

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté – Miljöbalkskommittén – med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109). Genom ett tilläggsdirektiv den 8 maj 2003 (dir. 2003:61) har regeringen givit Miljöbalkskommittén i uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen. I detta delbetänkande redovisas möjligheter att effektivisera miljöprövningen med nuvarande prövningsorganisation.

Statsrådet Kjell Larsson förordnade från den 22 december 1999 hovrättslagmannen Ulf Bjällås att vara ordförande i kommittén. De ledamöter som deltagit vid utarbetandet av detta betänkande är riksdagsledamoten Carina Adolfsson-Elgestam (s), miljö- och hälsoskyddsinspektören Marithe Eriksson (kd), partistyrelseledamoten Eva Hallström (mp), riksdagsledamoten Lars Lindblad (m), kommunalrådet Stig Nilson (s), f.d. riksdagsledamoten Sören Norrby (fp), riksdagsledamoten Carina Ohlsson (s), riksdagsledamoten Hans Stenberg (s) f.d. riksdagsledamoten Willy Söderdahl (v) och riksdagsledamoten Roger Tiefensee (c).

Departementsrådet Egon Abresparr har deltagit som sakkunnig.

Följande experter har deltagit i arbetet med delbetänkandet, nämligen miljöjuristen Karolina Ardesjö-Lundén, advokaten Mårten Bengtsson, chefsjuristen Fredrik Bonde, direktören Kerstin Cederlöf, kammarrådet Gunnar Edenman, miljöingenjören Ann-Sofie Eriksson, hovrättsassessorn Tobias Eriksson, juristen Agneta Gardar, departementssekreteraren Anders Hedberg, departementsrådet Anders Holmgren, tidigare miljørådet Tore Jansson, bolagsjuristen Ulrik Johansson, juristen Anders Klahr, miljövardsdirektören Kerstin Kvarnström, verkställande direktören Anders Lindh, professorn Gabriel Michanek, lagmannen Håkan Nordling, direktören Björn Risinger, ordföranden och chefen för Statens va-nämnd Stefan

Rubenson, förste länsjuristen Magnus Sandström, tidigare generaldirektören Rolf Strömberg och kanslirådet Monica Unneberg.

Från sekretariatet har hovrättsassessorn Anders Lillienau och miljörådet Anna-Lena Rosengardten deltagit i arbetet. I sekretariatet har också ingått civilingenjören Erik Nyström, hovrättsassessorn Camilla Olsson och hovrättsassessorn Anna Tiberg. Dessa har dock i första hand arbetat med frågor som inte behandlas i detta delbetänkande.

Till delbetänkandet har fogats reservationer och särskilda yttranden från vissa av ledamöterna. Kommittén har bestämt att experter inte skall få avge särskilda yttranden.

Miljöbalkskommittén har tidigare överlämnat delbetänkandena Uppföljning av miljöbalken, Vissa lagtekniska frågor (SOU 2000:116), Miljöbalken under utveckling, Ett principbetänkande (SOU 2002:50), Bestämmelser om miljö kvalitet, Ramdirektivet för vatten (SOU 2002:107) och får här överlämna det fjärde delbetänkandet, En effektivare miljöprovning (SOU 2003:124). Vi fortsätter vårt arbete med ett delbetänkande senast den 31 mars 2004 och ett slutbetänkande senast den 30 juni 2005.

Stockholm i december 2003

Ulf Bjällås

*Carina Adolfsson-Elgestam
Marithe Eriksson
Eva Hallström
Lars Lindblad
Stig Nilson*

*Sören Norrby
Carina Ohlsson
Hans Stenberg
Willy Söderdahl
Roger Tiefensee*

*/ Anna-Lena Rosengardten
Anders Lillienau*

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	17
Författningsförslag	27
Förslag till lag om ändring av miljöbalken (1998:808)	27
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar	52
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	53
1 Vårt uppdrag att effektivisera miljöprövningen och andras arbete med dessa frågor	55
2 Enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning	59
2.1 Internationella krav och åtaganden.....	60
2.1.1 Översikt.....	60
2.1.2 MKB- och IPPC-direktiven.....	62
2.1.3 Avgöranden från EG-domstolen	69
2.2 Nuvarande svenska bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning.....	71
2.2.1 Miljöbalkens regler och anknytningen till andra lagar.....	71
2.2.2 Vägledning om tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar	80

2.3	Miljökonsekvensbedömningar i andra länder.....	83
2.3.1	Finland.....	83
2.3.2	Danmark.....	86
2.3.3	Nederländerna.....	90
2.3.4	Jämförelse mellan Sverige och andra nordiska länder och EU-länder.....	93
2.4	Erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning i Sverige.....	100
2.4.1	Hur fungerar förfarandet och vad kan förbättras?....	101
2.4.2	Synpunkter på det beslutsunderlag som sökanden lämnar	111
2.5	Handläggningstider i Sverige och andra länder	117
2.6	Våra förslag	126
2.6.1	Vad menar vi med miljökonsekvensbedömning, miljökonsekvensbeskrivning och MKB?	127
2.6.2	Ökad flexibilitet – färre fall med specificerade krav.....	129
2.6.3	Färre beslut som gäller betydande miljöpåverkan.....	132
2.6.4	Färre samråd	135
2.6.5	Bättre beslutsunderlag tidigt i processen – färre sena kompletteringar	139
2.6.6	Ett enklare förfarande vid ändringar och utökningar av miljöfarliga verksamheter	143
2.6.7	Den samlade bilden av förfarandet enligt förslagen	155
2.6.8	Tidsgränser för myndigheterna.....	162
2.6.9	Tunnelkommissionens förslag om redovisning av det bästa alternativet	163
2.6.10	Konsekvenser av förslagen	168
2.7	Behov av fortsatt utredning	171
2.7.1	Pågående förändringsarbete	171
2.7.2	Skälen till en fortsatt utredning	172
2.7.3	En möjlig utgångspunkt för fortsatt utredning	176

3	Anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter	179
3.1	Bakgrund	180
3.1.1	Prövningen av vattenverksamhet	180
3.1.2	Ett anmälningsförfarande behövs av flera skäl.....	180
3.2	Internationella krav.....	182
3.3	Avgränsningen av de anmälningspliktiga vattenverksamheterna.....	183
3.3.1	En anmälningsplikt bör utformas som en del av det befintliga regelsystemet	183
3.3.2	Faktorer som påverkar avgränsningen.....	184
3.3.3	Länsstyrelsernas hantering av vissa vattenverksamheter.....	186
3.3.4	De anmälningspliktiga verksamheterna bör räknas upp i en lista	187
3.4	Några rättsliga frågor.....	189
3.4.1	Hur påverkas olika intressenter av att ett anmälningsförfarande införs?	189
3.4.2	Fiskeavgifter m.m.	193
3.4.3	Miljökonsekvensbeskrivning	193
3.4.4	Strandskydd	194
3.4.5	Rådighet över vatten.....	196
3.4.6	Överklagande.....	196
3.4.7	Rättskraft och frivillig ansökan om tillstånd.....	196
3.5	Förslag till anmälningsplikt för mindre vattenverksamheter	197
3.5.1	Förslaget i sammanfattning.....	197
3.5.2	Anmälningsförfarandet	198
3.5.3	Övergångsbestämmelser	199
3.6	Konsekvenser	200
3.6.1	Konsekvenser för miljödomstolar och länsstyrelser.....	200
3.6.2	Ekonomiska konsekvenser.....	201
3.6.3	Konsekvenser för små och medelstora företag.....	201
3.6.4	Avgifter för prövning och tillsyn.....	202

4	Prövningen av täkter	203
4.1	Bakgrund.....	204
4.1.1	Skäl att se över reglerna om täkter.....	204
4.1.2	Utgångspunkt för utredningen om täkter.....	205
4.2	Regler om prövningen av täkter	206
4.2.1	Tidigare och nuvarande lagstiftning.....	206
4.2.2	Internationella krav.....	207
4.3	De särskilda reglerna för prövningen av täkter	207
4.3.1	Behovsprövningen.....	207
4.3.2	Behovet av brukningsbar jordbruksmark	208
4.3.3	Biologisk mångfald.....	209
4.3.4	Säkerhet för efterbehandling	211
4.3.5	Skyldighet att tåla åtgärder som föreskrivits i ett täkttillstånd	212
4.3.6	Miljörapport och annan uppgiftsskyldighet.....	213
4.3.7	Rättskraft och omprövning	215
4.4	Förslag till ändrade regler för prövningen av täkter.....	217
4.4.1	Täkter bör provas på samma sätt som andra miljöfarliga verksamheter	217
4.4.2	Husbehovstäkter	219
4.4.3	Kravet på tillstånd enligt 7 kap. 28 a–29 §§ (Natura 2000)	220
4.4.4	Regler om förfarandet.....	223
4.5	Konsekvenser.....	224
4.5.1	Konsekvenser för länsstyrelser och kommuner.....	224
4.5.2	Konsekvenser för små och medelstora företag	225
4.5.3	Avgifter för prövning och tillsyn	225
4.6	Det fortsatta lagstiftningsarbetet	225

5	Regeringens tillåtlighetsprövning	227
5.1	Bakgrund	227
5.2	Tidigare regler om regeringsprövning av större verksamheter	230
5.3	Nuvarande regler om regeringens tillåtlighetsprövning.....	233
5.4	Förslag om att minska antalet verksamheter som prövas av regeringen	234
5.5	Konsekvenser	238
6	Författningskommentar	241
	Reservationer och särskilt yttrande	251
Bilagor		
1	Tilläggsdirektiv Dir.2003:61	255
2	Nuvarande miljökonsekvensbedömning i Sverige	263
3	Miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet	265
4	Finlands miljökonsekvensbedömning	267
5	Danmarks miljökonsekvensbedömning	269
6	Nederländernas miljökonsekvensbedömning	271
7	Förslag till normal miljökonsekvensbedömning; för ändringar och för verksamheter som har en miljöpåverkan som inte är betydande	273
8	Förslag till specificerad miljökonsekvensbedömning; för nya och väsentligt ändrade verksamheter med betydande miljöpåverkan.....	275
9	Handläggningstider för miljöfarlig verksamhet vid miljödomstolarna år 2002	277
10	Handläggningstider vid länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer år 2002.....	279
11	Förslag till lista över anmälningspliktiga vattenverksamheter	281

Förkortningar

Allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar	Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:9) om miljökonsekvensbeskrivningar
Byggnadslagen Esbokonventionen	Byggnadslagen (1947:385), upphävd Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo 1991) med protokoll om strategiska miljöbedömningar (Kiev 2003) [under UNECE]
Fiskelagen	Fiskelag (1993:787)
FMH-projektet	Naturvårdsverkets översyn av indelningen i tillstånds- och anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet enligt bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken	Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar	Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Förordningen om tillsyn enligt miljöbalken	Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken
Förordningen om täkter och anmälan för samråd	Förordningen (1998:904) om täkter och anmälan för samråd
IVL	IVL Svenska Miljöinstitutet AB
Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet	Lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
Lagen om byggande av järnväg	Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg
Lagen om hushållning med naturresurser m.m., NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., upphävd
Lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn	Lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
Lagen om kommunal energiplanering	Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering
Lagen om skatt på naturgrus	Lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
Miljöskyddsförordningen	Miljöskyddsförordning (1989:364), upphävd
Miljöskyddslagen	Miljöskyddslag (1969:387), upphävd
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning eller miljökonsekvensbedömning, se avsnitt 2.6.1
MPD	Miljöprövningsdelegationen
MÖD	Miljööverdomstolen
Natura 2000-område	Område som ingår i ett europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden (se habitatdirektivet, avsnitt 2.1.1)
Naturvårdslagen	Naturvårdslag (1964:822), upphävd

Naturvårdsverkets föreskrifter om tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet	Naturvårdsverkets föreskrifter (2000:14) om tidpunkt för anmälan av anmälningspliktig verksamhet
Naturvårdsverkets föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid täkt och stenkrossrörelse	Naturvårdsverkets föreskrifter (1984:10) om uppgiftsskyldighet vid täkt och stenkrossrörelse
NRL	Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., upphävd
PBL-kommittén	Den parlamentariskt sammansatta kommitté som har i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97)
Plan- och bygglagen, PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SimpLex-förordningen	Förordning (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor
Skogsvårdslagen	Skogsvårdslag (1979:429)
Skötsellagen	Lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark, upphävd
Vattenlagen	Vattenlagen (1983:291), upphävd
Väglagen	Väglagen (1971:948)
Århuskonventionen	Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århus 1998) [under UNECE]
Äldre vattenlagen	Vattenlagen (1918:523), upphävd

EG-direktiv

Direktivet om allmänhetens deltagande	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG
Direktivet om miljöinformation	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG
Fågeldirektivet	Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
IPPC-direktivet	Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
MKB-direktivet	Rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (85/337/EEG) <i>med ändringar till följd av</i> <ul style="list-style-type: none">– Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt– Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG

Ramdirektivet 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
Sevesodirektivet	Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.
SMB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (även kallat SEA-direktivet)

Sammanfattning

Miljöbalkskommittén har fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. I detta delbetänkande lämnar vi förslag som är inriktade på prövningens första skeden; från den första myndighetskontakten till beslut i första instans. Förslagen gäller bland annat förfarandet för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, prövningen vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter, anmälningsskyldighet i stället för tillståndsskyldighet för vissa vattenverksamheter, prövningen av täkter samt regeringens tillåtelseprövning av vissa verksamheter.

Administrationn av miljöprövningen har blivit onödigt omfattande i Sverige. Våra förslag minskar de administrativa kraven. De minskar däremot inte kraven som gäller skydd av miljön eller åtgärder för en hållbar utveckling. Vi bedömer att de leder till en betydande effektivisering av miljöprövningen.

Även i vårt nästa delbetänkande vid utgången av mars 2004 kommer vi att lämna förslag som har betydelse för miljöprövningens effektivitet. Vi kommer i det delbetänkandet att redovisa olika alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation; dels prövningen i första instans och dels överprövningen.

