

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Miljöprocessutredningen (M 2007:04)

Dir.
2007:184

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2007

Sammanfattning

Utredaren har tidigare fått i uppdrag att utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ny instansordning för vissa mål- och ärenden enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL) samt ett samordnat dömmande vid miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna. Det uppdraget ändras och utökas med dessa direktiv.

Tidpunkterna för redovisning av vissa frågor i det tidigare uppdraget ändras.

Utredaren får i uppdrag att också utreda behovet av författningsändringar i fråga om

- förnybar energi,
- vattenverksamheter,
- riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken,
- miljökonsekvensbeskrivningar, och
- samordning och samråd i prövningsförfarandet.

Vid behov ska utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar i miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) och andra berörda författningar.

Utredaren får därutöver ta upp och föreslå de ändringar som har nära samband med uppdraget.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 20 juni 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att dels utreda och föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för en ändrad instansordning för vissa mål och ärenden enligt miljöbalken och PBL, dels utreda och föreslå organisations- och författningsändringar för en samordning av miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna (dir. 2007:94). Utredningen har tagit namnet Miljöprocessutredningen (M 2007:04).

Enligt de tidigare beslutade direktiven ska utredaren i ett första delbetänkande föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för PBL-ärenden. I ett andra delbetänkande ska utredaren föreslå de organisations- och författningsändringar som behövs för den ändrade instansordningen för mål om A-verksamheter och vattenverksamheter (dvs. mål som enligt det nuvarande regelverket tillståndsprövas av miljödomstol som första instans). I det andra delbetänkandet ska utredaren också analysera fördelar och nackdelar med olika alternativ för prövning av civilrättsliga frågor om tvångsrätt och skadeersättning i mål om tillstånd till vattenverksamheter. Vidare ska utredaren i det andra delbetänkandet föreslå hur miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska samordnas organisatoriskt, föreslå antalet miljödomstolar och fastighetsdomstolar och var dessa domstolar ska vara lokaliserade samt överväga och vid behov lämna författningsförslag rörande vilka handlägningsregler som ska gälla i de mål och ärenden som miljödomstolarna och fastighetsdomstolarna ska pröva.

I de tidigare beslutade direktiven angavs att utredaren i tilläggsdirektiv skulle få i uppdrag att utreda fler frågor som hör samman med prövningar enligt miljöbalken. Det är frågor om riksintressen, miljökonsekvensbedömningar, vattenverksamheter och produktion av förnybar energi. Utredarens uppdrag i de frågorna framgår av dessa tilläggsdirektiv.

En del av de frågor som avses i dessa tilläggsdirektiv behöver behandlas i ett sammanhang med frågor som enligt de tidigare direktiven skulle redovisas i det andra delbetänkandet.

Detta gäller t.ex. prövningen av vattenverksamheter och de instansordnings- och ersättningsfrågor som hör samman med vattenverksamheterna. Samtidigt behöver vissa av de processuella frågor som, enligt de tidigare beslutade direktiven, skulle redovisas i det andra delbetänkandet behandlas i ett sammanhang med frågor som redovisas i det första delbetänkandet. Detta gäller den nya instansordningen för PBL-ärenden och t.ex. frågorna om miljödomstolarnas lokalisering och vilka handläggningsregler som ska gälla. De ändrade tidpunkterna för redovisningen framgår av dessa tilläggsdirektiv.

Allmänna utgångspunkter för tilläggsuppdraget

Det övergripande syftet med tilläggsuppdraget är att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta rättssäkerhet och hälso- och miljöskyddskraven. I detta sammanhang är en utgångspunkt att handläggningstiderna ska hållas så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att nå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande. En annan utgångspunkt är att bestämmelserna och kraven ska vara enkla, tydliga, samordnade och ändamålsenliga. Kraven för miljöprövningen ska inte vara mer omfattande än vad som krävs med hänsyn till skyddet för miljön och människors hälsa. Onödiga krav ska tas bort.

Ett annat syfte med tilläggsuppdraget är att säkerställa att alla tillståndspliktiga verksamheter har moderna tillstånd i överensstämmelse med de miljökrav som ställs i miljöbalken.

Ytterligare ett syfte är att regelverket ska ge förutsättningar för att beslutade mål inom de områden som berörs av tilläggsuppdraget nås.

I den mån konflikter mellan olika mål uppkommer ska dessa belysas, lösningar i regelverket presenteras liksom konsekvenserna av föreslagna lösningar redovisas.

