

Fördjupad problembeskrivning och analys av inspel angående 6 kap. miljöbalken

DELRAPPORT
MILJÖBALKSPROJEKTET

Innehåll

SAMMANFATTNING	6
1 INLEDNING	7
1.1 Förutsättningar	7
1.2 Syfte	7
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Läsanvisning	8
2 BAKGRUND	9
2.1 Översynen av 6 kap. miljöbalken	9
2.2 Aktuella direktiv och konventioner	9
3 METOD	11
3.1 Prioritering av inspel	11
3.2 Indelning av fördjupningsområden	11
3.3 Arbetet inom fördjupningsområdena	11
4 FÖRDJUPAD BESKRIVNING OCH ANALYS	13
4.1 Förutsättningar	13
4.2 Grundläggande brister angående behovsbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (PP)	13
4.2.1 Problembeskrivning	13
4.2.2 Analys	14
4.3 Tillgängliggör uppföljning av miljöpåverkan (PP)	14
4.3.1 Problembeskrivning	14
4.3.2 Analys	14
4.4 Allmänhetens möjlighet att delta i samråd om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning (PP)	15
4.4.1 Problembeskrivning	15
4.4.2 Analys	15
4.5 Åtgärdsvalsstudier (PP)	15
4.5.1 Problembeskrivning	15
4.5.2 Analys	16
4.6 Ekosystemtjänster (PP/VÅ)	17
4.6.1 Problembeskrivning	17
4.6.2 Analys	18
4.7 Kompensation (PP/VÅ)	19
4.7.1 Problembeskrivning	19

4.7.2	Analys	19
4.8	Följdverksamheter (VÅ)	20
4.8.1	Problembeskrivning	20
4.8.2	Analys	20
4.9	Krav på koppling mellan miljöbedömning och beslut om tillstånd (VÅ)	21
4.9.1	Problembeskrivning	21
4.9.2	Analys	22
4.10	Godkänna miljökonsekvensbeskrivning inför avslag (VÅ)	22
4.10.1	Problembeskrivning	22
4.10.2	Analys	23
4.11	Kumulativa effekter (VÅ)	24
4.11.1	Problembeskrivning	24
4.11.2	Analys	24
4.12	Tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken när det inte är fråga om ändrad markanvändning (VÅ)	25
4.12.1	Problembeskrivning	25
4.12.2	Analys	25
4.13	När ska det finnas möjlighet att begära miljökonsekvensbeskrivning? (VÅ)	26
4.13.1	Problembeskrivning	26
4.13.2	Analys	27
4.14	Minerallagen (VÅ)	28
4.14.1	Problembeskrivning	28
4.14.2	Analys	29
5	DISKUSSION	30
6	KÄLLFÖRTECKNING	31
6.1	Avgöranden	31
6.2	Propositioner	31
6.3	Rapporter	31
6.4	Övrigt	31

Sammanfattning

Naturvårdsverket har inom ramen för miljöbalksprojektet arbetat med två delprojekt som har flera beröringspunkter med Miljö- och Energidepartementets arbete med nytt författningsförslag för 6 kap. miljöbalken. I syfte att dels delrapportera inom miljöbalksprojektet, dels ge underlag till Miljö- och Energidepartementet har Naturvårdsverket sammanställt detta dokument.

Dokumentet innehåller en problembeskrivning och analys utifrån de inspel som inkommit till miljöbalksprojektet om problem med 6 kap. miljöbalken. Inspelen samlades in under 2015 genom en öppen insamling vilket gör att flera olika aktörer är representerade. De inspel som har prioriterats har delats in i tolv fördjupningsområden. Genom arbetet med inspelen uppmärksammades ytterligare en fråga som handlar om hur miljöbalken systematiskt är uppbyggd.

Fyra av fördjupningarna av inspelen behandlar planer och program. Två fördjupningsområden är aktuella både för planer och program och verksamheter och åtgärder. Flest fördjupningsområden, till antalet sju stycken, behandlar verksamheter och åtgärder. I varje fördjupningsområde analyseras olika utvecklingsscenarier.

Miljöbalksprojektet avser att fortsätta arbeta under hela 2016 med delprojekten som behandlas i detta dokument.

1 Inledning

1.1 Förutsättningar

Fram till december 2016 kommer miljöbalksprojektet, en projektgrupp på Naturvårdsverket, ha ett särskilt uppdrag att arbeta med analys, utvärdering och förslag till utveckling av miljöbalken. För att skapa en överblick över vilka delar av miljöbalken som skulle kunna fungera bättre samlade miljöbalksprojektet under våren 2015 in inspel från de som arbetar med eller på annat sätt berörs av miljöbalken. Sammanlagt inkom 777 inspel.

Under 2015 kategoriserades dessa inspel i 95 problemområden. Bland dem har miljöbalksprojektet valt ut 15 delprojekt för fortsatt arbete. Två av dessa är delprojekten ”Tillräckligt underlag för en rättsäker prövning” och ”Miljöbalken och minerallagen är enkla att tillämpa tillsammans”. Inom ramen för det förra projektet ska bland annat göras en analys av förutsättningarna för att prövningsmyndigheterna ska få ett tillräckligt underlag för en rättsäker prövning. Det senare projektet syftar bland annat till att belysa problem gällande prövning av de verksamheter som prövas både enligt minerallagen och miljöbalken samt föreslå lösningar på problemen.

Under 2014 kom antogs direktiv 2014/52/EU om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ändringsdirektivet). Med anledning av detta har Miljö- och energidepartementet inlett ett arbete med att genomföra ändringar i svenska författningar. Författningsändringarna rör i huvudsak 6 kap. miljöbalken och tillhörande förordning. Naturvårdsverket har genom en genomförandepromemoria fått i uppdrag att lämna synpunkter och i den mån Naturvårdsverket har förslag till ytterligare författningsändringar ska sådana lämnas. Genomförandepromemorian inkom till Naturvårdsverket den 17 december 2015.

Ovan beskrivna delprojekt inom miljöbalksprojektet har flera beröringspunkter med Miljö- och energidepartementets pågående arbete med att ta fram ett nytt författningsförslag.

1.2 Syfte

Syftet med detta dokument är dels att lämna en delrapportering av ovan nämnda projekt inom miljöbalksprojektet, dels att ge underlag till Miljö- och energidepartementets arbete med nytt författningsförslag.

1.3 Avgränsningar

Dokumentet beskriver inte samtliga inspel som inkommit till Naturvårdsverket om 6 kap. miljöbalken respektive minerallagen och miljöbalken utan endast de som

valts ut genom den prioritering som Naturvårdsverket gjort inom ramen för miljöbalksprojektet.

Naturvårdsverkets bedömning är att flera av de problem som beskrivs i inspelen tillgodoses genom det författningsförslag som presenterades i promemorian ”Effektiva identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser”. Dessa inspel behandlas inte närmare i detta dokument eftersom Miljö- och Energidepartementet kommer att utgå från promemorian vid arbetet med det nya författningsförslaget.

I fördjupningen av inspelen ingår en problembeskrivning och en analys av utvecklingspotentialen. Däremot behandlas inte eventuella konsekvenser som olika utvecklingsscenarier kan ha. Om departementet väljer att arbeta vidare med inspelen så kommer eventuella förslag att konsekvensutredas i ett senare skede av processen.