Det pågår också arbete i andra sammanhang som syftar till en effektivisering av miljöprövningen. PBL-kommittén har i uppdrag att utreda möjligheterna till samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken. Inom Naturvårdsverket pågår en översyn av vilka miljöfarliga verksamheter som i fortsättningen bör vara tillstånds- respektive anmälningsskyldiga. Avsikten är att generellt sett flytta verksamheter till lägre prövningsnivå.

De förslag vi lämnar gäller miljöbalkens bestämmelser och får betydelse för verksamheter som prövas enligt denna lag. Samtidigt är många andra lagar kopplade till miljöbalkens regler om miljökonse-

kvensbeskrivningar och våra förslag får betydelse även för verksamheter som prövas enligt dessa lagar.

Ett mer flexibelt system för miljökonsekvensbedömning

Som underlag för våra förslag har vi från miljöbalkens olika aktörer hämtat in synpunkter och erfarenheter som gäller miljökonsekvensbeskrivningar och miljöprövning enligt nuvarande regler. Vi har också sammanställt uppgifter om handläggningstider för tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter vid miljödomstolarna och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer. Miljökonsekvensbedömningen – dvs. förfarandet för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning samt efterföljande tillståndsprövning - är i stor utsträckning styrd av EG:s MKB- och IPPC-direktiv. Vi har därför studerat hur processen går till i andra länder som också tillämpar dessa direktiv och då särskilt undersökt förfarandena i Finland, Danmark och Nederländerna.

Våra slutsatser är att dagens regler beträffande miljökonsekvensbeskrivningar i alltför hög grad ställer specificerade krav på förfarandet och innehållet och att det finns behov av ett större utrymme för anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Det ställs i dag krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar i betydligt fler fall i Sverige än i andra EU-länder. Vi föreslår en harmonisering till vad som gäller i andra länder. De specificerade och formaliserade kraven skulle därmed enbart gälla vid prövningen av nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna; de som omfattas av EG:s obligatoriska krav och de som bedöms ha en betydande miljöpåverkan som motsvarar dessa verksamheter.

För andra verksamheter får innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Motsvarande får också gälla beträffande omfattningen av det samråd som skall ske innan ansökan lämnas till tillståndsmyndigheten. Det bör dock understrykas att det beslutsunderlag sökanden lämnar i ansökningar enligt miljöbalken alltid skall vara tillräckligt för en prövning enligt bland annat miljöbalkens hänsynsregler.

Ett enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivningar

Enligt nuvarande regler skall en sökande som skall ta fram en miljökonsekvensbeskrivning hålla ett tidigt samråd med länsstyrelsen och de enskilda som närmast berörs av verksamheten. Därefter skall länsstyrelsen alltid fatta ett beslut som anger om den sökta verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. För verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan gäller att ett utökad samråd med myndigheter, organisationer och allmänhet skall ske innan miljökonsekvensbeskrivningen slutligt upprättas och ges in till tillståndsmyndigheten tillsammans med ansökan.

Vi föreslår att det för samtliga verksamheter – oavsett om de omfattas av EG:s krav på en obligatorisk miljökonsekvensbedömning eller inte – ställs krav på endast ett samråd innan miljökonsekvensbeskrivning och ansökan ges in till tillståndsmyndigheten. För de stora verksamheterna som omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning bör även i fortsättningen samrådets omfattning anges i lag. Samrådet skall då ske med samma vida krets som i dag gäller för det utökade samrådet. För övriga verksamheter får samrådets omfattning i högre grad anpassas till förhållandena i det enskilda fallet, men länsstyrelsen skall alltid ingå i samråds-kretsen.

För verksamheter som redan omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning behövs det enligt vår mening inte något särskilt beslut om att de kan medföra betydande miljöpåverkan. I övriga fall får länsstyrelsen efter samrådet göra en bedömning av om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. I flertalet fall kommer länsstyrelsen att finna att verksamheten inte kan antas medföra en miljöpåverkan som är betydande och detta kan då dokumenteras på ett enkelt sätt. I det fåtal fall länsstyrelsen finner att en verksamhet som inte omfattas av de obligatoriska kraven ändå kan medföra en betydande miljöpåverkan, skall länsstyrelsen besluta om detta. I dessa fall gäller de specificerade kraven på samrådets omfattning och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

Bättre beslutsunderlag tidigt i processen

Många verksamhetsutövare har framfört synpunkter på att miljöprövningen fördröjs genom att myndigheterna alltför sent i processen kräver kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag från sökanden. Många myndigheter anser å sin sida att beslutsunderlaget från sökandena ofta har stora brister.

För prövningen av de stora verksamheter som omfattas av de obligatoriska kraven på miljökonsekvensbedömning föreslår vi att de verksamhetsutövare som så önskar skall kunna begära ett besked från länsstyrelsen om miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning. Beskedet skall inte vara bindande för vare sig sökanden, länsstyrelsen eller tillståndsmyndigheten vid den fortsatta prövningen, men ge sökanden vägledning i det enskilda fallet.

Det är vanligt att tillståndsmyndigheterna som första åtgärd, då de tagit emot en tillståndsansökan, skickar ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivning till vissa miljömyndigheter med förfrågan om beslutsunderlaget är tillräckligt eller om det behöver kompletteras. Sökanden ges tillfälle att komma in med de kompletteringar som efterfrågats och tillståndsmyndigheten kungör ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen när denna godtagits. Förfarandet är inte formaliserat genom lagbestämmelser. Vi anser att det fyller en viktig funktion genom att beslutsunderlaget granskas av flera instanser på ett tidigt stadium, och föreslår därför att det införs lagregler som innebär att ett sådant förfarande skall genomföras för de verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vi anser också att kungörandet av ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivning i princip skall innebära att tillståndsmyndigheten bedömt att beslutsunderlaget från sökanden är tillräckligt för att allmänheten, remissinstanserna och tillståndsmyndigheten själv skall kunna genomföra prövningen av projektet och ta ställning till ansökan. Efter kungörandet skall det normalt inte behöva förekomma några mer omfattande kompletteringar från sökandens sida.

Dagens regel om att tillståndsmyndigheten skall godkänna miljökonsekvensbeskrivningen senast i samband med avgörandet av målet eller ärendet tillämpas oftast så att godkännandet sker i en standardiserad fras i tillståndsbeslutet. Vi anser att ett sådant godkännande saknar funktion och att regeln i värsta fall kan bidra till

en uppfattning att även omfattande kompletteringskrav kan ställas sent. Den bör därför utgå.

Ett enklare förfarande vid prövningar av ändringar och utökningar av befintliga miljöfarliga verksamheter

Tidigare förekom att tillstånd till ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter meddelades i form av så kallade påbyggnadstillstånd. Det innebar att enbart ändringen eller utökningen prövades – inte hela verksamheten. Man byggde på, utökade, det grundläggande tillståndsbeslutet för hela verksamheten med ett nytt som alltså bara gällde för ändringen. Det var ett sätt att begränsa prövningens omfattning. Problem som kunde uppkomma om påbyggnadstillstånd meddelades i stor utsträckning för en anläggning var att det miljömässiga helhetsperspektivet på verksamheten kunde gå förlorat och att det blev svårt att överblicka vilka bestämmelser som gällde för verksamheten som helhet, särskilt när påbyggnadstillståndet innehöll nya eller ändrade villkor. Gradvis har därför bruket av påbyggnadstillstånd minskat, för att genom miljöbalkens tillkomst nästan upphöra.

Eftersom det numera är betydligt vanligare med utbyggnader och ändringar av befintliga anläggningar än rena nyetableringar anser vi att det är angeläget från effektiviseringssynpunkt att tillståndsprövningen kan förenklas till att bara avse ändringen. En viktig förutsättning är att möjligheterna att överblicka och uppdatera de villkor som sammantaget gäller för en verksamhet som helhet måste förbättras.

Vi föreslår att man skall kunna lämna påbyggnadstillstånd till sådana ändringar som inte innebär en betydande miljöpåverkan. Prövningen måste dock alltid omfatta sådana verksamhetsdelar som har ett tydligt tekniskt och miljömässigt samband så att de kan prövas i ett sammanhang. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om ett påbyggnadstillstånd kan godtas och vilken omfattning prövningen skall ha. Vid påbyggnadstillstånd bör det enklare förfarandet för miljökonsekvensbeskrivningar kunna tillämpas.

För att förbättra möjligheterna att överblicka och uppdatera villkoren för verksamheten som helhet föreslår vi kompletteringar av gällande regler. Det skall vara möjligt att i samband med påbyggnadstillstånd ändra eller komplettera villkor som gäller andra delar av verksamheten än den som omfattas av ändringen.

Det bör också finnas lagstöd för att de villkor som meddelas i påbyggnadstillstånd skall kunna omprövas samtidigt med villkoren enligt grundtillståndet. Slutligen bör det också specificeras att miljörapporten vart femte år skall innehålla verksamhetsutövarens bedömning av om villkoren fortfarande uppfyller miljöbalkens krav. Det är en åtgärd som syftar till att underlätta för tillsynsmyndigheten att bedöma om villkoren är tillräckliga eller om en begäran om omprövning av dem skall göras. Den ger också förutsättningar att kontrollera att miljöbalkens krav får genomslag även vid de verksamheter som enbart prövats enligt miljöskyddslagen.

Anmälningssplikt i stället för tillståndssplikt för vissa vattenverksamheter

Enligt huvudregeln fordrar i dag alla vattenverksamheter tillstånd enligt miljöbalken om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas. Det innebär att det krävs ett formaliserat tillståndsförfarande hos miljödomstol även för verksamheter som har en förhållandevis liten inverkan på miljön. Det har gjort att det hos länsstyrelserna har utbildats olika sätt att hantera de vattenverksamheter som är på gränsen till att vara tillståndsspliktiga.

För att förenkla för verksamhetsutövarna, för att avlasta miljödomstolarna och för att få ett mer enhetligt provningssystem föreslår vi att vissa mindre vattenverksamheter i fortsättningen skall anmälas till länsstyrelsen. Anmälningssplikten ersätter tillståndssplikten för verksamheter av de typer och storlekar som anges i en särskild lista. Vårt förslag innebär i övrigt inte någon ändring av det befintliga regelsystemet för vattenverksamhet. Det betyder bland annat att eventuella frågor om ersättning för skada och intrång samt om tvångsrätt även i fortsättningen skall prövas av miljödomstol. Om det uppkommer yrkanden av detta slag i ett anmälningsärende, kan verksamheten därför inte hanteras genom en anmälan utan det fordras tillstånd av miljödomstol.

För att förhindra dubbla provningar av vissa verksamheter, föreslår vi att ett anmälningsärende hos länsstyrelsen får handläggas gemensamt med ett kommunalt ärende om dispens från strandskyddsbestämmelserna.

Tydligare tillståndsprövning av täkter

I dag tillståndsprövas täkter enligt särskilda regler i 12 kap. miljöbalken. Det innebär bland annat att de inte prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer på det sätt som gäller för andra miljöfarliga verksamheter, utan av länsstyrelsen som sådan. Det har fört med sig att det inte går att samtidigt pröva en täkt och de miljöfarliga verksamheter som ofta bedrivs tillsammans med täkten. Det finns också formella brister och oklarheter när det gäller reglerna för prövningen. Det går exempelvis inte att föreskriva att besluten skall gälla omedelbart och det finns oklarheter i beslutens rättskraft och när det gäller möjligheterna att ompröva villkoren.

För att lösa dessa problem föreslår vi att täkter skall prövas enligt de regler som gäller för miljöfarliga verksamheter och tas upp i listorna över tillstånds- och anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Täkter av olika slag – täkt av torv, naturgrus, berg osv. – kommer därmed att omfattas av tillståndsplikt hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (B-verksamheter) eller av anmälningsplikt hos den kommunala miljönämnden som är tillsynsmyndighet (C-verksamhet).

I 12 kap. miljöbalken finns två särskilda hänsynsregler som enbart gäller täktverksamhet. Den ena innebär en behovsprövning av täkten. Vi anser att de allmänna hänsynsreglerna är tillräckliga för den prövning som skall göras och föreslår att regeln utgår. Den andra särskilda hänsynsregeln ställer krav på att en täkt inte får försämra livsbetingelserna för hänsynskrävande växt- och djurarter. Vi anser att det inte är motiverat att ställa så långtgående krav på just täkter, när det för andra verksamheter eller åtgärder inte finns någon liknande regel. Vi föreslår därför att det i stället för den särskilda hänsynsregeln införs en allmän hänsynsregel i 2 kap. miljöbalken som uttrycker kravet på skydd av den biologiska mångfalden och som då kommer att träffa alla verksamheter på vilka miljöbalken är tillämplig. Vi avser att i vårt nästa delbetänkande lämna förslag till ändrad utformning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, bland annat en ny regel om biologisk mångfald.

Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning begränsas till enbart infrastrukturprojekt

För att förenkla och förkorta tiden för miljöprövningen av några av de allra största verksamheterna föreslår vi att den obligatoriska regleringsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken i fortsättningen bara skall avse infrastrukturprojekt. Möjligheten för regeringen att i ett enskilt fall förbehålla sig prövningen skall finnas kvar, liksom skyldigheten för myndigheter och kommuner att underrätta regeringen om sådana verksamheter som bör tillåtlighetsprövas av regeringen.

Behov av ytterligare utredningar

För närvarande pågår i olika sammanhang arbete som har betydelse för hur regleringen av miljökonsekvensbedömningar på längre sikt bör utformas för att både stämma överens med EG:s direktiv och bli så effektiv som möjligt i den svenska tillämpningen. Arbetet inom PBL-kommittén med miljökonsekvensbedömningar för planer och program, Naturvårdsverkets översyn av tillstånds- och anmälningsskyldighet för miljöfarliga verksamheter och våra egna förslag i detta delbetänkande är exempel på detta.