Förnybar energi

Bakgrund

EU-bestämmelser om förnybar elproduktion finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (direktivet om förnybar el). Riksdagen har i enlighet med direktivet beslutat att i Sverige ska användningen av förnybar el, jämfört med 2002 års nivå, öka med 10 terawattimmar till år 2010 (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) och 17 terawattimmar till år 2016 (prop. 2005/06:154, bet. 2005/06:NU17, rskr. 2005/06:361). I samband med beslutet 2002 bestämde riksdagen också ett planeringsmål för vindkraft som innebär att det ska finnas planmässiga förutsättningar för en vindkraftsproduktion motsvarande 10 terawattimmar till 2015. Det huvudsakliga styrmedlet för att nå riksdagens utbyggnadsmål är det elcertifikatsystem som infördes 2003 (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6, rskr. 2002/03:133).

I mars 2007 enades Europeiska rådet om ett bindande mål för förnybar energi på 20 procent av den totala energianvändningen 2020 (7224/07 CONCL 1). Ett förslag till ramdirektiv för förnybar energi, med bindande mål för andelen förnybar energi i de olika medlemsstaterna, har aviserats till början av 2008.

Vattenkraftverk prövas som vattenverksamheter enligt bestämmelser huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken.

Vindkraftsanläggningar prövas enligt bestämmelser huvudsakligen i miljöbalken, PBL och ellagen (1997:857).

Utredningsbehov vindkraft

Med beaktande av att vindkraften är en förnybar energikälla med goda miljöegenskaper, att vindkraften har en stor outnyttjad potential, att den tekniska utvecklingen inom området går fort och att det krävs en omfattande utbyggnad av vindkraften för att nå uppsatta mål, bör man särskilt utreda möjligheterna att

förenkla de delar av regelverket som påverkar förutsättningarna för etablering av vindkraft.

Även om Sverige bedöms ha en stor potential för vindkraftsutbyggnad har planeringen för utbyggnad av vindkraft hittills haft varierande omfattning och kvalitet i landet. Likaså kan det konstateras att processen från ansökan till uppförande av vindkraftverk i flera fall har tagit lång tid bl.a. beroende på att uppförande av vindkraftverk kräver separata prövningar enligt flera regelverk vid olika myndigheter och domstolar.

PBL-kommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) föreslagit ett antal ändringar i PBL för att underlätta en fortsatt utbyggnad av vindkraft. I propositionen ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” (prop. 2006/07:122) föreslog regeringen att riksdagen skulle anta ett av förslagen, som innebär att kommunernas arbete med att planera för vindkraft underlättas. Riksdagen antog förslaget (bet. 2007/08:CU3, rskr. 2007/08:54).

Riksdagen har också godkänt regeringens förslag till inriktning för det fortsatta arbetet med en gemensam instansordning för PBL- och miljöbalksärenden (prop. 2006/07:98, bet. 2006/07:CU31, rskr. 2006/07:191). En sådan instansordning ger förutsättningar för samordning av hanteringen av vissa ärenden enligt PBL och miljöbalken. En ökad samordning av dessa ärenden bedöms i sin tur leda till kortare handläggningstider.

PBL-kommitténs förslag att samordna prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken – bl.a. för att ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken – skulle kunna underlätta processen för vindkraftsutbyggnad. Detta förslag, liksom kommitténs övriga samordningsförslag, behöver dock utredas närmare och samordnas med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan lagstiftning som har betydelse för vindkraftsutbyggnad.

Myndigheter, organisationer och vindkraftsprojektörer har framfört synpunkter och föreslagit författningsändringar för att underlätta en utbyggnad av vindkraften i Sverige.

Även EG-direktivet om förnybar el ställer höga krav på utbyggnad av förnybar elproduktion för att gemenskapens mål om förnybar energi ska kunna nås.

Sammanfattningsvis finns det alltså ett behov av att se över de bestämmelser som påverkar förutsättningarna för etablering och utbyggnad av vindkraft. Handläggningen av vindkraftsärenden behöver förenklas och effektiviseras. Handläggningen behöver också samordnas inom och mellan de myndigheter som deltar i processen. I detta sammanhang bör man beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Tyskland och Danmark.

Uppdrag vindkraft

Utredaren ska

1. redovisa processen från planering till uppförande av vindkraftsanläggningar utifrån relevanta krav i olika författningar,

2. undersöka och redovisa i vilken utsträckning dubbelprövning förekommer,

3. utreda om något krav eller något provningsmoment skulle kunna tas bort eller samordnas med något annat, och i detta sammanhang särskilt

a) utreda behovet av krav på detaljplan för vindkraftverk i PBL alternativt möjligheten och lämpligheten att differentiera ett sådant krav beroende på vindkraftsanläggningens storlek och placering,

b) utreda behovet av att införa ett krav på maximal höjd för bygglovsfria vindkraftverk i 8 kap. 2 § PBL,

c) utreda möjligheten och lämpligheten att undanta vindkraftsanläggningar från riksintresset ”obruten kust” i 4 kap. 3 § miljöbalken,

d) utreda möjligheten att för tid innan ett tillstånd för en vindkraftsanläggning ges besluta om ensamrätt till vindkraftsetablering för en viss verksamhetsutövare under en viss begränsad period och avseende ett visst vattenområde eller en viss statligt ägd mark,

e) utreda möjligheten och lämpligheten i att undanta vindkraftverk från bestämmelserna om tillstånds- och tillåtlighetsprövning i miljöbalken alternativt begränsa denna prövning, eller, om inte detta är lämpligt, särskilt