Detta är en delrapport. Inom ramen för miljöbalksprojektet kommer Naturvårdsverket att arbeta vidare med dessa inspel och andra frågor rörande underlag i prövning av verksamheter och åtgärder och/eller vid upprättande av planer och program.

1.4 Läsanvisning

Dokumentet ger en kortfattad bakgrundsbeskrivning till arbetet med den pågående översynen av 6 kap. miljöbalken. De direktiv, konventioner och protokoll som är särskilt viktiga beskrivs kortfattat. Sedan redogörs för den metod som använts för prioritering och arbete inom fördjupningsområdena. I kapitlet Fördjupad beskrivning och analys beskrivs problemet i respektive fördjupningsområde och en analys görs. I sista kapitlet finns en kortfattad diskussion.

2 Bakgrund

2.1 Översynen av 6 kap. miljöbalken

Promemorian ”Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser” remitterades 2012. I denna promemoria presenterades ett förslag till ett nytt 6 kap. miljöbalken samt vissa ändringar i anslutning till bestämmelserna i det kapitlet. Det övergripande syftet med den föreslagna reformen var att effektivisera balkens bestämmelser om identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder.

Under 2014 antogs ändringsdirektivet. Ändringsdirektivet trädde i kraft den 15 maj 2014. Sista dag för ikraftträdande för de författningar som är nödvändiga för att följa ändringsdirektivet är den 16 maj 2017. Med anledning av detta arbetar Miljö- och energidepartementet nu med ett nytt förslag till 6 kap. i miljöbalken med tillhörande förordning.

Ändringsdirektivet innebär en rad ändringar i flera av bestämmelserna i direktivet (2011/92) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet). Som en konsekvens av dessa ändringar kommer de svenska författningarna behöva ses över. Miljö- och energidepartementet har därför gjort en inledande analys av de ändringar i svensk författning som kommer krävas. Arbetet utgår från promemorian (2012) och de synpunkter som inkom under remissen av denna.

2.2 Aktuella direktiv och konventioner

Det finns flera åtaganden som Sverige genom direktiv och internationella konventioner delvis genomför i 6 kap. miljöbalken. I detta avsnitt beskrivs de direktiv och konventioner som är relevanta för de inspel som behandlas i detta dokument kortfattat.

MKB-direktivet

MKB-direktivet innehåller bestämmelser om att bedöma projekts miljöpåverkan. Genom direktivet fastställs allmänna principer för bedömning av miljöpåverkan i syfte att komplettera och samordna processer för tillståndsgivning till sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra stor inverkan på miljön.

SEA-direktivet

Syftet med direktivet (2001/42) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet) är att sörja för en hög skydds nivå av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs för planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Esbo-konventionen

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen) är en miljöskyddskonvention för Europa, Kanada och USA om samarbete för att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter. Här finns krav på att informera grannländer och allmänheten om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter. Konventionen undertecknades 1991 och trädde i kraft 1997.

SEA-protokollet

Målet med Esbo-konventionens protokoll om strategiska miljöbedömningar (SEA-protokollet) är bland annat att sörja för hög skydds nivå för miljön inbegripet hälsan genom att se till att aspekter på miljön inbegripet hälsan noggrant beaktas vid utarbetandet av planer och program samt att ge allmänheten möjlighet att delta i strategiska miljöbedömningar.

Århuskonventionen

I Århuskonventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. Konventionens tre pelare handlar om:

1. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter,
2. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön och
3. allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald är en global konvention om naturvård och artskydd. Målet för konventionen är bevarande av biologisk mångfald, hållbart nyttjande av dess beståndsdelar och rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser.

3 Metod

3.1 Prioritering av inspel

Ett 50-tal, av inspelerna de totalt knappt 800 inspelerna, till miljöbalksprojektet berör 6 kap. miljöbalken. Samtliga inspel diskuterades inom en arbetsgrupp inom miljöbalksprojektet. Utifrån diskussionerna gjordes ett urval där ungefär hälften av inspelerna prioriterades för vidare fördjupning. De inspel som prioriterats samlades inom ett flertal fördjupningsområden och kompletterades med problembeskrivning och analys (Figur 1).



Figur 1. Fördjupningsområdena utifrån inspel som handlar om 6 kap. miljöbalken. Ett fördjupningsområde kan behandla flera inspel.

3.2 Indelning av fördjupningsområdena

Fördjupningsområdena som valdes ut delades in i tre huvudsakliga kategorier. En kategori som behandlar planer och program, en som behandlar både planer och program och verksamheter och åtgärder och en som bara behandlar verksamheter och åtgärder. Genom arbetet med inspelerna uppmärksammades ytterligare en fråga som handlar om hur miljöbalken systematiskt är uppbyggd. Denna faller inom ramen för kategorin som handlar om verksamheter och åtgärder.

3.3 Arbetet inom fördjupningsområdena

Arbetet har utgått från problembeskrivningar i inspelerna och eventuella referenser i inspelerna. Därefter har en genomgång gjorts av det svenska rättsläget för de förhållanden som beskrivits i inspelerna. Detta har inkluderat en kontroll av i vilken utsträckning frågan behandlades i promemorian från 2012. Sedan har gjorts en analys

av frågan i förhållande till krav i MKB-direktivet, SEA-direktivet, inklusive domar från EU-domstolen, och andra internationella åtaganden. Därefter analyserades möjliga handlingsalternativ. I kapitel 4 om fördjupad beskrivning och analys redovisas de delar som är relevanta för problembeskrivningen och analysen. I den utsträckning det behövs för förståelsen av dessa delar redovisas även beskrivning av gällande rätt och närmare uppgifter om krav i direktiv och andra internationella åtaganden.

4 Fördjupad beskrivning och analys

4.1 Förutsättningar

De inspel som valts ut och samlats i olika fördjupningsområden beskrivs och analyseras i detta kapitel. Först beskrivs de fördjupningsområden som handlar om planer och program (PP), sedan de som både behandlar planer och program och verksamheter och åtgärder (PP/VÅ). Därefter beskrivs de fördjupningsområden som enbart handlar om verksamheter och åtgärder (VÅ) (Tabell 1).

Tabell 1. Fördjupningsområden sorterade i olika kategorier.

Kategorier	Antal
Planer och program	4
Planer och program och Verksamheter och åtgärder	2
Verksamheter och åtgärder	7

4.2 Grundläggande brister angående behovsbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar (PP)

4.2.1 Problembeskrivning

I flera inspel framförs att det inte fungerar att den kommun eller myndighet som upprättar en plan eller ett program också ska bedöma om det behövs en miljökonsekvensbeskrivning och om en upprättad miljökonsekvensbeskrivning uppfyller miljöbalkens krav.¹ Den myndighet som upprättar planen eller programmet avgör både om genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och om en eventuell miljökonsekvensbeskrivning uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.