Vi kan konstatera att det skulle behövas ett gemensamt system för att fånga upp alla olika slag av projekt som skall genomgå en miljökonsekvensbedömning; både miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och sådana projekt som miljöprövas enligt andra lagar än miljöbalken, men också sådana som faller utanför dessa områden. Som vi redovisat i ett tidigare delbetänkande anser vi att man så långt möjligt bör ha samordnade regler för olika slag av verksamheter. När det gäller miljökonsekvensbeskrivningar bör också reglerna samordnas med dem som gäller för planer och program.

Vi anser att den övergripande frågan om hur miljökonsekvensbedömningarna bör regleras i framtiden bör utredas, men lämnar inga synpunkter på i vilket sammanhang detta bör ske.

En möjlig utgångspunkt för en sådan utredning skulle kunna vara att låta 6 kap. miljöbalken bli startpunkten för all miljökonsekvensbedömning, både enligt balkens regler och enligt andra lagar. Några särskilda förteckningar som utgår från om ett projekt är miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller annat skulle då inte behövas.

Alla typer av projekt och planer skulle kunna förtecknas gemensamt och av förteckningen skulle framgå vilket förfarande som skall tillämpas (om det exempelvis fordras tillstånd, anmälan eller annat), vilken myndighet som ansvarar för bedömningen osv.

Ett snabbt genomförande är viktigt

Miljöbalken har sedan introduktionen år 1999 dragits med en rad barnsjukdomar. Bland annat har kritiken mot långa handläggningstider och omfattande byråkrati vid tillståndsprövningen med rätta varit hård. Dagens regelverk kan leda till att investeringar som är till gagn för såväl samhällsekonomi som miljöskydd inte blir av. Miljöbalken motverkar i dessa fall sitt eget syfte om att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Ett viktigt steg mot att skapa en miljöbalk som kan leva upp till sin egen portalparagraf är därför att få en effektivare miljöprövning.

Nödvändiga miljöhänsyn skall alltid tas och alla skall uppleva att kraven är relevanta. Det är av största vikt att ett fortsatt förtroende för miljölagstiftningen skall kunna bevaras. Detta kan riskeras om de brister som uppmärksammas inte rättas till.

Vi känner stor tillfredsställelse med de förslag som presenteras i betänkandet mot bakgrund av att samtliga förslag lyckas förena en effektivisering och förenkling av miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. Kommittén föreslår exempelvis att vissa vattenverksamheter blir anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga. Samtidigt ges länsstyrelserna möjlighet att föreskriva tillståndsplikt för en verksamhet trots att den omfattas av anmälningsplikt. På så sätt avlastas miljödomstolarna från ett antal mål och får i huvudsak upp de ärenden där en verksamhet kan medföra betydande påverkan på allmänna intressen.

På samma sätt effektiviseras miljöprövningen när kommittén föreslår en möjlighet att bevilja påbyggnadstillstånd vid ändringar och utbyggnader av befintliga miljöfarliga verksamheter. Dagens regler där hela anläggningen prövas även vid ändringar och utbyggnader som inte medför betydande miljöpåverkan, hämmar såväl utveckling av näringsliv som miljöskydd.

Sist men inte minst vill vi lyfta fram de förslag kring förenkling av förfarandet för miljökonsekvensbeskrivningar som kommittén

lägger. Inriktningen av förslagen har varit en ökad flexibilitet och färre fall med specificerade krav. Detta är fullt naturligt mot bakgrund av att vi i Sverige, sedan miljöbalkens införande, genomför klart fler formaliserade miljökonsekvensbeskrivningar än i andra jämförbara länder. Orsaken till detta är att miljöbalken kräver fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar för såväl stort som smått. Det är därför bra om vi kan skapa en ordning där det endast krävs fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar då det verkligen är befogat. En prövningsordning med bra beslutsunderlag, men med mindre formkrav och byråkrati. Det innebär inte lägre skydd för miljön, utan enbart en effektivare miljöprövning.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att 12 kap. 1-5 §§ och 18 kap. 2 § skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 7 § skall utgå

dels att 1 kap. 2 §, 4 kap. 3 och 4 §§, 6 kap. 1, 4, 5, 7, 9 och 10 §§, 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 och 12 §§, 17 kap. 1 och 6 §§, 19 kap. 2, 3 och 5 §§, 21 kap. 7 §, 22 kap. 1 och 26 §§, 24 kap. 5 och 7 §§ samt 26 kap. 1 och 20 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till 12 kap. skall lyda ”Jordbruk och annan verksamhet”,

dels att rubrikerna närmast före 6 kap. 4 och 5 §§ samt 11 kap. 9 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas nya paragrafer, 6 kap. 3 a, 4 a och 7 a §§, 11 kap. 11 a §, 22 kap. 2 b § samt 26 kap. 21 a §, av följande lydelse,

dels att det närmast före 6 kap. 3 a § skall införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Miljöbalkens mål och tillämpningsområde

2 §

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9, 11 och 12 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad

Bestämmelserna i 3 och 4 kap. skall tillämpas endast vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning av sådan verksamhet som är tillståndspliktig enligt 9 eller 11 kap. och vid regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt enligt vad

som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

som är föreskrivet i luftfartslagen (1957:297), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1978:160) om vissa rörledningar, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, plan- och bygglagen (1987:10), minerallagen (1991:45), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2000:599).

4 kap. Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet

3 §

Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får *anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1–11 och 17* inte komma till stånd.

Inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland får *följande anläggningar* inte komma till stånd.

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,

6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,

7. förbränningsanläggningar, om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,

8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsaggregat med en sammanlagd uteffekt av minst tio megawatt,

9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,

10. anläggningar för behandling av farligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen kommer från andra inrättningar och mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas vid anläggningen,

11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §, och

12. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning.

4 §

Inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1–7 och 10–11 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som skall prövas enligt angivna lagrum.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 3 § 1–7 och 10–11 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som skall prövas enligt angivna lagrum.

6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

1 §

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En sådan beskrivning skall finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9 eller 11 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En sådan beskrivning skall finnas även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

Två slag av miljökonsekvensbeskrivningar

3 a §

Kravet på framtagandet av och innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning bestäms av vilken miljöpåverkan verksamheten eller åtgärden kan antas medföra. Kan verksamheten eller åtgärden antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande gäller bestämmelserna i 4–4 a §§ och kan den antas medföra en betydande miljöpåverkan gäller bestämmelserna i 5–7 a §§.

Regeringen får föreskriva om vilka slags verksamheter och åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Länsstyrelsen skall pröva om en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet skall meddelas senast sex veckor efter det att uppgifter enligt 4 § andra stycket givits in till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsen beslutar annat. Länsstyrelsens beslut får inte överklagas särskilt.

Regeringen får föreskriva kriterier för när en verksamhet eller åtgärd enligt tredje stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Tidigt samråd och beslut om betydande miljöpåverkan

Alla som avser att bedriva verksamhet eller vidta någon åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall tidigt samråda med länsstyrelsen. De skall även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda och göra det i god tid och i behövlig omfattning innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 §. Före samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten till länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Vad som sägs i första stycket gäller också för ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 1 § andra stycket.

Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte överklagas. Innan beslut fattas skall yttrande i frågan begäras in från tillsynsmyndigheten i de fall denna inte är länsstyrelsen.

Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som kan antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande

⁴ §

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande skall i god tid innan ansökan om tillstånd görs samråda med länsstyrelsen. Samråd skall även i skälig omfattning och på lämpligt sätt hållas med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Tidigt under samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden till länsstyrelsen ge in och beträffande övriga som omfattas av samrådet tillhandahålla uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Vad som sägs i första och andra styckena gäller också för ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 1 § andra stycket.

Regeringen får föreskriva om vilka slags verksamheter och åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

4 a §

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som avses i 4 § skall i miljökonsekvensbeskrivningen redovisa dess förutsedda påverkan på människors hälsa och miljön. Redovisningen skall vara tillräcklig med hänsyn till det beslut som avses och till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning

Om länsstyrelsen enligt 4 § beslutar att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall ett förfarande med miljökonsekvensbedömning genomföras. Vid ett sådant förfarande skall den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden samråda med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen.

Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan

5 §

Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som enligt 3 a § kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall i god tid innan ansökan om tillstånd görs samråda med länsstyrelsen samt med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Tidigt under samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden till länsstyrelsen ge in och beträffande övriga som omfattas av samrådet tillhandahålla uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning

samt dess förutsedda miljöpåverkan.
 Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen.

7 §

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §, däribland

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,

2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö-kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,

3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,

4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och

5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

I ett beslut enligt 4 § tredje stycket om att betydande miljöpåverkan kan antas får länsstyrelsen ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas när alternativa utformningar som avses i första stycket 4 redovisas.

Länsstyrelsen får ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas när alternativa utformningar som avses i första stycket 4 redovisas.

För verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall en miljökonsekvensbeskrivning innehålla vad som anges i första stycket, i den utsträckning det

behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning.

För verksamheter eller åtgärder som kan antas påverka miljön i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 skall en miljökonsekvensbeskrivning alltid innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt 7 kap. 28 b och 29 §§. Om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats enbart för en prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§, behöver beskrivningen endast innehålla de uppgifter som behövs för den prövningen.

Av 22 kap. 1 § första stycket 6 framgår att en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter skall innehålla en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

7 a §

På begäran av den som skall upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 7 § skall länsstyrelsen lämna besked om miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning. Beskedet hindrar inte länsstyrelsen att senare kräva kompletterande redovisning.

Godkännande och beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen

Den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning skall *genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas.*

Vid prövningen av ansökan skall myndigheten beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4–6 och 8 §§.

Beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen

9 §

Den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning skall vid prövningen beakta innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden enligt 4, 5–6 och 8 §§.

10 §

En miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet *med miljökonsekvensbedömning* skall bekostas av den som gjort en ansökan som avses i 1 § eller i annat fall är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

En miljökonsekvensbeskrivning samt förfarandet *vid framtagandet av en sådan* skall bekostas av den som gjort en ansökan som avses i 1 § eller i annat fall är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

6 §

Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag

Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag

av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller

4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1–3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt.

av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller

4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1-3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, *produktionsvolym*, reningsförfarande eller på något annat sätt.

Även om tillståndsplikt enligt första stycket inte har föreskrivits får tillsynsmyndigheten i enskilda fall förelägga en verksamhetsutövare att ansöka om tillstånd, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Den som bedriver eller avser att bedriva miljöfarlig verksamhet får ansöka om tillstånd till verksamheten enligt denna balk även om det inte krävs tillstånd.

11 kap. Vattenverksamhet

Tillståndsplikt för vattenverksamhet

För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt denna balk, *om inte något annat följer av bestämmelserna i detta kapitel*. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte skall

Tillstånds- och anmälningsplikt för vattenverksamhet

9 §

För vattenverksamhet krävs det tillstånd enligt denna balk. *Tillstånd krävs dock inte om en verksamhet omfattas av anmälningsplikt enligt vad som föreskrivits med stöd av 11 a § första stycket eller om något annat följer av övriga bestämmelser i detta kapitel*. Ansökan om tillstånd till

prövas av miljödomstolen enligt 7 kap. 19 och 20 §§ lagen (1988:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

vattenverksamhet prövas av miljödomstolen. Ansökan om tillstånd till markavvattning prövas dock av länsstyrelsen, om den inte skall prövas av miljödomstolen enligt 7 kap. 19 och 20 §§ lagen (1988:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Den som vill bedriva vattenverksamhet får ansöka om tillstånd även om det inte krävs tillstånd för verksamheten.

Bestämmelser om skyldighet att begära prövning innan en anläggning för bortledande av grundvatten tas ur bruk finns i 22 §.

Oavsett vad som följer av 11–15, 19 och 23 §§, kan det för en viss verksamhet eller åtgärd krävas tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

11 a §

Regeringen får föreskriva att vissa slag av vattenverksamheter inte får bedrivas innan anmälan har gjorts till länsstyrelsen.

Även om en vattenverksamhet är anmälningspliktig enligt vad som har föreskrivits med stöd av första stycket, krävs tillstånd om det med anledning av en anmälan framställs sådant yrkande om särskild tvångsrätt som avses i 28 kap. 10 §. Detsamma gäller om det framställs sådant yrkande om ersättning som avses i 31 kap. 16 § eller sådant yrkande om inlösen som avses i 31 kap. 17 §. Länsstyrelsen får också i enskilda fall besluta att tillstånd krävs för en verksamhet om den kan medföra betydande påverkan på allmänna intressen.

12 §

Tillstånd enligt denna balk behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

Av 13 § följer att första stycket inte gäller markavvattning eller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, andra åtgärder för avvattning av mark.

Tillstånd *eller anmälan* enligt denna balk behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

17 kap. Regeringens tillåtlighetsprövning

1 §

Regeringen skall pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. järn- och stålverk, metallverk och ferrolegeringsverk,
2. massafabriker och pappersbruk,
3. fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion,
4. fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel,
5. cementfabriker,
6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,
7. förbränningsanläggningar, om anläggningen har en tillförd effekt om minst 200 megawatt,
8. gruppstationer för vindkraft med tre eller flera vindkraftsgregat med en sammanlagd uteffekt

Regeringen skall pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer,
2. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik,
3. allmänna farleder.

av minst tio megawatt,

9. anläggningar för lagring av minst 50 miljoner normalkubikmeter naturgas,

10. anläggningar för behandling av farligt avfall, om huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat i anläggningen kommer från andra inrättningar och mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas vid anläggningen,

11. anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 §,

12. vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generator-effekt av minst 20 megawatt,

13. vattenregleringar varigenom skall utnyttjas ett vattenmagasin av minst 100 miljoner kubikmeter under året eller tio miljoner kubikmeter under veckan,

14. vattenöverledningar eller andra vattenbortledningar från vattendrag eller sjöar med en normal oreglerad lågvattenföring av minst tio kubikmeter i sekunden i bortledningspunkten respektive utloppet, om därigenom en sådan mängd vatten tas i anspråk att vattenföringen understiger fyra femtedelar av den normala oreglerade lågvattenföringen,

15. grundvattentäkter för tillgodogörande av en större vattenmängd än 10 000 kubikmeter om dygnet, om inte minst nio tiondelar av det uttagna vattnet återförs till grundvattenmagasinet,

16. andra vattenregleringar, vattenöverledningar och vattenbortledningar än som har angetts förut, om verksamheten avser någon av sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmarén, Storsjön i Jämtland eller Siljan och företaget kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag,

17. byggande av plattformar som är avsedda att användas vid utvinning av olja eller gas inom havsområden samt annan än helt tillfällig ankring eller förtöjning av sådana plattformar för reparation, ombyggnad eller av någon annan anledning,

18. motorvägar och motortrafikleder samt andra vägar med minst fyra körfält och en sträckning av minst tio kilometer,

19. järnvägar avsedda för fjärrtrafik och anläggande av nytt spår på en sträcka av minst fem kilometer för befintliga järnvägar för fjärrtrafik,

20. allmänna farleder,

21. flygplatser med en banlängd av minst 2 100 meter.