– utreda möjligheten att samordna samrådsförfarandena enligt PBL och miljöbalken,

– utreda behovet av en lokaliseringsprövning både enligt PBL och miljöbalken för uppförande av vindkraftsanläggningar alternativt undersöka samordningsmöjligheterna i denna del,

– utreda behovet och möjligheten att i fråga om regeringens tillåtlighetsprövning av vindkraftsanläggningar justera den avgränsning som görs i 17 kap. 4 a § 7 miljöbalken för att få överensstämmelse med övriga bestämmelser om vindkraft och i detta sammanhang närmare utreda om det är effekten, storleken, antalet eller något annat hos vindkraftverken som bör styra prövningsnivån,

– utreda behovet och lämpligheten av att byta ut den nuvarande tillståndplikten för mindre vindkraftverk i vattenområden mot anmälningsplikt enligt 9 kap. miljöbalken med hänsyn till den anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter som har införts med stöd av 11 kap. miljöbalken, och

4. utreda möjligheterna att inom och mellan myndigheter samordna och effektivisera handläggningen av ärenden och mål enligt olika författningar som påverkar förutsättningarna för utbyggnad av vindkraft.

Syftet med översynen ska vara att identifiera behov av regeländringar som underlättar för fortsatt utbyggnad av vindkraft i enlighet med uppsatta mål samtidigt som miljömålen ska nås, försvarsintresset ska skyddas och eventuella effekter för fisket, rennäringen och andra areella näringar ska belysas. Förslagen ska innebära att handläggningen samordnas och möjliggör en mer överskådlig och tidsmässigt både kortare och mer effektiv handläggning samtidigt som prövningen ska förbli omsorgsfull och rättssäker.

Utredningsbehov vattenkraft

Enligt bestämmelserna i 31 kap. 22 § miljöbalken är en tillståndshavare skyldig att utan ersättning tåla viss del – högst en femtedel och lägst en tjugondel – av en förlust eller inskränkning i samband med en omprövning till förmån för bl.a. det allmänna fiskeintresset. Det kan röra sig om förlust av vatten eller fallhöjd.

En kartläggning av omprövade vattendomar i mindre vattendrag visar att elproduktionen ofta minskar med 5 procent varje gång en omprövning sker.

Vattenkraft är en mycket värdefull tillgång för produktion av förnybar el och har dessutom viktiga egenskaper då den, till skillnad från annan elproduktion, många gånger är både lagrings- och reglerbar. Detta är mycket viktiga egenskaper, inte minst då en allt större mängd el i framtiden bedöms komma från vindkraft. Vattenkraften spelar en central roll för Sveriges elförsörjning och målet att öka användningen av förnybar el. Det är därför viktigt att främja en god produktionskapacitet i vattenkraftverken. Vid översynen av de bestämmelser som gäller vid omprövning av tillstånd för vattenverksamheter är det nödvändigt att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt, utan att undergräva arbetet med att nå miljömålen eller möjligheten att särskilt beakta det allmänna och enskilda fiskeintresset. Med ett generellt vattensystemperspektiv, som bl.a. behövs enligt EG:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område), ges förutsättningar att på ett samlat sätt tillgodose elproduktionsintresset, miljömålsintresset och fiskeintresset.

Uppdrag vattenkraft

Utredaren ska

1. utreda vilka bestämmelser i miljöbalken som påverkar produktionskapaciteten för vattenkraftverk, och
2. i detta sammanhang utreda behovet och lämpligheten av att ändra dessa bestämmelser för att främja en hög produktionskapacitet i vattenkraftverken.

Syftet med översynen är att identifiera behov av regeländringar för att främja en så hög produktionskapacitet som möjligt i vattenkraftverken. Om utredaren finner att identifierade behov av regeländringar kommer i konflikt med tilläggsuppdraget under rubriken Vattenverksamheter, ska utredaren belysa konflikten, föreslå hur regelverket kan utformas så att det underlättar en konfliktlösning och beskriva konsekvenserna av förslagen.

Detsamma gäller i fråga om konflikter med andra uppsatta mål, intressen och regelverk för bl.a. miljön, fisket, rekreation och turism.

I uppdraget ingår inte att se över de bestämmelser i 4 kap. miljöbalken som skyddar vissa vattenområden.

Vid översynen bör man beakta de förändringar av vattenproduktionen som långsiktigt bedöms kunna ske till följd av klimatförändringarna.

Vattenverksamheter

Bakgrund

Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande, ändring, lagning och utrivning av vattenkraftverk, dammar eller andra anläggningar i vattenområden.