Bedömningen av vad som är betydande miljöpåverkan varierar mellan olika kommuner och vissa myndigheter gör inte miljöbedömning över huvud taget. Termen behovsbedömning används inte i författningstexten vilket gör att det finns en grundläggande otydlighet kring vad som utgör en behovsbedömning. I plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken finns ingen beskrivning av hur proceduren för att avgöra om en plan kan tänkas innebära betydande miljöpåverkan ska gå till. Myndigheten eller kommunen ska samråda vid behovsbedömningen men behöver inte rätta sig efter de yttranden som inkommer. I rapporten ”Miljöhänsyn i detaljplanering” framhålls att det är påfallande vanligt i praktiken att kommuner inte rättar sig efter länsstyrelsens yttrande.²

¹ Problemet lyfts även fram i den fördjupade utvärderingen för 2015 i rapporten 6664 Mot en hållbar stadsutveckling.

² Miljöhänsyn i detaljplanering, En studie i tillämpningen av behovsbedömning av detaljplaner i svenska kommuner, s. 36

Endast ett fåtal av de miljökonsekvensbeskrivningar Naturvårdsverket har granskat sedan bestämmelserna infördes har uppfyllt alla formkrav. Detta kan innebära en risk att negativ miljöpåverkan upptäcks i ett senare skede, där t.ex. en företagare redan investerat tid och resurser i långtgående utvecklingsplaner.³

4.2.2 Analys

Ett led i arbetet med att komma till rätta med problemet angående bristande behovsbedömningar skulle kunna vara att förtydliga kravet i författningstexten genom att använda begreppet behovsbedömning. En ytterligare möjlighet är att låta länsstyrelsen eller central myndighet godkänna beslutet om betydande miljöpåverkan och avgöra om en miljöbedömning krävs. I samband med att miljökonsekvensbeskrivning upprättas för verksamheter och åtgärder finns bestämmelser om att den ska godkännas av länsstyrelse eller domstol. Naturvårdsverket ser behov av ett liknande förfarande för planer och program.⁴

Det är ett komplext problem och det är inte självklart vilken myndighet som skulle granska länsstyrelser och nationella myndigheters planer och program, bland annat eftersom alla eller de flesta myndigheterna beslutar om planer och program. Det är inte heller självklart i vilket skede en eventuell granskning skulle ske.

4.3 Tillgängliggör uppföljning av miljöpåverkan (PP)

4.3.1 Problembeskrivning

I 6 kap. miljöbalken finns krav på uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som en plans eller programs genomförande medför. Som ett led i arbetet att ge allmänheten möjlighet att delta i den strategiska miljöbedömningen kräver SEA-protokollet att resultatet från övervakningen ska hållas tillgängligt (artikel 12). Detta krav är inte genomfört i svensk rätt.

4.3.2 Analys

Idag ställs krav på att den beslutande myndigheten eller kommunen ska skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande faktiskt medför. För att uppfylla kravet i SEA-protokollet anser Naturvårdsverket att man även bör ställa krav på att uppföljningen ska göras tillgänglig. Ett alternativ skulle kunna vara att införa krav på att resultatet från övervakningen ska hållas tillgängligt hos myndigheten.

³ Mot en hållbar stadsutveckling s. 56.

⁴ En hållbar stadsutveckling, s. 56 f.

4.4 Allmänhetens möjlighet att delta i samråd om avgränsning av miljökonsekvensbeskrivning (PP)

4.4.1 Problembeskrivning

I SEA-prokollet anges att varje part i lämplig utsträckning ska sträva efter att ge den berörda allmänheten tillfälle att delta vid fastställande av vilka relevanta uppgifter en miljörapport ska innehålla (artikel 6). I svensk rätt finns inte något krav på att allmänheten ska kunna delta i samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen av planer och program eller på annat sätt delta vid fastställande av vilka relevanta uppgifter en miljörapport ska innehålla.

4.4.2 Analys

För att i högre utsträckning uppfylla kraven i SEA-protokollet så bör ett krav på att allmänheten ska få tillfälle att yttra sig om vad som ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningen införas i miljöbalken. Även om det är möjligt att uppfylla SEA-protokollets krav inom ramen för tillämpningen av dagens lagstiftning så finns det inget krav på att en myndighet eller kommun ska ge allmänheten möjlighet att delta i samrådet om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen eller på annat sätt delta vid fastställande av vilka relevanta uppgifter en miljörapport ska innehålla. Naturvårdsverkets bedömning är att en sådan förändring även ligger i linje med bestämmelserna i Århuskonventionen.

4.5 Åtgärdsvalsstudier (PP)

4.5.1 Problembeskrivning

Trafikverket arbetar med åtgärdsvalsstudier för att beakta olika aspekter i tidiga skeden i samhällsplaneringen. Med tidiga skeden avses idéstadiet innan de formella planeringsprocesserna har börjat. I det stadiet finns möjlighet att beröra förutsättningar som styr val av trafikslag, att identifiera problem och lösningar utifrån systemanalyser samt att värna om tillgänglighet med hänsyn till funktion.⁵ I åtgärdsvalsstudier ska fyrstegsprincipen⁶ tillämpas och de genererar ofta förslag på en uppsättning åtgärder varav några ofta är fysiska åtgärder av om- eller nybyggnadskaraktär.

Åtgärdsvalsstudierna utgör en viktig del av arbetet med den nationella eller regionala transportplaneringen eftersom att Trafikverket har ett arbetssätt som innebär att

⁵ Mot en hållbar stadsutveckling, s. 31

⁶ Fyrstegsprincipen är ett förhållningssätt i infrastrukturplaneringen som innebär att lösningar prövas stegvis. Stegen är följande: 1. Tänk om. Det första steget handlar om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt. 2. Optimera. Det andra steget innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen. 3. Bygg om. Vid behov genomförs det tredje steget som innebär begränsade ombyggnationer. 4. Bygg nytt. Det fjärde steget genomförs om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen. Det betyder nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder. (<http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/planera-persontransporter/hallbart-resande/fyrstegsprincipen/>)

åtgärder, som genererats i åtgärdsvalsstudier läggs i en så kallad åtgärdsbank från vilka projekt kan lyftas in i den nationella planen för vidare planläggning och genomförande.

Åtgärdsvalsstudierna är en oreglerad process som föregår den reglerade processen på projekt- och plannivå när man enligt 6 kap. miljöbalken ska identifiera, beskriva och bedöma olika alternativ. I arbetet med åtgärdsvalsstudier ska ingående parter föreslå och prioritera åtgärder för att lösa ett eller flera identifierade problem. Det finns risk att man i denna oreglerade process fattar beslut kring åtgärder vilka i praktiken är alternativ som man i den efterföljande reglerade processen förutsättningslöst ska identifiera, beskriva och bedöma. I den oreglerade processen är t.ex. inte samrådskretsen bestämd vilket den är i den reglerade processen. Åtgärdsvalsstudier utgör en central del av alternativgenereringen och alternativhanteringen till den nationella och regionala infrastrukturplaneringen. Nationella och regionala transportplaner uppfyller i praktiken alltid kriterierna för när miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken krävs. Trafikverket anger trots detta i sin metodhandledning för åtgärdsvalsstudier⁷ inte att det miljöbedömningar ska genomföras eller påbörjas i samband med dessa.