6 §

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1 § 1–11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.

Samma förutsättning för regeringens tillåtlighet gäller också i fråga om verksamheter som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 §, om de avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar.

Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 3 § första stycket 1 eller 4 § endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta, om verksamheten avser annat än vattenverksamhet eller trafikanläggningar.

Trots vad som sägs i första stycket får regeringen tillåta en verksamhet som sägs i 1 § 6, om det är fråga om mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall, eller verksamhet som sägs i 1 § 7, 8, 9 eller 10, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Detta gäller dock inte om en annan plats bedöms vara lämpligare för verksamheten eller om en lämplig plats har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

19 kap. Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning

2 §

Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, skall förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 § eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om en förvaltningsmyndighet eller kommun finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, skall förvaltningsmyndigheten eller kommunen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Att det finns en skyldighet att underrätta regeringen om verksamhet enligt 17 kap. 3 § framgår av 17 kap. 5 §.

3 §

Vad som sägs i 21 kap. 3 § om handläggningen vid miljödomstol gäller även för en länsstyrelse om ärendet annars skulle ha prövats av en kommun.

Första stycket får också tillämpas om länsstyrelsens ärende avser en vattenverksamhet för vilken anmälningsplikt föreskrivits med stöd av 11 kap. 11 a § första stycket.

5 §

I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,

2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

2 a. 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§,

3. 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

4. 22 kap. 6 § om talerätt,

5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,

7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,

8. 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,

9. 22 kap. 26 § om särskild dom,

10. 22 kap. 27 § första stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och

I ärenden som prövas av länsstyrelser eller kommunala nämnder skall tillämpas bestämmelserna i

1. 22 kap. 1 § första stycket om ansökans form och innehåll,

2. 22 kap. 2 § om en ansökans ingivande och brister i den,

2 a. 22 kap. 2 a § om prövningar som avses i 24 kap. 3, 5 och 8 §§,

2 b. 22 kap. 2 b § om synpunkter på kompletteringar av ansökningshandlingar,

3. 22 kap. 3 § om kungörelses innehåll,

4. 22 kap. 6 § om talerätt,

5. 22 kap. 9 § om rätt att företräda fastighet,

6. 22 kap. 12 § om sakkunniga,

7. 22 kap. 13 § om undersökning på platsen,

8. 22 kap. 25 § första stycket 1–3 och 5–11 samt andra stycket sista meningen och tredje stycket om tillståndsdoms innehåll,

9. 22 kap. 26 § om särskild dom,

10. 22 kap. 27 § första

provisoriska föreskrifter,

11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

stycket, andra stycket andra meningen samt tredje stycket första meningen om uppskjutna frågor och provisoriska föreskrifter,

11. 22 kap. 28 § första stycket första meningen om verkställighetsförordnande, och

12. 23 kap. 3 § när det gäller särskild överklagan i frågor om sakkunniga som avses i 22 kap. 12 §.

I ärenden som rör deponering eller förbränning av avfall skall också de bestämmelser som anges i 22 kap. 25 a respektive 25 b § om en tillståndsdoms innehåll tillämpas.

21 kap. Mål i miljödomstol

7 §

Om miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, skall miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om *regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap. 1 §* eller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om miljödomstolen finner att en verksamhet eller åtgärd endast kan tillåtas enligt 2 kap. 9 § första stycket eller 10 § eller enligt 7 kap. 29 §, skall miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan till regeringens avgörande. Detsamma gäller om regeringen har förbehållit sig prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. 3 §.

Om miljödomstolen finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, skall domstolen med eget yttrande överlämna målet till regeringen. Detsamma gäller, om Naturvårdsverket begär att målet av sådan anledning skall överlämnas till regeringen. Är det fråga om en statlig myndighets beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen alltid med eget yttrande överlämna ärendet till regeringens avgörande.

22 kap. Mål i miljödomstol

1 §

En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,

2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,

3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4, 5 och 6 §§,

4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. *och övriga tillämpliga hänsynsregler* iakttas,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,

6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

I mål om vattenverksamhet skall ansökan dessutom innehålla följande

1. uppgift om det finns fastigheter som berörs av vattenverksamheten eller ej och i förekommande fall namn och adress på ägarna och berörda innehavare av särskild rätt till fastigheterna, och

2. uppgifter om de ersättningsbelopp som sökanden erbjuder varje sakägare, om det inte på grund av verksamhetens omfattning bör anstå med sådana uppgifter.

Ytterligare bestämmelser om vad en ansökan i vissa fall skall innehålla i mål om vattenverksamhet finns i 7 kap. 4 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

2 b §

Miljödomstolen får för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bereda de statliga myndigheter, kommuner och organisationer som kan antas bli berörda tillfälle att lämna synpunkter på om ansökningshandlingarna är fullständiga eller om det fordras kompletteringar från sökanden. Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet samt, såvitt avser vattenverksamhet, Kammarkollegiet skall alltid beredas tillfälle att lämna sådana synpunkter.

Vad som sägs i första stycket första meningen får tillämpas även för verksamheter som kan antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande.

26 §

På yrkande av sökanden får miljödomstolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet om frågan inte enligt

På yrkande av sökanden får miljödomstolen i särskild dom avgöra frågan om verksamhetens tillåtlighet om frågan inte enligt

17 kap. 1, 3 eller 4 § skall prövas av regeringen. 17 kap. 3 eller 4 § skall prövas av regeringen.

Om domstolen funnit att verksamheten är tillätlig och om verksamhetens snara genomförande är angeläget, får domstolen i särskild dom meddela tillstånd till de arbeten som behöver utföras. Att huvudförhandling inte behöver hållas framgår av 16 § andra stycket.

Meddelas särskild dom, får miljödomstolen förordna att målet i övrigt skall vila till dess domen fått laga kraft.

24 kap. Tillstånds giltighet, omprövning m.m.

5 §

I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet får tillståndsmyndigheten ompröva tillstånd såvitt avser bestämmelse om tillåten produktionsmängd eller annan liknande bestämmelse om verksamhetens omfattning, samt ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana

1. när, från det tillståndsbeslutet vann laga kraft, förflutit tio år eller den kortare tid som, på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,

2. om verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds,

3. om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

4. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

5. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

6. om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt,

7. om en från hälso- eller miljösynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny process- eller renings-teknik,

8. om användandet av någon ny teknik för mätning eller uppskattning av förorening eller annan störning skulle medföra väsentligt bättre förutsättningar för att kontrollera verksamheten,

9. om verksamheten helt eller till väsentlig del är förlagd inom ett område där förbud råder enligt föreskrift eller beslut med stöd av 9 kap. 4 §,

10. för att förbättra en anläggnings säkerhet, eller

11. om det visar sig att anordningar som har vidtagits eller villkor som har meddelats till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga.

Täcktillstånd får när tio år flutit från det att tillståndet vann laga kraft upphävas helt eller delvis eller förenas med ändrade villkor. Visar sig tillståndsvillkoren vara otillräckliga för att motverka negativ påverkan på naturmiljön får villkoren ändras redan före utgången av den i första meningen angivna tiden.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till ändring av en miljöfarlig verksamhet får tillståndsmyndigheten också ompröva villkoren för de delar av verksamheten som har ett tekniskt eller miljömässigt samband med ändringen.

Villkor som bestämts efter en sådan prövning som avses i andra stycket får omprövas samtidigt med villkoren för tillståndet till verksamheten som helhet.

I fall som avses i första stycket 5 får tillståndsmyndigheten också besluta om andra åtgärder som behövs för att förebygga eller minska olägenheter för framtiden.

Tillståndsmyndigheten får inte med stöd av denna paragraf meddela så ingripande villkor eller andra bestämmelser att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

7 §

Ansökan om prövning som avses i 3–6 §§ får göras hos miljödomstol av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Skall frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning.

Ansökan om prövning som avses i 3–6 §§ får göras hos miljödomstol av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. *I de fall som avses i 5 § andra stycket får myndigheten dock framställa yrkande om omprövning av villkor utan särskild ansökan.* Skall frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning.

En ansökan om sådan prövning som avses i första stycket får även göras av en kommun i den utsträckning kommunen har övertagit tillsynen med stöd av 26 kap. 3 § fjärde stycket. Har tillståndet meddelats av länsstyrelsen, görs ansökan hos länsstyrelsen.

26 kap. Tillsyn

1 §

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. *I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.*

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. *För miljöfarlig verksamhet som omfattas av krav på miljörapport skall tillsynsmyndigheten i samband med verksamhetsutövarens rapportering enligt 20 § andra stycket bedöma om villkoren är tillräckliga. För vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten fortlöpande göra denna bedömning.*

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

20 §

Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket. I miljörapporten skall redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Fem år efter att en dom eller ett beslut som avser tillstånd till verksamheten i dess helhet har vunnit laga kraft, och därefter vart femte år, skall verksamhets-

utövaren redovisa sin bedömning av om villkoren är tillräckliga för att uppfylla kraven enligt denna balk. Redovisningen skall tas in i den miljörapport som skall lämnas efter utgången av det året.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

Även om en verksamhet inte är tillståndspliktig, får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas.

21 a §

Regeringen får föreskriva att den som innehar tillstånd till täkt enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall lämna uppgift till länsstyrelsen om vem som är exploatör av tåkten.

När uppgift saknas om vem som är exploatör av en täkt för vilken tillstånd getts, skall vid tillämpningen av denna paragraf eller föreskrifter som meddelats med stöd av paragrafen tillståndshavaren anses som exploatör av tåkten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.
 2. Äldre bestämmelser tillämpas fortfarande i mål och ärenden som inletts före ikraftträdandet.
 3. För miljöfarliga verksamheter vars tillstånd till verksamheten i dess helhet har meddelats med stöd av miljöskyddslagen (1969:387) skall den första redovisningen enligt 26 kap. 20 § andra stycket tas

in i den miljörapport som skall lämnas efter utgången av år 2005. Om en dom eller ett beslut som avser tillstånd till en verksamhet i dess helhet har meddelats med stöd av miljöbalken och vunnit laga kraft år 1999, skall den första redovisningen enligt 26 kap. 20 § andra stycket tas in i den miljörapport som skall lämnas efter utgången av år 2005.

Vissa förslag till ändringar i förordning

De förslag vi lämnar kommer i många avseenden att fordra nya och ändrade bestämmelser i förordningar. Vår utgångspunkt har varit att inte utarbeta några förslag som gäller den regleringen. I vissa delar har dock regleringen på förordningsnivå en central betydelse för möjligheterna till effektivisering, och för dessa fall lämnar vi nedanstående förslag som gäller bestämmelser i förordningar. Sådana förslag återfinns också i bilaga 11 till delbetänkandet.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Beslut om betydande miljö- påverkan

Betydande miljöpåverkan

En verksamhet eller åtgärd som anges i bilaga 1 till denna förordning skall *vid beslut enligt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken* alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För annan verksamhet eller andra åtgärder *samt vid ändring av sådan verksamhet eller sådana åtgärder som avses i första stycket* skall länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna *kan* anses medföra en betydande miljöpåverkan.

Nuvarande bilaga 1 till förordningen ersätts med bilaga I till MKB-direktivet, eventuellt med något tillägg.

3 §

En verksamhet eller åtgärd som anges i bilaga 1 till denna förordning skall alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För annan verksamhet eller andra åtgärder skall länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning *bedöma om de har en påverkan motsvarande verksamheterna och åtgärderna på bilaga 1 och i så fall besluta att verksamheten eller åtgärderna skall* anses medföra en betydande miljöpåverkan.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

5 §

Det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken

1. anlägga eller driva fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,
2. släppa ut avloppsvatten, eller
3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om åtgärden har beteckningen A eller B i bilagan till denna förordning.

Det är också förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken anlägga eller driva en miljöfarlig verksamhet i de fall farliga ämnen som innebär en miljöfarlig hantering enligt bilagan ingår eller avses ingå i verksamheten.

Första och andra stycket gäller även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävs dock inte om ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.

Första och andra stycket gäller även vid ändring av verksamheten. Tillstånd krävs dock inte om ändringen är mindre och inte innebär att en olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön kan uppkomma. *Produktionsökningar fordrar dock alltid tillstånd.*

5 a §

Vid sådan ändring av en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall tillståndsprövningen omfatta verksamheten i dess helhet. Vid ändringar i övrigt får prövningen omfatta enbart de delar som har ett tekniskt och miljömässigt samband med ändringen.

1 Vårt uppdrag att effektivisera miljöprövningen och andras arbete med dessa frågor

Miljöbalkskommittén har av regeringen fått i uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen utan att hälso- och miljöskyddskraven åsidosätts. I detta delbetänkande lämnar vi förslag på sådana effektiviseringsåtgärder som går att genomföra med nuvarande prövningsorganisation. Samtidigt redovisar vi också den del av vårt ursprungliga uppdrag som gäller erfarenheterna av miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar.

