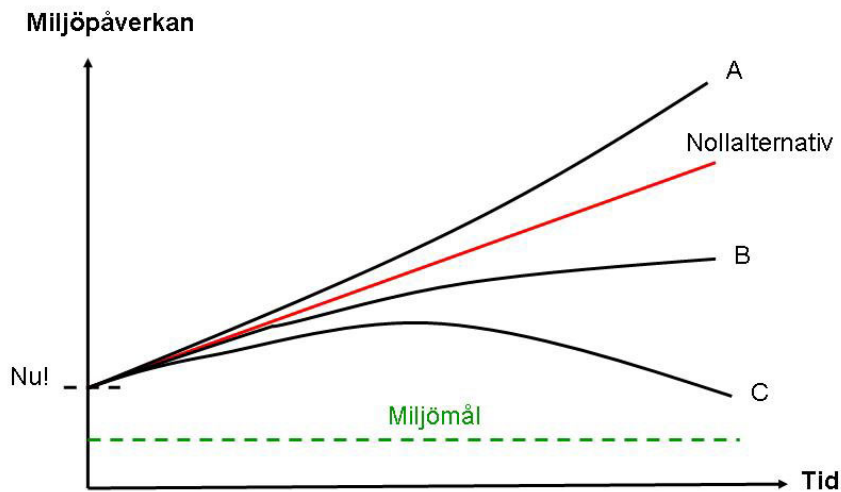
7.5.3 Bedömning och redovisning av alternativ

Det finns ingen skillnad beträffande bedömningskraven när det gäller olika rimliga alternativ. Kraven beträffande innehåll, omfattning och detaljeringsnivå på miljökonsekvensbeskrivningen är således desamma och framgår huvudsakligen av 6 kap. 12–13 §§ miljöbalken. Vidare ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en redogörelse om varför man valt att analysera just de alternativ man har valt (6 kap. 12 § andra stycket 8 MB). Se vidare avsnitt 8.6.6. För att kunna göra jämförelser är det viktigt att den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet och alternativen kan antas medföra beskrivs och bedöms på ett likvärdigt sätt och omfattar samma aspekter och tidsperiod. Det är också viktigt att redovisa varför och ur vilka aspekter ett visst alternativ anses bättre än andra alternativ (Europeiska Kommissionen 2004 s. 26).

De olika rimliga alternativens positiva och negativa miljöpåverkan bör jämföras med det s.k. nollalternativets miljöpåverkan vid en tidpunkt då miljöpåverkan av genomförandet av planen, programmet eller ändringen har fått genomslag. Se fig. 4 nedan och avsnitt 7.5.2. För att tydliggöra skillnader mellan de olika alternativen kan det också vara lämpligt eller nödvändigt att göra särskilda jämförelser mellan samtliga alternativ. Det kan vara nödvändigt om skillnaderna i miljöpåverkan mellan olika alternativ är förhållandevis liten medan skillnaden mellan nollalternativet och övriga alternativ är stor. I jämförelsen mellan olika alternativ kan det vara lämpligt att även redovisa en bedömning av i vilken utsträckning alternativen bidrar till att syftet med planen eller programmet uppnås.

En jämförelse bör också göras med nuvarande situation som utgångspunkt. Annars finns det risk för att yttre faktorer som leder till ökad miljöpåverkan och är helt eller delvis oberoende av planen eller programmet inte uppmärksammas. Om t.ex. en förväntad trafikökning är ett grundläggande antagande för samtliga alternativ kan det innebära att miljöbelastningen från trafiken ökar i samtliga alternativ jämfört med idag, vilket inte framgår om man endast jämför alternativen med varandra. De olika typerna av jämförelser ger olika typer av information. Flera typer av jämförelser behövs för att ge ett allsidigt underlag (se figur 4 nedan).

Fig. 4 Olika alternativs miljöpåverkan



Figur 4 visar ett hypotetiskt fall med olika alternativs miljöpåverkan (A, Nollalternativet, B och C) jämfört med nuläget, miljömål och vid en tidpunkt då planen, programmet eller ändringen har genomförts och miljöpåverkan har fått genomslag (ändan av kurvorna). Observera att alternativ B är bättre än nollalternativet men innebär en försämring jämfört med nuläget och ett fjärande från ett hypotetiskt miljömål.

Det är ofta önskvärt att kvantifiera de förändringar som kan antas bli följden av om olika alternativ genomförs. Det kan dock vara svårt och är inte heller alltid nödvändigt. Om det inte går eller behövs kan man i stället göra en kvalitativ bedömning av påverkan. Man kan bedöma om påverkan ur olika aspekter blir positiv, negativ eller oförändrad i förhållande till nollalternativet och förhållande till nuläget. Se vidare avsnitt 8.4 och 8.7.1.

För att underlätta en jämförelse av olika alternativ kan man t.ex. i en tabell redovisa bedömningen av hur de olika plan- och programalternativen skiljer sig åt beträffande deras miljöpåverkan samt beträffande graden av uppfyllelse av syfte och mål med planen eller programmet. I en sådan jämförelse är det lämpligt ta med miljöpåverkan på de områden och aspekter som berörs och räknas upp i miljöbalken 6 kap. 12 § andra stycket punkt 6. Det är lämpligt att jämförelsen också inkludera påverkan på de miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn som berörs av planen eller programmet (6 kap. 12 § andra stycket punkt 5 MB). Redovisningen av de olika alternativens miljöpåverkan och uppfyllelse av syfte och mål med planen eller programmet utgör lämpligen grunden för den redovisning av skälen till val av olika alternativ som ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen enligt miljöbalken 6 kap. 12 § andra stycket 8.

När man gör en analys av planens eller programmets miljöpåverkan bygger analysen i regel på en rad antaganden och är av olika anledningar mer eller mindre osäker. Därför är det lämpligt att också genom t.ex. känslighetsanalys och osäkerhetsanalys bedöma och ange hur säker man anser analysen vara och hur känslig den är för förändrade omständigheter. Se vidare 8.4 och 8.7.

I en särskild sammanställning ska dessutom, efter att planen eller programmet har antagits, skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden redovisas (6 kap. 12, 16 §§ MB, Europeiska kommissionen 2004 s. 26). Det är därför lämpligt att under hela processen dokumentera vilka alternativ som aktualiseras och hur de har hanteras. Se vidare avsnitt 3.4, 8.6.6 samt kap. 10.

För att underlätta kommunikationen av olika alternativ med bl.a. de som önskar delta i samråd och med beslutsfattare är det ofta lämpligt att benämna dem utifrån något som är karaktäristiskt för de enskilda alternativen. Tar man fram varianter av de olika alternativen är det på samma sätt lämpligt att beskriva dessa med ett tillägg som är karaktäristiskt för den enskilda varianten.

Att särskilt tänka på vid identifiering, beskrivning och bedömning av alternativ

- Rimliga alternativ ska identifieras, beskrivas och bedömas.
- Alternativ bör avse både alternativa planer och program samt alternativ inom ramen för en plan eller ett program.
- Syftet med miljöbedömningar för planer och program bör särskilt uppmärksammas vid framtagandet av alternativ.
- Syftet med planen eller programmet bör ej vara så snävt formulerat att det endast finns ett alternativ eller att möjligheten att utveckla alternativ är kraftigt begränsad.
- Framtagande och utvecklande av alternativ har en central roll för att syftet med miljöbedömningar ska kunna nås.
- Alternativen bör kunna utgöra underlag för strategiska val av åtgärder och lösningar som kan bidra till att syftet både med miljöbedömningen och planen eller programmet kan nås.
- Alternativ kan bidra både till positiv miljöpåverkan och till att negativ miljöpåverkan kan undvikas eller reduceras.
- Vid utarbetandet av olika alternativ kan det vara lämpligt att utgå från en hierarkisk indelning där de olika nivåerna i hierarkin svarar på olika frågor.
- Vidta åtgärder och använd metoder som ökar kreativiteten vid framtagandet av alternativen.
- Den miljöpåverkan och det miljötillstånd som antas bli följden av om det s.k. nollalternativet väljs ska beskrivas.
- Jämför de olika alternativens miljöpåverkan vid en tidpunkt då planen, programmet eller ändringen antas vara genomförd och miljöpåverkan har fått genomslag. Jämför även med befintlig miljöpåverkan och befintligt miljötillstånd.
- Skillnaderna i miljöpåverkan bör tydligt framgå vid jämförelser mellan samtliga alternativ, inklusive det s.k. nollalternativet.
- Vid jämförelsen mellan alternativen bör även eventuella skillnader i graden av måluppfyllelse för planen eller programmet tydligt framgå.
- Beskriv osäkerheter i bedömningen av olika alternativs miljöpåverkan och hur osäkerheterna har hanterats.

8 Miljökonsekvensbeskrivning

Detta kapitel handlar om miljökonsekvensbeskrivningen, vad detta dokument ska, bör och kan innehålla samt hur utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen kan genomföras. För information om samråd om miljökonsekvensbeskrivningar se avsnitt 5.2.5.

8.1 Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen

Syftet med miljökonsekvensbeskrivningen är att den tillsammans med planen eller programmet ska utgöra beslutsunderlag då planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. Den utgör också det viktigaste underlaget för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet faktiskt medför. I miljökonsekvensbeskrivningen ska bl.a. den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas ge upphov till identifieras, beskrivas och bedömas. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska också identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12, 13, 16 §§ MB, Europeiska kommissionen 2004 s. 24). Se vidare kapitel 7 angående alternativ och kapitel 11 angående uppföljning.

För att syftet med miljöbedömningen ska kunna nås och planens eller programmets utformning påverkas, bör miljöbedömningen och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen påbörjas så tidigt som möjligt och integreras i plan- eller programprocessen. Redan när man påbörjar behovsbedömningen kan det vara lämpligt att lägga grunden till miljökonsekvensbeskrivningen (Europeiska kommissionen 2004 s. 25).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”En miljökonsekvensbeskrivning bör antingen utgöra en egen handling eller ingå som en tydligt urskiljbar och samlad del i plan- eller programdokumentet.” (bilaga 1)

8.2 Miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet

Det är den myndighet eller kommun som beslutar om en plan eller ett program ska antas som också avgör om miljökonsekvensbeskrivningen är av tillfredsställande kvalitet eller inte. I vissa fall kan det vara olika organ som ansvarar för upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen och som beslutar om antagandet av planen eller programmet. Om miljökonsekvensbeskrivningen inte lever upp till de krav som ställs i miljöbalken kan den beslutande myndigheten eller kommunen ställa krav på den som upprättat miljökonsekvensbeskrivningen att kompletteringar eller ändringar genomförs. En bristfällig miljökonsekvensbeskrivning kan göra att giltigheten av alla senare beslut, även antagandet av planen eller programmet, kan komma att ifrågasättas och eventuellt upphävas (Europeiska kommissionen 2004 s. 33). Se vidare kapitel 12.

I Europeiska kommissionens vägledning står att uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska vara ”fullständiga och tillförlitliga”. Enligt direktivet ska medlemssta-

terna säkerställa att miljörapporterna är av ”tillfredsställande kvalitet”, d.v.s. håller sådan kvalitet att de uppfyller kraven i EG-direktivet. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om alla åtgärder som de vidtar beträffande dessa rapporters kvalitet. I proposition 2003/04:116, som föregick införandet av bestämmelserna om miljöbedömning i miljöbalken, skriver regeringen att ”Myndigheter och kommuner förutsätts lojalt tillämpa lagarna. Detta tillsammans med den centrala tillsynsmyndighetens roll och den öppna processen som möjliggör insyn är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav på kvalitetskontroll.” (Europeiska kommissionen 2004 s. 33, artikel 12 EG-direktiv 2001/42, prop. 2003/04:116 s. 41)

För att miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna anses vara av tillfredsställande kvalitet måste arbetet med den leda till att miljöaspekter integreras i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas. Eftersom det är syftet med miljöbedömning är det också utgångspunkten för en väl utarbetad miljökonsekvensbeskrivning.

Det som står i kapitel 3 om kvalitet i miljöbedömningsprocessen är också i stor utsträckning tillämpligt på arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.

En miljökonsekvensbeskrivning av god kvalitet kännetecknas bl.a. av följande:

- Den har en tydlig och genomtänkt struktur.
- Den redogör tydligt för den avgränsning som har gjorts.
- Den innehåller alla delar som den ska enligt 6 kap. 12 § miljöbalken med beaktande av vad som är rimligt (6 kap. 13 § MB) och med beaktande av planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. Det innebär t.ex. att kompletteringar av underlaget genomförs om det behövs.
- Den fokuserar på betydande miljöpåverkan och redogör för hur och på vilka grunder bedömningen av vad som är betydande miljöpåverkan har genomförts.
- Den redovisar för lekmän på ett begripligt och tydligt sätt de olika alternativen miljöpåverkan jämfört med nollalternativet och jämfört med aktuell miljöpåverkan.
- Den använder de juridiska termer som förekommer i miljöbalken och i andra författningar så att det blir tydligt vad som avses.
- Den bygger på ett underlag av tillräckligt hög kvalitet med tillförlitliga data.
- Den redovisar hur arbetet med framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen har genomförts inklusive de metoder som använts och vilka som varit involverade, med vilket ansvar och på vilket sätt.
- Den redovisar alternativ och åtgärder som övervägts och vilka skäl som ligger bakom valda alternativ och åtgärder.
- Den redovisar antaganden som gjorts samt osäkerhet och brister i underlag och bedömning.
- Den innehåller känslighetsanalyser och osäkerhetsanalyser av avgörande bedömningar.

Det är lämpligt att i miljökonsekvensbeskrivningen inkludera en plan för genomförande vars syfte är att säkerställa att planens eller programmets strategiska beslut blir genomförda på det sätt som avses (Therivel 2004 s. 177). En sådan plan för genomförande kan t.ex. identifiera följande:

- Vilka strategiska mål och beslut som kan komma i konflikt med planens eller programmets mål och beslut och som eventuellt kan behöva ändras eller justeras.
- Vilka andra beslut som måste fattas för att t.ex. stötta ansvariga för kollektivtrafiken att tillhandahålla tätare turer eller för att påverka grannkommunen att ändra sin parkeringspolicy.
- Vilka andra vägledningar som behöver tas fram, t.ex. vägledning för genomförande av energieffektivisering eller för anpassning av exploateringsobjekt till landskapet.
- Vad som behöver följas upp.
- Vem som är ansvarig för respektive aktivitet och när den ska vara genomförd.
- Hur man verifierar och följer upp att aktiviteten har genomförts och om den var effektiv.
- Vad som ska göras om aktiviteten inte genomförs eller inte visar sig vara effektiv.

8.3 Olika typer av åtgärder

Det är angeläget att utveckla alternativ som innebär att genomförandet av planen eller programmet inte medför betydande negativ miljöpåverkan. Men det är också angeläget att genomförandet av planen eller programmet kan bidra till positiv utveckling ur miljösynpunkt. Syftet med miljöbedömning är ju att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas. Se vidare avsnitt 4.3.1 och 4.3.2).

Man kan tala om fyra typer av åtgärder:

- skyddsåtgärder eller förebyggande åtgärder
- återställande åtgärder
- kompensationsåtgärder
- åtgärder som vidtas för att förstärka positiv miljöpåverkan.

Generellt är en åtgärd som gör att negativ miljöpåverkan kan undvikas att föredra framför en åtgärd som endast reducerar negativ påverkan. En åtgärd som reducerar negativ påverkan är däremot att föredra framför en åtgärd som vidtas för att återställa tillståndet i miljön till den situation som rådde innan den negativa påverkan. Förebyggande åtgärder som endast reducerar den negativa påverkan kan lämpligen kompletteras med återställande åtgärder. Slutligen är en återställande åtgärd att föredra framför en kompensationsåtgärd. Kompensationsåtgärder kan lämpligen komplettera de övriga typerna av åtgärderna när de inte bedöms tillräckliga. På samma sätt som när det gäller val av olika alternativ är det en fördel om den aktuella åtgärden ligger inom myndig-

hetens eller kommunens ansvarsområde och som myndigheten eller kommunen kan besluta om (se 7.2 ovan).

Skyddsåtgärder eller förebyggande åtgärder är vanligt förekommande åtgärder som vidtas för att förhindra eller reducera negativ miljöpåverkan vid t.ex. olika typer av exploatering. En skyddsåtgärd kan t.ex. vara att bygga ett bullerplank för att minska störning av buller från en väg som planeras. Se även avsnitt 8.6.5 avseende förebyggande åtgärder. Ett exempel på en återställande åtgärd skulle kunna vara att höja vattenståndet i en utdikad våtmark till en ”ursprunglig” nivå och därigenom återskapa delar av det miljövärde som gick förlorat vid utdikningen.

Kompensationsåtgärder kan delas in i *utjämningsåtgärder*, som syftar till att återskapa förlorade miljömässiga funktioner på samma plats som de som gått förlorade, och *ersättningsåtgärder*, som syftar till att återskapa förlorade miljömässiga funktioner på annan plats, eller på samma plats men med andra funktioner än de som gått förlorade (se vidare Skärbäck och Rundcrantz 2007 s. 295–305).

Kompensationsåtgärder kan vara aktuella för rekreationsvärden, naturvärden och ekologiska värden. I Sverige har kompensation främst används för att bevara och utveckla den biologiska mångfalden. Krav på kompensationsåtgärder kan ställas i samband med tillstånd för verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka vissa särskilt skyddade områden (7 kap. 27–29 a §§ miljöbalken). Ett omtalat exempel då kompensationsåtgärder vidtogs är Banverkets kompensationsåtgärder vid byggande av Botniabanan genom ett Natura 2000-område i Umeälvens delta.

Även om kompensationsåtgärder kan vara ett positivt inslag i planeringen bör sådana åtgärder inte användas som alibi för planering som medför negativ miljöpåverkan. I första hand ska betydande negativ miljöpåverkan undvikas antingen genom att skyddsåtgärder vidtas eller genom att den verksamhet som antas ge upphov till betydande miljöpåverkan undviks. I vissa fall kan det dock vara praktiskt omöjligt eller orimligt av t.ex. ekonomiska skäl att undvika betydande miljöpåverkan.

Åtgärder som vidtas för att förstärka något som redan är positivt ur miljösynpunkt kan t.ex. handla om att förstärka redan befintliga åtgärder till skydd för människors hälsa och för miljön. Det kan också handla om att förstärka befintliga värden genom att t.ex. öka tillgängligheten för allmänheten till ett friluftsområde eller att öka den biologiska mångfalden genom röjning av sly, naturbete eller slätter.

8.4 Hantering av osäkerhet

Vid bedömning och analys av den miljöpåverkan olika alternativ kan antas ge upphov till förekommer osäkerheter. Stora osäkerheter inom väsentliga områden bör i första hand försöka avhjälpas med hjälp av kompletterande beslutsunderlag, fördjupade analyser, användande av flera analysmetoder etc. På grund av komplexa och okända samband mellan åtgärder, effekter och konsekvenser både i naturen och i samhället, samt

på grund av yttre påverkan som inte kan kontrolleras, kommer det dock ändå alltid att råda en viss osäkerhet i bedömningarna.