Miljöprövningen av vattenverksamheter regleras huvudsakligen i 11 kap. miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

EG-rätten har också betydelse i sammanhanget. EG:s ramdirektiv för vatten innebär att inga försämringar av vattenkvaliteten får ske och att i princip allt ytvatten senast i december 2015 ska ha uppnått god ytvattenstatus eller god ekologisk potential. Direktivet genomförs huvudsakligen med ändringar i 5 kap. miljöbalken och med förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. En annan EG-författning av betydelse är rådets förordning (EG) nr 1100/2007 för att skydda det europeiska beståndet av ål. Enligt förordningen ska nationella planer med de olika åtgärder som bedöms nödvändiga bl.a. för fiske och vandringsvägar tas fram och godkännas av kommissionen.

År 1999 antog riksdagen miljökvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Målet innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara, deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras och potentiellt skyddsvärda miljöer ska restaureras. Om det behövs, ska hotade arter bevaras genom återskapande av tillräckliga naturliga miljöer.

Utredningsbehov

Några vattenverksamheter har tillstånd enligt 1983 års vattenlag, men det finns också ett stort antal verksamheter, främst vattenkraftverk och dammar, som har tillkommit i enlighet med 1918 års vattenlag. Några vattenverksamheter är från tiden före 1918. Naturvårdsverket, länsstyrelser och kommuner har påtalat att det förekommer vattenverksamheter som regleras av en eller flera gamla vattendomar, vattenverksamheter som helt saknar tillstånd och vattenverksamheter för vilka drift- eller underhållsansvaret är oklart. De vattenverksamheter som det är fråga om är främst vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Myndigheterna har framfört att det är svårt att utläsa vad som gäller i äldre domar och att många äldre vattendomar har få eller inga villkor som tar hänsyn till miljön.

Tillsynsmyndigheterna har fört fram uppfattningen att bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken är svåra att tillämpa, otidsenliga och dåligt anpassade till övriga bestämmelser i miljöbalken och att detta är ett problem vid vägledning och tillämpning. Prövningen av vattenverksamheter enligt 11 kap. miljöbalken skiljer sig bl.a. från prövningen av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. miljöbalken och prövningen i 5 kap. miljöbalken.

Klimat- och sårbarhetsutredningen har i sitt slutbetänkande ”Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter” (SOU 2007:60) pekat på behovet av en översyn av bestämmelserna i 11 kap. miljöbalken mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och de krav sådana ställer på ändrade tillstånd för dammar och markavvattning.

Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2005/06:BoU11 föreslagit en utredning av förutsättningarna för att ändra regelverket så att regleringsföretagen kan åläggas att anlägga laxtrappor eller andra fiskvandringar i alla reglerade vattendrag. I samband med det anförde utskottet att det är väsentligt att utnyttja de möjligheter som finns för att ställa krav på den som vill bedriva eller bedriver en vattenverksamhet att ordna och underhålla de anordningar som behövs för fiskets framkomst eller bestånd, att sträva efter möjligheter att effektivisera arbetet i denna del när det gäller tillståndsprövningar, omprövningar och till-

syn och, för det fall brister i regelverket konstateras, att snarast föreslå nya eller ändrade bestämmelser. Riksdagen tillkännagav detta som sin mening (rskr. 2005/06:237).

Kammarkollegiet och Fiskeriverket har i en rapport (Regeringskansliets dnr Jo2007/1393/JFS) dels redovisat hur den hitillsvarande verksamheten med omprövning av vattendomar har bedrivits, dels föreslagit författningsändringar och andra ändringar för att effektivisera förfarandet. Rapporten beskriver bl.a. problem med omprövningar och vandringsvägar för fisk.

Regeringen konstaterar att vattenverksamheter ska bedrivas enligt tillstånd som prövats enligt miljöbalkens hänsynsregler. Den omständigheten att det förekommer vattenverksamheter, främst dammar och markavvattningsföretag, som antingen helt saknar tillstånd och ibland även ägare eller vars verksamhet regleras av otidsenliga tillstånd försvårar tillsynen över verksamheterna. Svårigheter att utöva en effektiv tillsyn minskar i sin tur förutsättningarna att nå miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling.

Det behöver klargöras hur vanligt det är att vattenverksamheter, främst dammar, vattenkraftverk och markavvattningsföretag, saknar tillstånd eller ägare eller regleras av gamla tillstånd. Det bör också klargöras i vilken utsträckning det behövs mer resurser, ökad kompetens, ändrat arbetssätt eller ändrade regler för att ompröva gamla tillstånd eller tillståndspröva oprövade verksamheter så att tillsynsmyndigheterna kan utöva en effektiv tillsyn.