Det kommittédirektiv (dir 2003:61) som främst styr vårt arbete med effektiviseringsfrågorna återfinns som bilaga 1 till detta delbetänkande. Våra direktiv i övrigt (dir. 1999:109, 2001:25 och 2002:37) finns liksom våra tidigare delbetänkanden (SOU 2000:116, 2002:50 och 2002:107) tillgängliga via vår hemsida som har adressen www.sou.gov.se/miljobalken.

I det direktiv som närmast är aktuellt anges att en utgångspunkt för vårt arbete skall vara intresset av att handläggningstiderna hålls så korta som möjligt utan att möjligheterna att uppnå miljömålen försvåras eller allmänhetens rätt till insyn och deltagande åsidosätts. Det är då angeläget att se över om prövningsinsatserna är rätt anpassade till miljöfrågornas betydelse. Prövningen skall uppfylla miljökraven utan att bli mer långtgående än vad som behövs från miljösynpunkt. Det finns skäl att utreda om tiden från första myndighetskontakt till ett lagakraftvunnet avgörande kan förkortas.

Uppdraget har i direktivet delats upp så att de förslag vi lämnar nu skall utgå från den nuvarande prövningsorganisationen. Därefter skall vi i ett kommande delbetänkande, senast vid utgången av mars 2004, redovisa tänkbara alternativ för hur en framtida prövningsorganisation kan se ut i stort. Den frågan har betydelse för miljöprövningens effektivitet både när det gäller hur organisationen skall utformas för prövningen i första instans och för hur instansordningen skall utformas med hänsyn till att överprövningen skall

vara effektiv. Efter en remissbehandling av vår redovisning av olika alternativ kommer regeringen att återkomma med tilläggsdirektiv för vår slutliga behandling av organisationsfrågan. Vi skall slutredovisa våra uppdrag senast vid utgången av juni 2005.

När det gäller de frågor som skall behandlas i detta delbetänkande, nämns i direktivet olika möjligheter att med nuvarande organisation effektivisera miljöprövningen, till exempel att göra vissa vattenverksamheter anmälningspliktiga, att förenkla prövningsförfarandet vid mindre omfattande ändringar eller utökningar av miljöfarliga verksamheter samt att förenkla förfarandet med miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare anges att vi är oförhindrade att lämna förslag som rör prövningen enligt 17 kap. miljöbalken.

Våra ursprungliga direktiv innehöll också uppdrag att utvärdera om det utvecklade förfarandet med omfattande samråd är effektivt och om det samtidigt ger miljökonsekvensbeskrivningar av tillräckligt hög kvalitet. I uppdraget ingick att analysera ett förslag som presenterats av Tunnelkommissionen i dess slutrapport Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137) och som innebär att det bästa möjliga alternativet från miljösynpunkt alltid skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning.

Förutom dessa frågor som följer direkt av våra direktiv behandlar vi här också frågan om tillståndsprovning av täkter. Som vi redovisade i vårt principbetänkande (SOU 2002:50) har vi fått mycket synpunkter beträffande den nuvarande prövningen i 12 kap. och har utrett dessa frågor vidare. Vi bedömer att de förslag utredningen lett till kan effektivisera prövningen. I vissa delar, när det gäller utformningen av de hänsynsregler som bör gälla, är det dock inte möjligt att nu lämna slutliga förslag. För att det skall vara möjligt att ta ställning till våra förslag om täkter, lämnar vi här principförslag i dessa delar och återkommer till frågorna i nästa betänkande då miljöbalkens hänsynsregler kommer att behandlas i ett sammanhang. Vi bedömer att behandlingen av våra förslag i detta betänkande inte behöver avvakta utredningen i denna del.

Vårt nästa delbetänkande som skall lämnas vid utgången av mars 2004 kommer sammanfattningsvis att innehålla dels en principutredning om prövningsorganisationen och dels slutredovisningar om tillämpningen av miljöbalkens hänsynsregler hos domstolar och andra myndigheter samt om utformningen av vissa av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, bland annat med hänsyn till systemet med miljökvalitetsnormer. En viktig del kommer också att vara en slutredovisning av vår pågående utredning av miljö-

balkens sanktionssystem. Den utredningen kommer också att innehålla förslag till förtydliganden och effektiviseringar, även om dessa avser sanktionssystemet snarare än tillståndsprövningen.

Förutom vad som redovisas i detta delbetänkande och vad vår kommande utredning om prövningsorganisationen kommer att innebära, pågår också i andra sammanhang arbete som syftar till en effektivisering av miljöprövningen.

En fråga av stor betydelse är möjligheterna att samordna den prövning som sker enligt plan- och bygglagen med den som sker enligt miljöbalken. Här har PBL-kommittén i uppdrag att överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt. Vi skall samråda med PBL-kommittén i detta slag av frågor. PBL-kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag, bland annat den del som gäller samordning mellan plan- och bygglagen och miljöbalken, senast vid utgången av 2004. Vissa samordningsfrågor kan dock komma att aktualiseras tidigare genom de uppdrag båda kommittéerna har att utreda respektive prövningsorganisation.

Naturvårdsverket har tagit initiativ till ett projekt – FMH-projektet – som innebär en översyn av bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I den bilagan anges i en lista vilka typer av miljöfarliga verksamheter som är tillståndspliktiga hos miljödomstolar eller länsstyrelser respektive anmälningspliktiga hos den kommunala miljönämnden (A-, B- eller C-verksamheter). Översynen förväntas resultera i förslag som generellt sett innebär en nedflyttning av verksamheter till lägre prövningsnivå – från tillståndsplikt till anmälningsplikt och från anmälningsplikt bort från listan. Projektet kommer därmed att ge förutsättningar för kortare handläggningstider för vissa miljöfarliga verksamheter. Naturvårdsverket planerar att redovisa sina förslag vid utgången av januari 2004.

De konsekvenser som våra förslag innebär för små och medelstora företag liksom ekonomiska konsekvenser redovisas i anslutning till förslagen i varje kapitel i betänkandet. Vi har samrått med Näringslivets regelnämnd när det gäller redovisningen av förslagens konsekvenser för små företag. Vi bedömer inte att våra förslag har någon inverkan på förhållanden som påverkar jämställdhet, integrationspolitiska mål, kommunalt självstyre och offentlig service i olika delar av landet. Vi bedömer inte heller att våra förslag aktualiserat konsekvensanalyser med avseende på brottslighet eller brottsförebyggande åtgärder.

I vårt nästa delbetänkande kommer vi att återkomma till de påföljdsfrågor som kan aktualiseras genom våra förslag beträffande vattenverksamheter och täkter.

2 Enklare förfarande för miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning

Den utredning som redovisas i detta kapitel tar sikte både på förfarandet med att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar och på det vidare förfarandet med tillståndsprövning enligt miljöbalken. Den syftar till en effektivisering av hela miljöprövningen enligt miljöbalken från första myndighetskontakt till ett avgörande i första instans och avser både nya verksamheter och ändringar eller utbyggnader av befintliga. Utredningen förutsätter befintlig prövningsorganisation, dvs. samma tillståndsmyndigheter som i dag.

Utredningen tar också upp miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet och har då vidgats till att avse innehållet i allt det beslutsunderlag som sökanden redovisar i en tillståndsansökan. Frågor om beslutsunderlagets innehåll och kvalitet hänger nära samman med den del av vår utredning som gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna hos myndigheter och domstolar och som kommer att behandlas i nästa delbetänkande vid utgången av mars 2004. Här presenteras nu vissa förslag som syftar till att förbättra beslutsunderlaget från sökanden så att behovet av kompletteringar – särskilt i ett sent skede av prövningsprocessen – skall minska. Ytterligare slutsatser och förslag som gäller miljökonsekvensbeskrivningarnas kvalitet i samband med tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna kan komma att presenteras i nästa delbetänkande.

PBL-kommittén (dir. 2002:97) har i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen. Kommittén har i delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70) lämnat förslag till de lagändringar som behövs för att införa regler om strategiska miljöbedömningar i svensk lagstiftning. Regeringen och riksdagen har inte tagit ställning till förslagen än. Våra förslag till ändringar av bestämmelser i 6 kap. miljöbalken utgår från den nuvarande lagstiftningen.

Kapitlet inleds med redovisningar av internationella krav och åtaganden samt nuvarande svenska bestämmelser om miljökonsekvens-

beskrivningar och tillståndsprövning i avsnitten 2.1 och 2.2. Därefter redovisar vi i avsnitten 2.3, 2.4 och 2.5 de utredningar vi gjort beträffande miljökonsekvensbedömningar i andra länder, erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning i Sverige, samt handläggningstider i Sverige och andra länder.

De slutsatser och förslag som utredningarna leder oss till presenteras i avsnittet 2.6. I avsnittet 2.7 redovisar vi vilket behov vi ser av ytterligare utredningar på området.

2.1 Internationella krav och åtaganden

2.1.1 Översikt

EG utfärdade år 1985 ett direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt som brukar kallas *MKB-direktivet*. Det har därefter ändrats och kompletterats genom direktiv från år 1997 och 2003. Direktivet ställer krav på medlemsstaterna att bedöma miljökonsekvenserna av vissa typer av projekt och innehåller krav på förfarandet vid bedömningen och på innehållet i underlaget. De typer av projekt direktivet gäller är både sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter och täkter – och sådana som prövas enligt annan lagstiftning, till exempel kärnkraftanläggningar, järnvägar, vägar, rörledningar och elledningar. Det är dock bara för stora projekt som det obligatoriskt krävs en miljökonsekvensbedömning enligt direktivets regler. Exempelvis är huvuddelen av de miljöfarliga verksamheter för vilka kraven är obligatoriska av den omfattningen att de i Sverige fordrar tillståndsprövning hos miljödomstol (A-listan).

EG:s *IPPC-direktiv* från 1996 syftar till att förebygga och minska föroreningar från verksamheter genom åtgärder som samordnas så att olika slag av påverkan bedöms i ett sammanhang. Direktivet anger principer som skall tillämpas vid tillståndsprövning och villkorsreglering. Det innehåller också krav på förfarandet vid prövningen och innehållet i beslutsunderlaget. De verksamhetstyper som träffas av IPPC-direktivet är av industriell karaktär och prövas i Sverige som miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. Omfattningen av verksamheterna är sådan att de endera prövas av miljödomstol (A-mål) eller av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (B-ärenden).

MKB-direktivet träffar alltså betydligt fler typer av projekt eller verksamheter än IPPC-direktivet. Samtidigt är de projekt och verksamheter som omfattas av MKB-direktivets obligatoriska krav större till sin omfattning än de projekt som anges i IPPC-direktivet.

Innehållet i MKB- och IPPC-direktiven är av central betydelse för förutsättningarna att effektivisera den svenska miljöprövningen. Miljöbalkens regler får inte ändras på ett sådant sätt att direktivens krav åsidosätts. De båda direktiven redovisas noggrannare i avsnitt 2.1.2 nedan.

I *SMB-direktivet* från 2001 har EG utvidgat kravet på bedömningar av miljökonsekvenser till att också gälla vissa planer och program. Ett begrepp som i vissa sammanhang har använts för detta slag av bedömningar är strategiska miljöbedömningar. Kravet gäller planer och program som krävs i lagar och förordningar och som utarbetas eller antas av myndigheter eller som utarbetas av myndigheter för att sedan antas av regering eller riksdag. För sådana planer och program skall en miljökonsekvensbedömning genomföras i de fall de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. PBL-kommittén har i sitt delbetänkande *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program* (SOU 2003:70) lämnat förslag till hur direktivets krav skall genomföras i svensk rätt genom ändringar och kompletteringar i miljöbalken (se avsnitt 2.2.1).

Även i andra EG-direktiv ställs krav på att planer och projekt skall konsekvensbedömas. Enligt *fågeldirektivet* skall medlemsstaterna utse särskilda skyddsområden till skydd för olika fågelarter. Genom *habitatdirektivet* utökas skyddet till att avse livsmiljöer för både djur och växter. Genom det direktivet skapas ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden – Natura 2000-områden. Planer och projekt som kan påverka Natura 2000-områden skall enligt direktivet på lämpligt sätt bedömas med avseende på vilka konsekvenser de kan ha för målsättningen med bevarandet av området. En myndighet får godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt. Direktivet innehåller inte någon hänvisning till MKB-direktivets mer detaljerade regler.

Det finns också EG-direktiv som ställer krav på särskilda redovisningar som delvis kan överlappa MKB- och IPPC-direktivens krav på innehållet i beslutsunderlaget. Exempelvis ställer *Seveso-direktivet*, som har till syfte att förebygga och begränsa följderna av

allvarliga olyckshändelser, krav på säkerhetsrapporter från utövare av verksamheter där farliga ämnen förekommer.

Esbo-konventionen har förhandlats fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Den syftar till att förbättra ett internationellt samarbete vad gäller miljökonsekvensbedömningar och ställer krav på de stater som ingår som parter att upplysa och rådgöra med varandra om större projekt som kan medföra betydande gränsöverskridande miljöeffekter. I konventionen anges också att parterna skall främja information till allmänheten och göra det möjligt för allmänheten att delta i relevanta processer för beslutsfattande. Flera av de större projekt som särskilt nämns i konventionen överensstämmer med dem som enligt MKB-direktivet kräver miljökonsekvensbedömning. Sverige har ratificerat konventionen som trädde i kraft år 1997. Den kompletterades i Kiev 2003 med ett protokoll om strategiska miljökonsekvensbeskrivningar.