Bedömningar av påverkan från planer och program blir generellt mer osäkra än bedömningen av påverkan från projekt. Alla osäkerheter är dock inte lika viktiga att försöka avhjälpa eller hantera på annat sätt. För att kunna göra ett strategiskt val kan det t.ex. vara tillräckligt att vara säker på att ett alternativ är bättre än ett annat eller på att en viss åtgärd innebär en betydande förbättring i förhållande till att inte vidta åtgärden (se 7.5.3 och 8.7).

De osäkerheter och brister som finns i underlag och bedömning bör dock alltid tydliggöras. Detsamma gäller de antaganden och avgränsningar som med nödvändighet görs vid den här typen av analyser och bedömningar. Motivera och beskriv hur avgränsningen genomförts (se kap. 6). Inkludera inte endast det som bedöms mest sannolikt utan ta även med osannolika händelser som kan få allvarliga konsekvenser om de inträffar. Se vidare avsnitt 4.5.2 och kommentar till kriterium 4 2d i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Det kan vara lämpligt att försöka bedöma och redovisa hur säkra eller osäkra bedömningarna är med hjälp av osäkerhetsanalyser samt att försöka ange osäkerhetsintervall. FN:s klimatforskarpanel IPCC har tagit fram en guide för hantering av osäkerheter inom klimatområdet (IPCC 2005). Enligt IPCC bör man beskriva hur känsliga de bedömningar som har gjorts är för de data och metoder som har använts, inklusive de antaganden som har gjorts.

Ett sätt att beskriva osäkerhet är med hjälp av känslighetsanalyser. Ett sätt att hantera osäkerhet är med hjälp av scenarioteknik, som kan användas för att beskriva hur yttre faktorer kan utvecklas på olika sätt vilket i sin tur har betydelse för den miljöpåverkan planen eller programmet får. Utifrån dessa scenarier kan sedan strategier utvecklas för att bättre kunna hantera olika framtida möjlig yttre påverkan. Se vidare avsnitt 8.7 om metoder och verktyg.

8.5 Miljökonsekvensbeskrivningens olika moment

8.5.1 Inledning

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och integreringen med plan- och programarbete bör påbörjas så tidigt som möjligt.” (bilaga 1) Arbetet inleds lämpligen med att göra en plan för hur arbetet ska genomföras, vem som har ansvar för vad, hur arbetet ska integreras med planen eller programmet etc. Se vidare avsnitt 3.4 och 8.2.

De centrala momenten för miljökonsekvensbeskrivningen är att ”identifiera, beskriva och bedöma” den betydande positiva och negativa miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra. Dessa tre huvudmoment omfattar var för sig flera delmoment (6 kap. § 12 MB). Arbetet med att identifiera, beskriva och bedöma är en iterativ process där behov av ändringar och kompletteringar upptäcks allteftersom alternativen för planen eller programmet tar form. Inledningsvis ligger tonvikten på att identifiera och beskriva medan tonvikten senare i processen ligger på att bedöma och analysera det underlagsmaterial som har sammanställts. Momenten identifiera, beskriva och bedöma innehåller var för sig delmoment som måste beaktas. Nedan följer en kort genomgång av olika delmoment. Se avsnitt 3.4 och 8.5.2–8.5.4.

I de fall behovsbedömningen görs med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar är det lämpligt att använda den information och kunskap som då framkommer i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Se vidare avsnitt 4.5. För att avgöra om en miljöbedömning krävs sammanställs och analyseras olika typer av underlag. Viktigt är också att identifiera eventuellt behov av ytterligare underlag. Dessa analyser och underlag utgör lämpligen den första grunden till miljökonsekvensbeskrivningen som sedan kompletteras allt eftersom plan- eller programarbetet fortskrider.

Om behovsbedömningen kan genomföras utan beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar får man i regel inte så mycket underlag som kan användas i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen påbörjas då istället senast i samband med avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Notera dock att även plan- och programarbetet inleds med att samla in och sammanställa underlagsmaterial. Integreringen av arbete med miljöbedömningen och planen eller programmet kan således lämpligen börja redan då underlagsmaterial samlas in och sammanställs. Se vidare avsnitt 3.4.

8.5.2 Identifiera och sammanställa

I den inledande fasen i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen är det lämpligt att identifiera och sammanställa kunskapsbehovet. Lämpliga frågor att ställa är:

- Vilket underlag behövs mot bakgrund av miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, omfattning och detaljeringsgrad? Se vidare kapitel 6.
- Vilket underlag krävs för att kunna avgöra vad som är betydande miljöpåverkan och vilket underlag i övrigt behövs för miljökonsekvensbeskrivningen? Se vidare kapitel 4.
- Vilket underlag i form av t.ex. utredningar och inventeringar finns att tillgå och vilka eventuella kompletteringar behövs?
- Vilken information och kunskap behövs inte för denna typ av plan eller program?

Påbörja så tidigt som möjligt arbetet med att samla in och sammanställa befintligt underlag och bedöm behovet av kompletteringar. Det tar tid att ta fram kompletterande

material i form av t.ex. inventeringar. Fokusera på betydande miljöpåverkan och låt inte tillgång på underlagsmaterial styra innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. Uppgifter och information som skulle kunna bidra till att öka miljökonsekvensbeskrivningens kvalitet men inte finns tillgängliga eller kräver orimligt mycket resurser att få fram kan utelämnas. Att en sådan avgränsning görs ska dock redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 12–13 §§).

Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar och ska ställa samman utredningar, program och annat utredningsmaterial som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant material för den myndighet eller kommun som ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 20 § MB). Se även avsnitt 3.3 ovan.

Nationella myndigheter har också olika typer av väglednings- och informationsmaterial som kan vara användbart vid utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningar, alternativ och t.ex. vid bedömning av vad som är betydande miljöpåverkan. Som exempel på material som kan vara användbart kan nämnas Naturvårdsverkets handböcker ”Natura 2000 i Sverige” och ”Riksintresse för naturvård och friluftsliv” samt Riksantikvarieämbetets skrift ”Kulturmiljön som resurs” (Naturvårdsverket 2003b och 2005, Riksantikvarieämbetet 2007).

Tabell 6 nedan redogör för några exempel på informationskällor på regional och nationell nivå. Även på kommunal nivå finns värdefull information att tillgå. Kommunernas översiktsplaner och detaljplaner är exempel på informationskällor som kan vara värdefulla i detta sammanhang.

8.5.3 Beskriva

Den nuvarande miljösituationen beskrivs utifrån insamlat och sammanställt underlag. Beskrivningen kan behöva kompletteras med nytt underlagsmaterial som tas fram inledningsvis eller senare beroende hur arbetet med planen eller programmet fortskrider. Viktigt att hålla i fokus är vilken plan eller program som det är fråga om så att beskrivningarna blir relevanta både för aktuell planeringsnivå och för den påverkan planen eller programmet kan antas ge upphov till. Det är lätt att tappa perspektivet och t.ex. låta omfattningen och inriktningen på beskrivningen av nuvarande miljösituation styras av att det finns gott om lättillgängligt material om en viss aspekt. Sådant bör undvikas både för att det som är mest relevant för den aktuella planen eller programmet inte ska försvinna i textmassan och för att spara på resurser.

Beskrivningen av nuvarande miljösituation är viktig att återkommande delge planeringsgruppen. Den är ett viktigt underlag i arbetet med alternativ och används som underlag för att jämföra nuvarande miljösituation med den som genomförandet av olika alternativ, inklusive nollalternativet, bedöms ge upphov till (se kap. 7).

Tabell 6. Exempel på nationella och regionala övervakningssystem och informationskällor

Källa	Ansvar och uppgifter
Institutet för miljömedicin (IMM)	IMM är på uppdrag av Naturvårdsverket datavärd för hälsorelaterad miljöövervakning. Data insamlas inom avseende såväl nationell som regional miljöövervakning. www.imm.ki.se/Datavard
Lantmäteriet	Lantmäteriet ansvarar för geografisk information, fastighetsindelning m.m. I t.ex. Lantmäteriets digitala arkiv Arken finns förrättningsakter, d.v.s. kartor och handlingar som beskriver fastighetsindelningen i Sverige. www.lantmateriet.se
Miljömålsportalen	Miljömålsportalen är en samlande webbplats för miljömålsuppföljning. Länkar till centrala myndigheter med ansvar för miljömål samt till regional miljömålsuppföljning (RUS, se nedan). www.miljomal.nu
Naturvårdsverket	Naturvårdsverkets nationella miljöövervakning. Innehåller länkar till data om luft, sötvatten, kust och hav, jordbruksmark, våtmarker, miljögifter, hälsorelaterad miljöövervakning samt badvatten. Där finns även information om bedömningsgrunder för miljö kvalitet för att tolka miljödata. www.naturvardsverket.se/sv/Tillstandet-i-miljon
Riksantikvarieämbetet (RAÄ)	Riksantikvarieämbetet har information om fornlämningar och värdefull bebyggelse. I Fornsök finns information om äldre tiders gravplatser, boplatser och arbetsplatser, både på land och under vatten samt information om runstenar, hållristningar, gruvor och mycket annat. Bebyggelseregistret innehåller material från äldre inventeringar samt information om kyrkor och byggnadsminnen med uppgifter från Antikvarisktopografiska arkivet. www.raa.se/cms/extern/soktjanster/soktjanster.html
RUS (regionalt uppföljningssystem)	RUS svarar för länsstyrelsegemensamma uppgifter samt stöd och samordning av länsstyrelsernas miljömålsuppföljning. Det innebär framför allt drift och vidareutveckling av indikatorer på länsnivå, stöd till länsstyrelserna i arbetet med Miljömålsportalens länssidor och revidering av regionala mål samt samordning med centrala myndigheter och kommuner. www.rus.lst.se
Statistiska Centralbyrån (SCB)	Sammanställningar av diverse miljöstatistik från olika myndigheter. www.scb.se/Pages/SubjectArea___12459.aspx
Svenska Miljöinstitutet (IVL)	IVL är på uppdrag av Naturvårdsverket datavärd för resultat från den nationella miljöövervakningen inom luft- och nederbörds kemi i bakgrundsmiljö, luftkvalitet i tätort, krondroppsmätningar samt halter av miljögifter och metaller i biologiskt material. www.ivl.se/miljo
Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)	SLU gör observationer och provtagningar över hela landet, ofta på uppdrag av Naturvårdsverket. Miljöövervakning inom områdena skog, jordbrukslandskap, sjöar och vattendrag, övergödning, försurning, organiska risksubstanter och metaller, biologisk mångfald, vilt. www.slu.se/?ID=47
Sveriges länskartor (GISdata)	Sveriges länskartor är en gemensam karttjänst för Sveriges länsstyrelser. Den innehåller kartor med allmän information om alla län, kommuner och tätorter. Respektive länsstyrelse har möjlighet att påföra beskrivningar till dessa objekt. Vidare visas information från länsstyrelsernas ansvarsområden som belyser riksintressen, skyddad natur och miljöstörande verksamheter. I Sveriges länskartor finns också ett urval av sevärdheter i länen. www.gis.lst.se/lanskartor
Vattenportalen	Vattenportalen är samlande webbplats med basfakta om vatten och sådant som behövs i det dagliga arbetet för den som arbetar med förvaltning av vatten. www.vattenportalen.se

8.5.4 Bedöma

I ett första steg i analysen av materialet är det lämpligt att bedöma för vilka aspekter genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra till miljöpåverkan och om det kan vara fråga om betydande miljöpåverkan. Nästa steg är att precisera miljöpåverkan ytterligare utifrån olika alternativ till plan eller program. Ett ständigt utbyte av information och kunskap sker lämpligen kontinuerligt mellan analys och bedömning av olika alternativ och utvecklandet av alternativ, så att bedömningen av olika alternativ kan påverka planens eller programmets utformning (se avsnitt 3.4 och 4.5 samt kap. 6 och 7).

Ju tydligare och mer avgränsade alternativen blir, desto mer detaljerad kan analysen och bedömningen av alternativens miljöpåverkan göras. Bedömningar är just bedömningar och det är viktigt att de görs på ett så konsekvent, objektivt och opartiskt sätt som möjligt. Vidare bör det vara enkelt för allmänheten och andra intressenter att ta del av grunden för bedömningarna och hur de har genomförts. Ett sätt att göra det är att använda sig av definierade bedömningsgrunder som tydligt redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Exempel på frågor att ställa sig för att skapa en referensram är t.ex.:

- Vilken skala ska användas? Vad är stort och vad är smått?
- Vad är betydande påverkan i detta sammanhang? Hur är den relaterad till påverkans omfattning, varaktighet och frekvens?
- På vilket sätt är påverkan kopplad till effekter och konsekvenser?
- Var och på vad blir det effekter och vilka blir konsekvenserna? Vad är stor effekt och konsekvens och vad är liten?
- Vad är lång, medellång respektive kort varaktighet?
- Vilken är sannolikheten för olika effekter och konsekvenser och vad är stor respektive liten sannolikhet?

Genom att använda bedömningsgrunder blir bedömningen mer konsekvent och transparent. Vilka bedömningsgrunder man avser att använda bör man samråda om vid samrådet om avgränsningen. Se vidare avsnitt 4.5.2, 5.2.4 och kap. 6.

Avgörande för att kunna göra en tillräckligt noggrann bedömning av effekterna och konsekvenserna av olika alternativ och åtgärder är att de är noggrant beskrivna och preciserade. Den som ska bedöma dem måste således begära förtydliganden om en strategisk åtgärd som ska bedömas är otydligt beskriven.

8.6 Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll

Vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla regleras i 6 kap. 12 § miljöbalken medan miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad regleras i 6 kap. 13 § miljöbalken. För avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen, se vidare kapitel 6 ovan.

I 6 kap. § 12 andra stycket miljöbalken finns 10 punkter om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla (se nedan). Flera av punkterna är mycket omfattande. Kravet på vilka uppgifter miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla begränsas dock av vad som kan anses ”rimligt” utifrån ett antal aspekter samt utifrån att det främst är den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra som ska identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12 och 13 §§ MB).

Miljöbalken 6 kap. 12 §

”Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,
5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–9.”

I kapitel 6 ovan står mer om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. En allt för omfattande miljökonsekvensbeskrivning riskerar förutom att ta onödiga resurser i anspråk även göra det svårare för beslutsfattare och andra att urskilja de viktigaste resultaten av de bedömningar och analyser som genomförts inom ramen för miljökonsekvensbeskrivningen (Europeiska kommissionen 2004 avsnitt s. 25 och 28).

Nedan följer en beskrivning av vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla utifrån de tio punkter som finns citerade i faktarutan ovan och som är hämtade från 6 kap. 12 § miljöbalken.

8.6.1 Sammanfattning av planen eller programmet (punkt 1)

För att klargöra vad miljöbedömningen avser ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en sammanfattning av planens eller programmets innehåll inklusive alternativet. I sammanfattningen ska även syftet med planen eller programmet framgå samt dess förhållande till andra relevanta planer och program. Det kan handla både om planer eller program på annan hierarkisk nivå och planer eller program inom andra sektorer. Exempelvis bör en avfallsplan förhålla sig till översiktsplanen i den aktuella kommunen, till en eventuell kommunal vision och möjligen också till detaljplaner och energiplanen beroende på avfallsplanens innehåll. Kanske behöver avfallsplanen också ses i ljuset av grannkommunernas avfallsplaner för att tydliggöra de sammanhang som planen verkar i (prop. 2003/04:116 s. 64).

8.6.2 Beskrivning av befintliga miljöförhållanden och sannolik utveckling utan plan eller program (punkt 2–4)

Bestämmelserna i punkterna 2–4 hänger ihop och överlappar delvis varandra. Det gäller olika aspekter av miljöförhållandena i de geografiska områden som påverkas av planen eller programmet och som kan komma att påverkas i betydande grad. Punkterna 2 och 3 inkluderar redovisning av såväl miljöproblem som miljövärden, miljötillgångar och ett gott tillstånd i miljön medan punkt 4 handlar om krav på redovisning av befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet. Det kan i flera fall vara lämpligt att behandla punkterna 2–4 i ett sammanhang under förutsättning att all nödvändig information lämnas (prop. 2003/04:116 s. 64–65, Europeiska kommissionen 2004 s. 29).

Punkt 2 avser en redovisning av det befintliga tillståndet i miljön i hela det område som kan antas påverkas i betydande grad av genomförandet av planen eller programmet. Förhållanden i miljön som har betydelse för uppkomsten av betydande miljöpåverkan ska redovisas. Det inkluderar både positiva och negativa faktorer. Beskrivningen av det befintliga tillståndet i miljön utgör en viktig referensram för bedömning av hur alternativa plan- och programförslag kan komma att påverka det aktuella området. Miljöns utveckling fram till nuvarande tillstånd utgör också ett värdefullt underlag för bedömning av framtida utveckling av miljötillståndet och inkluderas därför lämpligen i beskrivningen. Konsekvenser av andra antagna planer eller program och beslut som kan påverka området bör också beaktas (Europeiska kommissionen 2004 s. 29–30).

Även det s.k. nollalternativet, som beskriver hur området sannolikt kommer att utvecklas om planen eller programmet inte genomförs, ska redovisas. En beskrivning av nollalternativet ska göras för att underlätta jämförelsen mellan de olika rimliga alternativ som utreds (Europeiska kommissionen 2004 s. 29). Se vidare avsnitt 7.5 för redovisning av nollalternativ och övriga alternativ.

I *punkt 3* betonas särskilt att en beskrivning ska göras av miljöförhållandena inom de områden som kan komma att påverkas betydligt. Det kan t.ex. vara områden som är särskilt känsliga för försurning eller är mycket värdefulla ur botanisk synpunkt. Men det kan också t.ex. vara områden som är särskilt tätbefolkade och där förändringen skulle påverka många människor. Det är viktigt att tänka på att många känsliga områden kan störas av aktiviteter som ligger utanför det utpekade känsliga området. Se vidare avsnitt 4.3.8. Exempelvis sprids buller och föroreningar över stora områden, även över nationsgränser (prop. 2003/04:116 s. 64–65, Europeiska kommissionen 2004 s. 30). Det kan också handla om strukturer och miljöer som är särskilt känsliga eller värdefulla som t.ex. kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

I *punkt 4* betonas betydelsen av att redovisa de befintliga miljöproblem som berör särskilt värdefulla områden som t.ex. Natura-2000 områden och andra områden som skyddas av europeisk eller svensk lag eller författning (se vidare kap. 7 MB). När det är fråga om betydande miljöpåverkan ska dock alla områden och åtminstone samtliga aspekter som räknas upp i punkt 6 redovisas (se faktarutan ovan). En redovisning bör göras av samtliga befintliga miljöproblem som är av betydelse för planen eller programmet. Syftet med en sådan redovisning är att kunna göra en bedömning av hur problemen kommer att inverka på planen eller programmet eller huruvida planen eller programmet kan antas öka eller minska eller på annat sätt påverka problemen. Notera t.ex. att en obetydlig påverkan på planen eller programmet kan bli betydande i kombination med befintliga problem (Europeiska kommissionen 2004 s. 30).