Eftersom bestämmelserna om vattenverksamheter i 11 kap. miljöbalken överfördes i stort sett oförändrade från tidigare vattenlagen (1983:291) till miljöbalken 1999 kan bestämmelserna behöva moderniseras och anpassas till övriga bestämmelser i miljöbalken. En möjlig anpassning skulle kunna vara att bestämmelser om tillståndsprövning av vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken samlas i ett kapitel. I detta sammanhang är det viktigt att bestämmelserna ses över mot bakgrund av förväntade klimatförändringar och behovet av omprövningar med hänsyn till översvämningsrisker och markavvattning. Både av klimat- och dammsäkerhetsskäl finns det exempelvis anledning att utreda om tillsynsmyndigheten i

tillräcklig utsträckning kan förelägga om säkerhetshöjande åtgärder bl.a. i form av förstärkning och höjning av dammar utan att behöva begära omprövning av tillståndet. Av samma skäl bör man överväga om även verksamhetsutövaren ska kunna vidta säkerhetshöjande åtgärder utan omprövning av det aktuella tillståndet utöver de möjligheter som finns enligt 11 kap. 16 § miljöbalken. Vid översynen av bestämmelserna är det viktigt att beakta hur reglerna berörs av annan lagstiftning som t.ex. väglagen (1971:948).

Uppdrag

Utredaren ska

1. översiktligt redovisa hur vanligt förekommande det är att vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag helt saknar tillstånd eller ägare, regleras av en eller flera vattendomar från tiden före miljöbalkens ikraftträdande eller saknar tydlig reglering av drift- och underhållsansvar,

2. överväga om ett gemensamt kapitel för tillståndsprovning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter kan införas i miljöbalken, vid behov föreslå de ändringar som behövs för detta och i övrigt föreslå ändringar eller redovisa utredningsbehov som identifieras i översynen av reglerna om vattenverksamheter,

3. utreda behovet av regeländringar så att de tillämpande myndigheterna, och i vissa fall även verksamhetsutövarna, får tillräckliga förutsättningar för att få icke tillståndsprovade och ibland herrelösa verksamheter tillståndsprovade och äldre vattendomar omprövade samt för att kunna förelägga om eller vidta säkerhetshöjande åtgärder utan att tillståndet behöver omprövas,

4. utreda om tillämpande myndigheter har kompetens och resurser för att utöva en effektiv tillsyn och vid behov initiera omprövningsprocesser, och

5. utreda behovet av ändrade bestämmelser med beaktande av det som riksdagen har tillkännagett om fiskvandringar.

Utredarens arbete ska i första hand vara inriktat på vattenkraftverk, dammar och markavvattningsföretag. Utredaren ska

beakta de krav på en allmän vattenförvaltning som ramdirektivet för vatten ställer. Syftet är att de relevanta bestämmelserna om vattenverksamheter och de tillstånd som gäller för verksamheterna ska moderniseras så att de på ett enkelt, tydligt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt lever upp till miljöbalkens hänsynsregler och EG-rättens krav. Vid översynen av bestämmelserna ska t.ex. det allmänna och enskilda fiskeintresset särskilt beaktas.

Områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken

Bakgrund

Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden, bl.a. områden av riksintresse finns i 3 och 4 kap. miljöbalken. Reglerna innebär att områden som har ett särskilt nationellt intresse för ett visst värde eller en viss användning inte ska tas i anspråk för andra ändamål utan att frågan om en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning har klarlagts. Syftet med bestämmelserna är att skydda mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla i ett nationellt perspektiv. Bestämmelserna utgör en grund vid bedömningar i samhällsplaneringen av skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändningen samt vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till balkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden.

Bestämmelserna om riksintresseområden i 3 kap. skiljer sig från dem i 4 kap. som innehåller särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten i vissa områden i landet. Områdena anges direkt i bestämmelserna på ett översiktligt sätt. Dessa oftast vidsträckta områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden får komma till stånd i områdena endast under vissa förutsättningar eller om det finns särskilda skäl.

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden finns i 3 kap. Områden av riksintresse

för ett antal angivna ändamål ska enligt bestämmelserna skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra eller skada ändamålen. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktigt god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om ett område behövs för en anläggning för totalförsvaret, ska försvarsintresset ges företräde. Frågan om ett område är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. och avvägningen mellan olika riksintressen avgörs slutligt vid prövningen av det enskilda ärendet.

Identifiering och avgränsning av de områden som kan vara av riksintresse sker i en process där centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner medverkar. Bestämmelser om ansvarsfördelningen med närmare riktlinjer för samarbetet finns i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen).

Bestämmelser om planer och planeringsunderlag för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns i 6 kap. 19–22 §§ miljöbalken.