Om den formella miljöbedömningsprocessen inte betraktas som inledd i samband med åtgärdsvalsstudierna uppstår avsevärda svårigheter att uppfylla miljöbedömningens processkrav och med att integrera miljöaspekter i tillräcklig utsträckning eftersom alternativ identifieras och bedöms i de formella planeringsprocesserna. Miljöbedömningsprocessen genomför Århuskonventionens krav på transparens och medborgarinflytande och detta riskerar att sättas ur spel om mycket bestäms i åtgärdsvalsstudierna. Om åtgärdsvalsstudierna fungerar som de beskrivs i vägledningen kommer viktiga delar av alternativhanteringen vara överspelade när arbetet med en plan eller ett projekt och den formella miljöbedömningen inleds. Det leder också till att det blir mycket problematiskt att genomföra meningsfulla miljöbedömningar av efterföljande regionala och nationella transportplaner.

4.5.2 Analys

Det framgår inte av någon författning att Trafikverket ska göra åtgärdsvalsstudier. Det är därför ingen process som självständigt omfattas av bestämmelserna om miljöbedömning. Frågan är istället om det är bör vara en del av en sådan process.

Kravet på miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken syftar till att integrera miljöaspekter så att en hållbar utveckling främjas samt ge ett gott underlag inför beslut om planer och program vars genomförande kan innebära en betydande miljöpåverkan. För att uppfylla detta syfte bör miljöbedömningen inledas då planeringen inleds och därefter åtfölja hela planerings- och beslutsprocessen. Det finns en rad fördelar med att en miljöbedömningsprocess enligt 6 kap. miljöbalken kopplas till

⁷ Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar, Trafikverkets handledning 2015:171

åtgärdsvalsstudierna. Dels skulle det säkerställa att miljöfrågorna integreras i planeringen i enlighet med lagstiftningens intentioner, dels skapas genom miljöbedömningsprocessen en arena för samråd och deltagande från berörda myndigheter och organisationer som kan berika infrastrukturplaneringen och bidra till mer hållbara lösningar.

En positiv effekt av ett brett deltagande i tidiga skeden är att man kan minska risken för utdragna processer och överklaganden i samband med planläggningen. En annan positiv effekt av att miljöaspekterna integreras på ett tidigt stadium i planeringen är att det kan göra att dyra skyddsåtgärder inte behöver vidtas. Vid kommissionens utvärdering av verkningfullheten av SEA-direktivet 2009, uppgavs att ”Huvuddelen av medlemsstaterna rapporterar också att innehållet i planer och program gradvis ändras efterhand som den strategiska miljöbedömningen upprepade gånger genomförs parallellt med utarbetandet av planer och program. Medlemsstaterna nämner särskilt att de dyra skyddsåtgärder som tidigare vidtogs nu har blivit överflödiga som en direkt följd av att miljöaspekter tas in på ett tidigt stadium av planer och program.” Naturvårdsverket kan inte se denna effekt i Sverige ännu, men vill gärna bidra till att så blir fallet. Naturvårdsverket anser att åtgärdsvalsstudierna är viktiga pusselbitar i det arbetet.

Eftersom det råder oenighet kring om miljöbedömningar behöver inledas vid åtgärdsvalsstudier vore det önskvärt om detta tydliggjordes i samband med översynen av 6 kap. miljöbalken. Om man bedömer att det är fråga om en del av en planeringsprocess som kräver miljöbedömning enligt SEA-direktivet så bör detta klargöras genom författning eller förarbeten.

4.6 Ekosystemtjänster (PP/VÅ)

4.6.1 Problembeskrivning

Ekosystemtjänster utgörs av ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande. Definitionen inbegriper processer och funktioner i ekosystemen och dess arter vilka bidrar både till biologisk mångfald och produktionen av nyttigheter och varor som till exempel livsmedel, biologisk bekämpning av skadedörare och tillgång till naturområden för rekreation.⁸ Ekosystemtjänsterna är en bas för samhällsekonomin och välfärden. Både den offentliga och privata sektorn är direkt eller indirekt beroende av de tjänster som ekosystemen levererar.⁹

Naturvårdsverket anser inte att ekosystemtjänster beaktas i tillräcklig utsträckning i samband med prövning och markanvändningsplanering. En av anledningarna till

⁸ Sammanställd information om Ekosystemtjänster (Redovisning av ett regeringsuppdrag) Naturvårdsverket 2012.

⁹ prop. 2013/14:141, s. 16

detta är att beslutsunderlagen ofta saknar beskrivning av hur ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster kan påverkas.¹⁰

4.6.2 Analys

I beaktandesats 10 till ändringsdirektivet finns en hänvisning till konventionen om biologisk mångfald (EU är en part i denna konvention). Av konventionen framgår att parterna så långt det är möjligt och lämpligt ska göra en konsekvensbedömning av betydande negativ påverkan av projekt på den biologiska mångfalden. Här finns en hänvisning till unionens målsättning som antogs av rådet i mars 2010 att fram till 2020 hejda förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster samt återställa dem där detta är möjligt. Det framhålls att åtgärder som vidtas för att undvika, förebygga och om möjligt motverka betydande miljöpåverkan bör bidra till att uppfylla unionens åtaganden i konventionen.

I propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster framhålls att värdet av ekosystemtjänster i så hög utsträckning som möjligt bör definieras såväl kvalitativt som kvantitativt. För att kunna synliggöra värden är det nödvändigt att identifiera de ekosystemtjänster som har stor vikt för olika grupper i samhället. Omfattningen av den kunskap som behövs för att ta välgrundade beslut är ofta svår att uppskatta på förhand. I propositionen framhålls att både lagar och ekonomiska styrmedel kan behöva anpassas för att reflektera värdet av ekosystemtjänster. Det är mycket viktigt att ekosystemtjänsternas värden integreras i omvärldsanalys, konsekvensanalys, riskbedömning och affärsutveckling.¹¹

Även om en integrering av betydelsen av värdet av ekosystemtjänster ligger i linje med den lagstiftning som gäller så är det Naturvårdsverkets bedömning att ekosystemtjänster inte beaktas i tillräcklig utsträckning i samband med prövning och markanvändningsplanering. En av anledningarna till detta är att det i beslutsunderlagen inte finns beskrivet om ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster kan påverkas av en verksamhet eller åtgärd eller genomförandet av en plan eller ett program och hur dessa i så fall kan påverkas. Mot bakgrund av detta skulle det vara önskvärt att man i 6 kap. miljöbalken förtydligade att man i miljökonsekvensbeskrivningar, både för verksamheter och åtgärder och för planer och program, ska beskriva vilka ekosystemtjänster som kan påverkas och hur de kan påverkas. Detta skulle kunna åtgärdas genom ett tillägg i 6 kap. miljöbalken eller i författningskommentaren till dessa.

¹⁰ Jämför Naturvårdsverkets yttrande 2014-01-09 över utredning om att synliggöra värdet av ekosystemtjänster (M 2013/2279/Nm).

¹¹ prop. 2013/14:141, s. 18 f.