Tillsammans utgör de beskrivningar som ska göras enligt punkt 2–4 en grund för de rimliga alternativ som ska identifieras, beskrivas och bedömas i miljökonsekvensbeskrivningen. En stor del av dessa uppgifter kan behöva finnas tillgängliga redan vid samrådet om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen.

8.6.3 Beaktande av miljömål och andra miljöförhållanden (punkt 5)

I miljökonsekvensbeskrivningen ska det också redovisas hur relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet. Med relevanta miljökvalitetsmål avses de mål till skydd för miljön som finns på internationell, nationell och på EU-nivå samt är relevanta för planen eller programmet. Om målen på internationell nivå eller EU-nivå inarbetats i målen på nationell, regional eller lokal nivå räcker det med att redovisa hur dessa mål har beaktats i planen eller programmet. Beaktas ska de svenska miljökvalitetsmålen på nationell, regional och ibland inarbetade på lokal nivå och som är av betydelse för planen eller programmet (prop. 2003/04 s. 65).

8.6.4 Beskrivning av betydande miljöpåverkan (punkt 6)

Den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra ska identifieras, beskrivas och bedömas. Notera att den betydande miljöpåverkan som ska identifieras, beskrivas och bedömas omfattar såväl positiv som negativ miljöpåverkan. Det framgår entydigt bl.a. av förarbetena till de svenska bestämmelserna (prop. 2003/2004:116 s.65, Europeiska kommissionen 2004

s. 29 och 31). Att främja en hållbar utveckling innebär inte enbart att förhindra negativ miljöpåverkan utan också att genomföra åtgärder som medför positiv miljöpåverkan. Se även avsnitt 4.3.1 och 4.3.2 ovan.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv som ska beskrivas (kap. 6 § 12 andra stycket 6 MB). Uppräkningen är dock enligt Europeiska kommissionen inte uttömmande. Även andra frågor och aspekter än de uppräknade kan således vara av betydelse och värda att beakta (Europeiska kommissionen 2004 s. 31).

Dessutom ska den betydande miljöpåverkan som kan uppstå på det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter beskrivas. Det är viktigt att beskriva sambanden mellan de uppräknade aspekterna, eftersom det kan tydliggöra annan och allvarigare påverkan än vad som framgår om man bara studerar enskilda aspekter. Redovisningen ska inkludera sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga samt positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt (prop. 2003/04:116 s. 65, Europeiska kommissionen 2004 s. 31.). Se även avsnitt 4.3.1, 4.3.2, 4.5, 8.6.3 och 8.7 för beskrivning och bedömning av miljöpåverkan.

Det är lättare att uppmärksamma och hantera sådana *inbördes förhållanden* och effekter vid miljöbedömning av planer och program än vid miljökonsekvensbedömning av enskilda projekt. På en mer övergripande eller strategisk nivå finns större möjligheter hantera frågor i ett systemperspektiv och att ta fram och hantera olika alternativa lösningar. Ett exempel på samband och inbördes förhållanden mellan aspekter som bör beskrivas är att en betydande påverkan på luft och klimat i sin tur kan få betydande påverkan på den biologiska mångfalden och människors hälsa. Riktlinjer för hur biologisk mångfald ska beaktas i miljökonsekvensbedömningar har antagits inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (Europeiska kommissionen 2004 s. 31, UN 1993). Angående biologisk mångfald se vidare under Referenser och webbplatser ”Mer information på webben”.

Flera allvarliga miljöproblem orsakas i stor utsträckning av många små föroreningskällor som sammantaget ger betydande negativ miljöpåverkan. Det gäller t.ex. av människan orsakad klimatförändring, övergödning, försurning och hälsoproblem av buller och luftföroreningar. Andra exempel på liten upprepad belastning av en miljöaspekt som kan leda till betydande miljöpåverkan är överfiske och upprepad mindre markexploatering. Ofta är det också fråga om indirekta effekter snarare än direkta effekter. Kumulativa effekter och indirekta effekter är mycket svåra att hantera på projektnivå p.g.a. att miljökonsekvensbeskrivningar på den nivån kommer in för sent i samhällsplaneringen, har för kort tidsperspektiv samt är för avgränsade och detaljerade. Kumulativa effekter och indirekta effekter bör därför uppmärksammas särskilt vid miljöbedömning av planer och program. Se vidare faktarutan om indirekta och kumulativa effekter nedan.

Sambandet mellan påverkan på ett system eller en miljöaspekt och effekten av påverkan kan vara linjärt, vilket innebär sambandet mellan påverkan och effekt är konstant. Sambandet kan också vara icke-linjärt, t.ex. exponentiellt. För icke-linjära samband är det i regel betydligt svårare att bedöma hur stor effekten eller konsekvensen kommer att bli av en viss påverkan. Även så kallade tröskeleffekter gör att det kan vara svårt att bedöma sambandet mellan påverkan och effekt. Tröskeleffekter innebär att en förhållandevis liten ytterligare påverkan plötsligt kan ge en mycket stor effekt när tröskeln väl passerats. Vid bedömning av vilken miljöpåverkan som kan förväntas är det viktigt att också försöka bedöma om det kan vara fråga om icke-linjära samband och tröskeleffekter.

Indirekta och kumulativa effekter

Effekter kan uppkomma från en enskild eller flera aktiviteter. Miljökonsekvensbeskrivningen ska inkludera redovisning av sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta, tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt (prop. 2003/04:116 s. 65).

Med *sekundära effekter* avses de effekter som kan uppstå som en indirekt följd av en planerad aktivitet eller åtgärd. Om t.ex. en väg flyttas till ett nytt läge så förändras lokaliseringsstänkandet för näringslivet som har fördel av att ligga nära de stora trafikströmmarna. Omlokalisering sker i ett första steg av t.ex. bensinstationer och annan service kopplad till infrastrukturen. I ett nästa steg sker omlokalisering av dagligvaruhandeln som anpassas till trafikströmmarna. Vägar ökar också tillgängligheten till landskapet och därmed störningen på djurlivet t.ex. genom att tillgängligheten för friluftsliv och turism ökar.

Kumulativa effekter kan vara additiva, vilket innebär att varje påverkan kan summeras till en effekt ($1+1 = 2$). En annan typ av kumulativ effekt är synergistisk eller förstärkande, vilket innebär att påverkan från flera än en aktivitet är större än från summan av var och en ($1+1 > 2$). En tredje typ av kumulativ effekt är motverkande eller antagonistisk, vilket innebär att påverkan från fler än en aktivitet är mindre än summa av var och en ($1+1 < 2$).

Ett exempel på kumulativ effekt är skador på träd eller gröda som kan orsakas av en kombination av luftföroreningar, torka och skadeinsekter. En vanlig typ av kumulativ effekt i plansammanhang är att genom återkommande små exploateringar minska värdet på ett tätortsnära rekreationsområde. Växthuseffekten är i sig en kumulativ effekt orsakad bl.a. av förbränning av fossila bränslen från många utsläppskällor. Ett förändrat klimat i Sverige förväntas leda till bl.a. spridning av nya sjukdomar och allvarliga värmeböljor som särskilt drabbar dem som redan har nedsatt motståndskraft p.g.a. sjukdom eller ålder, d.v.s. ge upphov till indirekta effekter. Se vidare Hyder 1999 och Therivel 2004 s. 142–146).

Det kan ofta vara avgörande att låta bedöma miljöpåverkan i ett större perspektiv. En planerad väg kan, om den byggs, påverka många små områden där effekterna var för sig inte medför betydande miljöpåverkan. De sammantagna effekterna från vägen eller vägnätets hela sträckning kan däremot innebära betydande miljöpåverkan. Därför är det i många fall t.ex. lämpligare att inom ett område göra en fördjupad översiktsplan i stället för att göra flera detaljplaner. Att med hjälp av "salamimetoden" dela upp bedömningen av miljöpåverkan i fler mindre delar, gör att man riskerar att missa den

betydande miljöpåverkan som lättare upptäcks om en samlad bedömning av miljöpåverkan genomförs. Det bör således undvikas.

Redovisningen ska, som framgår av ovan, inkludera effekter på *kort, medellång och lång sikt*. Vad som avses med dessa begrepp kan rimligen variera beroende på vilken effekt det är fråga om. Hur indelningen görs är en bedömningsfråga. Det spelar heller inte så stor roll eftersom effekter ur samtliga tidsaspekter ska redovisas. Det viktiga att notera är att det inte finns någon borte gräns för hur långt fram i tiden man ska försöka överblicka. Permanenta eller s.k. irreversibla effekter finns det av naturliga skäl särskild anledning att uppmärksamma. Det gäller även om effekterna är förhållandevis små.

8.6.5 Beskrivning av åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka betydande miljöpåverkan (punkt 7)

De ”åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan” ska beskrivas (6 kap. 12 § andra stycket 7 MB). Syftet är att se till att miljökonsekvensbeskrivningen tar upp frågan om hur den betydande negativa miljöpåverkan som planen eller programmet kan antas medföra ska motverkas. De åtgärder som avses preciseras inte närmare i lagtexten men det kan avse åtgärder som planeras eller nämns i planen eller programmet (prop. 2003/04:116 s. 65, Europeiska kommissionen 2004 s. 31).

Det är viktigt att bedöma och beskriva hur säkert det är att föreslagna åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka miljöpåverkan kommer att genomföras. Vidare bör skillnaderna i miljöpåverkan om åtgärderna genomförs eller inte bedömas och beskrivas för samtliga utredningsalternativ. Om olika skyddsåtgärder med olika påverkan är aktuella för utredningsalternativen som ska jämföras är sådan information nödvändig för att kunna bedöma skillnader beträffande alternativens miljöpåverkan.

För att vara helt säker på att en åtgärd kommer till stånd kan det i vissa fall vara både möjligt och lämpligt att genomföra en åtgärd redan under pågående planering. Det gäller dock endast under förutsättning att åtgärden är relevant för samtliga utredningsalternativ. I annat fall kan en sådan investering påverka vilket alternativ som slutligen kommer att väljas. Det är också lämpligt att skilja på sådana åtgärder som den myndighet eller kommun som beslutar om planen råder över och sådana som andra bestämmer om. Det är givetvis lättare att se till att de åtgärder kommer till stånd som myndigheten eller kommunen själv råder över. Se avsnitt 7.2 angående rimliga alternativ myndigheten eller kommunen råder över. Se även avsnitt 8.3 beträffande olika typer av åtgärder för att förhindra eller motverka negativ miljöpåverkan och för att förstärka positiv miljöpåverkan.

8.6.6 Sammanfattande redogörelse (punkt 8)

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen av olika alternativ, och den betydande miljöpåverkan genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra, har gjorts samt vilka skäl som

ligger till grund för gjorda val av olika alternativ. Dessutom ska en beskrivning av eventuella problem som har identifierats i samband med att uppgifterna togs fram och sammanställdes ingå i redogörelsen. Dessa problem kan t.ex. bestå i tekniska brister eller brist på kunskap (prop. 2003/04:116 s. 65). Men även oklara beslutsvägar, tidsbrist eller annat som varit av betydelse för miljökonsekvensbeskrivningen och integrationen mellan plan- eller programprocessen eller miljöbedömningen bör dokumenteras. Se vidare avsnitt 8.4 angående hantering av osäkerhet etc.

En beskrivning av använda bedömningsmetoder och de svårigheter som man har stött på då bedömningarna har genomförts behövs för att bedöma kvaliteten och tillförlitligheten på den information och de slutsatser som presenteras. Vidare behöver hanteringen av dessa svårigheter beskrivas (Europeiska kommissionen 2004 s. 31–32). Redogörelsen är viktig för att möjliggöra för dem som inte varit direkt involverad i utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen att bl.a. förstå vad som har övervägts, hur urvalet av alternativ gått till och varför de alternativ som redovisas är de som bedömts som rimliga.

Den sammanfattande redogörelsen kan tillsammans med bl.a. redogörelsen för uppföljningen utgöra underlag för den särskilda sammanställning som ska göras när planen eller programmet har antagits. Se kapitel 9 och 10 nedan samt 6 kapitel 16 § miljöbalken. För att skapa underlag för den sammanfattande redogörelsen bör noggranna anteckningar föras under hela miljöbedömningsprocessen. Alla strategiska val, viktiga antaganden, grunden för dem, osäkerheter och problem etc. bör dokumenteras under miljöbedömningsprocessen. Se vidare avsnitt 3.4, 8.2 och 8.4.

8.6.7 Åtgärder och uppföljning (punkt 9)

Redan i miljökonsekvensbeskrivningen ska det finnas en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför. Om avsikten är att befintliga övervakningssystem ska användas bör det anges. Det kan dock vara svårt, olämpligt eller t.o.m. omöjligt att redan i detta skede fastställa exakt hur uppföljningen lämpligen bör gå till. Planens eller programmets utformning och innehåll är ju i detta skede inte bestämd. Arrangemangen för uppföljningen kan också behöva anpassas efter hand som planen eller programmet genomförs (prop. 2003/04:116 s. 65, Europeiska kommissionen 2004 s. 32). Se vidare kapitel 11 om uppföljning.

Redogörelsen av den planerade uppföljningen bör dock vara så utförlig som omständigheterna tillåter. Om det råder osäkerhet beträffande vissa åtgärder eller metoder för uppföljning bör de inte utelämnas i beskrivningen av den kommande uppföljningen. Det är bättre att de inkluderas med kommentaren att de kan komma att behöva justeras.

8.6.8 Icke-teknisk sammanfattning (punkt 10)

För att det ska vara lättare för beslutsfattare och allmänhet att hitta de viktigaste momenten och slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen ska den innehålla en icke-

teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 6 kap. andra stycket 1–9 miljöbalken. Den bör vara enkel att förstå för icke sakkunniga. En övergripande tabell där olika alternativ jämförs med nollalternativet och med nuvarande miljöpåverkan kan vara en del i att tydligt kommunicera de viktigaste resultaten från miljöbedömningen. Om miljökonsekvensbeskrivningen är mycket omfattande kan det finnas anledning att göra en separat trycksak av sammanfattningen för att på så sätt göra den enklare att sprida och ta del av för allmänheten (6 kap. 12 § andra stycket 10 MB, prop. 2003/04:116 s. 65, Europeiska kommissionen 2004 s. 32).

8.7 Metoder och verktyg

8.7.1 Att välja metod och verktyg

Det finns inte någon enskild metod eller enskilt verktyg som i alla lägen är det bästa att använda för att identifiera, beskriva och bedöma alla typer av betydande miljöpåverkan som genomförandet av en plan, ett program eller en ändring kan ge upphov till. Det samma gäller metoder och verktyg för att utveckla och hantera alternativ samt för att identifiera åtgärder som kan förstärka positiv miljöpåverkan och avhjälpa eller reducera negativ miljöpåverkan. Metod och verktyg bör därför väljas utifrån vad den/det ska användas till i det enskilda fallet (se t.ex. Moberg et al. 1999 s 58–61).

Det finns risk för att förlora fokus och att lägga ner onödigt mycket resurser på att identifiera, beskriva och bedöma såväl effekter, alternativ som åtgärder. Att lägga ner mest resurser inom det område där underlaget är som mest omfattande och kunskapen kanske är störst är lätt hänt och kan vara ett exempel på fel fokus. Detaljeringsgraden i beslutsunderlaget som tas fram bör inte vara högre än nödvändigt för att fungera som underlag för de beslut som ska fattas. Högre detaljeringsgrad är i allmänhet mer resurskrävande än lägre detaljeringsgrad. Det gäller att göra en lämplig avvägning mellan resursåtgång och kravet på detaljeringsgrad för de beslut som ska fattas. Generellt kan sägas att på en mer strategisk plan- och programnivå är kravet på detaljeringsgrad inte lika stort som på projektnivå (Therivel s. 135).

Betydande miljöpåverkan ska identifieras, beskrivas och bedömas men det kan vara olämpligt att i miljökonsekvensbeskrivningen göra sammanvägningar mellan olika typer av miljöpåverkan samt påverkans effekter eller konsekvenser. Bedömningar och avvägningar av typen att en viss negativ effekt kan accepteras eftersom man samtidigt får en positiv effekt bör överlämnas till beslutsfattare. Å andra sidan bör man inom ramen för miljöbedömningen söka efter alternativ som innebär att målkonflikter kan undvikas. Miljöbedömningens roll är att informera om olika beslutsalternativ inte att fatta besluten (Moberg et al. 1999 s. 61, Therivel 2004 s. 135, 159–162).

Nedan nämns några lämpliga utgångspunkter vid val av metod och verktyg.

- Välj metoder och verktyg som inte är mer arbetskrävande, kostsamma eller komplicerade än vad som är nödvändigt.
- Välj metod och verktyg utifrån om något ska identifieras, beskrivas eller bedömas samt utifrån vad som ska identifieras, beskrivas och bedömas.
- Identifiera de beslut som ska fattas och vilket underlag som krävs för besluten samt välj metod och verktyg utifrån detta.
- Välj metod och verktyg efter den detaljeringsgrad som behövs för de beslut som ska fattas. Krävs det ett kvalitativt beslutsunderlag eller räcker det med kvantitativt? Observera att ett kvantitativt resultat kan ge sken att vara mer exakt än ett kvalitativt utan att vara det.
- Välj metoder och verktyg som är begripliga för beslutsfattare och de som deltar i samråden. Komplicerade modeller med ”svarta lådor” som endast de som utvecklat modellen kan förstå bör t.ex. om möjligt undvikas.
- Välj metod och verktyg som är tillräckligt snabba så att en integrering med ständiga återkopplingar mellan plan- eller programarbetet och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen kan ske.

Det kan vara lämpligt att börja med billiga och snabba metoder och verktyg för att först identifiera nyckelfrågor inklusive möjlig betydande miljöpåverkan. I de fall en behovsbedömning har genomförts med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar finns ett underlag att utgå ifrån (se avsnitt 4.5). I nästa skede kan mer kostsamma och tidskrävande metoder och verktyg användas för hantering av de nyckelfrågor som har identifierats.

8.7.2 Exempel på metoder och verktyg

Vid politiskt känsliga och svårbedömda frågor är det ofta lämpligt att undersöka frågan med flera metoder och verktyg och att jämföra resultaten eftersom de kan skilja sig åt beroende på vilken metod eller verktyg som används. Resultaten kan också variera beroende på hur metoder och verktyg genomförs och används varför det alltid är viktigt att tydligt redovisa detta.