Utredningsbehov

PBL-kommittén påtalade i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att under utredningen framfördes bl.a. den allmänna synpunkten att frågan om vad som är områden av riksintresse enligt miljöbalken inte har hanterats på det sätt som reglerna i PBL och miljöbalken förutsätter. Enligt kommittén är det en återkommande synpunkt att länsstyrelserna inte tillräckligt tar sitt ansvar att diskutera hur områdena ska avgränsas eller hur värden ska tillgodoses i planering och andra beslut. Det är enligt kommittén en vanlig men felaktig uppfattning att de centrala myndigheterna har till uppgift att *fastställa* områden av riksintresse. Kommittén ansåg dock att dess uppdrag inte omfattade att utreda rollfördelning och framtagande av underlag för områden av riksintresse eftersom det i hög grad handlar om en reglering i miljöbalken.

Även Miljöbalkskommittén uppmärksammade i sitt arbete vissa frågeställningar avseende 3 kap. miljöbalken som man be-

dömde låg utanför kommitténs uppdrag. Dessa frågeställningar, som kort redovisas i principbetänkandet "Miljöbalken under utveckling" (SOU 2002:50), gällde främst systemet att utse riksintresseområden enligt 3 kap., men även vilka typer av områden som ska skyddas eller utgöra områden av riksintresse.

Också Boverket har påtalat behovet av en översyn av bestämmelserna om riksintresse. Några frågor som Boverket har lyft fram är att förändringar i synen på vilka intressen som är viktiga för samhällsutvecklingen inte fångas upp i den nuvarande lydelsen av 3 kap. miljöbalken, att det underlag som de centrala myndigheterna tar fram för bedömning av om områden är av riksintresse har varierande aktualitet och kvalitet, att översiktsplaneringen inte fyller sin funktion i riksintesseprocessen, att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och berörda centrala myndigheter samt att författningsstödet för översiktsplanens roll är otydligt.

Av Riksrevisionens rapport "Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik" (RiR 2005:12) framgår bl.a. att delar av PBL inte tillämpas som det är avsett och att länsstyrelserna därför har svårt att väga samman olika statliga intressen i enskilda planärenden.

I frågan om vilka slags områden som skulle kunna bli föremål för en riksintresseavvägning har jordbruksmark och områden med särskilda grund- och ytvattenförekomster lyfts fram. I den internationella debatten om vad som kan göras för att motverka negativa effekter av klimatförändringarna har det bl.a. anförts att jordbruksmark kan komma att få en ökad betydelse. Synpunkter har också framkommit som tyder på att riksintresset för vindkraft skulle behöva stärkas.

Regeringen konstaterar att många uppgifter tyder på att det nuvarande systemet med hur områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken anges och beaktas i planerings- och beslutsprocesser inte i alla avseenden fungerar på det sätt som varit avsett. Det finns bl.a. oklarheter i hur myndigheterna ska interagera för att väga olika riksintressen mot varandra. Därför behöver man analysera förekomsten och omfattningen av eventuella brister i fråga om kunskapsförsörjning, ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter, översiktsplaneringens

roll i processen, tillämpningen av riksintressebestämmelserna vid olika rättsverkande beslut och översiktsplanens funktion som beslutsunderlag i detta sammanhang.

Vidare behöver man analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att anse att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov utifrån ett nationellt perspektiv. Det är viktigt att bestämmelserna och deras tillämpning säkerställer att områden som kan vara av särskilt stort intresse för ändamål av nationell betydelse identifieras och skyddas. Samtidigt är det viktigt att inte för många eller för omfattande områden anges eftersom det skulle kunna riskera att urholka begreppet riksintresse.

I detta sammanhang bör man överväga om det finns andra resurser och värden än de som anges i 3 kap. miljöbalken som bör läggas till grund för att betrakta ett område som ett område av riksintresse. Vid övervägandena om att lägga nya resurser och värden till grund för riksintresseområden bör även utredas vilka kriterier som ska gälla vid identifieringen av sådana områden.

Uppdrag

Utredaren ska

1. analysera det nuvarande systemet för att utse och hantera områden av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken och hushållningsförordningen och förutsättningarna för att beakta områden av riksintresse vid planering och i beslutsprocesser samt vid behov föreslå ändringar,

2. analysera om de ändamål som enligt 3 kap. miljöbalken kan ligga till grund för att ange att ett område är av riksintresse speglar gällande samhällsbehov och i detta sammanhang överväga om det finns andra resurser och värden som borde läggas till grund för att peka ut områden av riksintresse och i så fall kriterier för detta, och

3. särskilt överväga om 3 kap. 10 § miljöbalken har en ändamålsenlig utformning.

Miljökonsekvensbedömningar m.m.

Bakgrund

Inom EG-rätten finns två direktiv med bestämmelser om bedömning av miljöpåverkan. Det är dels rådets direktiv 85/337/EG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet).

MKB-direktivet genomförs i huvudsak med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen). Bestämmelserna bygger på en indelning av projekten i olika slag av verksamhetstyper som bedöms enligt olika bestämmelser inom såväl miljöbalken som andra författningar.