Århuskonventionen har också utarbetats inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Den knyter samman frågor om miljö och mänskliga rättigheter. Bland annat gäller den medborgarnas rättigheter beträffande tillgång till miljöinformation, deltagande i beslutsfattande på miljöområdet och rättslig prövning av miljöfrågor. Den trädde i kraft 2001 och har undertecknats av både EG och Sverige, men inte ratificerats av vare sig EG eller Sverige. Hittills har två EG-direktiv tagits fram under år 2003 i syfte att anpassa EG-rätten till konventionen. Det första som gäller allmänhetens tillgång till miljöinformation har mindre betydelse för vår utredning. Det andra är ett *direktiv om åtgärder för allmänhetens deltagande* i utarbetandet av vissa planer och program och utmynnar bland annat i ändringar av MKB- och IPPC-direktiven. Det skall vara genomfört i nationell rätt senast den 25 juni 2005. Det pågår också arbete med ett tredje direktiv som kommer att gälla allmänhetens tillgång till rättslig prövning av miljöfrågor.

2.1.2 MKB- och IPPC-direktiven

MKB-direktivet

De huvuddrag i MKB-direktivet (85/337/EEG, 97/11/EG och 2003/35/EG) som är av störst intresse från svenska utgångspunkter och för vår utredning är följande.

Direktivet skall tillämpas för att bedöma miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Medlemsstaterna får under vissa omständigheter besluta att inte tillämpa direktivet på projekt som gäller det nationella försvaret. (artikel 1)

Direktivet ställer krav på tillståndsplikt för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering. Innan tillstånd ges skall de bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Miljökonsekvensbedömningen kan integreras i tillståndsförfarandet, och medlemsstaterna får föreskriva ett förfarande som samtidigt uppfyller både kraven i IPPC-direktivet och MKB-direktiven. (artiklarna 2.2 och 2.2a)

En miljökonsekvensbedömning skall identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt när det gäller

- människor, fauna och flora,
- mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- materiella tillgångar och kulturarv,
- samspelet mellan faktorerna i första, andra och tredje strecksatserna. (artikel 3)

I bilaga I till direktivet finns en lista på projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För projekt av dessa slag är därmed miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning obligatoriska. En särskild punkt i listan är följande

22. Ändringar eller utvidgningar av projekt som tas upp i denna bilaga, om sådana ändringar eller utvidgningar i sig själva uppfyller de eventuella tröskelvärden som anges i denna bilaga. (artikel 4.1)

I bilaga II finns en lista på projekt för vilka varje medlemsstat får bestämma om de skall bli föremål för miljökonsekvensbedömning enligt direktivet eller inte. Medlemsstaten får bestämma detta genom antingen en granskning från fall till fall, eller genom att fastställa gränsvärden eller kriterier. Oavsett vilken av modellerna som väljs skall vissa urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet beaktas. Som en särskild punkt i listan i bilaga II anges ändringar eller utvidgningar som inte ingår i bilaga I. (artiklarna 4.2 och 4.3)

Som underlag för miljökonsekvensbedömningen skall exploatören – sökanden – lämna sådana uppgifter som specificeras i bilaga IV till direktiven och som är relevanta och skäligen från olika utgångs-

punkter. Uppgifterna, dvs. vad vi i Sverige kallar miljökonsekvensbeskrivningen, skall åtminstone omfatta

- en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
 - en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar,
 - de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,
 - en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploitören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna,
 - en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i de föregående strecksatserna.
- (artiklarna 5.1 och 5.3)

Sökanden skall ha möjlighet att innan tillståndsansökan lämnas in begära yttrande från den ansvariga myndigheten om vilka uppgifter som skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen. När myndigheten avger ett sådant yttrande skall den först samråda med andra miljömyndigheter och med sökanden. Yttrandet hindrar inte myndigheten att senare kräva ytterligare uppgifter. (artikel 5.2)

Sådana myndigheter som på grund av sitt miljöansvar kan bli berörda av ett projekt skall ges möjlighet att yttra sig över tillståndsansökan och över miljökonsekvensbeskrivningen. (artikel 6.1)

Resultatet av samråden med miljömyndigheter och allmänhet skall liksom miljökonsekvensbeskrivningen beaktas vid tillståndsgivningen. När ett beslut om en tillståndsansökan har fattats skall den ansvariga myndigheten informera allmänheten om detta och ge tillgång till innehållet i beslutet. (artiklarna 8 och 9.1)

Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra betydande påverkan på miljön i en annan medlemsstat. (artikel 7)

Sammantaget anger alltså MKB-direktivet den process som erfordras för en miljökonsekvensbedömning. En sammanfattande bild av processen redovisas i det vägledningsmaterial om miljökonsekvensbedömningar som EU-kommissionen givit ut (European Commission, Guidance on EIA, juni 2001; tre publikationer om Screening, Scoping respektive EIS Review). Från detta material har det översiktliga schemat i bilaga 3 hämtats.

Där framgår att processen kan delas in i steg. Några av de centrala steg som ofta diskuteras när det gäller frågor om MKB-direktivets införande och tillämpning i olika länder är följande.

- Urval (Screening): Det förfarande genom vilket man beslutar om det för ett visst projekt krävs en miljöbedömning enligt direktivets regler eller inte. Urvalet styrs i första hand av artikel 4 i direktivet.
- Avgränsning (Scoping): Förfarandet med att bestämma innehållet i och omfattningen av den miljökonsekvensbeskrivning som skall ges in till den behöriga myndigheten. En avgränsning är inte obligatorisk enligt direktivet, men de exploatörer som så önskar har enligt artikel 5.2 rätt att kunna få uttalanden från den behöriga myndigheten om hur en miljökonsekvensbeskrivning bör avgränsas.
- Granskning (Review): Förfarandet med att fastställa om en miljökonsekvensbeskrivning kan godtas som beslutsunderlag för ett tillståndsbeslut (eller motsvarande). Granskningen är inte formaliserad enligt direktivet och det finns alltså inget krav på att detta steg skall ingå i processen. I kommissionens vägledningsmaterial anges att det är lämpligt att en granskning av miljökonsekvensbeskrivningen ingår i miljökonsekvensbedömningen.
- Beslut (Decision): Beslut om projektet. Direktivet reglerar genom artiklarna 6, 7, 8 och 9 vilka samråd som krävs när det gäller en ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning, att resultatet av samrådet skall beaktas vid beslutsfattandet och hur beslutet skall göras tillgängligt.

IPPC-direktivet

IPPC-direktivet syftar till att genom samordnade åtgärder förebygga och minska föroreningar för ett antal olika typer av industriella verksamheter som anges i direktivets bilaga I. Direktivet anger principer som skall tillämpas vid tillståndsprövning och villkorsreglering.

Direktivet innehåller bland annat följande som har betydelse för förfarandet vid prövning av de anläggningar direktivet omfattar och för innehållet i beslutsunderlaget.

Begreppen *ändring av verksamheten* och *väsentlig ändring* definieras enligt följande (artikel 2.10):

- ändring av verksamheten*: en ändring av en anläggnings art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen som kan få konsekvenser för miljön.
- väsentlig ändring*: en ändring av verksamheten som enligt den behöriga myndigheten kan påverka människor eller miljö negativt och i betydande mån.

I direktivet anges att en tillståndsansökan skall innehålla uppgifter om

- anläggningen och verksamheterna där,
- råvaror, och övriga insatsvaror, andra ämnen samt den energi som används eller genereras i anläggningen,
- anläggningens utsläpsskällor,
- förhållandena på platsen,
- art och mängd av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka,
- den teknik som föreslås och övriga metoder för att förebygga utsläpp från anläggningen eller, om detta inte är möjligt, för att minska utsläppen,
- åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall som anläggningen ger upphov till, om det behövs,
- andra åtgärder för att följa de allmänna principer för verksamhetsutövarens grundläggande skyldigheter (hänvisning till annan artikel i direktivet),
- planerade åtgärder för att övervaka utsläpp i miljön,

- de huvudalternativ som sökanden övervägt, om det finns sådana, i form av en översikt.

Tillståndsansökan skall också omfatta en icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna i strecksatserna ovan. (artikel 6.1)

Uppgifter som lämnats enligt kraven i MKB-direktivet eller Sevesodirektivet (dvs. miljökonsekvensbeskrivning och säkerhetsrapport) får ingå i eller bifogas ansökan för att uppfylla kraven ovan. (artikel 6.2)

När det gäller en ny anläggning eller en väsentlig förändring för vilken MKB-direktivet är tillämpligt, skall alla relevanta uppgifter som kommit in eller slutsatser som dragits till följd av miljökonsekvensbeskrivning och samråd enligt det direktivet beaktas när tillstånd meddelas. (artikel 9.2)

Den behöriga myndigheten skall informera om att beslut fattats och göra beslutets innehåll tillgängligt för allmänheten. (artikel 15)

Direktivet innehåller också bestämmelser om tillståndsprövning av verksamheter med gränsöverskridande verkan. (artikel 17)

Gemensamma bestämmelser i MKB- och IPPC-direktiven

Genom direktivet om allmänhetens deltagande infördes vissa bestämmelser i MKB- och IPPC-direktiven som är likalydande i dessa båda direktiv. Bland annat ges begreppen *allmänheten* respektive *den berörda allmänheten* gemensamma definitioner enligt följande.

allmänheten: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa

den berörda allmänheten: den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, beslutsprocesser om utfärdande eller uppdatering av tillstånd eller tillståndsvillkor. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall enligt denna definition anses ha ett sådant intresse.

I både MKB- och IPPC-direktivet infördes också detaljerade bestämmelser om allmänhetens rätt till information och den berörda allmänhetens rätt att få delta i beslutsprocesserna.

Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna att allmänheten på ett tidigt stadium av beslutsprocessen skall informeras om tillståndsansökan och ges annan specificerad information. Det kan ske genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt, exempelvis elektroniskt. Den berörda allmänheten skall ges tillgång till miljökonsekvensbeskrivning (enligt MKB-direktivet), rapporter, yttranden m.m. som givits in till den behöriga myndigheten. Den berörda allmänheten skall på ett tidigt stadium få faktiska möjligheter att delta i beslutsprocesser på miljöområdet (MKB-direktivet) respektive i förfaranden för att meddela tillstånd för nya anläggningar, tillstånd för väsentlig förändring av verksamheten vid en anläggning och uppdatering av tillstånd för en anläggning eller av villkoren för en anläggnings tillstånd (IPPC-direktivet). Den berörda allmänheten skall också enligt MKB-direktivet ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna innan beslut fattas. Motsvarande bestämmelse i IPPC-direktivet innebär att den berörda allmänheten skall ha rätt att yttra sig innan beslut fattas.

Medlemsstaterna skall fastställa närmare bestämmelser om information till allmänheten och samråd med den berörda allmänheten. Det skall fastställas tidsramar som ger tillräckligt med tid för att informera allmänheten och för att den berörda allmänheten skall kunna förbereda sig och på ett effektivt sätt delta i beslutsprocessen.

I båda direktiven infördes också bestämmelser om rätt till rättslig prövning.

Medlemmar av den berörda allmänheten har därmed rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna i MKB- och IPPC-direktiven om allmänhetens deltagande prövad i domstol eller i något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag. Medlemsstaten skall fastställa i vilket skede prövningen skall ske. Bestämmelsen utesluter inte ett preliminärt prövningsförfarande inför en förvaltningsmyndighet.

I båda direktiven infördes också detaljerade bestämmelser om samråd med andra medlemsstater när det gäller projekt som kan ge gränsöverskridande påverkan.

2.1.3 Avgöranden från EG-domstolen

EG-domstolen har i ett antal domar tagit ställning till olika frågor som gäller MKB-direktivet och dess införande i nationell lagstiftning. Nedanstående tabell redovisar några domar av intresse samt vissa av de frågor som behandlas i dem.

<i>Dom</i>	<i>Vissa behandlade frågor</i>
Dom den 11 augusti 1995, C-431/92, kommissionen mot Tyskland (Grosskrotzenburgmålet)	– miljöbedömning vid utökningar av bilaga I-projekt
Dom den 2 maj 1996, C-133/94, kommissionen mot Belgien	– urvalsförfarande för bilaga II-projekt
Dom den 24 oktober 1996, C-72/95, begäran om förhandsavgörande i målet Kraaijeveld mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (Dutch Dykes-målet)	– miljöbedömning vid ändring av bilaga II-projekt – urvalsförfarande för bilaga II-projekt – bestämmelser med direkt effekt
Dom den 18 juni 1998, C-81/96, begäran om förhandsavgörande i målet Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude m.fl. mot Gedeputeerde Staten van Noord-Holland	– miljöbedömning vid förnyat tillstånd
Dom den 22 oktober 1998, C-301/95, kommissionen mot Tyskland	– urvalsförfarande för bilaga II-projekt
Dom den 16 september 1999, C-435/97, förhandsavgörande i målet WWF m.fl mot Autonome Provinz Bozen m.fl	– miljöbedömning av projekt som delvis är militärt, delvis kommersiellt – urvalsförfarande för bilaga II-projekt – bestämmelser med direkt effekt
Dom den 21 september 1999, C-392/96, kommissionen mot Irland	– uppdelning av projekt för att kringgå storleksbegränsningar ("salamitaktik")
Dom den 19 september 2000, C-287/98, förhandsavgörande i målet Luxemburg mot parterna Linster	– förhållande mellan nationell lagstiftning och MKB-direktivet
Dom den 14 juni 2001, C-230/00, kommissionen mot Belgien	– system med underförstådda tillstånd
Dom den 13 juni 2002, C-474/99, kommissionen mot Spanien	– urvalsförfarande för bilaga II-projekt
Dom den 7 november 2002, C-348/01, kommissionen mot Frankrike	– införlivande av artikel 5.2 om samråd på begäran av exploitören

Vissa av domarna har givit anledning till de ändringar av direktivet som gjorts 1997 och 2003. Så har exempelvis domarna i målen C-431/92 och C-72/95 lett till nya bestämmelser i bilaga II om vad som skall gälla vid ändringar och utökningar av projekt.

I målet C-431/92 gjorde Tyskland (med stöd av brittiska regeringen) gällande att den aktuella utbyggnaden av ett värmekraftverk med 500 MW var en ändring av en befintlig anläggning och att det därmed inte fanns något obligatoriskt krav på miljökonsekvensbedömning. Domstolen fann att direktivets krav på obligatorisk miljökonsekvensbedömning av värmekraftprojekt på 300 MW eller mer skall tolkas så att kravet gäller oberoende av om det gäller ett självständigt projekt eller inte, om det utgör en utbyggnad av en befintlig anläggning eller om det finns ett funktionellt samband med den befintliga anläggningen.