Expertbedömningar är ett exempel på en förhållandevis snabb och billig metod som kan hantera såväl kvalitativa som kvantitativa uppgifter. En nackdel är dock att resultatet kan skilja sig beroende på vilka som ingår i gruppen. I många fall kan det vara lämpligt med en metod eller ett verktyg vars resultat är reproducerbart och som inte är så känslig för subjektiva bedömningar. Det gäller i synnerhet när det är fråga om politiskt känsliga frågor (Therivel 2004 s. 161).

Tabell 7 ovan ger exempel på metoder och verktyg som kan användas för att bl.a. identifiera, beskriva och bedöma miljöpåverkan, effekter och konsekvenser av olika åtgärder och alternativ som utarbetas i samband med plan- eller programarbetet. De kan också användas för att utveckla åtgärder och alternativ för avhjälpa negativ miljöpåverkan och för att förstärka positiv miljöpåverkan. Läs mer om olika metoder och

Tabell 7. Exempel på metoder och verktyg för identifiering, beskrivning och bedömning

Metoder och verktyg	Användbar för...					Nyckelfaktorer				
	Identifiering av miljöpåverkan	Beskrivning bef. tillst. i miljön	Utveckling av alternativ	Bedömning av miljöpåverkan	Jämförelse av beslutsalternativ	Krav på informationsunderlag	Kostnad och tid	Tillgänglighet för allmänheten	Kan hantera osäkerhet	Kapacitet att hantera hälsofrågor
Genomgång av befintligt material om miljö, policy, lagar och regler	✓	✓				•	\$	☺		XX
SWOT-analyser	✓	✓			✓	•	\$	☺	●	XX
Checklistor	✓					•	\$	☺	●	X
Redovisningsmatriser	✓		✓	✓	✓	•	\$	☺	●	X
Orsak-verkan-analyser, beslutsträdsanalyser	✓	✓			✓	•	\$	☺		XX
Geografiska informationssystem, (GIS)	✓	✓	✓	✓	✓	••	\$\$	☺		X
Trendanalyser, extrapolering		✓		✓		•	\$	☺	●	X
Expertbedömningar	✓	✓	✓	✓	✓	•	\$	☺	●	XX
Modellering			✓	✓		••	\$\$	☹	●	X
Scenarioteknik	✓		✓			••	\$\$	☺	●	XX
Livscykelanalyser	✓	✓	✓	✓	✓	••	\$\$	☹		
Kostnads-nyttoanalyser			✓	✓	✓	••	\$\$	☹		
Multikriterieanalyser			✓	✓	✓	••	\$\$	☹	●	X
Sårbarhetsanalyser		✓		✓	✓	••	\$\$	☹	●	XX
Riskbedömningar, riskanalyser	✓		✓	✓	✓	••	\$\$	☹	●	XX
Ekologiska fotavtryck	✓	✓		✓	✓	••	\$\$	☺		
Samråd	✓	✓	✓	✓	✓	•	\$	☺	●	X

Tabell modifierad efter UNECE 2007 s. 115 och Therivel 2004 s. 160. De redovisade skillnaderna mellan olika metoder och verktyg, t.ex. när det gäller kostnader och krav på informationsunderlag, är generella och gäller inte i varje enskilt fall. Kraven på kvalitet och precision är t.ex. avgörande för kostnaden. **Teckenförklaring:** ✓ Användbar för, • Kräver mindre dataunderlag, •• Kräver mera dataunderlag, \$ Låg kostnad och tidsåtgång, \$\$ Hög kostnad och tidsåtgång, ☹ Liten tillgänglighet för allmänheten (svårt att följa och förstå), ☺ Måttlig tillgänglighet för allmänheten, ☺ Stor tillgänglighet för allmänheten, ● Kan hantera osäkerhet, X Mindre kapacitet att hantera hälsofrågor, XX Större kapacitet att hantera hälsofrågor. Observera att tabellen endast indikerar användbarhet, kostnad etc. för normalfallet.

verktyg, till vad de kan användas och hur i t.ex. UNECE 2007 s. 107–115, 184–196, Therivel 2004 s. 134–174, 239–261, Moberg et al. 1999).

Ytterligare ett verktyg som kan nämnas i sammanhanget är SYNAPS (Systematiskt processverktyg för sektorsintegrering), som har utvecklats av Region Skåne och fått nationell och internationell uppmärksamhet. SYNAPS kan användas av icke-specialister oavsett sektorstillhörighet i syfte att analysera både positiv och negativ påverkan på samhällsutvecklingen. Verktyget togs fram som grund för utarbetandet av ett miljöstrategiskt program för Skåne (se SYNAPS i referenslistan).

Att särskilt tänka på vid arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen

- Vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla framgår av 6 kap. 12 § MB. Omfattning och detaljeringsgrad regleras i 6 kap. 13 § MB.
- Påbörja arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen så tidigt som möjligt i planeringsprocessen.
- Påbörja även integreringen mellan arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och arbetet med planen eller programmet så tidigt som möjligt.
- Kartlägg tidigt vilket underlagsmaterial som finns och vilka kompletteringar som kan behöva göras. Uppgifter om miljöförhållandena är ett viktigt underlag i planeringens tidiga skede och utgör en god grund för miljökonsekvensbeskrivningen.
- Fyll på med uppgifter i dokumentet under hela processen, så att dokumentet hela tiden är aktuellt.
- Dokumentera osäkerheter och brist på underlag fortlöpande och vid behov avhjälp eller hantera dessa osäkerheter med hjälp av t.ex. osäkerhetsanalyser, känslighetsanalyser och scenarioanalyser.
- Dokumentera och motivera alla strategiska val som görs under processen.
- Välj metoder och verktyg utifrån vad som är lämpligt i det enskilda fallet.
- Välj metoder och verktyg som gör det så enkelt som möjligt för beslutfattare och allmänhet att följa och förstå processen, gjorda val och de slutsatser som dragits.
- Behåll fokus på betydande miljöpåverkan (positiv och negativ) och undvik att göra mer omfattande och preciserade bedömningar än vad som krävs för de beslut som ska fattas.
- Använd gärna bedömningsgrunder som stöd för att göra bedömningarna så konsekventa, opartiska och objektiva som möjligt.
- Gå igenom alla aspekter som räknas upp i 6 kap. 12 § andra stycket 6 MB och bedöm om det kan vara fråga om betydande miljöpåverkan.
- Redovisa hur relevanta miljö kvalitetsmål har beaktats i planen eller programmet.
- Beakta sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta, tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.
- Beakta möjliga åtgärder som kan avhjälpa, reducera, återställa och kompensera för negativ miljöpåverkan. Beakta även åtgärder som kan förstärka positiv miljöpåverkan.

9 Antagande av planen eller programmet

Detta kapitel handlar om vad som ska och bör ske inför och efter beslut om antagandet av en plan eller ett program. Själva antagandet utgör dock inte en del av miljöbedömningen.

9.1 Beslut om antagande

Innan planen eller programmet ”antas eller läggs till grund för reglering” ska miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd om miljökonsekvensbeskrivningen beaktas (MB 6 kap. 16 §). Beaktas innebär att synpunkterna ska tas under övervägande. Det finns dock inget krav på att en myndighet eller kommun måste tillgodose synpunkterna eller välja det miljömässigt bästa alternativet (prop. 2003/04:116 s. 67–68). Beaktandet av förslag, alternativ och synpunkter sker också i praktiken kontinuerligt under miljöbedömningen och utarbetandet av planen eller programmet. När förslag, alternativ etc. beaktas bör det lämpligen ske med utgångspunkt från syftet med miljöbedömning, miljöbalkens portalparagraf samt syftet med planen eller programmet. Se 1 kap. 1 § och 6 kap. 11 § miljöbalken.

Miljökonsekvensbeskrivningens syfte är att utgöra beslutsunderlag vid antagandet av planen eller programmet. Beträffande kommunala planer eller program är det lämpligt att beslut om antagande fattas av kommunfullmäktige eller av den nämnd som beslutar om planen eller programmet. Beträffande planer eller program som utarbetas av myndigheter är det lämpligt att beslutet fattas av myndighetens ledning. I vissa fall finns det bestämmelser om vilket organ som ska anta planen eller programmet.

9.2 Information om att planen eller programmet har antagits

När en plan eller ett program har antagits ska planen eller programmet och den särskilda sammanställningen av bland annat hur samrådssynpunkter har beaktats göras tillgängliga för dem som deltagit i samrådet (6 kap. 16 § miljöbalken). Se vidare kapitel 10. Med ”tillgänglig” avses det samma som i 6 kap. 14 § miljöbalken. Information bör åtminstone finnas på myndighetens eller kommunens webbplats och anslagstavla (prop. 2003/04:116 s. 68). Se vidare avsnitt 5.3.1. Det kan vidare vara lämpligt att i samband med antagandet ange att en uppföljning kommer att ske.

I 6 kap. 16 § miljöbalken finns även ett krav på att myndigheten eller kommunen ska informera dem som har deltagit i samrådet om att planen eller programmet har antagits. I det ligger ett krav på en aktiv handling för att informera dem som deltagit i samrådet om planen eller programmet med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning om beslutet (prop. 2003/04:116 s. 68). Det är den myndighet eller kommun som har *antagit* planen eller programmet som bör ansvara för att information om planen eller

programmet finns tillgänglig, inte den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning om det ansvaret har legat på en annan myndighet eller kommun (prop. 2003/04:116 s. 43).

I Naturvårdsverkets allmänna råd står att ”För de planer eller program där samråd skett med annan stat bör beslutet och underlaget för beslutet om att planen eller programmet antagits sändas till Naturvårdsverket som ska informera berörd stat om beslutet.” (bilaga 1)

Att särskilt tänka på vid antagande av en plan eller ett program

- Beakta miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samrådet innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.
- Gör planen eller programmet och den särskilda sammanställningen tillgängliga för dem som deltagit i samrådet efter det att planen eller programmet har antagits
- Informera dem som deltagit i samrådet om att planen eller programmet har antagits.

10 Särskild sammanställning

Detta kapitel handlar om vad den särskilda sammanställning som ska upprättas efter det att planen eller programmet antagits ska, bör och kan innehålla.

10.1 Syftet med sammanställningen

Ett syfte med den särskilda sammanställningen är att göra resultatet av bedömningsförfarandet tillgängligt för allmänheten och dem som deltagit i processen via samråd etc. Genom att sammanställningen också ska redovisa vilka överväganden som gjorts och varför samt hur olika synpunkter och förslag har beaktats ges allmänheten insyn i processen (Europeiska kommissionen 2004 s. 42).

10.2 Sammanställningens innehåll

Av 6 kap. 16 § miljöbalken framgår att ”när planen eller programmet har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa:

1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,
2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,
3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och
4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.”

Sammanställningen och planen eller programmet ska göras tillgänglig för dem som deltagit i samråden om miljökonsekvensbeskrivningen och planen eller programmet, som också ska informeras om att planen eller programmet har antagits (6 kap. 16 § MB). Med ”tillgänglig” avses det samma som i 6 kap. 14 § miljöbalken. Information bör åtminstone finnas på myndighetens eller kommunens webbplats och anslagstavla (prop. 2003/04:116 s. 68). Beträffande information om antagandet av planen eller programmet se avsnitt 9.2.

För att underlätta arbetet med den särskilda sammanställningen kan det vara lämpligt att den som håller i miljöbedömningsprocessen för dagbok över processens olika moment, vilka synpunkter och förslag som framförts eller på annat sätt kommit fram under processen, hur de hanteras samt vilka val som har gjorts och varför. Då blir det enklare att sedan t.ex. redogöra för hur olika miljöaspekter faktiskt har integrerats i planen eller programmet och hur miljöbedömningen har kunnat påverka planen eller programmet i en mer miljövänlig riktning.

Det kan vara lämpligt att ta fram ett utkast till den särskilda sammanställningen redan i samband med samrådet om miljökonsekvensbeskrivningen och planen eller program-

met.²¹ Den kan då utgöra del av beslutsunderlaget. De som medverkar i samrådet ges på så sätt möjlighet att få den beslutande myndighetens preliminära syn på hur miljöaspekterna fram till detta steg i processen har integrerats i planen eller programmet. Om de som deltar i samrådet också ges möjlighet att lämna synpunkter på utkastet till den särskilda sammanställningen kan det vara en fördel för dem som ansvarar för framtagandet av den.

Enligt 6 kap. 12 § andra stycket 8 miljöbalken ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla ”en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes”. Den ska också innehålla ”en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför” (6 kap. 12 § andra stycket 9 miljöbalken). Innehållet i dessa två punkter överensstämmer till stora delar med vad den särskilda sammanställningen ska innehålla enligt punkt 3 och 4 ovan och kan därför användas som ett underlag vid framtagandet av den särskilda sammanställningen. Se även vidare avsnitt 8.6.6, 8.6.7, 8.6.8 och kap. 10.

Att särskilt tänka på vid framtagandet av den särskilda sammanställningen

- Använd uppgifter som ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen som underlag vid framtagandet av den särskilda sammanställningen.
- Använd den dokumentation av miljöbedömningens olika moment som lämpligen kontinuerligt genomförs under hela processen som underlag för framtagandet av den särskilda sammanställningen.
- Överväg om det är lämpligt att ta fram ett utkast till särskild sammanställning till samrådet om miljökonsekvensbeskrivningen och planen eller programmet.

²¹ Ett sådant utkast blir med nödvändighet ofullständigt och kan t.ex. inte innehålla uppgifter om hur synpunkter från samrådet om mkb:n har beaktats.

11 Uppföljning

Detta kapitel handlar om syftet med uppföljning och övervakning av planens eller programmets faktiska betydande miljöpåverkan, vad uppföljningen ska omfatta och hur den kan genomföras.

11.1 Syftet med uppföljning

Syftet med kravet på uppföljning är att myndigheten eller kommunen som antar planen eller programmet tidigt ska skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför. Det ska göras för att ”myndigheten eller kommunen tidigt skall få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas” (6 kap. 18 § MB). ”Åtgärder för avhjälpande” avser givetvis endas *negativ* miljöpåverkan.

Det är givetvis också viktigt att följa upp den negativa betydande miljöpåverkan som identifierades som sannolik eller möjlig vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen för att vid behov kunna vidta nya åtgärder eller förstärka redan vidtagna åtgärder och därigenom undvika eller reducera betydande negativ miljöpåverkan (prop. 2003/04:116 s. 68). Se vidare avsnitt 4.3.1 och 4.3.2 angående betydande miljöpåverkan.

Även om det inte är något uttalat syfte kan uppföljningen också bidra till att identifiera möjligheter att reducera negativ miljöpåverkan som inte är betydande eller ytterligare förstärka den eventuella positiva miljöpåverkan genomförandet medför. Vidare kan uppföljningen förbättra kunskapen om samband mellan åtgärder, effekter och konsekvenser samt olika skyddsåtgärders effektivitet. Uppföljning och övervakning kan ge information om brister i kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningar vilket kan vara till nytta för att förbättra deras kvalitet (Europeiska kommissionen 2004 s. 47). Med stöd av resultat från uppföljningen kan myndigheten eller kommunen också lämpligen informera om den betydande miljöpåverkan genomförandet av en plan eller ett program faktiskt medför.

11.2 Ansvaret för uppföljning och uppföljningens varaktighet

Det yttersta ansvaret för uppföljningen har den myndighet eller kommun som har *antagit* planen eller programmet (6 kap. 18 § MB, prop. 2003/04:116 s. 44). Det innebär även det ekonomiska ansvaret för uppföljningen och eventuella åtgärder. Själva genomförandet av uppföljningen kan dock helt eller delvis utföras av t.ex. en konsult eller verksamhetsutövare.

Det är viktigt att myndigheten eller kommunen genom kontrakt eller på annat sätt ser till att en fungerande och långsiktig uppföljning med återkommande rapportering kan

garanteras, eftersom det kan ta flera år efter genomförandet innan betydande miljöpåverkan uppstår. Ett exempel är att flera år av mindre miljöbelastning plötsligt kan resultera i att ett tröskelvärde passeras varvid en liten ytterligare belastning ger en stor negativ miljöeffekt så att betydande miljöpåverkan uppstår utan att belastningens storlek har ändrats. Det går därför inte att säga något generellt om hur lång tid uppföljningen bör pågå. Den bör pågå så länge det föreligger en risk för att betydande miljöpåverkan uppstår som en följd av genomförandet av en plan eller ett program.

11.3 Vad uppföljningen ska omfatta

Alla planer och program som ska miljöbedömas måste också följas upp. Beträffande vad som ska följas upp skriver regeringens i prop. 2003/04 att ”Uppföljningen och övervakningen skall täcka all betydande miljöpåverkan d.v.s. i princip positiva, negativa, förutsedda och oförutsedda konsekvenser”²² (prop. 2003/04:116 s. 68). Huvudsakligen bör uppföljningen dock handla om den påverkan genomförande av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra enligt miljökonsekvensbeskrivningen och om effekterna av de avhjälpande åtgärder som planeras (Europeiska kommissionen 2004 s. 44–45, 47, prop. 2003/04:116 s. 68–69).

Att vidta lämpliga avhjälpande åtgärder för att undvika eller reducera betydande negativ miljöpåverkan innebär inget krav på att själva planen eller programmet måste ändras. De avhjälpande åtgärder som avses är sådana åtgärder som ryms inom existerande lagstiftning t.ex. inom ramarna för tillsynsverksamheten (prop. 2003/04:116 s. 68–69).

För att undvika dubbelarbete och hålla nere kostnaderna kan uppföljningen med fördel sammanfalla med den ordinarie översynen av en plan eller ett program. Vidare bör befintliga övervaknings- och uppföljningssystem användas när det är lämpligt. Det finns således inget krav på att upprätta nya uppföljningssystem om de befintliga uppfyller syftet och täcker behovet. Befintliga uppföljnings- och övervakningssystem ska dock vid behov kompletteras så att syftet med uppföljningen kan uppnås: ”att myndigheten eller kommunen tidigt ska få kännedom om sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats så att lämpliga åtgärder för avhjälpande kan vidtas” (6 kap. 18 § MB). Beroende på hur omfattande den befintliga miljöövervakningen är och vilken inriktning den har samt planens eller programmets inriktning kan behovet av att komplettera befintliga miljöövervakningssystem variera. Befintliga övervakningssystem kan t.ex. behöva kompletteras med ytterligare aspekter, mätpunkter, mer frekvent mätning etc. (prop. 2003/04:116 s. 61, 68–69, Europeiska kommissionen 2004 s. 46, 60).

Det finns inte heller något krav på att det ska finnas ett enskilt uppföljningsprogram per plan eller program. Planers och programs kumulativa effekter kan t.ex. i vissa fall

²² ”Beträffande oförutsedda konsekvenser är det knappast möjligt att skapa ett instrument för uppföljning av helt oförutsedda effekter. Oförutsedd negativ påverkan avser snarare felaktiga antaganden i miljökonsekvensbeskrivningen, t.ex. i styrkan av miljöpåverkan, eller oförutsedd påverkan som är en följd av ändrade omständigheter som gör att bedömningar i beskrivningen inte längre är korrekta” (prop. 2003/04:116 s. 68–69).

lättare konstateras om uppföljningen och övervakningen omfattar flera planer och program (Europeiska kommissionen 2004 s. 45). Se vidare avsnitt 8.6.4 avseende kumulativa effekter.