Utformningen av de svenska bestämmelserna har i huvudsak byggt på principen att en omfattande miljökonsekvensbeskrivning, motsvarande kraven i MKB-direktivet, ska krävas för alla tillståndspliktiga verksamheter oavsett om verksamheterna är angivna i MKB-direktivet eller inte. Vilka verksamheter som är tillståndspliktiga framgår av bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Nyligen har den bilagan ändrats på så sätt att vissa verksamheter som i dag kräver tillstånd i stället ska kunna anmälas. Dessutom har det i 11 kap. 9 a § miljöbalken och i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. nyligen införts en möjlighet att anmäla vissa typer av vattenverksamheter.

SEA-direktivet genomförs med bestämmelser framför allt i 6 kap. miljöbalken och PBL. Bestämmelserna i PBL avser miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar av översiktsplaner och vissa detaljplaner.

Utredningsbehov

I uppdraget till Miljöbalkskommittén ingick bl.a. att föreslå olika möjligheter att effektivisera miljöprövningen med den nuvarande prövningsorganisationen, exempelvis genom att förenkla

förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar (tilläggsdirektiv dir. 2003:61). Till följd av delbetänkandet ”En effektivare miljöprövning” (SOU 2003:124) och regeringens proposition ”En effektivare miljöprövning” (prop. 2004/05:129) har bestämmelserna ändrats (bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312). Bestämmelserna blev bl.a. tydligare i frågan om när en miljökonsekvensbeskrivning krävs. I Miljöbalkskommitténs slutbetänkande ”Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter” (SOU 2005:59) konstaterade kommittén att ytterligare utredningsarbete behövs för att skapa ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar för att effektivisera prövningen. Även remissinstanserna var positiva till att förutsättningarna för ett samordnat system för miljökonsekvensbedömningar utreds vidare.

Myndigheter, intresseorganisationer och verksamhetsutövare har i samband med regeringens regelförenklingsarbete kommit med förslag om att begränsa det obligatoriska kravet på miljökonsekvensbeskrivningar i MKB-förordningen till de verksamheter som anges i MBK-direktivets bilaga 1 och att länsstyrelsen för övriga verksamheter ska göra en bedömning från fall till fall.

Regeringen konstaterar att det finns ett behov av att dels generellt utreda förutsättningarna för krav på miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken med tillhörande författningar, dels bättre samordna de olika bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar för projekt, planer och program. De nya bestämmelserna om anmälningsplikt i stället för tillståndsplikt för vissa verksamheter gör också att bestämmelserna om krav på miljökonsekvensbeskrivningar för olika verksamheter behöver ses över. Man behöver också undersöka om det i de berörda författningarna går att förenkla den använda terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika termer som exempelvis miljökonsekvensbedömning, miljökonsekvensbeskrivning, miljöbedömning och miljöprövning, bl.a. i förhållande till EG-rättens krav. Det bör också tydliggöras att konsekvenserna för hälsa ska ingå i miljökonsekvensbeskrivningarna.

Uppdrag

Utredaren ska undersöka möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken, PBL och andra författningar, och i detta sammanhang

1. föreslå bestämmelser som tydliggör för vilka verksamheter det ska krävas sådana miljökonsekvensbeskrivningar som avses i MKB-direktivet,

2. föreslå bestämmelser som tydliggör vilka krav på miljökonsekvensbeskrivning som ska ställas på övriga tillståndspliktiga verksamheter, och

3. undersöka möjligheterna att förenkla den aktuella terminologin genom att förtydliga innebörden av och förhållandet mellan olika använda termer.

Inriktningen på utredarens arbete ska vara att samordna bestämmelserna och kraven så långt det är möjligt. I en ny reglering måste det också tydligt framgå hur miljöbedömningar av planer och program enligt miljöbalken och PBL förhåller sig till miljökonsekvensbeskrivningar av projekt. Det övergripande syftet ska vara att få ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där de krav på miljökonsekvensbeskrivning som anges i MKB-direktivet så långt som möjligt förbehålls sådana verksamheter som enligt direktivet ska omfattas av kraven. Av bestämmelserna bör på ett tydligt sätt framgå vad som i frågan om bedömningar och beskrivningar av konsekvenserna för miljön ska gälla för andra tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter.

Övriga samordningsfrågor

På miljöområdet är utgångspunkten att regelverket ska vara utformat på ett sätt som medför att hälso- och miljöskyddskraven beaktas samtidigt som möjligheterna till demokratisk insyn och inflytande inte åsidosätts. Med hänsyn till angelägna samhällsintressen och berörda enskilda intressen är det samtidigt viktigt att regelverket är enkelt och tydligt för att underlätta tillämpningen, effektivisera beslutsprocesserna och hålla handläggningstiderna så korta som möjligt.