4.7 Kompensation (PP/VÅ)

4.7.1 Problembeskrivning

I flera andra språkversioner av MKB-direktivet framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av åtgärder som planeras för att om möjligt kompensera för den förväntade betydande negativa miljöpåverkan som ett projekt kan antas medföra. I den svenska översättningen av MKB-direktivet i dess lydelse efter ändringen 2014 används begreppet motverka när man använder offset, neutralisere, compenser och ausgleichen i den engelska, danska franska respektive tyska översättningen¹². I det svenska genomförandet av motsvarande bestämmelse före ändringen i 6 kap. 7 § andra stycket 2 miljöbalken används begreppet avhjälpa¹³.

Motsvarande gäller SEA-direktivet där det anges vad en miljörapport ska innehålla för uppgifter. I den svenska översättningen av direktivet används begreppet uppväga när man använder offset, opveje, compenser respektive auszugleichen i den engelska, danska, franska respektive tyska översättningen¹⁴. I det svenska genomförandet i 6 kap. 12 § andra stycket 7 miljöbalken används begreppet motverka.

Åtgärder för att avhjälpa går att tolka som efterbehandlingsåtgärder. Motverka kan tolkas som att det innebär åtgärder som vidtas innan skada uppstått. Naturvårdsverket anser att begreppen som används i översättningarna till andra språk på ett tydligare sätt innebär kompensation för en skada som har uppstått.

I engelskan finns både begreppen compensation och offsetting för att beskriva ekologisk kompensation, med delvis olika betydelser. I No-Net-Loss arbetsgruppens förslag till terminologi¹⁵ resonerar man kring skillnaderna mellan begreppen compensation och offsetting. Sammanfattningsvis konstateras att begreppet offset bör förbehållas ”full kompensation” dvs. där kompensationen säkerställer att ingen nettoförlust av biologisk mångfald uppstår medan compensation även innefattar ”delvis kompensation” där man accepterar att det uppstår en nettoförlust.

Naturvårdsverket anser att ovan beskrivna otydligheterna i miljöbalken bidrar till att det ofta finns brister i underlaget om kompensation i samband med att tillstånd lämnas eller planer och program upprättas.

4.7.2 Analys

Naturvårdsverket känner inte till något svenskt begrepp som motsvarar det engelska begreppet offset. Det bör framgå när man avser kompensation som säkerställer att det inte sker någon nettoförlust (”full kompensation”) och när man avser

¹² artikel 5.1.c, 8 a.1.b, 8 a.4 och bilaga IV punkt 7

¹³ Avhjälpa användes även i den tidigare artikel 5.3.b.

¹⁴ bilaga I g

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/pdf/NNL_Glossary.pdf, s. 22

kompensation för en del av den skada som uppstått ("kompensation för en del av intrånget" eller "kompensation i rimlig utsträckning").

Naturvårdsverket anser att ekologisk kompensation är ett effektivt verktyg för att tillämpa principen om att förorenaren ska betala.

Naturvårdsverket bedömer att det vore värdefullt om det tydligt framgick av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken att en miljökonsekvensbeskrivning för planer och program ska innehålla uppgifter om åtgärder som planeras för att så långt som möjligt kompensera varje betydande miljöpåverkan som följer av att en plan eller ett program genomförs.

Motsvarande gäller miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder. I prövning av tillstånd till verksamheter och åtgärder behövs underlag för en bedömning av om ett tillstånd ska förenas med krav på kompensationsåtgärder. Om det tydligare angavs att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av åtgärder för att så långt som möjligt kompensera för betydande miljöpåverkan skulle detta kunna bidra till en mer enhetlig tillämpning av kompensationsbestämmelserna. Natursverket anser att detta skulle ge bättre förutsättningar för prövningsmyndigheter att ta ställning till om det är skäligt att ställa krav på kompensation i samband med att tillstånd meddelas.

4.8 Följdverksamheter (VÅ)

4.8.1 Problembeskrivning

En följdverksamhet är en verksamhet som kan antas bli behövlig för att en verksamhet ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. Vid en prövning av verksamheter eller åtgärder finns det en risk att inte hänsyn tas till de samlade miljökonsekvenserna eftersom det inte tydligt framgår av 6 kap. miljöbalken att även följdverksamheter ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen.

4.8.2 Analys

Svensk praxis gällande avgränsningar av miljökonsekvensbeskrivningar visar att det finns brister i genomförandet av MKB-direktivet. Det framgår exempelvis av Miljööverdomstolens dom MÖD 2007:50. Där framhåller domstolen att det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som avses i MKB-direktivet och inte endast vissa begränsade miljöeffekter av projektet. Det finns inte anledning att anta att beskrivningen av konsekvenserna av ett projekt skulle vara knutna till den del av projektet som är tillståndspliktigt. Hur den svenska tillståndsplikten utformats kan inte anses avgörande för bedömningen av vilket innehåll miljökonsekvensbeskrivningen ska ha. Från svensk utgångspunkt talar det förhållandet för att även s.k. följdverksamheter (16 kap. 7 § miljöbalken) ska beaktas vid tillståndsprövningen för att miljökonsekvensbeskrivningen inte endast är begränsad till den tillståndspliktiga delen av en verksamhet.

I artikel 5 och bilaga IV i MKB-direktivet anges vad en miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta. I bilagan anges bland annat att beskrivningen ska omfatta en beskrivning av hela projektets fysiska karakteristika och behovet av mark. Den ska även innehålla en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna, både de direkta, indirekta, sekundära, kumulativa, gränsöverskridande, korta-, medellånga- eller långsiktiga, bestående eller tillfälliga positiva eller negativa miljöeffekterna. Enligt samma bilaga ska miljökonsekvensbeskrivningen även innehålla en beskrivning av planerade åtgärder för att förebygga, minska eller om möjligt motverka sådana konstaterade betydande miljöeffekter. Detta innebär ett krav på att i miljökonsekvensbeskrivningen beskriva även konsekvenser från följdverksamheter och förslag på åtgärder för att förebygga, minska eller motverka sådana konsekvenser.

Vid prövning av en verksamhet eller åtgärd bör hänsyn tas till de samlade miljökonsekvenserna. Trots att det framgår av praxis bedömer Naturvårdsverket att det skulle främja en mer enhetlig tillämpning om det av författningstext framgår tydligare att följdverksamheter ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Problemen med bristande beskrivning av följdverksamheter gäller både verksamheter som prövas enligt miljöbalken och enligt annan lagstiftning. Det är dock även viktigt att det finns möjlighet att villkorsreglera följdverksamheter i beslut om tillstånd. Naturvårdsverket anser därför att man bör överväga att införa motsvarande bestämmelse som finns i 16 kap. 7 § miljöbalken i övriga lagar där detta är motiverat.

4.9 Krav på koppling mellan miljöbedömning och beslut om tillstånd (VÅ)

4.9.1 Problembeskrivning

Avsaknaden av koppling mellan miljöbedömning och beslut om tillstånd är en systematisk fråga som uppmärksammas under arbetet med inspelen.