Det är först när man genomför konkreta verksamheter eller åtgärder som man får en direkt påverkan i miljön. Om det handlar om åtgärder eller verksamheter som en plan eller ett program har angett förutsättningarna för kan eventuell betydande miljöpåverkan kopplas till genomförande av planen eller programmet och ska således följas upp.

Hur omfattande och detaljerad uppföljningen behöver vara är bl.a. beroende av hur miljöstörande en plan eller ett program kan antas vara (Europeiska kommissionen 2004 s. 44). För en plan där miljöpåverkan minimerats genom planens eller programmens utformning eller genom vidtagande av olika åtgärder för att reducera miljöpåverkan är behovet av uppföljning i regel mindre än för motsvarande plan eller program som inte i samma utsträckning anpassats för att undvika miljöpåverkan. Om ingen betydande miljöpåverkan antas uppkomma av det slutliga förslaget till plan eller program kan uppföljningen begränsas till den oförutsedda betydande miljöpåverkan planen eller programmet kan ge upphov till.

Behovet av uppföljningens omfattning kan ändras med tiden. Å ena sidan kan uppföljningen behöva utökas om en betydande miljöpåverkan som tidigare inte identifierats upptäcks. Det kan innebära behov av att fördjupa uppföljningen inom det området. Å andra sidan finns det effekter som, om de uppkommer, bör uppträda och kunna identifieras relativt snabbt. Har den typen av effekter inte uppkommit efter en tid kan uppföljningen av sådana effekter reduceras eller avbrytas helt.

Om planen eller programmet inte genomförs som planerats kan det framkomma vid uppföljningen. Att planen eller programmet inte genomförs som planerat bör uppmärksammas eftersom det kan medföra att betydande miljöpåverkan uppstår som inte hade uppstått annars. Betydande miljöpåverkan kan både vara en följd av att en aktivitet inte genomförs och av att en aktivitet som inte var planerad genomförs. Avvikelse från planen eller programmet bör aktualisera behovet av revidering eller ändring av planen eller programmet, vilket i sin tur kan aktualisera kravet på miljöbedömning. Se även avsnitt 4.3.5 och 4.3.6.

11.4 Hur uppföljningen kan genomföras

Det finns inga närmare bestämmelser om hur uppföljningen ska gå till angående t.ex. tidpunkter, frekvens eller metoder (prop. 2003/04:116 s. 44, 68, Europeiska kommissionen 2004 s. 44–45).

Det är lämpligt att börja fundera över hur uppföljningen ska genomföras redan när den betydande miljöpåverkan en plan eller ett program kan antas ge upphov till har identifierats. Planeringen av hur uppföljningen ska genomföras ska ske senast i samband

med utarbetandet av miljökonsekvensbeskrivningen för en specifik plan eller ett specifikt program (6 kap. 12 § andra stycket 9 MB).

Grunden för uppföljningen är den miljöpåverkan, de effekter och konsekvenser som genomförandet av den aktuella planen eller programmet bedöms medföra enligt miljökonsekvensbeskrivningen. Uppföljning och övervakning av andra planer och program som berör samma eller delvis samma områden eller frågor kan, som nämnts ovan, samordnas om myndigheten eller kommunen finner det lämpligt. Om det inte bedöms lämpligt bör åtminstone resultaten från annan relevant uppföljning beaktas för att underlätta upptäckten av eventuell kumulativ påverkan. Uppföljningen bör också, när det är lämpligt, integreras med översynen av existerande plan eller program (prop. 2003/04:116 s. 68, Europeiska kommissionen 2004 s. 44–45, 57, 60).

I tabellen nedan ges ett exempel på en struktur för uppföljning och övervakning av miljöpåverkan av genomförandet av en plan eller ett program. Se även tabell 2 avsnitt 4.5.2 som kan användas som utgångspunkt vid uppföljning av olika aspekter.

Tabell 8. Exempel på struktur för uppföljning

Typ av frågor och aspekter att följa upp	Exempel på vad som kan följas upp.	Vilka uppföljnings-system finns? ¹⁾	Hur ofta ska uppföljning ske? ²⁾	När ska åtgärder vidtas? ³⁾	Vilka tänkbara åtgärder finns och hur kan de genomföras?
Skyddsvärda miljöer och tillstånd i miljön för den aktuella planen eller programmet.	Kemiska, fysiska och biologiska parametrar.				
Sårbara miljöer och tillstånd i miljön för den aktuella planen eller programmet.	Se ovan				
Förväntad och möjlig betydande miljöpåverkan enligt mkb:n.	Större eller mindre påverkan?				
Effekter av planerade avhjälpande åtgärder.	Som förväntat? Minskad miljöbelastning?				
Effekter av planerade positiva åtgärder.	Som förväntat?				

1) Vilka system finns för uppföljning av direkt och indirekt miljöpåverkan och effekter i miljön? Vilka data, indikatorer, etc. behövs och vilka är tillgängliga? Finns det information om belastningsfaktorer som t.ex. utsläpp av föroreningar eller resursanvändning? Behöver befintliga system för uppföljning kompletteras? 2) Observera att det krävs både insamling och utvärdering av insamlade uppgifter. 3) Vid hur stora förändringar av miljötillstånd eller avvikelser från planerad förändring bör åtgärder vidtas?

I tabell 6 i kapitel 8 ges exempel på befintliga uppföljningssystem och informationskällor som kan vara användbara vid uppföljningen. Utöver dessa finns det även mer lokala och specifika miljöövervakningssystem och informationskällor.

11.5 Information om och från uppföljning

De åtgärder som man planerar att vidta för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet antas medföra, ska redovisas i såväl miljökonsekvensbeskrivningen som i den särskilda sammanställningen som tas fram när planen eller programmet har antagits (6 kap. 12 § andra stycket 9 MB och 6 kap. 16 § MB). Preliminär omfattning och inriktning, liksom tidpunkter och tidsintervall för uppföljningen redovisas lämpligen i miljökonsekvensbeskrivningen (Europeiska kommissionen 2004 s. 32).

I EG-direktiv 2003/4, som handlar om allmänhetens tillgång till information, finns det allmänna regler om spridning av miljöinformation som förvaras hos myndigheter, t.ex. planer och program avseende miljön. Miljöinformation som samlats in efter den 14 februari 2005 ska ”fortlöpande göras tillgängliga i elektroniska databaser som är lätt åtkomliga för allmänheten via publika telenät” (EG-direktiv 2003/4 artikel 7).

11.6 Resultat och åtgärder

Om uppföljningen leder till upptäckten att genomförandet av planen eller programmet resulterar i sådan betydande miljöpåverkan som inte tidigare hade identifierats, och detta i sin tur leder till att planen eller programmet ändras, kan en ny miljöbedömning krävas. Ändringar av planer och program ska, som framgår av kapitel 4 ovan, behovsbedömas och i vissa fall miljöbedömas. Se vidare avsnitt 4.3.5 och 4.5. En förutsättning för att en ny miljöbedömning ska krävas är dock att ändringen antas medföra betydande miljöpåverkan. Det finns dock inga krav på att åtgärder måste vidtas eller att en plan eller ett program måste ändras som en följd av resultat från uppföljning och övervakning (Europeiska kommissionen 2004 s. 46, 61).

Som ett resultat av uppföljningen kan åtgärder bli aktuella såväl inom som utanför ett plan- eller programområde på samma sätt som man bedömer påverkan av genomförandet såväl inom som utanför det område en plan eller ett program omfattar. Kostnadsansvaret för åtgärderna får bedömas utifrån gällande lagstiftning och regleras inte särskilt i miljöbalken 6 kap. Se även avsnitt 11.3 ovan.

Det kan vara svårt att avgöra om den miljöpåverkan som identifieras vid uppföljningen faktiskt är orsakad av att en viss plan eller ett visst program har genomförts. Det kanske bedöms lika troligt att andra faktorer, t.ex. den ekonomiska utvecklingen eller andra yttre omständigheter har lika stor eller större betydelse för den negativa miljöpåverkan som uppkommit. Behovet av åtgärder är dock oberoende av vad som orsakat miljöpåverkan. Även om orsakssambanden är osäkra är det lämpligt att myndigheten eller kommunen som beslutar om planen eller programmet vidtar åtgärder som den förfogar över så att betydande miljöpåverkan i möjligaste mån kan undvikas.

Lästips om hur uppföljning och övervakning kan genomföras

Barth, R., och Fuder, A.: 2002.

Europeiska kommissionen: 2004, Bilaga I.

Att särskilt tänka på vid uppföljning

- Alla planer och program som ska miljöbedömas ska också följas upp.
- Den myndighet eller kommun som beslutar om planen eller programmet är ansvarig för uppföljningen och eventuella åtgärder.
- Planera för uppföljning redan vid arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen.
- Informera om planerade åtgärder för uppföljning i miljökonsekvensbeskrivningen och den särskilda sammanställningen
- Följ upp all betydande miljöpåverkan: positiv, negativ, förutsedd, oförutsedd, och gränsöverskridande.
- Fokusera på den betydande miljöpåverkan planens eller programmets genomförande kan få enligt miljökonsekvensbeskrivningen och effekterna av de åtgärder som vidtas för att minska påverkan.
- Använd relevanta delar av befintliga övervakningsprogram och planeringscykler och komplettera dem vid behov.
- Sätt upp uppföljningsbara mål och använd indikatorer när det är lämpligt.
- Fullfölj uppföljningen så länge det finns risk för att betydande miljöpåverkan uppstår.
- Vidta om möjligt åtgärder för att minska eller eliminera konstaterad negativ betydande miljöpåverkan.
- Om planen eller programmet ändras som en följd av resultat från uppföljningen kan en ny miljöbedömning krävas.
- Se till att resultaten från uppföljningen görs tillgängliga för berörda myndigheter och allmänheten.
- Använd erfarenheterna från uppföljningen till att utveckla och förbättra kvaliteten för kommande miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

12 Om reglerna inte följs

Kvalitetskontroll: För att minska riskerna för att miljökonsekvensbeskrivningarna blir ofullständiga eller inte utarbetade på ett korrekt sätt finns i artikel 12.2 i direktiv 2001/42/EG om bedömningar av vissa planer och programs miljöpåverkan ett krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att miljökonsekvensbeskrivningarna är av tillfredsställande kvalitet. ”Myndigheter och kommuner förutsätts lojalt tillämpa lagarna. Detta tillsammans med den centrala tillsynsmyndighetens roll och den öppna processen som möjliggör insyn” bedömer regeringen är tillräckligt för att uppfylla direktivets krav på kvalitetskontroll (prop. 2003/04:116 s. 41).

Anmälan till Europeiska kommissionen: En enskild (såväl fysisk som juridisk person) kan, om en svensk myndighet inte följer gällande EG-rätt, anmäla detta direkt till den Europeiska kommissionen. Kommissionen har då möjlighet att väcka talan mot Sverige och EG-domstolen tar ställning till om Sverige brutit mot reglerna eller inte. Den som klagat behöver inte bevisa att han eller hon har ett berättigat intresse av att få saken prövad eller är direkt eller väsentligen berörd av den överträdelse som anmäls.

Överklagan av en plan eller ett program: Generellt bör sannolikt ett beslut om en plan- eller ett program vara möjligt att överklaga oavsett om det är en myndighet eller kommun som har fattat beslutet. Finns det specialregler gäller dock de i första hand.

När det inte finns specialregler måste man bedöma om beslutet är sådant som enligt praxis kan anses överklagbart. Ett krav som har ställts i praxis är att beslutet ska ha rättsliga eller faktiska verkningar för enskilda. Den som kan överklaga är vidare enligt 22 § förvaltningslagen den som beslutet angår om det har gått honom emot. Dessa frågor får i slutändan bedömas av en domstol (Förvaltningslag [1986:223]).

Är det en kommun som beslutar om planen eller programmet bör sannolikt själva plan- eller programbeslutet kunna överklagas med laglighetsbesvär enligt 10 kap. kommunallagen (KomL) av varje kommunmedborgare. Det kan finnas specialregler i annan lagstiftning och då gäller de istället. I 13 kap. plan- och bygglagen (PBL) finns t.ex. sådana specialregler. I 10 kap. 8 § KomL anges att överklagade beslut ska upphävas om de inte har tillkommit i laga ordning. Om en plan eller ett program skulle ha miljöbedömts men så inte har skett bör sannolikt denna grund vara tillämplig för ett eventuellt upphävande av beslutet. Man måste dock beakta 10 kap. 9 § KomL där det anges att om ett fel har saknat betydelse för ärendets utgång behöver inte beslutet upphävas (Kommunallag [1977:299]).

Sammanfattningsvis innebär detta att om förutsättningar för överklagande finns, kan en utebliven eller bristfällig miljöbedömning göra att giltigheten av alla senare beslut och åtgärder i ärendet ifrågasätts och eventuellt upphävs.

Överklagan av behovsbedömning: Vad gäller själva behovsbedömningen (d.v.s. bedömningen av om det krävs en miljöbedömning av planen eller programmet) går resultatet av denna bedömning troligtvis inte att överklaga. Något krav på att myndigheten ska fatta ett formellt beslut när det gäller behovsbedömningen i samband med planer och program finns inte uttryckt i lagstiftningen. Myndigheten eller kommunen ska göra en bedömning av om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Detta kan jämföras med bestämmelsen i 6 kap. 5 § miljöbalken beträffande om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan, där det istället står att länsstyrelsen ska besluta i frågan. I denna bestämmelse fastslås även att ett sådant beslut inte får överklagas särskilt. Resultatet av behovsbedömningen bör sannolikt därmed inte heller kunna överklagas särskilt. Frågan om huruvida en behovsbedömning är ett överklagbart beslut eller inte blir dock i slutändan en uppgift för domstol att bedöma.

Om en felaktig behovsbedömning resulterar i att en miljöbedömning inte genomförs eller om en miljöbedömning inte genomförs på ett korrekt sätt bör det sannolikt gå att överklaga själva planen eller programmet (se ovan). Ur en kommuns eller en annan myndighets perspektiv är det därför viktigt att göra en korrekt behovsbedömning eftersom avsaknaden av en miljöbedömning kan leda till att planen eller programmet upphävs efter ett överklagande, om det visar sig att det krävdes en miljöbedömning.

Rättsprövning av regeringsbeslut mm: Det kan även vara möjligt med rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. En enskild (såväl fysisk som juridisk person) har möjlighet att ansöka om rättsprövning av regeringsbeslut som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter. Exempel på beslut som skulle kunna bli aktuella för rättsprövning är detaljplanbeslut som efter överklagande prövats av regeringen. Även beslut om åtgärdsprogram där regeringen enligt 5 kap. 5 § miljöbalken kan fatta beslut bör sannolikt kunna rättsprövas om reglerna om miljöbedömningar inte följts. Beslut som har fattats av förvaltningsmyndigheter, och som enligt Europakonventionen²³ ska kunna rättsprövas, ska istället överklagas på vanligt sätt hos allmän förvaltningsdomstol. Skulle en specialförfattning innehålla ett förbud mot överklagande kan man alltså, när det gäller beslut som rör civila rättigheter och skyldigheter, ändå överklaga beslutet hos allmän förvaltningsdomstol med stöd av Europakonventionen samt 3 och 22 a §§ förvaltningslagen (1986:223). Sedan 1995 är Europakonventionen svensk lag (lag [2006:304] om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna).

Regeringsrätten har i några tidigare fall efter rättsprövning upphävt regeringens beslut i detaljplaneärenden till följd av utebliven eller bristfällig miljökonsekvensbeskrivning. Regeringsrätten fann i ett beslut den 21 december 2006 i mål nr 4253-05 att underlaget, som legat till grund för bedömningen att en detaljplan inte kunde kom-

²³ Den europeiska konventionen från den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

ma att medförda betydande miljöpåverkan på ett Natura 2000-område, inte varit tillräckligt och att en miljökonsekvensbeskrivning borde ha upprättats. I ett beslut den 8 februari 2005 i mål nr 7694-03 uttalade Regeringsrätten att, då det var ostridigt att fridlysta arter fanns inom planområdet, det varit påkallat att den miljökonsekvensbeskrivning som gjorts belyst även exploateringens konsekvenser för sådana arter. Underlaget för beslutet om detaljplan var därmed bristfälligt och beslutet upphävdes.

Anmälan till Justitieombudsmannen: Statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän vid sådana myndigheter och andra som är anförtrödda myndighetsutövning står under JO:s tillsyn eller Riksdagens ombudsmän som det officiellt heter. Detta gäller dock t.ex. inte regeringen, ledamöter av riksdagen eller kommun- och landstingsfullmäktige. JO:s tillsyn baseras på anmälningar från allmänheten och på iakttagelser vid inspektioner. Om lagar och förordningar inte efterföljs vid utarbetande av planer och program skulle eventuellt ett JO-ärende kunna aktualiseras. JO har rätt att initiera disciplinförfarande mot en tjänsteman för tjänsteförseelse. Vanligast är dock att en JO i samband med sin inspektionsverksamhet gör kritiska, vägledande eller rådgivande uttalanden. JO överprövar inte innehållet i domar eller beslut utan tillsynen tar främst sikte på förfarandet hos domstolar och myndigheter.

JO kan även som särskild åklagare väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten. För straffrättsligt ansvar krävs dock att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften. Åtgärd som någon vidtar i egenskap av ledamot av statlig eller kommunal församling är inte underkastad tjänstefelansvar.