I målet C-72/95 fastslog domstolen att vad som i direktivet sägs om ändringar av projekt, även skall tillämpas på projekt enligt bilaga II.

Vidare har domen i målet C-392/96 lett till att sammanläggning med andra projekt införts som ett urvalskriterium i bilaga III. I det målet uttalade domstolen att reglerna inte får kringgås genom att projekten delas upp i mindre delar för vilka kraven inte gäller.

Flera av domarna behandlar frågor som gäller hur medlemsstaterna infört och tillämpat bestämmelserna om urvalet av vilka projekt i bilaga II som skall bli föremål för en miljöbedömning. Kommissionen konstaterar (Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning och inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG], den 23 juni 2003, s. 28) att även om åtskilligt i MKB-direktivet ger utrymme för egna avgöranden vid tillämpningen, har domstolen på ett antal punkter begränsat den frihet medlemsstaterna har. Domstolens avgöranden innebär i praktiken att alla bilaga II-projekt skall genomgå ett urvalsförfarande där man avgör om det krävs en miljöbedömning enligt direktivets regler eller inte. Urvalsförfarandet kan basera sig endera på fastställda gränser eller på en bedömning från fall till fall. I avsnitt 2.3.4 redovisas något om hur urvalsförfarandet utformats i några andra länder som tillämpar MKB-direktivet.

I målen C-72/95, C-435/97 och C-287/98 har domstolen behandlat frågor om förhållandet mellan MKB-direktivet och nationell rätt. En fråga har gällt MKB-direktivets direkta effekt, dvs. om bestäm-

melserna kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar även om de inte genomförts på ett korrekt sätt i den nationella lagstiftningen.

Domarna i de tre målen har visat att kravet på att utföra en miljökonsekvensbedömning har direkt effekt i betydelsen att enskilda kan åberopa det inför nationella domstolar oavsett om direktivet överhuvudtaget är genomfört i nationell lagstiftning eller om det är felaktigt genomfört. Nationella domstolar är också skyldiga att när den nationella lagen så medger kontrollera förvaltningsmyndigheternas tillämpning av direktivet, även om det inte yrkats av parterna. (Se Said Mahmoudi, *The EC Court Practice Relating to Environmental Impact Assessment*, Fågelperspektiv på rättsordningen, Vänbok till Staffan Westerlund, s. 500 f)

2.2 Nuvarande svenska bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning

2.2.1 Miljöbalkens regler och anknytningen till andra lagar

Regler om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag finns i 6 kap. miljöbalken. Där anges bland annat i vilka fall det krävs miljökonsekvensbeskrivningar och syftet med sådana. Där finns också regler om de samråd som krävs vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar samt krav på vad miljökonsekvensbeskrivningarna skall innehålla. Bestämmelserna i 6 kap. reglerar den första delen av miljöprövningsprocessen, fram till dess ansökan med miljökonsekvensbeskrivning ges in till tillståndsmyndigheten. Den andra delen av prövningsprocessen, från ingivandet av ansökan till och med ett avgörande, regleras när det gäller mål och ärenden enligt miljöbalken genom bestämmelser i 16–25 kap. miljöbalken.

Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar finns också i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Som ledning för tillämpningen av reglerna har Naturvårdsverket givit ut allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar. Många myndigheter och organisationer har också givit ut handböcker och publikationer för att underlätta tillämpningen.

Regelsystemet beskrivs närmare nedan. Ett översiktligt schema över hela processen – från det första samrådet till beslut i första instans – för mål och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken finns i bilaga 2. Den första delen av processen – ovanför den streckade

linjen i bilaga 2 – avser framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Därefter följer tillståndsprövningen.

När fordras en miljökonsekvensbeskrivning?

Av 6 kap. 1 § miljöbalken framgår att det skall ingå en miljökonsekvensbeskrivning i alla ansökningar enligt miljöbalken om tillstånd till miljöfarliga verksamheter (9 kap.), vattenverksamheter (11 kap.) och täkter (12 kap.). En sådan beskrivning skall också finnas vid regeringens tillåtlighetsprövning (17 kap.) och vid ansökningar om tillstånd till verksamheter och åtgärder som påverkar miljön i Natura 2000-områden (7 kap 28 a §).

Regeringen har rätt att föreskriva undantag från bestämmelsen, liksom att föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas i ytterligare fall. Undantag har meddelats genom förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar där det anges att tillstånd att inrätta avloppsanordningar för vattentoaletter, tillstånd till värmepumpar, tillstånd till vissa verksamheter som främst kan innebära olägenheter för människors hälsa samt tillstånd till viss markavvattning inte fordrar miljökonsekvensbeskrivning. Utökningar jämfört med lagtexten har gjorts genom förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd och genom förordningen om täkter och anmälan för samråd. Där anges att anmälningsärenden som gäller miljöfarlig verksamhet (9 kap. 6 §) respektive samråd om verksamheter som kan ändra naturmiljön (12 kap. 6 §) skall innehålla miljökonsekvensbeskrivningar i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet.

Förutom vid prövningar enligt miljöbalken skall miljökonsekvensbeskrivningar också upprättas vid prövning enligt ett antal andra lagar. I flera av dessa anges att bestämmelser i 6 kap. miljöbalken skall tillämpas. Det innebär att den första delen av processen, framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen, är helt eller delvis lika vid tillståndsprövning enligt miljöbalken och enligt dessa lagar.

Följande tabell visar vilka lagar som anknyter till miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar, vilka typer av prövningar som då avses och vilka av reglerna i 6 kap. som skall tillämpas enligt respektive lag.

<i>lagrum</i>	<i>typ av prövning, bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar</i>
6 kap. 5 a § luftfartslagen (1957:297)	tillståndsprövning av allmänna flygplatser (6 kap. 3 §, 4 § tredje stycket, 5–8 §§ och 10–12 §§ miljöbalken skall tillämpas, MKB:n skall godkännas av länsstyrelsen före ansökan om tillstånd)
3 a § lagen (1966:314) om kontinentalsockeln	prövning av tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)
14 a §, 15–18 §§ väglagen (1971:948)	prövning av ärenden enligt väglagen (6 kap. 3 §, 4 § första och tredje styckena, 5–7 §§, 8 § första stycket och 10–12 §§ miljöbalken skall tillämpas, MKB:n skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i vägutredning)
4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar	koncessionsprövning av rörledningar för transport av fjärrvärme eller av råolja eller produkt av råolja eller av annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)
1 b § lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn	prövning av ärenden om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn (6 kap. 3 §, 4 § första och tredje styckena, 5–8 §§ och 10–12 §§ skall tillämpas, MKB:n skall godkännas av berörda länsstyrelser innan beslut)
5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	prövning av tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)
7 § lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter	koncessionsprövning avseende undersökning eller bearbetning av fyndigheter av torv (avser endast torv för energiändamål) (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)
22 a § strålskyddslagen (1988:220)	tillståndsprövning i olika fall som syftar till skydd mot skadlig verkan av strålning (regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt lagen skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.)
4 kap. 2 § minerallagen (1991:45)	koncessionsprövning avseende bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen (6 kap. 3§, 7§ 8 § första stycket och 9–12 §§ miljöbalken skall tillämpas)
6 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	prövning av tillstånd att utvinna andra naturtillgångar än vad som gäller fiske eller vad som följer av kontinentalsockellagen i Sveriges ekonomiska zon (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)
2 kap. 1 §, 1a §, 2 §, 7 § 8 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg	planläggning av järnväg och prövning av ärenden om byggande av järnväg (6 kap. 3 §, 4 § första och tredje styckena, 5–7 §§, 8 § första stycket och 10–12 §§ miljöbalken skall tillämpas, MKB:n skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i järnvägutredning)
2 kap. 8 a § ellagen (1997:857)	prövning av frågor om meddelande av nätkoncession för linje (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)
2 kap. 6 § naturgaslagen (2000:599)	koncessionsprövning av naturgasledningar och naturgaslager (6 kap. miljöbalken skall tillämpas)

Även i andra lagar än de som angivits ovan finns krav på miljökonsekvensbeskrivningar, dock utan att det gjorts någon koppling till miljöbalkens bestämmelser.

I lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar anges att när en allmän va-anläggning eller en utvidgning av en sådan planeras, skall huvudmannen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning om anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av den inverkan anläggningen har på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna (12 a §).

I plan- och bygglagen finns krav på att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i samband med upprättandet av en detaljplan om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön. Miljökonsekvensbeskrivningen skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser (5 kap. 18 §).

Förklaringen till varför det i plan- och bygglagen och i lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar inte finns någon hänvisning till miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar står att finna i propositionen till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 280) samt i den proposition som gäller följdlagstiftning till miljöbalken (prop. 1997/98:90). Där framhålls att miljöbalkens bestämmelser i första hand är inriktade på verksamheter och projekt där den planerade verksamheten för vilken tillstånd söks är känd till sin art och omfattning när miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas. När det gäller exempelvis detaljplaner enligt plan- och bygglagen är det ofta inte känt i detalj vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till planområdet. Regleringen kan därför behöva utformas på annat sätt. Den närmare regleringen av ett system med miljökonsekvensbeskrivningar för fysisk planering behöver alltså enligt propositionen anpassas till de förhållanden som gäller för den.

Utformningen av miljökonsekvensbeskrivningar enligt plan- och bygglagen har aktualiserats genom EG:s SMB-direktiv. Det finns stora likheter mellan miljökonsekvensbedömningar för planer och program enligt SMB-direktivet och miljökonsekvensbedömningar för projekt enligt MKB-direktivet, både när det gäller innehållet och förfarandet för framtagandet. I delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70) har PBL-

kommittén lämnat förslag till lagstiftningsåtgärder för att genomföra det direktivet i svensk lagstiftning. Förslaget innebär ändringar i 6 kap. miljöbalken med ändrade underrubriker, tillägg till vissa av de nuvarande paragraferna, omnumrering av vissa paragrafer samt nya bestämmelser i kapitlets slut om miljökonsekvensbedömningar av planer och program, miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program, uppföljning av miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program och information om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program. Enligt förslaget skall uppgiften att ange vilka planer och program som skall omfattas delegeras till regeringen.

För att träffas av kraven i SMB-direktivet skall det vara fråga om sådana planer eller program, och ändringar av dem, som krävs i lagar och förordningar och som utarbetas eller antas av myndigheter eller som utarbetas av myndigheter för att sedan antas av regering eller riksdag. Enligt en inventering PBL-kommittén gjort finns planer och program som uppfyller dessa kriterier bland annat i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., väglagen och plan- och bygglagen. Till dess regeringen med stöd av den föreslagna delegeringen utarbetat förordningar, är det dock osäkert inför vilka slag av planer och program det kommer att krävas miljökonsekvensbedömningar.

Det finns också andra lagar än de som nämnts ovan där det ställs krav på olika slag av analyser med avseende på effekterna för miljön, utan att det krävs någon miljökonsekvensbeskrivning eller görs någon koppling till miljöbalkens bestämmelser i detta avseende.

Skogsvårdslagen anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag skall göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön (32 §). På motsvarande sätt anges i fiskelagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag skall finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön (20 §). Likartade bestämmelser finns också i lagen om kommunal energiplanering.

Även inom miljöbalken finns i vissa sammanhang krav på analyser med avseende på miljöeffekter, utan att dessa krav kopplats till bestämmelserna i 6 kap. Exempelvis ställer miljöbalkens regler i 13 kap. om genteknik långtgående krav på utredning av vilka hälso- och miljöskador som genetiskt modifierade organismer kan orsaka.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning

Enligt 6 kap. 3 § miljöbalken är syftet med en miljökonsekvensbeskrivning att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, och dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en verksamhet som avses i Sevesolagen är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.

I förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s. 272) framhålls att syftet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning är att ge ett bättre underlag för ett beslut. Miljökonsekvensbeskrivningen skall ingå som en del i beslutsunderlaget och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med naturresurser. För att uppnå syftet måste frågorna om påverkan på miljön komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Den allmänhet som berörs av den planerade verksamheten skall också på ett tidigt stadium ges möjlighet att påverka arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar.

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och i en tillståndsansökan enligt miljöbalken

Kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla anges i 6 kap. 7 § miljöbalken. Av den bestämmelsen framgår att miljökonsekvensbeskrivningen för en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 6 kap. 3 §, däribland

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,

3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

När det gäller verksamheter eller åtgärder som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall miljökonsekvensbeskrivningen innehålla vad som angivits ovan i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. I dessa fall talar man ibland om "liten MKB" till skillnad från en fullständig eller "stor MKB" som alltså krävs för verksamheter som antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För verksamheter eller åtgärder som enligt 7 kap. 28 a § skall tillståndsprövas på grund av den påverkan de har på Natura 2000-områden räcker det att miljökonsekvensbeskrivningen innehåller de uppgifter som behövs för den prövningen.

Sedan miljökonsekvensbeskrivningen tagits fram sker den fortsatta miljöprövningen enligt olika lagbestämmelser beroende på vad det är fråga om för slag av verksamhet. För verksamheter som efter det att miljökonsekvensbeskrivningen tagits fram tillståndsprövas enligt miljöbalken ställs också krav på vad ansökan skall innehålla i 22 kap. 1 §. Där anges att en ansökan skall innehålla

1. ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
2. uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,
3. en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4–6 §§,
4. förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,

5. förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
6. i fråga om tillstånd att anlägga, driva eller ändra en verksamhet, en säkerhetsrapport i de fall det finns skyldighet att upprätta en sådan enligt lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
7. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–6.