Naturvårdsverket anser att ändringsdirektivet medför krav på en koppling mellan det underlag som framkommer genom miljöbedömningen och beslutet om tillstånd till verksamheten. Enligt MKB-direktivet i dess lydelse efter ändringen 2014 ska beslut om tillstånd innehålla miljövillkor, en beskrivning av projektets särdrag, och/eller de planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan från verksamheten samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder. Medlemsstaterna ska se till att dessa åtgärder vidtas av exploitören.¹⁶ Dessa aspekter ska enligt direktivet belysas i miljökonsekvensbeskrivningen.¹⁷

¹⁶ artikel 8 a.1.b och 8 a.4

¹⁷ artikel 5.1.c

Naturvårdsverket tolkar artikel 8 a i MKB-direktivet som att bestämmelsen innebär krav på att de miljökonsekvenser som framkommer i miljöbedömningen ska omhändertas i beslutet om tillstånd genom att tillståndet förenas med villkor i den utsträckning det är motiverat.

I miljöbalken saknas tydlig koppling mellan miljökonsekvensbeskrivningen och innehållet i beslutet om tillstånd. Det finns en risk att de miljökonsekvenser som blir belysta vid miljökonsekvensbedömningen inte omhändertas i beslutet om tillstånd.

4.9.2 Analys

Det är viktigt att det tydligt framgår att miljökonsekvensbeskrivningen och övrigt underlag som framkommit vid miljökonsekvensbedömningen ska ligga till grund för eventuellt beslut om tillstånd. Det bör ställas krav på att beslutet förenas med de miljövillkor som är motiverade med anledning av den negativa miljöpåverkan som framkommit i underlaget. Naturvårdsverket anser därför att det man bör överväga att införa en tydligare koppling mellan de miljökonsekvenser som framkommer i miljöbedömningen och beslutet om tillstånd.

Naturvårdsverket anser att det skulle vara önskvärt att det i svensk rätt infördes en bestämmelse med motsvarande innebörd som artikel 8 a i MKB-direktivet. Av en sådan bestämmelse bör framgå att beslut ska innehålla de miljövillkor som säkerställer att exploatören vidtar de åtgärder som krävs för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan. Denna koppling är lika viktig vid tillämpning av miljöbalken som vid tillämpning av andra lagar som hänvisar till 6 kap. miljöbalken.

4.10 Godkänna miljökonsekvensbeskrivning inför avslag (VÅ)

4.10.1 Problembeskrivning

I 22 kap. 1 § första stycket 3 miljöbalken anges att en ansökan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning om det krävs enligt 6 kap. miljöbalken.¹⁸ Om ansökan är ofullständig ska prövningsmyndigheten förelägga om avhjälpande och sedan avvisa ansökan. En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning. I förarbetena till miljöbalken framhålls att om en miljökonsekvensbeskrivning underkänns måste den kompletteras tills myndigheten godkänner den. Om komplettering inte görs så att miljökonsekvensbeskrivningen blir godtagbar ska ansökan avvisas.¹⁹

¹⁸ Denna bestämmelse ska enligt 19 kap. 5 § första stycket 1 miljöbalken tillämpas även i ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder.

¹⁹ prop. 1997/98:45 del 2 s. 65 f. Av NJA 2008 s. 748 framgår att Mark- och miljööverdomstolen inte kan avvisa med hänvisning till 22 kap. 2 § miljöbalken. En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är dock en processförutsättning och Mark- och miljööverdomstolen kan avvisa med stöd av 34 kap. 1 § miljöbalken.

I många prövningar krävs att en verksamhet eller åtgärd uppfyller flera förutsättningar i olika delar av miljöbalken. Det kan t.ex. vara fråga om en verksamhet som kräver tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, tillstånd till vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, ett Natura 2000-tillstånd och förenlighet med kraven i artskyddsförordningen. I vissa fall är det tydligt att verksamheten inte uppfyller kraven i en del som är en förutsättning för att tillstånd till verksamheten ska kunna ges. Miljökonsekvensbeskrivningen kan ha brister i övriga delar. Det kan exempelvis vara en verksamhet som är uppenbart olämpligt lokaliserad och där den tekniska utformningen av verksamheten inte kan leda till att verksamheten kan tillåtas.

I de fall det tydligt framgår av underlaget att ansökan ska avslås kan det ifrågasättas om det är rimligt att kräva att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken.

4.10.2 Analys

I MÖD 2004:29 var det fråga om tillstånd att anlägga en småbåtsbrygga och nedfartsramp. Domstolen konstaterade att miljökonsekvensbeskrivningen inte innehöll de uppgifter som behövdes för en Natura 2000-prövning. Eftersom det vid en prövning av målet med befintligt underlag framgick att ansökan skulle avslås av andra skäl än på grund av bestämmelserna om Natura 2000 bedömde domstolen att en komplettering kunde underlåtas.

Medlemsstaterna ska enligt MKB-direktivet vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges²⁰. Det framgår inte av direktivet att samma krav gäller i de fall tillstånd inte ges.

Rättsfallet är från 2004 men Naturvårdsverket känner inte till något annat fall där någon prövningsmyndighet gjort fattat något liknande beslut. Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om det ska framgå att det är möjligt att underlåta att begära komplettering av miljökonsekvensbeskrivningen om det utan tvivel framgår att ansökan ska avslås. Om så är fallet anser Naturvårdsverket att detta bör förtydligas i författningstext. Det är dock viktigt att underlaget är så fullständigt att det går att avgöra att tillstånd till verksamheten inte kan ges.

²⁰ artikel 2.1

4.11 Kumulativa effekter (VÅ)

4.11.1 Problembeskrivning

Kumulativa effekter innebär samlade effekter. Dessa kan tillsammans ge en annan påverkan än varje effekt för sig. Till exempel kan de förstärka eller motverka varandras effekter. Av 6 kap. miljöbalken framgår inte att en miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta en beskrivning av kumulativa effekter. Det gör att många ansökningar saknar sådant underlag eller undermåligt beskriver dessa effekter. I de fall det finns underlag är det stora skillnader i hur kumulativa effekter beskrivs för likartade verksamheter. Det är även stora skillnader på hur stort område som omfattas av beskrivningen.

Mark- och miljööverdomstolen har påpekat att MKB-direktivet kräver att kumulativa effekter ska beaktas. Domstolen har framhållit att om endast ett kriterium avseende storleken på projektet skulle vara avgörande för skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning kan lagstiftningens målsättning kringgås genom en uppdelning av projekten. Att inte ta hänsyn till den kumulativa inverkan av projekt leder i praktiken till att samtliga projekt av en viss typ kan undantas från skyldigheten att upprätta miljökonsekvensbeskrivning även om de sammantagna kan medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet.²¹

4.11.2 Analys

Av artikel 5 i MKB-direktivet och bilaga IV punkten 5.e framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av bland annat kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga och/eller godkända projekt, med beaktande av eventuella befintliga miljöproblem i områden som är av särskild miljömässig betydelse och som antas bli påverkade eller utnyttjandet av naturresurser. Även beskrivningen av de förväntade faktorerna som specificeras i artikel 3.1 bör enligt punkt 5 innefatta kumulativ inverkan av projektet.

Innan ändringen av MKB-direktivet 2014 beskrevs kumulativa effekter mer kortfattat i en not till bilaga IV.

Naturvårdsverket anser att det vore dock önskvärt om det vid genomförandet tydligt framgår att kumulativa effekter ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen. Tydliga förarbetsuttalanden skulle kunna bidra till att en mer likartad tolkning av vilka effekter som ska beskrivas och beaktas i prövningen.