13 Sakregister

- Aktualitetsförklaring, 39
Aktörer, roller 22–24, 57, 62, 85, 90
Allmänheten, 17–18, 20, 24–25, 52–66, 71, 92, 99–100, 102, 106, 112, 116
Allmänhetens intresse, 69–71
Allmänna råd (AR), 10, 14, 16 ...
Alternativ, 12–13, 18–19, 25–27, 46, 56, 58–59, 64–70, 72–74, 75–83, 84–90, 92–96, 98–102, 104, 106–107
Avbryta miljöbedömning, 38
Avfallsplan, 32, 40, 70, 71, 94
Avgränsning, 15, 17, 40, 53–60, 67–74, 75, 79, 90
- Beakta, 32–34, 41, 59, 89, 95–96, 104, 106
Behovsbedömning, 10, 12, 15, 30–51, 56–57
Banhållningsplan, 32
Beredskapsplaner baserade på epizootiförordningen, 32
Betydande miljöpåverkan, 10, 12, 16, 20, 30–34, 35–36, 40–43, 67–68, 89, 95–98, 106, 108–110
Bostadsförsörjningsprogram, 32
- Detaljplan, 10, 16, 26, 28, 32–33, 39, 42, 70–72, 79, 90, 97–98, 115–116
- Effekter
additiva, 97
irreversibla, 98
kumulativa, 13, 45–46, 96–97, 109
motverkande, 97
permanenta, 36, 45, 48, 96–98
samverkande, 36, 45, 48–49, 96–97
tillfälliga, 36, 45, 48, 96–97
- Energiplan, 11, 32, 70, 94
- Fördjupad översiktsplan, 97
- Handlingsprogram för räddningstjänst, 32
Hållbarhetsbedömning, 13, 123
Hälsokonsekvensbedömning (hkb), 13, 123
- Icke-linjära samband, 97
- Integrera, 11, 16, 21–22, 24–26, 37, 76, 84–85, 106–107, 111
Iterativ, 21, 25–26, 78, 89
- Kan påverka miljön, 16, 32–33, 40, 42
Kommunikationsplan, 9, 20, 29, 63
Kompensationsåtgärd, 80, 86, 87
Konsekvensanalys (samhällsekonomisk), 13
Konsult, 22–24, 108
- Landsbygdsprogram, 32
Linjära samband, 97
Länsstyrelsen, 24, 35, 60, 66, 90
Länstransportplan, 32
- MB (miljöbalk [1998:808]), 10–11 ...
Miljöbedömning, 10–12, 15 ...
Miljökonsekvensbedömning, 10–12, 22, 24, 28, 77, 76
Miljökonsekvensbeskrivning (mkb), 12, 14, 17–18, 57–59, 67–75, 84–103
Miljöpåverkan
betydande (se betyd. miljöpåv.)
gränsöverskridande, 11–12, 31, 45, 49–50, 53, 55–56, 59–61, 70, 113
i annat land, 15–17, 23, 53–55, 59–61, 66
negativ, 10, 12, 18, 20, 29, 36–37, 49, 67, 74, 79–83, 86–87, 89, 94–98, 100, 108
positiv, 10, 12, 18, 20, 29, 36–37, 67, 74–75, 79–83, 86, 89, 94–98, 100–101
- Mindre ändring av en plan eller program, 16, 32–33, 39–40, 42
mkb-förordningen (förordning [1998:905] om miljökonsekvensbeskrivningar), 10–11 ...
- Nationell nivå, 13, 17, 54–55, 90, 95
Nationell plan eller nationellt program, 17, 54–55
Nationell väghållningsplan, 32
Nollalternativ, 30, 36, 78–83, 85, 90, 94, 100
- PBL (plan- och bygglag [1987:10]), 11, 26, 28, 32, 42, 56, 114

- Plan för bekämpning av flyghavre, 32
Plan för stomjärnvägar, 32
Planprogram (se program för detaljplan)
Program för detaljplan, 26, 32
Projekt-mkb, 12
- Regionalt utvecklingsprogram (RUP), 32, 70
Regionalt tillväxtarbete, 32
Regionalt tillväxtprogram, 70
Riksintresse, 30, 32, 51, 90, 91
Rimlig/skäligen tid för yttrande, 13, 29, 56, 58–60, 66
Roller (se aktörer)
- Salamimetoden, 97
Samhällsekonomisk konsekvensanalys (se konsekvensanalys)
Samordning mellan konsekvensanalyser, 14, 16
Samråd
om behovsbedömning, 15, 53–57
om avgränsning av mkb:n, 15, 53–59
om mkb:n och planen eller programmet, 15, 53–56, 59
om miljöpåverkan i annat land, 15, 53–56, 59–61
Samrådsrets, 17, 54–58, 66
Skälig/rimlig tid för yttrande 13, 29, 58–60, 66
Skyddsåtgärd (se åtgärder), 38, 86–87, 98, 108
Skötselplaner för nationalparker samt natur- och kulturresevat, 32
Smb (se strategisk miljöbedömning)
Små områden på lokal nivå, 16, 32–34, 39, 42
Strategisk miljöbedömning (smb), 11–12, 20, 31, 55, 60, 63, 70
Strukturfondsprogram, 32
Särskild sammanställning, 10, 15, 19, 59, 106–107
- Trafikförsörjningsplan, 32
Tröskeleffekt, 97
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), 11–12, 20–21, 60, 64, 102
- Uppföljning, 12, 14–16, 19–20, 36, 84, 93, 99, 104, 106–113
Utpekande av riksintressen, (se riksintresse)
Utredningsalternativ, 80, 98
- Väghållningsplan (se nationell väghållningsplan)
- Åtgärdsprogram, 26, 32, 36–38, 115
Åtgärder
avhjälpande, 108–109, 111
förebyggande, 60, 86–87, 93, 98
förstärkande, 86–87, 98, 100–101, 103, 108
motverkande, 60, 93, 98
kompenserande (kompensationsåtgärd), 80, 86–87, 103
återställande, 86–87, 103
- Översiktsplan, 10, 32, 41, 72, 79, 90, 94, 97

14 Referenser och webbplatser

- Barth, R. och Fuder, A. (2002). *Implementing article 10 of the SEA directive 2001/42/EC*: IMPEL project. Institute for applied ecology, Darmstadt. (ec.europa.eu/environment/eia/sea-support.htm)
- Boverket (2006). *Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning*. (www.boverket.se)
- Boverket och Naturvårdsverket (2000). *SMB och översiktlig fysisk planering*.
- de Laval, S. (1999). *En idébok för den som ska arrangera någon form av dialog*. Vägverket region Stockholm.
- de Laval, S. (2002). 'Samråd och dialog i planeringen'. *Väg och vattenbyggaren* 2002 (1) 21–23.
- EG-direktiv 2001/42. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. (ec.europa.eu/environment/eia/).
- EG-direktiv 2003/4. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG*.
- EG-direktiv 2003/35. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG*.
- EG-domstolen (1999). *Rättsfall C-392/96*.
- EG-förordning 1080/2006. *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999*.
- EG-förordning 1083/2006. *Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999*.
- Epizootiförordning (1999:659). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19990659.HTM)
- Europeiska kommissionen (2004). *Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, Generaldirektorat miljö 2004, Luxemburg, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, ISBN 92-894-6545-X, 63 s. (<http://ec.europa.eu/environment/eia/>)

Ewing, R. och Lichtenstein, A. (2002): *Induced Traffic and Induced Development, A Literature Review*. Allan M. Voorhees Transportation Center, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Rutgers University.

Förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19890067.htm)

Förordning (1997:262) om nationell väg hållningsplan.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19970262.htm)

Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19970263.htm)

Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980896.htm)

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980905.htm)

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19981252.htm)

Förordning (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/20070014.htm)

Förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/20070481.htm)

Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/20070713.htm)

Förordningsmotiv 2005:2 (2005). *Förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar*. (www.regeringen.se/sb/d/108/a/71968)

Förvaltningslag (1986:223). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19860223.htm)

Hyder (1999). *Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions*, report prepared for the European Commission DG XI, Brussels. (ec.europa.eu/environment/eia/eia-studies-and-reports/guidel.pdf)

International Association for Public Participation. Hämtad 2007-09-07 från www.iap2.org (www.iap2.org/associations/4748/files/Spectrum.pdf)

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2005). *Guidance Notes for Lead Authors of the IPCC fourth Assessment Report on Addressing Uncertainties*. (ipcc-wg1.ucar.edu/wg1/Report/AR4_UncertaintyGuidanceNote.pdf)

Kommunallag (1991:900). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm)

Lag (1970:299) om skydd mot flyghavre.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19700299.htm)

- Lag (1977:439) om kommunal energiplanering.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19770439.htm)
- Lag (1988:950) om kulturminnen mm. (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19880950.htm)
- Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19941219.htm)
- Lag (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/19970734.htm)
- Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/20001383.htm)
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. (www.notisum.se/rnp/sls/lag/20030778.htm)
- Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.
(www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060304.htm)
- Miljöbalk (1998:808). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.HTM#KAP6)
- Moberg, Å., Finnveden, G., Johansson, J. och Steen, P. (1999). *Miljösystemanalytiska verktyg – en introduktion med koppling till beslutsituationer*. AFR-report 251, AFN och Naturvårdsverket. (www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/afrr-251-se.pdf)
- Nationalparksförordning (1987:938). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870938.htm)
- Naturvårdsverket (2003a). *Konsekvensanalyser steg för steg: handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket*.
(www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5314-0.pdf)
- Naturvårdsverket (2003b). *Natura 2000 i Sverige: handbok med allmänna råd*. Handbok 2003:9. (www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0131-0.pdf)
- Naturvårdsverket (2005). *Riksintresse för naturvård och friluftsliv: handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 § andra stycket, miljöbalken*. Handbok 2005:5. (www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-0140-X.pdf)
- Naturvårdsverket (2008). *Miljömålen: nu är det bråttom*, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008. Stockholm.
(www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-1264-9.pdf)
- Plan- och byggförordning (1987:383). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870383.htm)
- Plan- och bygglag (1987:10). (www.notisum.se/rnp/sls/lag/19870010.htm)
- Proposition 1997/98:45. *Miljöbalk del I*. (www.regeringen.se/sb/d/108/a/1352)

- Proposition 2003/04:116. *Miljöbedömningar av planer och program*.
(www.regeringen.se/sb/d/411/a/22714)
- Regeringen (2004). *Regeringens skrivelse 2003/04:129. En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig*.
(www.regeringen.se/content/1/c6/01/76/42/cb1f06c1.pdf)
- Regeringen (2006). *Regeringens skrivelse 2005/06:126. Strategiska utmaningar – En utveckling av svensk strategi för hållbar utveckling*. Regeringens skrivelse 2005/06:126. (www.regeringen.se/content/1/c6/06/06/92/5ff0d494.pdf)
- Regeringen (2007). *Genomförandet av EU:s strategi för hållbar utveckling*. Sveriges rapport till Europeiska kommissionen juni 2007.
(www.regeringen.se/content/1/c6/08/53/53/8e5f8048.pdf)
- Regeringsbeslut 2006-06-29, *Direktiv för framtagandet av förslag till regionala strukturfundsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning*.
- Riksantikvarieämbetet (2007). *Kulturmiljön som resurs: hur kulturmiljön på ett ändamålsenligt sätt kan behandlas i miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar*. (www.raa.se/publicerat/9789172094727.pdf)
- Skärbäck, E. och Rundcrantz, K. (2007). *Kompensationsåtgärder*, I Wallentinus, H.-G. red. MKB: perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning, Studentlitteratur.
- SOU 2005:59. *Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter*. Miljöbalkskommittén. (www.regeringen.se/sb/d/108/a/47092)
- Statens folkhälsoinstitut (2005). *Vägledning för hälsokonsekvensbedömningar: med fokus på social och miljömässig hållbarhet*.
(www.fhi.se/upload/ar2005/rapporter/r200539vhkbsvensk0511.pdf)
- SYNAPS (Systematiskt processverktyg för sektorsintegrering)
(<http://www.synapsoresund.eu/index.php?id=500>)
- Therivel, R. (2004). *Strategic environmental Assessment in Action*. ISBN 1-84407-042-5, Earthscan.
- UN (United Nation) (1993). *Convention on biological diversity, No 30619*. Concluded at Rio de Janeiro 5 June 1992. (www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-en.pdf)
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (1991). *Convention on environmental impact assessment in a transboundary context*, “Esbokonventionen”.
(www.unece.org/env/eia)
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (1998). *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters*. “Århuskonventionen”.
(www.unece.org/env/pp/treatytext.htm)

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2003). *Protokoll om strategiska miljöbedömningar till konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang*. (www.unece.org/env/sea)

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2007). *Protocol on SEA, Resource Manual to Support Application of the UNECE protocol on Strategic Environmental Assessment, Draft Final April 2007*. (www.unece.org/env/sea)
(www.unece.org/env/eia/sea_manual/documents/SEAManualDraftFinalApril2007.pdf)

Wandén, S. (2007). *Miljömål och andra önskemål, en studie av synergier och konflikter*. Naturvårdsverket rapport 5747.
(www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/620-5747-2.pdf)

Mer information på webben:

Biologisk mångfald och miljöbedömning. (www.cbd.int/decisions/?lg=0&m=cop-06&d=07)

Hållbar utveckling, EU. (ec.europa.eu/environment/eussd)

Hållbarhetsbedömningar, EU. (ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

Hälsokonsekvensbedömningar och hälsa i mkb, Folkhälsoinstitutet och Socialstyrelsen www.fhi.se, www.socialstyrelsen.se, sök på HKB, hälsokonsekvensbedömning, och mkb)

Kulturaspekter och miljöbedömningar, Riksantikvarieämbetet. (www.raa.se, sök på miljöbedömning).

Miljöbedömningar, Naturvårdsverket. Denna handbok i pdf, allmänna råd, litteratur som kan vara användbar vid miljöbedömningar m.m.
(www.naturvardsverket.se/miljobedomningar)

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbedömningar, EU.
(ec.europa.eu/environment/eia/home.htm)

MKB-centrum. (mkb.slu.se)

PBL-planer och miljöbedömningar, Boverket. (www.boverket.se, sök på miljöbedömning)

Risk och miljökonsekvensbeskrivningar, Räddningsverket.
(www.raddningsverket.se, sök på mkb och miljöbedömning)

Naturvårdsverkets författningssamling

ISSN 1403-8234

Naturvårdsverkets allmänna råd om miljöbedömningar av planer och program [till 6 kap. miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar]

NFS 2009:1

Utkom från trycket
den 13 januari 2009

beslutade den 6 november 2008.

Vissa centrala begrepp i 6 kap. miljöbalken

I dessa allmänna råd används följande begrepp:

Miljöbedömning

Den process som innehåller vissa obligatoriska moment som t.ex. att utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning och hålla samråd och som i vissa fall krävs när en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program.

Miljökonsekvensbeskrivning

Den skriftliga redogörelse som den myndighet eller kommun som genomför en miljöbedömning ska ta fram.

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program

Till 6 kap. 11 § miljöbalken

Bedömning av om en plan eller ett program skall miljöbedömas

En *behovsbedömning*, det vill säga bedömning av om en plan eller ett program ska miljöbedömas, bör genomföras så snart det utifrån arbetet med planen eller programmet är möjligt. Det bör ske senast i samband med eventuellt samråd om avgränsning eller åtminstone innan samråd om planen eller programmet. Vid denna bedömning bör även andra dokument än de som benämns planer och program omfattas av reglerna för miljöbedömning.

Även om en behovsbedömning resulterat i att en miljöbedömning inte krävs bör i vissa fall en ny behovsbedömning genomföras. Det kan t.ex. bli aktuellt när ny kunskap har tillkommit som har betydelse för bedömningen av om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

En miljöbedömning bör också kunna avbrytas om förutsättningarna har förändrats eller ny kunskap har tillkommit som har betydelse för bedömningen av om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Innan miljöbedömningen avbryts bör samråd om behovsbedömning genomföras.

Om en miljöbedömning avbryts bör kommunen eller myndigheten meddela detta till dem som deltagit i tidigare samråd samt göra beslutet tillgängligt åtminstone genom kommunens eller myndighetens hemsida och anslagstavla.

Miljöbedömning

Miljöbedömningen av en plan eller ett program bör påbörjas så snart behovsbedömningen är avslutad om slutsatsen av behovsbedömningen är att planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Miljöbedömningens olika moment bör bearbetas och kompletteras i takt med planens eller programmets utarbetande. I vissa fall kan moment behöva göras om. Det kan bli aktuellt t.ex. vid analys av nya alternativ eller om ny kunskap framkommer under arbetet eller vid samråd.

Miljöbedömning vid ändring av delar av en plan eller ett program

Om en del av en plan eller ett program ändras och ändringen innebär att genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan, bör den eller de delar av planen eller programmet som direkt eller indirekt berörs av ändringen miljöbedömas. Berörs större delen av planen eller programmet av ändringen, eller för hela planen eller programmet väsentliga delar, bör hela planen eller programmet miljöbedömas. De sammantagna ändringarna över tid bör beaktas om planen eller programmet ändrats vid flera tillfällen.

Till 6 kap. 12 § miljöbalken

Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning bör antingen utgöra en egen handling eller ingå som en tydligt urskiljbar och samlad del i plan- eller programdokumentet.

Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och integreringen med plan- och programarbetet bör påbörjas så tidigt som möjligt.

Rimliga alternativ

Med *rimliga alternativ* bör avses både alternativa planer och program och olika alternativ inom ramen för en plan eller ett program.

Syftet med planen, programmet eller ändringen av planen eller programmet bör inte vara så snävt formulerat att det bara finns ett rimligt alternativ eller att möjligheten att utveckla alternativ är kraftigt begränsad.

Alternativ som innebär att syftet med planen eller programmet inte kan nås kan ej anses rimliga.

De rimliga alternativ som tas fram bör uppvisa sådana skillnader i utförande och lösningar för att nå syftet med planen eller programmet att det är meningsfullt att göra jämförelser mellan alternativen.

Den betydande miljöpåverkan som olika alternativ kan antas medföra bör beskrivas på ett likvärdigt sätt för att alternativen ska kunna jämföras.

Vid framtagandet av rimliga alternativ bör syftet med miljöbedömning av planer och program, d.v.s. att integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas, särskilt uppmärksammas. En strävan bör vara att hitta vägar för att minska eller undvika betydande negativ miljöpåverkan.

Till 6 kap. 13 § första stycket miljöbalken*Bedömningsmetoder*

De verktyg och metoder som bedöms mest lämpliga för ändamålet bör användas.

Aktuell kunskap

Med *aktuell kunskap* bör avses den samlade kunskap som finns i samhället inom ett visst område. Kommunen eller myndigheten bör i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen kunna använda all befintlig relevant kunskap, även sådan som är framtagen för andra syften.

Innehåll och detaljeringsgrad

En plan eller ett program bör konsekvensbeskrivas med den precision som planen eller programmet medger. Ju mer detaljerad planen eller programmet är, desto mer preciserad kan miljökonsekvensbeskrivningen göras. Oprecisa planer och program som t.ex. medger många möjliga utvecklingsvägar kan, beroende på de osäkerheter i effekter de medför, behöva en mer omfattande miljökonsekvensbeskrivning för att bedöma effekterna av genomförandet. Miljökonsekvensbeskrivningen kan vid sådana planer och program t.ex. behöva baseras på jämförelsealternativ som grundas på alternativa prognoser eller scenarier.

Till 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken

Den kommun eller myndighet som genomför en miljöbedömning bör ge rimlig tid för samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen dock minst tre veckor. Beroende på typ av plan eller program kan avgränsningen och samrådet om avgränsningen behöva vara mer eller mindre utsträckt i tiden. Plan- eller programärendets omfattning och komplexitet bör beaktas då tiden för att senast yttra sig bestäms. Vid begäran om förlängd tid för yttrande bör sådan begäran tillmötesgå om den inte kan anses vara oskäligen. På motsvarande sätt kan tiden för att yttra sig förkortas om berörda kommuner, länsstyrelser och myndigheter är överens om detta.