Utöver de frågor som tidigare presenterats i dessa tilläggsdirektiv har det, i samband med regeringens regelförenklingsarbete, kommit fram att det behövs dels en ökad samordning av bestämmelser om samråd i miljöbalken med bestämmelser om samråd i andra författningar, dels en tidsmässig samordning av olika beslut vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet.

Genom propositionen ”En effektivare miljöprövning” har bl.a. bestämmelserna om samråd förenklats i 6 kap. miljöbalken. De nya bestämmelserna trädde i kraft under 2005. Enligt inkomna synpunkter fungerar tillämpningen av dessa bestämmelser inte alltid som det är avsett, bl.a. har flera företag framfört att berörda myndigheter inte alltid respekterar verksamhetsutövarens behov av ett samråd tidigt i processen.

PBL-kommittén har föreslagit att prövningsförfarandet enligt PBL samordnas med prövningsförfarandet enligt miljöbalken, bl.a. genom att lagstiftningen ska ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken. Som angetts i avsnittet om vindkraft behöver detta förslag utredas närmare och samordnas med förslag till motsvarande bestämmelser i miljöbalken och annan berörd lagstiftning.

Uppdrag

Utredaren ska, utöver det som angetts i tidigare avsnitt,

1. utreda möjligheterna att samordna och effektivisera handläggningen inom och mellan myndigheter av ärenden som innebär prövning av verksamheter både enligt miljöbalken och annan lagstiftning,

2. utreda möjligheterna att samordna och förenkla bestämmelser om samråd i miljöbalken och annan lagstiftning som rör samma verksamhet, och

3. utreda behovet av och möjligheten till tidsmässig samordning av beslut enligt miljöbalken och andra författningar när besluten rör samma verksamhet.

Vid översynen bör utredaren beakta erfarenheter från andra länder, t.ex. Danmark och Finland.

Arbetsformer

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Arbetet ska ske i enlighet med fastställda mål och strategier på miljöområdet.

De olika rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv ska beaktas. Utredaren ska samråda med Byggprocessutredningen (M 2007:06), Boverket, Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet och andra berörda myndigheter samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer. Utredaren ska beakta de förslag om att effektivisera miljöprövningen som hör samman med uppdraget och som lämnas till utredaren inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete.

Utredaren ska, när det gäller redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets Regelnämnd. Utredaren ska särskilt beakta de administrativa kostnaderna för näringslivet och utforma sina förslag så att kostnaderna hålls så låga som möjligt. Vid beräkningar av företagets administrativa kostnader till följd av föreslagna ändringar ska utredaren samråda med Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och så långt som möjligt använda Nuteks databas Malin.

Kostnader och andra konsekvenser

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Det som sägs om kostnader och andra konsekvenser i de tidigare beslutade direktiven (dir. 2007:94) gäller även fortsättningsvis.

Tidpunkter för redovisning, m.m.

Uppdraget i dessa tilläggsdirektiv

Ett delbetänkande, utredningens tredje delbetänkande, med förslag i delfrågan om vindkraft ska redovisas senast den 30 september 2008. Tilläggsuppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2008.

Uppdraget i de tidigare beslutade direktiven

Den nya instansordning för PBL-ärenden som avses med uppdraget förutsätter att man i den fortsatta beredningen hanterar de frågor som behandlas i första delbetänkandet i ett sammanhang med vissa av de organisatoriska och processuella frågor som behandlas i det andra delbetänkandet. Detta bl.a. för att undvika risken att först behöva flytta och bygga upp resurser inom den nuvarande domstolsorganisationen för att en kort tid därefter åter flytta och bygga upp resurser i en ny domstolsorganisation.

Det är också angeläget att den nya instansordningen för miljöbalks- och PBL-ärenden redan från början följer de processuella regler som är mest lämpade för domstolarnas hantering. Mål och ärenden i de allmänna domstolarna bör handläggas enligt processuella regler som är avsedda och anpassade för de allmänna domstolarna. En ordning där allmänna domstolar följer processuella regler som är anpassade för förvaltningsdomstolar bör fortsätta att gälla endast om det finns mycket starka skäl för det. Den frågan ska belysas i det andra delbetänkandet.

För en ändamålsenlig fortsatt beredning av reformen med en ny instansordning för PBL-ärenden och för att inte försena den reformen, bör redovisningen av det andra delbetänkandet avgränsas och tidigareläggas. Därför ska andra delbetänkandet redovisas den 31 mars 2008 och avgränsas till att innehålla de överväganden och förslag som avser antalet miljödomstolar och deras lokalisering, domkretsindelningen för miljödomstolarna, och handläggningsregler för de mål och ärenden som miljödomstolarna ska pröva.

Vid bedömningen av miljödomstolarnas lokalisering och domkretsindelning ska frågan om lokalisering av framtida prövningsmyndigheter för A- och vattenverksamheter beaktas.

De frågor i övrigt som enligt de tidigare beslutade direktiven skulle ha redovisats i det andra delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 31 december 2008.

(Miljödepartementet)