²¹ MÖD 2007:50

4.12 Tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken när det inte är fråga om ändrad markanvändning (VÅ)

4.12.1 Problembeskrivning

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken endast tillämpas i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Hushållningsbestämmelserna syftar till att avgöra vad som är en lämplig användning av mark- eller vattenområde.

Det kan ifrågasättas om det förenligt med MKB-direktivets krav att inte göra någon bedömning av om en verksamhet eller åtgärd innebär en lämplig användning av mark- eller vattenområde när det inte är fråga om ändrad användning.

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken behandlas inte vad som avses med ändrad användning av mark eller vattenområde. Vad som är ändrad användning är inte entydigt. Begreppet pågående markanvändning används bland annat i miljöbalkens bestämmelser om ersättningsrätt. Tolkningen av begreppet pågående markanvändning vid tillämpningen av dessa bestämmelser kan påverka tolkningen av vad som anses är ändrad användning vid tillämpningen av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken trots att syftet med ersättningsbestämmelserna är ett annat. Exempel på situationer där det är tveksamt om det är ändrad användning är i samband med ansökan om nytt tillstånd som söks med anledning av att ett tidigare tidsbegränsat tillstånd är på väg att löpa ut eller vid ändring av verksamhet eller i samband med omprövning av tillstånd för befintlig verksamhet som innebär att verksamheten kan komma att bedrivas med andra villkor än tidigare.

Det finns risk att bestämmelsen tillämpas på ett sätt som inte överensstämmer med MKB-direktivet. Vad som är lämplig användning av ett område kan variera över tiden, vilket gör att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken även kan vara relevanta att tillämpa när det är fråga om pågående användning.

4.12.2 Analys

Av MKB-direktivet framgår att en miljökonsekvensbeskrivning bland annat ska omfatta en beskrivning av utnyttjandet av naturresurser, bland annat mark, jord, vatten och biologisk mångfald där hänsyn i möjligaste mån tas till en hållbar tillgång till dessa resurser.²² Resultaten av samråden och de övriga uppgifter som inhämtats vid miljökonsekvensbedömningen ska sedan beaktas vid tillståndsgivningen.

Av praxis från EU-domstolen framgår att ansökan om tillstånd för en verksamhet som omfattas av tidigare tillstånd kan anses som ett tillstånd i MKB-direktivets mening. Domstolen bedömde att det var ett nytt tillstånd när det var fråga om att

²² artikel. 5.1 och bilaga IV

anta ett beslut som inte bara ersätter ordalydelsen utan även ändrar innehållet i ett tidigare tillstånd genom fastställelse av nya villkor.²³

EU-domstolen har i flera avgörande framhållit att MKB-direktivets tillämpningsområde är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande. Ändamålet med direktivet skulle kunna åsidosättas om det var möjligt att underlåta att uppfylla direktivets skyldigheter i de fall det var fråga om arbeten eller anläggningar som kan ha en betydande inverkan på miljön. EU-domstolen har konstaterat att direktivet ska tillämpas även när det är fråga om att ändra en anläggning. Domstolen gjorde i enlighet med detta en tolkning av uttrycket ”anläggningar för reglering av vattenflöden” som omfattade ändring av befintlig vall genom att den förflyttas, förstärks eller byggs ut samt en ändring som innebär att en vall ersätts genom att en ny vall anläggs eller byggs ut samt en ändring som innebär att en vall ersätts genom att en ny vall anläggs på samma plats, vare sig den är starkare eller bredare än den vall som har ersatts eller inte, eller en kombination av dessa arbeten.²⁴

Utifrån resonemanget ovan bör det finnas situationer när MKB-direktivet ska tillämpas även då det är fråga om pågående användning av mark- eller vattenområde. En miljökonsekvensbeskrivning ska även i dessa fall omfatta frågor som omfattas av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta underlag ska beaktas vid tillståndsgivningen.

Mot bakgrund av detta anser Naturvårdsverket att det bör övervägas om det är förenligt med MKB-direktivet att 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas i fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden och om 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken bör utgå. En sådan förändring borde i de flesta fall få en begränsad praktisk betydelse. I förarbetena till miljöbalken anges att lokaliseringsprincipen får störst betydelse när en plats ska väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet eller anläggning. På samma sätt bör bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken få störst betydelse när en plats ska väljas för en ännu inte påbörjad verksamhet.²⁵ Av 2 kap. 7 § miljöbalken framgår dessutom att de krav som ställs inte ska vara orimliga. Konsekvenserna av att ta bort andra stycket bör därför bli begränsade. Naturvårdsverkets bedömning är dock att förändringen skulle innebära större överensstämmelse med MKB-direktivet.

4.13 När ska det finnas möjlighet att begära miljökonsekvensbeskrivning? (VÅ)

4.13.1 Problembeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. miljöbalken eller enligt

²³ mål C-201/02

²⁴ mål C-2/95

²⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 19

föreskrifter som meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Det ska även finnas vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och i en ansökan om Natura 2000-tillstånd.

Regeringen får föreskriva att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden. Denna möjlighet har utnyttjats genom att man föreskrivit att i den utsträckning som det behövs i det enskilda fallet ska inges en miljökonsekvensbeskrivning med

- ansökan om tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet eller vid ansökan om tillstånd till vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken (23 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. (1998:1252))
- anmälan som avses i 9 kap. 6 § miljöbalken (25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)),
- anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (8 § förordningen (1998:904)).

Motsvarande bestämmelser finns inte för

- markavvattningsdispenser 11 kap. 14 § miljöbalken
- artskyddsdispenser 14 och 15 §§ artskyddsförordningen (2007:845)

Mark- och miljööverdomstolen har nyligen konstaterat att det saknas bestämmelser om hur en dispensprövning från förbudet att markavvattna ska gå till och att det inte heller finns regler om vad en ansökan ska omfatta. Domstolen bedömde att det saknas tydligt författningsstöd för att ålägga sökanden att genomföra mer omfattande utredningar eller t.ex. en fullständig miljökonsekvensbeskrivning.²⁶

Mot bakgrund vad som anförts ovan bedömer Naturvårdsverket att det finns en risk att underlaget blir bristfälligt.

4.13.2 Analys

Naturvårdsverket anser att man bör överväga om det behövs en förändring för att öka möjligheten få ett tillräckligt underlag i fler prövningar.

Det finns olika alternativ som kan övervägas. Ett alternativ är att införa bestämmelser som gör det möjligt att vid fler dispensprövningar efter en bedömning i det enskilda fallet begära miljökonsekvensbeskrivning. Ett annat alternativ är att införa en generell möjlighet att begära en miljökonsekvensbeskrivning om man i det enskilda fallet bedömer att det behövs eller när man kan anta att verksamheten eller åtgärden medför en betydande miljöpåverkan. En tredje möjlighet skulle vara att

²⁶ MÖD, 2015-11-06, M 11487-14

förtydliga behovet av tillräckligt underlag i de fall det är fråga om verksamheter som inte kräver miljökonsekvensbeskrivning.