Bedömningen av om de aspekter som anges i 6 kap. 12 § andra stycket 6 är relevanta eller inte för den aktuella planen eller programmet och om det är fråga om betydande miljöpåverkan bör redovisas och motiveras. Redovisningen bör dock kunna göras kortfattad om skälen för att inte inkludera aspekten i miljökonsekvensbeskrivningen är uppenbara.

Myndighetens eller kommunens förslag till avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen bör framgå av underlaget till samrådet om avgränsningen. Det bör även framgå vilka skäl som ligger bakom förslaget till avgränsning samt hur myndigheten eller kommunen har resonerat med beaktande av det som står i 6 kap. 12–13 §§ miljöbalken.

Vid förändring av miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning bör samråds-kretsen informeras om förändringen inte är försumbar. Vid betydande förändring av avgränsningen bör samrådet göras om.

När det är lämpligt bör samrådet om avgränsningen kunna ske samtidigt

NFS 2009:1

med samrådet om behovsbedömningen enligt 6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Till 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken och 6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Med planer och program på nationell nivå bör avses sådana planer och program som geografiskt berör hela eller väsentliga delar av landet eller är av nationellt intresse av andra skäl.

Till 6 kap. 14 § miljöbalken och 8 § första stycket förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Skälig tid och tidsram

Tiden för att yttra sig över upprättad miljökonsekvensbeskrivning bör vara minst lika lång som tiden för samrådet om planen eller programmet, dock minst tre veckor. Ju mer omfattande och komplext plan- eller programärendet är, desto längre bör tiden för yttrande över miljökonsekvensbeskrivningen vara. Särskilda omständigheter såsom jul- och sommarledigheter bör beaktas då tiden för att yttra sig anges. Vid begäran om förlängd tid för att yttra sig bör sådan begäran tillmötesgå om den inte kan anses vara oskälig.

Tillgängliggöra information

Hur miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program ska göras tillgängliga bör avgöras från fall till fall med beaktande av syftet med samrådet. I många fall är det lämpligt att annonsera om samrådet i media. Information om samrådet bör åtminstone ske genom kommunens eller myndighetens hemsida och anslagstavla.

Till 6 kap. 16 § tredje stycket miljöbalken

För de planer eller program där samråd skett med annan stat bör beslutet och underlaget för beslutet om att planen eller programmet antagits sändas till Naturvårdsverket som ska informera berörd stat om beslutet.

Till 6 kap. 22 § miljöbalken

Samordning

Det underlag som tagits fram vid en miljöbedömning av en plan eller ett program bör när det är lämpligt även användas i arbetet med miljökonsekvensbedömningen av en verksamhet eller en åtgärd inom det område som planen eller programmet omfattar. På motsvarande sätt bör underlag framtaget i samband med en miljökonsekvensbedömning av en verksamhet eller en åtgärd användas i miljöbedömningen av en plan eller ett program när planen eller programmet omfattar denna verksamhet eller åtgärd.

Till 4 § första stycket 2 och 5 § 1 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Tillstånd

Begreppet *tillstånd* bör omfatta tillstånd oavsett på vilken nivå tillståndskravet föreskrivits, t.ex. omfattas även tillstånd föreskrivet av kommunen med stöd av 9 kap. miljöbalken. Begreppet tillstånd bör även t.ex. omfatta bygglov, marklov och dispenser, d.v.s. motsvarigheter till tillstånd även om de inte innehåller ordet tillstånd.

Till 5 § 1 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön

Med *verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön* bör avses alla verksamheter och åtgärder som kan medföra miljöpåverkan, även ringa miljöpåverkan.

Till 4 § andra stycket och 5 § 2 förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Behovsbedömning med beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Vid beaktande av kriterierna i bilaga 4 till förordningen bör det räcka med att ett av kriterierna visar att planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan för att så ska anses vara fallet. En fullständig genomgång av kriterierna bör dock göras för att på ett tidigt stadium klargöra på vilka grunder planen, programmet eller ändringen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Denna fullständiga genomgång kan vara värdefull om det senare visar sig att det först utpekade kriteriet inte längre kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte längre är aktuellt. En väl utförd och dokumenterad behovsbedömning kan vara en bra utgångspunkt för arbetet med, och samrådet om, avgränsningen av en eventuell miljökonsekvensbeskrivning. Behovsbedömningen av detaljplaner har ett värde för arbetet med planbeskrivningen oavsett om planens genomförande bedöms medföra betydande miljöpåverkan eller inte.

Till Bilaga 4, bedömningskriterier

1. Planens eller programmets karaktäristiska egenskaper

a) Vid beaktande av om planen eller programmet *anger förutsättningar för verksamheter eller åtgärder när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser* bör särskilt uppmärksammas:

- Hur noggrant förutsättningarna anges.
- Om planen eller programmet är rättsligt bindande, vilket indikerar hur hårt styrande planen eller programmet är för kommande genomförande och därmed för den sannolika miljöpåverkan planen eller programmet kan antas få.
- Om planens eller programmets syfte huvudsakligen är att ange förutsättningar för verksamheter eller åtgärder.

NFS 2009:1

- b) Vid beaktande av planens eller programmets *betydelse för andra planers eller programs miljöpåverkan* bör särskilt uppmärksammas:
- Planens eller programmets styrande effekt eller påverkan på befintliga och kommande planer eller program. Här bör sådant som såväl förstärker som motverkar andra planers eller programs miljöpåverkan beaktas.
 - Om planerna eller programmen kan ge upphov till kumulativa effekter.
- c) Vid beaktande av planens eller programmets *betydelse för integrering av miljöaspekter särskilt för att främja hållbar utveckling* bör särskilt uppmärksammas:
- Om planen eller programmet har sådan betydelse eller har potential att ha sådan betydelse t.ex. genom att påtagligt förbättra miljön. Begreppet *hållbar utveckling* bör här ha samma betydelse som i 1 kap. 1 § miljöbalken.
- d) Vid beaktande av om planen eller programmet *innebär miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet* bör särskilt uppmärksammas:
- De miljöproblem, både förväntade och möjliga, som genomförandet av planen eller programmet kan förorsaka eller förvärra.
- e) Vid beaktande av planens eller programmets *betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning* bör särskilt uppmärksammas:
- Om planen eller programmet underlättar eller försvårar genomförandet av EG:s miljölagstiftning i Sverige eller i svensk rätt.

2. Typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat

- b) Vid beaktande av *påverkans totaleffekt* bör särskilt uppmärksammas:
- Att positiva och negativa miljöeffekter ej bör kvittas mot varandra.
 - Sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga effekter på kort, medellång och lång sikt.
 - Vad som kan tänkas bli berört av miljöeffekterna och på vilket sätt. Dessa effekter bör bedömas såväl var och en för sig som sammantaget. Exempel på vad som kan påverkas är sådant som framgår av 6 kap. 12 § andra stycket 5–6 miljöbalken d.v.s. relevanta miljö kvalitetsmål, biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter.
- c) Vid bedömningen av *påverkans gränsöverskridande art* bör:
- Beaktas vilken eventuell miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas få utanför Sveriges gränser.
- d) Vid bedömningen av *riskerna för människors hälsa eller för miljön* bör:
- Både sannolikheten för att olika effekter på människors hälsa eller på miljön inträffar bedömas liksom konsekvenserna om de inträffar. Förutom hög sannolikhet i kombination med allvarlig konsekvens bör även låg sannolikhet och allvarlig konsekvens liksom hög sannolikhet och måttlig konsekvens värderas högt.

- e) Vid bedömningen av *påverkans storlek och fysiska omfattning* bör:
- Uppmärksammas att planen eller programmet kan ha effekter på andra områden än planens eller programmets geografiska omfattning.
 - Uppmärksammas den påverkan planens genomförande kan medföra beroende av förhållanden som råder utanför den aktuella planen. Det kan exempelvis gälla effekter på människors hälsa för de som kommer att vistas i det aktuella planområdet där påverkan kommer från omgivande områden.
- f) Vid bedömningen av *vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljökvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen* bör:
- Beaktas om planen eller programmet kan komma att påverka områden eller intressen som är värdefulla eller känsliga men som inte har ett formellt skydd i lagstiftningen.
- g) Vid bedömningen av *påverkan på områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus* bör:
- Beaktas intressen och områden som uppbär ett skydd genom lagstiftning, såsom t.ex. riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, områden skyddade enligt 7 kap. miljöbalken och områden skyddade enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Till 6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Tillfälle att yttra sig

En myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program bör ge berörda länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter rimlig tid, i regel minst tre veckor, att yttra sig över om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Plan- eller programärendets omfattning och komplexitet bör beaktas då tiden för att senast yttra sig bestäms. Vid begäran om förlängd tid för yttrande bör sådan begäran tillmötesgå om den inte kan anses vara oskälig. På motsvarande sätt kan tiden för att yttra sig förkortas om berörda kommuner, länsstyrelser och myndigheter är överens om detta.

När det är lämpligt bör samrådet om behovsbedömningen kunna ske samtidigt med samrådet om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken.

Redovisning av bedömning om betydande miljöpåverkan

När en myndighet eller en kommun redovisar sin bedömning i fråga om en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan, bör den ange både resultatet av bedömningen och skälen för bedömningen. Detta gäller både när myndigheten eller kommunen bedömer att en miljöbedömning krävs och inte krävs. Myndigheten eller kommunen bör så snart som möjligt göra denna redovisning tillgänglig för allmänheten.

Hur beslutet ska offentliggöras bör avgöras från fall till fall. Det bör dock åtminstone göras tillgängligt för allmänheten genom myndighetens eller kommunens hemsida och anslagstavla.

NFS 2009:1

**Till 11 § andra stycket förordningen (1998:905) om
miljökonsekvensbeskrivningar**

Underrättelse till Naturvårdsverket bör ske så snart som möjligt, senast vid samråd om avgränsning, så att den berörda staten kan underrättas av Naturvårdsverket före eller åtminstone senast i samband med att förslaget till plan eller program görs tillgängligt för allmänheten enligt 6 kap. 14 § miljöbalken.

Naturvårdsverket

EVA SMITH

Egon Enocksson
(Enheten för markanvändning
och vattenverksamhet)

Anknytande EG-lagstiftning och svensk lagstiftning

1. Utdrag ur Kommissionens rapport om genomförande av direktiv 2001/42

Den första delen av denna bilaga är ett utdrag ur Kommissionens rapport ”Genomförande av direktiv 2001/42, om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan”. Denna del är således huvudsakligen citat från nämnda rapport kap. 9 ”Samband med övrig EG-lagstiftning”. I Handbokens referenslista finns länk till rapporten (Europeiska kommissionen 2004).

1. Det finns överlappningar mellan direktivet och vissa andra delar av EG-lagstiftningen. Enligt direktivet skall miljöbedömning genomföras, i enlighet med bestämmelserna i detsamma, för vissa planer och program. Vissa av dessa planer och program krävs i annan gemenskapslagstiftning, som i sin tur kan innehålla krav på ytterligare eller andra former av miljöbedömningar utöver dem som fastlagts i direktiv 2001/42/EG.

2. I artikel 11 fastläggs de generella kraven avseende sambandet mellan direktiv 2001/42/EG och annan EG-lagstiftning. Det finns dock ytterligare viktiga krav i artiklarna 3.2 b, 3.9, 5.3 och 12.4.

Artikel 11.1

”Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337/EEG eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.”

3. Artikel 11.1 innebär att annan gemenskapslagstiftning som rör miljöbedömning av planer och program skall tillämpas ihop med direktiv 2001/42/EG.

4. Ett av kriterierna som skall utlösa tillämpning av direktiv 2001/42/EG är huruvida det i en plan eller ett program fastställs en ram¹ för kommande tillstånd för projekt som förtecknas i bilagorna till MKB-direktivet. Dessa två direktiv kommer normalt sett inte att överlappa varandra, eftersom direktiv 2001/42/EG gäller för planer och program medan MKB-direktivet gäller för projekt. Överlappningar kan förekomma när planer eller program omfattar flera projekt för vilka MKB-direktivet är tillämpligt (t.ex. transportplaner). I sådana fall ska tillämpningen ske tillsammans.

¹ Kommentar till denna handbok: Sedan EG-direktivet implementerades i svensk lagstiftning används uttrycket ”anger förutsättningarna för kommande tillstånd” (mkb-förordningen 4 och 5 §§).

5. När gemenskapens miljölagstiftning kräver att planer eller program skall genomgå miljöbedömning, kommer det att vara nödvändigt (om dessa planer eller program uppfyller de kriterier som fastläggs i artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet²) att diskutera huruvida ytterligare bedömningsinslag tillkommer genom det direktivet. När sådana ytterligare inslag krävs kan man tänka sig flera olika sätt att genomföra direktivet. Medlemsstaterna kan, exempelvis, besluta att införa ett enda rättsligt instrument varigenom alla krav från direktivet tillämpas på alla planer och program för vilka det kan vara tillämpligt. Alternativt kan de besluta att ändra varje rättslig ordning som kräver utarbetande av en sådan plan eller ett sådant program. Dessa två metoder kan också kombineras. Huvudprinciperna kan då fastställas i ett generellt krav, och detaljändringar av reglerna i existerande ordningar kan göras vid behov. När medlemsstaterna anmäler de åtgärder som de antagit, i enlighet med artikel 13.1 i SMB-direktivet, rekommenderas att de för tydlighetens skull förklarar den metod som använts för genomförandet av sådana kompletterande bestämmelser.

6. I denna del av vägledningen diskuteras SMB-direktivets konsekvenser för några planer och program som bygger på gemenskapslagstiftning som kan vara nära släkt med SMB-direktivet. Vägledningen gör här inga anspråk på att vara uttömmande. En översikt återfinns i tabellen på sidorna 55–56 i Kommissionens rapport ”Genomförande av direktiv 2001/42”. När man studerar förhållandet mellan direktivet och annan gemenskapslagstiftning måste man också, för att kunna bestämma rättslig status för planen eller programmet, beakta nationell lagstiftning som genomför sådan annan gemenskapslagstiftning.

7. I **ramdirektivet om vatten (2000/60/EG)** introduceras ett åtgärdsprogram (artikel 11) och en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt (artikel 13) i syfte att samordna åtgärder som har att göra med vattenkvalitet inom varje avrinningsdistrikt. Det är inte möjligt att kategoriskt fastslå huruvida förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogrammet faller inom ramen för SMB-direktivets tillämpningsområde. En sådan bedömning bör göras från fall till fall. De kriterier som bör tillämpas i varje fall är bekanta från artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet. Eftersom både förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt och åtgärdsprogrammet är obligatoriska (enligt ramdirektivet om vatten) och måste utarbetas av myndigheterna, är huvudfrågan huruvida ramen för kommande tillstånd för projekt fastställs i dessa. Svaret är beroende av innehållet i varje enskilt fall. Det kommer också att bli nödvändigt att fastställa i vilken mån planeringsinslaget är närvarande i en förvaltningsplan för avrinningsdistrikt om denna plan enbart ger en översikt över vad som redan har fastlagts i åtgärdsprogrammen.

² Kommentar till denna handbok: Strategiska miljöbedömningar (smb) var det begrepp som tidigare användes på svenska för alla typer av miljöbedömningar av planer och program innan direktivet implementerades i svensk lagstiftning. Direktivet heter på svenska ”Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om miljöbedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan”.

8. I **nitratdirektivet** (91/676/EEG) krävs åtgärdsprogram för områden som hotas av nitratförorening. Dessa åtgärdsprogram är huvudsakligen inriktade på vissa metoder inom jordbruket snarare än på projekt. I vissa situationer kan det dock i dessa åtgärdsprogram fastställas en ram för kommande tillstånd för projekt som t.ex. intensiv djurhållning. I sådana fall skulle de kunna betraktas som ”program” i den mening som avses i SMB-direktivet. Därmed skulle de omfattas av krav på miljöbedömning. Om de uteslutande är inriktade på metoder inom jordbruket, och inte på projekt, skulle direktivet inte vara tillämpligt på dem.

9. I **ramdirektivet om avfall** (75/442/EEG) krävs att medlemsstaterna skall upprätta avfallsplaner (artikel 7). Särskilt i artikel 7 anges vilka grundläggande element som skall finnas med i avfallsplanerna. Ytterligare krav avseende innehållet i avfallsplaner ställs genom direktiv 91/689/EEG om farligt avfall och direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall. Ett av syftena med avfallsplaner är att hitta lämpliga områden eller anläggningar för avfallshantering. I detta avseende förefaller det som om planerna fastställer ramen för tillstånd avseende anläggningar för avfallshantering (som omfattas av punkterna 9 och 10 i bilaga I till MKB-direktivet och punkt 11 b i samma direktiv). Sådana avfallsplaner skulle normalt sett omfattas av SMB-direktivet, varvid det automatiskt skulle krävas en bedömning i enlighet med artikel 3.2 a, under förutsättning att alla övriga villkor för tillämpningen är uppfyllda. Vidare kan det finnas planer som inte direkt identifierar lämpliga områden eller anläggningar för avfallshantering men som fastställer kriterier för dem och/eller delegerar denna uppgift till underordnade planer (t.ex. planer för en region eller en provins). Dessa planer förefaller också fastställa den övergripande ramen för efterföljande tillstånd och bör därför också omfattas av SMB-direktivet. Det kan dock finnas avfallsplaner som inte identifierar områden för framtida anläggningar avfallshantering, exempelvis i en situation där kapaciteten är tillräcklig för det avfall som produceras. En sådan avfallsplan kan leda avfallsflöden mot vissa regioner eller mot vissa återvinningsvägar utan att man fastställer ”ramen” för projekt, och i sådana fall är det inte sannolikt att direktivet är tillämpligt.

10. I **ramdirektivet om luftkvalitet** (96/62/EG) fastställs att medlemsstaterna, i zoner och tätbebyggelse i vilka nivåerna för en eller flera föroreningar överskrider bestämda gränsvärden, skall utarbeta och genomföra en plan eller ett program som gör det möjligt att nå gränsvärdet inom den tidsfrist som fastställts (artikel 8.3). I zoner och tätbebyggelse där nivån för mer än en förorening överskrider gränsvärdet skall medlemsstaterna utarbeta en samordnad plan som omfattar samtliga aktuella föroreningar (artikel 8.4). Huvudsyftet med dessa planer eller program är att förbättra luftkvaliteten, och även om de kan påverka många sektorer är det inte säkert att de kan räknas till någon av de sektorer som förtecknas i artikel 3.2 a i SMB-direktivet; enligt artikel 3.4 kommer det dock att krävas miljöbedömning om det i dessa planer och program fastställs en ram för tillstånd för projekt och medlemsstaten bedömer att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I artikel 11 i ramdirektivet om luftkvalitet fastställs att medlemsstaternas planer eller program som

gör det möjligt att uppnå gränsvärdena bör överlämnas till kommissionen. Även om det inte finns något krav på detta skulle det vara till stor hjälp om information om aktuell SMB (t.ex. den som avses i artikel 9 i SMB-direktivet) kunde skickas till kommissionen samtidigt.

11. **Habitatdirektivet (92/43/EEG)** syftar till inrättandet av ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden. Enligt direktivet skall medlemsstaterna föreslå områden som kan utses till särskilda bevarandeområden och överlämna en lista över sådana områden till kommissionen. Syftet är att bli medveten om att det finns skyddsvärda naturvärden i området. Andemeningen i ett sådant förslag är alltså att erkänna områdets miljövärde. Förslaget i sig självt skulle normalt sett inte resultera i ett planerings- eller programbeslut. Det bestämmer endast det geografiska område inom vilket skyddsåtgärder måste tillämpas. Miljöpåverkan till följd av detta förfarande härrör från efterföljande skyddsåtgärder, inte från förslaget om att utse ett område som ett särskilt bevarandeområde. Förslaget om att utse skyddsområden enligt habitatdirektivet kommer därför sannolikt inte att kräva bedömning enligt direktiv 2001/42/EG.

12. För planer och program inom ramen för strukturfonderna, och inom ramen för Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), är SMB-direktivet inte tillämpligt under de löpande respektive programperioderna (se artikel 3.9 i direktivet och punkt 3.8 i kommissionens rapport "Genomförande av direktiv 2001/42").

Artikel 11.2

"För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger."

13. När miljöbedömning krävs enligt direktivet och annan gemenskapslagstiftning gäller båda kravuppsättningarna tillsammans (se ovan). Det vore absurt om detta skulle innebära att två i grunden likadana bedömningar skulle behöva genomföras för ett och samma förslag. I syfte att undvika sådant dubbelarbete får medlemsstaterna därför, enligt artikel 11.2 i direktivet, föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i relevant gemenskapslagstiftning. Det första steget är att fastställa huruvida direktiv 2001/42/EG och annan gemenskapslagstiftning om miljöbedömning är tillämpliga samtidigt (se ovan). Medlemsstaterna kan därefter vilja föreskriva ett miljöbedömningsförfarande som inbegriper kraven från både direktivet och annan gemenskapslagstiftning. I samband därmed kommer de att vilja beakta all vägledning som har utfärdats i syfte att precisera kraven i gemenskapslagstiftningen. Man bör då alltid hålla i minnet att om det skulle uppstå en konflikt mellan vägledningen till ett direktiv, å ena sidan, och de

rättsliga kraven i ett annat direktiv, å andra sidan, är det de senare som skall genomföras i nationell lagstiftning.

14. Bedömningen enligt MKB-direktivet genomförs vanligen i ett senare skede av beslutsprocessen, jämfört med direktiv 2001/42/EG, eftersom det handlar om projekt – i stället för planer och program där det fastställs en ram för sådana projekt. I vissa medlemsstater kan det dock förekomma överlappningar mellan de två direktiven i situationer då planen eller programmet inbegriper tillstånd för ett projekt.

15. I sådana fall, för att undvika att bedömningen görs två gånger, kan det vara önskvärt att införa ett samordnat förfarande som omfattar både MKB- och SMB-aspekter. Grundkraven i MKB- och SMB-direktiven liknar varandra; i det ena fallet beaktas de kännetecknande egenskaperna hos ett projekt, i det andra fallet hos en plan eller ett program. Till skillnad från SMB-direktivet kräver MKB-direktivet inte samråd med andra myndigheter när det görs en undersökning av varje enskilt fall (artikel 4.2). Vidare har MKB-direktivet andra krav när det gäller underrättelse om beslut om huruvida en plan eller ett program kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och det saknar krav avseende kvalitet och övervakning.

16. Ramdirektivet om vatten och SMB-direktivet kompletterar varandra och föreskriver i stort sett likadana miljöbedömningar. En analys av rättsakterna avslöjar att det finns vissa skillnader i fråga om vilka delar av miljöbedömningen de täcker. Exempelvis är bestämmelserna om allmänhetens deltagande i ramdirektivet om vatten inriktade på de åtgärder som måste vidtas för att utarbeta, se över och uppdatera förvaltningsplaner för avrinningsdistrikt, medan bestämmelserna i SMB-direktivet är mer generella till sin natur eftersom de måste vara tillämpliga på tämligen olikartade typer av planer och program. Om medlemsstaterna beslutar att föreskriva ett gemensamt förfarande för införlivandet av dessa direktiv, kommer de att behöva försäkra sig om att förfarandet på ett korrekt sätt avspeglar bestämmelserna i båda direktiven. Ett sätt att undvika dubbelarbete skulle vara att berörd myndighet, som identifieras enligt artikel 3 i ramdirektivet om vatten, också får ansvar för att se till att SMB-direktivets krav täcks på tillfredsställande sätt i förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt. Det finns ett område där SMB-direktivet kan ge ett särskilt mervärde för genomförandet av ramdirektivet om vatten. Det gäller tillämpningen av de undantag som fastläggs i artikel 4 i ramdirektivet om vatten. Närhelst termerna ”miljön i stort”, ”betydligt bättre alternativ för miljön” eller ”hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter” används som kriterier för tillämpning av ett undantag, kan det vara nyttigt att genomföra en miljöbedömning i enlighet med SMB-direktivet för att motivera undantaget på grundval av dessa kriterier.

17. För ramdirektivet om vatten har en gemensam genomförandestrategi tagits fram, och man har dessutom utarbetat ett flertal informella vägledande dokument

som innehåller närmare anvisningar om olika sätt att genomföra direktivet.³ I vissa avseenden går dessa längre än kraven i direktivtexten. I vägledningen om allmänhetens deltagande klargörs exempelvis att allmänhetens deltagande krävs inte enbart för förvaltningsplanen för avrinningsdistrikt (en möjlig tolkning av artikel 14) utan också för åtgärdsprogrammen. Denna vägledning ger användbara exempel på hur allmänheten bör informeras och på hur samråd med allmänheten bör ske i enlighet med direktivet. Vidare ger den råd om god praxis som skulle kunna tillämpas på många andra typer av planer och program som omfattas av SMBdirektivet. En på liknande sätt kompletterande strategi kommer sannolikt att vara fördelaktig vid tillämpning av andra aspekter av direktivet (t.ex. utarbetande av miljörapporten⁴ eller bestämmelserna om gränsöverskridande fall).

18. Förfarandet för utarbetande av avfallsplaner i enlighet med *ramdirektivet om avfall* (75/442/EEG) inbegriper inte någon miljöbedömning. I allmänhet måste miljöbedömningen därför införas ånyo här – även om medlemsstaterna redan idag kan ha vissa inslag av SMB för planering av avfallshantering i sin nationella lagstiftning.

19. Planer och program som har befunnits kräva bedömning enligt habitatdirektivet⁵ omfattas också av bedömningsförfarandet enligt SMB-direktivet (artikel 3.2 b). Därför gäller SMB-direktivet och habitatdirektivet tillsammans för alla planer och program som påverkar skyddade områden enligt artikel 6 eller 7 i habitatdirektivet, och ett kombinerat förfarande kan tillämpas under förutsättning att det uppfyller kraven i både SMB-direktivet och habitatdirektivet. I sådana fall måste förfarandet inbegripa de steg som krävs i SMB-direktivet samt det oberoende test som krävs i habitatdirektivet med avseende på effekterna på skyddade områden.

20. Bedömningen enligt habitatdirektivet är ett test för att intyga att en plan inte inverkar skadligt på det aktuella områdets orörda tillstånd. Berörda nationella myndigheter skall inte anta en plan som har skadlig inverkan på området såvida inte villkoren och kriterierna i artikel 6.4 i habitatdirektivet är uppfyllda.⁶

³ Dessa dokument omfattar ämnen som ekonomisk analys, analys av påfrestningar och effekter, planeringsprocessen och bedömning av ekologisk status. [...]

⁴ Kommentar till denna handbok: Begreppet miljörapport användes innan EG-direktivet implementerades i svensk lagstiftning för det som idag benämns miljökonsekvensbeskrivning för planer och program.

⁵ I habitatdirektivet krävs uttryckligen bedömning för "planer" och inte för "program". En "plan" enligt habitatdirektivet kan dock ha samma egenskaper som ett "program" enligt MKB-direktivet, eftersom det är omöjligt att göra en strikt åtskillnad mellan planer och program. Se också punkterna 3.3–3.6 samt 3.32... [i Europeiska kommissionens rapport 2004].

⁶ Artikel 6.4: "Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

21. Bedömningen enligt SMB-direktivet är mer omfattande; den omfattar inte bara konsekvenserna för skyddade områden och ett urval av arter, utan också för biologisk mångfald i allmänhet och för andra aspekter såsom vatten- och luftkvalitet och det kulturella eller arkitektoniska arvet. Ett utökat förfarande, där bestämmelserna i SMB- och habitatdirektivet tillämpas tillsammans, används för planer för vilka man har bestämt att det krävs en bedömning enligt habitatdirektivet, kan se ut enligt följande.

22. Eftersom man har bedömt att planen sannolikt får konsekvenser för ett område enligt habitatdirektivet, under förutsättning att den uppfyller övriga krav i artiklarna 2 och 3 i SMB-direktivet, hamnar den automatiskt inom detta direktivs tillämpningsområde.

23. Planens eller programmets miljöpåverkan, samt rimliga alternativ till planen eller programmet, skall identifieras, beskrivas och utvärderas i en miljörapport. Påverkan på skyddade områden och på vissa arter i enlighet med habitatdirektivet ingår som en del av denna rapport. Det kan emellertid vara önskvärt att beskriva dem i ett separat kapitel eftersom slutsatserna avseende sådan påverkan är bindande för berörda myndigheters beslut om planen eller programmet.

24. Allmänheten och myndigheterna, som sannolikt kommer att beröras av miljöpåverkan till följd av att planerna genomförs, skall rådfrågas i enlighet med artikel 6 i SMB-direktivet genom att man offentliggör utkastet till planen eller programmet samt miljörapporten. Samrådet inbegriper också planens eller programmets påverkan på de områden och arter som uttryckligen skyddas genom habitatdirektivet.

25. Rapporten och resultaten av samrådet måste beaktas innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande. Om planen eller programmet bedöms få skadlig påverkan på det berörda området, får planen eller programmet antas endast på de villkor som beskrivs i artikel 6 i habitatdirektivet. I fråga om andra miljökonsekvenser beskriver relevant nationell lagstiftning, i enlighet med habitatdirektivet, de villkor som måste vara uppfyllda för att planen eller programmet skall få antas.

26. Enligt artikel 6 i SMB-direktivet skall allmänheten och de myndigheter som utsetts informeras om beslutet om planen eller programmet. Utlåtandet, med en sammanfattning av hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet, inbegriper också beslutet om huruvida planen eller programmet är förenligt med habitatdirektivet.

27. Påverkan på miljön till följd av genomförandet av planen eller programmet måste övervakas (artikel 10 i SMB-direktivet). Denna övervakning inbegriper påverkan på områden och arter som skyddas enligt habitatdirektivet.

2. Samband mellan regler för miljöbedömning och övrig svensk lagstiftning

Denna andra del av bilaga 2 utgörs av ett utdrag ur kap. 6 i regeringens proposition 2003/04:116 miljöbedömning av planer och program. Denna del är således huvudsakligen citat från nämnda proposition. I handbokens referenslista finns länk till propositionen (prop. 2003/04:116). För mer information om reglerna för miljöbedömning och vilka svenska planer och program som ska anses falla under direktivets tillämpningsområde se Förordningsmotiv 2005:2.

I svensk rätt finns flera bestämmelser om att bedömningar av miljökonsekvenser skall göras. Nedan redovisas översiktligt dessa bestämmelser för att ge en inblick i det system av miljöbedömningar som direktivet om miljöbedömningar av planer och program skall införlivas i. Avslutningsvis redogörs kortfattat för krav på planer och program i svensk lag.

Miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar

Den huvudsakliga regleringen av miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag finns i 6 kap. miljöbalken. Där finns bestämmelser om när miljökonsekvensbeskrivningar krävs samt syftet med och innehållet i sådana beskrivningar jämte förfaranderegler. Där finns även bestämmelser om samråd både med myndigheter och enskilda. I bl.a. förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ges vissa ytterligare föreskrifter. MKB-direktivet är genomfört framför allt med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och tillhörande förordningar.

Lagar med hänvisning till 6 kap. miljöbalken

Som nämnts finns den huvudsakliga regleringen av miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken. Detta har fått till följd att flera andra lagar hänvisar till 6 kap. miljöbalken när en miljökonsekvensbeskrivning skall göras i samband med prövningen av olika verksamheter och åtgärder. I t.ex. luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) anges att 6 kap. miljöbalken skall tillämpas vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar.

Intressantare i detta sammanhang är kanske att även vissa lagar som ställer krav på framtagande av planer hänvisar till 6 kap. miljöbalken. I trafiklagstiftningen finns t.ex. hänvisningar till 6 kap. miljöbalken. En arbetsplan enligt väglagen (1971:948) skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3, 7 och 11–12 §§ miljöbalken tillämpas. Motsvarande bestämmelser finns för järnvägar (järnvägsplaner) i 2 kap. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Beslut om arbetsplaner och järnvägsplaner jämställs med tillståndsbeslut i miljöbalkens mening. I båda

fallen finns en procedur som i vissa fall föregår planen och som benämns utredning. Även för dessa utredningar ställer svensk rätt krav på miljökonsekvensbeskrivningar.

Plan- och bygglagen

Enligt plan- och bygglagen (1987:10), PBL, skall kommuner ta fram en så kallad översiktsplan och under vissa förutsättningar även en så kallad detaljplan. För miljökonsekvensbeskrivningar har PBL en särlösning i förhållande till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. I PBL ställs endast krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar såvitt avser utarbetandet av detaljplaner i vissa fall. Av 5 kap. 18 § PBL framgår när en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas och vad den skall syfta till. I 5 kap. PBL finns också bestämmelser om samråd med myndigheter och allmänheten.

PBL har alltså egna bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar, utan hänvisningar till 6 kap. miljöbalken. I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 280) angavs detta bero på att miljöbalkens bestämmelser i första hand är inriktade på verksamheter och projekt där den planerade verksamheten, för vilken tillstånd söks, är känd till sin art och omfattning när miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas. När det däremot gäller detaljplaner enligt PBL är det ofta inte känt i detalj vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till planområdet och därför ansågs regeln behöva utformas på annat sätt. Reglerna för miljökonsekvensbeskrivningar för fysisk planering bedömdes behöva anpassas till förhållanden som gällde för den fysiska planeringen.

Krav på planer och program i andra lagar än PBL

Eftersom direktivet knyter an inte enbart till sådana planer som regleras i PBL utan även andra planer och program, behövs en översiktlig analys av vilka krav på planer och program som finns i svensk rätt. I sitt betänkande presenterade PBL-kommittén en analys av vilka planer och program som krävs enligt svenska författningar. De planer och program som presenteras i detta avsnitt bygger på den inventering PBL-kommittén gjort. Presentationen avser endast planer och program som krävs enligt lag och är inte uttömmande.

På jordbruksområdet finns lagen (1970:299) om skydd mot flyghavre. Enligt lagen fastställer regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Jordbruksverket planer för bekämpning av flyghavre. I lagen sägs ingenting om att miljöhänsyn skall tas.

På energiområdet finns i lagen (1977:439) om kommunal energiplanering bestämmelser om att i varje kommun skall det finnas en plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. Kommunfullmäktige skall fastställa planen. I

lagen sägs att planen skall innehålla en analys av inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark, vatten och andra resurser.

På transportområdet finns i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg krav på arbetsplan respektive järnvägsplan. Byggandet av en väg eller järnväg skall föregås av en förstudie för att klarlägga förutsättningarna och behovet av en utredning (vägutredning respektive järnvägsutredning) innan en arbetsplan eller järnvägsplan upprättas. Arbetsplanen och järnvägsplanen, som motsvarar ett meddelande av tillstånd enligt miljöbalken, skall bl.a. ange den mark som behöver tas i anspråk.

I lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik ställs krav på trafikförsörjningsplaner. Planen skall bl.a. ange omfattningen av lokal och regional linjetrafik för persontransporter. En trafikförsörjningsplan skall årligen antas av landstinget och kommunerna i länet gemensamt. Planen skall också redogöra för miljöskyddande åtgärder. Trafikförsörjningsplaner bedöms dock med största sannolikhet falla utanför direktivets tillämpningsområde i och med att de inte kan komma att ange förutsättningarna för kommande tillståndsbeslut.

I den nya lagen (2003:778) om skydd mot olyckor anges i 3 kap. att kommuner skall upprätta handlingsprogram för förebyggande verksamhet och för räddningstjänstverksamhet. I programmen skall bl.a. anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. Handlingsprogrammen skall antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. I lagen sägs inget uttryckligen om att miljöhänsyn skall tas i utarbetandet av programmen.

Bestämmelser om planer och program finns också i miljöbalken. Enligt 15 kap. 11 § miljöbalken skall det för varje kommun finnas en avfallsplan. Planen skall innehålla uppgifter om avfall inom kommunen och om kommunens åtgärder för att minska avfallens mängd och farlighet.

I 5 kap. miljöbalken finns bestämmelser om att åtgärdsprogram skall upprättas om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Regeringen skall i sådana fall besluta om sådant åtgärdsprogram, eller besluta att en eller flera myndigheter eller kommuner skall upprätta sådant åtgärdsprogram. I programmet skall bl.a. anges den miljökvalitetsnorm som skall uppfyllas, de åtgärder som skall vidtas och vilka myndigheter som skall se till att åtgärderna vidtas och när åtgärderna skall vara genomförda etc.

Avslutningsvis kan även nämnas att lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen nämner både program och planer. Ett samverkansorgan har bl.a. till uppgift att utarbeta program för länets utveckling och besluta om prioritering bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättande av länsplaner för regional infrastruktur. I lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördel-

ning sägs att en strategi för länets långsiktiga utveckling (regionalt utvecklingsprogram) skall utarbetas. Programmet skall utöver de långsiktiga målen för länets utveckling bl.a. redovisa vilka åtgärder som bör vidtas för att målen skall nås.

Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program

HANDBOK 2009:1

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-0159-9
ISSN 1650-2361

Vissa planer och program som upprättas eller ändas av en myndighet eller kommun ska miljöbedömas. I denna handbok med allmänna råd om planer och program ges vägledning till myndigheter och kommuner hur de ska, bör och kan agera för att följa de bestämmelser om miljöbedömning som finns i miljöbalken och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Vägledning ges bland annat angående vilka planer och program som omfattas av bestämmelserna, hur man avgör om miljöbedömning krävs, vilka moment som ingår i miljöbedömningsprocessen samt hur de kan genomföras.

Handboken riktar sig främst till tjänstemän på myndigheter och kommuner samt konsulter som ska medverka vid genomförandet av en miljöbedömning eller som ska avgöra om en miljöbedömning krävs.