4.14 Minerallagen (VÅ)

4.14.1 Problembeskrivning

För gruvdrift krävs bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) och tillstånd enligt miljöbalken. En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas vid båda prövningarna men vid tillämpning av minerallagen undantas vissa krav i 6 kap. miljöbalken, bland annat bestämmelserna om samråd och information till ett annat land angående risk för påverkan i det landet.

Prövning av en ansökan om bearbetningskoncession är en process som omfattas av MKB-direktivet. Vid ärenden om bearbetningskoncession ska hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Hushållningsbestämmelserna syftar till att avgöra vad som är en lämplig markanvändning. Hushållningsbestämmelserna ska endast tillämpas vid koncessionsprövningen och inte i den efterföljande prövningen om tillstånd enligt miljöbalken (4 kap. 2 § minerallagen).

I förarbetena konstateras att verksamhetsutövare vid tidpunkten för mineral-lagsprövningen sällan kan avgöra i detalj hur verksamheten ska se ut. Verksamhetens närmare utformning är inte bestämd och miljöeffekterna är oklara. Det underlag som finns vid prövningstillfället tillåter därför inte en detaljprövning.²⁷

Detta innebär att flera krav i MKB-direktivet inte uppfylls vid prövningen av bearbetningskoncessioner enligt minerallagen.

De krav i MKB-direktivet som inte uppfylls är följande

- krav på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen (artikel 3 och 5 samt bilaga IV),
- krav på att den berörda allmänheten ska få yttra sig när alla alternativ fortfarande står öppna (artikel 6), och
- krav på information till berörda länder så tidigt skede som möjligt samt möjlighet för dessa länder att yttra sig (artikel 7).

Av 4 kap. 1 § minerallagen framgår att en koncession ska avse ett bestämt område, som bestäms efter vad som är lämpligt med hänsyn till fyndigheten, ändamålet med koncessionen och övriga omständigheter. Enligt Naturvårdsverket är det oklart vilka delar av gruvverksamheten som kan och ska ingå vid prövning enligt minerallagen. I enlighet med vad som anförts under avsnitt 4.8 om följdverksamheter och 4.9 om krav på koppling mellan miljöbedömning och beslut om tillstånd bör miljökonsekvenserna av hela projektet ska beskrivas i miljökonsekvensbeskrivningen

²⁷ prop. 1997/98:90 s. 218 f.

och omfattas av prövningen av bearbetningskoncession. Det är alltså inte tillräckligt att endast beskriva vissa delar av verksamheten och utesluta andra för att de är belägna utanför koncessionsområdet.²⁸

Esbokonventionen innehåller krav på att den fördragsstat där man föreslår en verksamhet som omfattas av konventionen underrättar varje part som den anser kan vara utsatt så tidigt som möjligt och inte senare än när allmänheten i det egna landet informeras om den föreslagna verksamheten (artikel 3). Århuskonventionen innehåller krav på att den berörda allmänheten på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt i beslutsprocesser om miljön. Allmänheten ska även få delta i beslutsprocesserna på ett tidigt stadium när alla alternativ är möjliga. Allmänheten ska ha möjlighet att skriftligen eller vid möte lämna synpunkter och i beslutet ska vederbörlig hänsyn tas till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande (artikel 6). På grund av vad som anförts ovan kan det ifrågasättas om regleringen är förenlig med kraven i Århus- och Esbokonventionen.

4.14.2 Analys

Det är möjligt att utvidga hänvisningen från minerallagen till 6 kap. miljöbalken så att även bestämmelserna om samråd med myndigheter, kommuner, enskilda och andra länder blir tillämpliga i koncessionsärenden. Men eftersom verksamhetsutövare vid tidpunkten för koncessionsprövningen sällan kan avgöra i detalj hur verksamheten ska utformas och vilka miljöeffekter verksamheten innebär är det svårt att uppfylla MKB-direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Utöver detta kan även de problem som beskrivs i avsnitt 4.8 och 4.9 aktualiseras. Ett alternativ är att inte avgöra i prövningen av bearbetningskoncession vad som är en lämplig användning av mark eller vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Om man inte gör denna prövning så bör detta kunna anses vara en prövning där MKB-direktivet inte är tillämpligt.

²⁸ Se Högsta förvaltningsdomstolens dom 2047-14, 2016-02-22

5 Diskussion

Genom de insamlade inspelen har Naturvårdsverket haft möjlighet att ta del av fler aktörers syn på vad som inte fungerar med miljöbalken. Detta har bidragit till att Naturvårdsverket har fått en tydligare problembild att utgå ifrån. Det har även gett en bredd som varit värdefull i arbetet med delprojekten.

I många av de inspel som inkom till miljöbalksprojektet angavs att problemet som beskrevs berodde helt eller delvis på innehållet i miljöbalkens bestämmelser. En annan vanlig orsak beskrevs vara användningen av bestämmelserna. Ofta finns ett samband mellan bestämmelsernas innehåll och användningen av dem. I många fall kan det vara svårt att ändra användningen av befintliga bestämmelser utan att ändra bestämmelserna. Mot bakgrund av detta har miljöbalksprojektet inom ramen för delprojekten ”Tillräckligt underlag för en rättsäker prövning” och ”Miljöbalken och minerallagen är enkla att tillämpa tillsammans” prioriterat arbetet med inspel om 6 kap. miljöbalken för att kunna bidra till arbetet med utformning av ett nytt 6 kap. miljöbalken.

Detta dokument innehåller problembeskrivning och analys för de utvalda fördjupningsområdena. Naturvårdsverket har inte tagit ställning till några konsekvenser av olika handlingsalternativ. I ett senare skede när konsekvensutredningen gjorts är det möjligt att Naturvårdsverket gör en annan bedömning och analys av problemen.

I detta skede har vissa inspel prioriterats framför andra med anledning av den korta tid som funnits tillgänglig. Miljöbalksprojektet kommer även i det fortsatta arbetet att fördjupa sig i problematiken kring underlaget i de delar som inte berörs av författningsförslaget.

6 Källförteckning

6.1 Avgöranden

EU-domstolens dom mål C-2/95

EU-domstolens dom mål C-201/02

NJA 2008 s. 748

Högsta förvaltningsdomstolens dom 2047-14, 2016-02-22

MÖD 2004:29

MÖD 2007:50

MÖD, 2015-11-06, M 11487-14

6.2 Propositioner

Prop. 1997/98:45 del 2, Miljöbalk

Prop. 1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.

Prop. 2013/14:141, En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster

6.3 Rapporter

Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar, Trafikverkets handledning 2015:171

Mot en hållbar stadsutveckling, 2015, Naturvårdsverkets rapport 6664, ISBN 978-91-620-6664-2

Miljöhänsyn i detaljplanering, En studie i tillämpningen av behovsbedömning av detaljplaner i svenska kommuner, 2015, Naturvårdsverkets rapport 6671 ISBN 978-91-620-6671-0

6.4 Övrigt

Promemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, 2012

Sammanställd information om Ekosystemtjänster (Redovisning av ett regeringsuppdrag) Naturvårdsverket 2012.

Naturvårdsverkets yttrande 2014-01-09 över utredning om att synliggöra värdet av eko-systemtjänster (M 2013/2279/Nm).

<http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/planera-persontransporter/hallbart-resande/fyrstegsprincipen/>

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nml/pdf/NNL_Glossary.pdf