I mål om vattenverksamhet skall ansökan dessutom innehålla vissa specificerade uppgifter som främst fordras för den prövning av ersättningsfrågor och andra frågor av civilrättslig natur som sker i dessa mål.

Förfarandet vid framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning

Som ett första steg vid tillstånds- eller tillåtighetsprövning enligt miljöbalken skall sökanden enligt 6 kap. 4 § tidigt samråda med länsstyrelsen och med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. Sökanden skall inför det tidiga samrådet lämna uppgifter om verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan, men samrådet skall ske innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas.

Efter det tidiga samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Inför det beslutet skall länsstyrelsen begära in ett yttrande från tillsynsmyndigheten om den inte själv har ansvar för tillsynen.

I förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar finns underlag för länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. I bilaga 1 till förordningen finns uppräknat verksamheter som alltid skall antas medföra betydande miljöpåverkan. I bilaga 2 finns angivet kriterier som skall tillämpas vid bedömningen av om dels andra verksamheter eller åtgärder, dels ändringar av verksamheter på bilaga 1 kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Om länsstyrelsen beslutar att en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall sökanden genomföra ett utökat samråd om dess lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt om utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Sökanden skall då samråda med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer

som kan antas bli berörda. Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, skall den berörda staten och allmänheten där ges möjlighet att delta i det utökade samrådet. Därefter skall sökanden upprätta en fullständig miljökonsekvensbeskrivning, en ”stor MKB”.

Om länsstyrelsen efter det tidiga samrådet i stället beslutar att en verksamhet eller åtgärd inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ställs inte krav på ytterligare samråd. Sökanden kan då direkt upprätta en miljökonsekvensbeskrivning anpassad efter förhållandena, en ”liten MKB”.

Förfarandet vid tillståndsprövning enligt miljöbalken

Förfarandet vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen är gemensamt för flera lagar, medan förfarandet därefter skiljer sig åt. Vid tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet enligt miljöbalken följer förfarandet regler i 22 kap. miljöbalken. I 22 kap. 1 § finns punktvis angivet vad en ansökan skall innehålla. Som en av punkterna anges en miljökonsekvensbeskrivning. Andra punkter tar upp redovisningar som delvis kan överlappa vad som skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen.

Ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ges in till tillståndsmyndigheten (länsstyrelsens miljöprövningsdelegation eller miljödomstolen) som granskar om formella krav är uppfyllda och om det ingivna materialet kan ligga till grund för en prövning. Av 22 kap. 2 § och 19 kap. 5 § framgår att om tillståndsmyndigheten finner att ansökan är ofullständig, skall den förelägga sökanden att komplettera ansökan inom viss tid. Följs inte föreläggandet kan ansökan avvisas.

I många fall (se avsnitt 2.4.1) deltar remissmyndigheter vid granskningen. När det gäller ansökningar som prövas av miljödomstol kan det exempelvis vara Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden. Ansökan och miljökonsekvensbeskrivning skickas då ganska omgående till dessa myndigheter med en förfrågan om de anser att det fordras kompletteringar i något avseende. Myndigheternas svar, som oftast innehåller önskemål om kompletterande utredningar och uppgifter i en rad punkter, överlämnas till sökanden som ges tillfälle att ge in de efterfrågade kompletteringarna. Förfarandet etablerades vid prövningar enligt

den tidigare miljöskyddslagen och finns inte reglerat i miljöbalken. Det kallas ibland ”kompletteringsrunda”.

När ansökningshandlingarna – ansökan med miljökonsekvensbeskrivning – bedöms vara kompletta utfärdas en kungörelse som ger tillfälle för den som så önskar att skriftligen framföra synpunkter. Ansökningshandlingarna hålls då tillgängliga för allmänheten. (6 kap. 8 §, 22 kap. 3 och 10 §§, 19 kap. 5 §.) Tillståndsmyndigheten hämtar också in yttranden över ansökan från de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken. När det gäller mål hos miljödomstolar finns särskilda regler beträffande vilka myndigheter som får och skall delta vid prövningen. (19 kap. 4 §, 22 kap. 4 och 6 §§.)

Sökanden ges tillfälle att skriftligen bemöta de yttranden och synpunkter som givits in till tillståndsmyndigheten. Därefter kan tillståndsmyndigheten hålla ett offentligt kungjort möte med sökanden, berörda statliga och kommunala myndigheter, enskilda berörda, organisationer och allmänhet. Länsstyrelsen (miljöprövningsdelegationen) skall på detta sätt hålla sammanträde om det behövs för utredningen i ärendet, medan miljödomstolen skall hålla huvudförhandling i målet om det inte är uppenbart onödigt. (19 kap. 4 §, 22 kap. 16 §.)

Tillståndsmyndigheten skall genom ett särskilt beslut eller – vilket är det vanligaste – i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas (6 kap. 9 §). I ett mål hos miljödomstol skall domen normalt meddelas inom två månader efter det att förhandlingen avslutats (22 kap. 21 §). Avgörandet, dvs. miljödomstolens dom eller länsstyrelsens beslut, kungörs (6 kap. 8 §).

2.2.2 Vägledning om tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar

Publikationer

Det finns ett stort antal publikationer från myndigheter, organisationer och andra som har till syfte att genom vägledning av olika slag underlätta tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar.

Vägledningsmaterialet kan vara av olika karaktär. En del material är generellt tillämpbart och kan alltså användas när det gäller olika

slag av verksamheter och olika slag av påverkan. Exempel på sådant material är förutom Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar (NFS 2001:9) även material från länsstyrelserna. Slutrapporten från "Samordningsprojektet för en enhetligare prövning och beslut i ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som prövas av miljöprövningsdelegationen" innehåller vägledning som främst riktar sig till myndigheterna. Enskilda länsstyrelser har också givit ut vägledningsmaterial som riktar sig till verksamhetsutövare inom det egna länet. Ett exempel är "MKB i Skåne. Länsstyrelsens grundsyn på arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar", som givits ut av den aktuella länsstyrelsen.

Annat material är inriktat på enbart vissa slag av påverkan. Flera sektorsmyndigheter har givit ut publikationer som avser att belysa miljökonsekvensbeskrivningar ur den egna sektorns perspektiv. Exempel på detta är Socialstyrelsens rapport Hälsa i miljökonsekvensbeskrivningar, Räddningsverkets Olycksrisker och MKB samt Riksantikvarieämbetets Kulturvärden och MKB.

Det finns också branschriktat vägledningsmaterial som riktar sig enbart till vissa typer av verksamheter. Sådant material kan ha givits ut av myndigheter eller branschorganisationer. Exempelvis har Naturvårdsverket skickat på remiss Handbok med allmänna råd – hamnar, medan Vägverket har givit ut en handbok i flera delar med titeln Handbok. Miljökonsekvensbeskrivning inom vägsektorn. Energimyndigheten har publicerat MKB för små vattenkraftverk och Svensk Energi Miljökonsekvensbeskrivningar för kraftledning. Lantbrukarnas riksförbund har givit ut skriften Miljöbalkens miljökonsekvensbeskrivning – Lantbruk och Grus- och Makadamföreningen (numera Sveriges Bergmaterialindustri) har givit ut MKB för bergmaterialindustrin.

I en rapport IVL tagit fram för Naturvårdsverkets räkning (Annika Svensson och Gun Lövblad, Användning och behov av vägledningsmaterial för miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken, L 03/07) finns bland annat en mer utförlig inventering av vägledningsmaterial.

Domar

Det finns några exempel på domar från miljödomstolarna som ger vägledning för tillämpningen av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar.

Miljööverdomstolen har konstaterat att en upprättad miljökonsekvensbeskrivning utgör en processförutsättning för en ansökan och har fastställt beslut från miljödomstolar om att avvisa ansökningar med miljökonsekvensbeskrivningar som varit så bristfälliga att de inte kunnat ligga till grund för prövning. I ett fall som avsåg tillstånd till vindkraftverk bestod bristerna i att utökad samråd inte genomförts enligt länsstyrelsens anvisningar (MÖD, SM 4, den 13 februari 2002). I ett annat fall som gällde lagligförklaring av en damm för vattenreglering saknades en miljökonsekvensbeskrivning, trots att sökanden förelagts att komplettera handlingarna med en sådan (MÖD, beslut den 31 mars 2003).

Miljööverdomstolen har understrukit att om miljödomstolen finner att en ansökan är ofullständig, skall den i första hand förelägga sökanden att avhjälpa bristen. I ett mål som gällde bortledning av vatten för bevattningsändamål hade inget tidigt samråd genomförts och det saknades också en miljökonsekvensbeskrivning. Miljödomstolen hade avvisat ansökan, men Miljööverdomstolen fann vid sin prövning att eftersom det var fråga om en verksamhet där endast mindre påverkan på miljön kunde antas uppkomma och där verksamheten också pågått en längre tid utan klagomål, borde bristen kunna avhjälpas trots att ansökan givits in. Miljööverdomstolen fann att miljödomstolen genom ytterligare förelägganden borde ha försökt att få till stånd en godtagbar miljökonsekvensbeskrivning och återförvisade målet till miljödomstolen (MÖD, SM 11, den 22 maj 2002).

Miljööverdomstolen har också i några fall tagit ställning till frågor som gällt innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. Domstolen har i ett av målen uttalat att vid bedömningen av vilka krav som kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning, bör utgångspunkten vara att beskrivningen skall kunna tjäna som ett fullödigt beslutsunderlag i det aktuella målet. Miljööverdomstolen har i sina överväganden i det målet också vägt in kostnaderna för en utredning i förhållande till nyttan (MÖD, DM 15, den 28 februari 2002). I ett annat mål har Miljööverdomstolen konstaterat att beskrivningen av det så kallade 0-alternativet var otillräcklig och att det fanns otillräckliga uppgifter för att bedöma verksamhetens inverkan på det Natura 2000-område där den var belägen och där en utbyggnad planerades. Målet återförvisades till miljödomstolen (MÖD, SM 42, den 15 november 2002).

Sammanfattningsvis kan nog den slutsatsen dras att höga krav ställts på både innehållet i och förfarandet för framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

2.3 Miljökonsekvensbedömningar i andra länder

I detta avsnitt redovisar vi hur systemet för miljökonsekvensbedömning är utformat i några andra länder och jämför det svenska systemet med vad som gäller i dessa och enligt EG-direktiv. Syftet har varit att få erfarenheter från andra lösningar inför våra förslag till ändringar. Vi har då främst varit intresserade av förhållandena i länder som också tillämpar EG-rätten.

Redovisningarna bygger på uppgifter från besök vid myndigheter i Finland, Danmark och Nederländerna samt på litteraturuppgifter. I Finland har vi besökt Norra Finlands miljötillståndsverk i Uleåborg och förvaltningsdomstolen i Vasa. I Danmark har vi träffat företrädare för arealkontoret (planmyndigheten) och industrikontoret vid Fyns amt i Odense. I Nederländerna har vi besökt MKB-kommissionen i Utrecht samt Provincie Zuid Holland i den Haag.

Underlag för jämförelserna mellan olika länder har också hämtats från Nordiska Rådets rapport A Comparative Study of Nordic EIA Systems, Similarity and differences in National Implementation, Nordregio R2001:1 samt från Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG), den 23 juni 2003.

2.3.1 Finland

Prövningsorganisationen

Sedan den miljörechtsreform som genomfördes år 2000 prövas tillståndspliktiga verksamheter vid tre olika typer av administrativa myndigheter; tre miljötillståndsverk, 13 regionala miljöcentraler och ca 400 kommunala tillståndsmyndigheter. Beslut från alla dessa myndigheter överklagas direkt till förvaltningsdomstolen i Vasa som är en av åtta förvaltningsdomstolar i Finland. Beslut av

förvaltningsdomstolen i Vasa kan överklagas till Högsta Förvaltningsdomstolen. Det krävs inte prövningstillstånd i någon av dessa instanser.

Det totala antalet tillståndspliktiga anläggningar uppgår till ca 30 000 i hela landet. De fördelar sig på de olika prövningsnivåerna enligt följande, där tillståndsverken prövar de största verksamheterna och de kommunala tillståndsmyndigheterna de minsta.

miljötillståndsverken	1 500 – 2 000
de regionala miljöcentralerna	5 000
de kommunala tillståndsmyndigheterna	26 000

För vissa verksamheter fordras inte tillstånd, utan det räcker med en anmälan.

Vid prövningen av ärenden i tillståndsverken deltar minst tre och högst fem ledamöter beroende på ärendets svårighetsgrad och vilken kompetens som behövs. Ordföranden är jurist.

Civilrättsliga frågor i samband med vattenverksamheter kan prövas antingen av miljötillståndsverk/regionala miljöcentraler i anslutning till tillståndsprövningen, eller av de allmänna domstolarna efter stämning av den som lidit skada. I ärenden om miljöfarlig verksamhet prövas inte civilrättsliga frågor. Det finns ingen möjlighet för sakägare att få ersättning för rättegångskostnader vid prövningar i miljötillståndsverk eller regionala miljöcentraler.

Frågor om inlösen av mark kan prövas av myndigheterna samtidigt med tillståndsprövningen av vattenverksamheter.

Hur ser MKB- och prövningsprocessen ut?

Verksamheter som fordrar miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning prövas enligt det schema som återfinns i bilaga 4. Projekt som inte fordrar miljökonsekvensbeskrivning prövas enligt den nedre delen av schemat i bilaga 4, under den streckade linjen.

Förfarandet som sådant har stora likheter med vad som gäller i Sverige, även om antalet projekt för vilka det krävs en miljökonsekvensbeskrivning är mindre.

En skillnad i själva förfarandet ligger i att det i Finland normalt inte fattas något formellt beslut om att ett projekt innebär risk för betydande miljöpåverkan. Vilka projekt som anses innebära risk och som därmed skall genomgå en miljökonsekvensbeskrivning

följer direkt av lagstiftningen. Det tidiga samrådet är i stället inriktat på vad miljökonsekvensbeskrivningen i det aktuella fallet skall innehålla och vilken omfattning redovisningen skall ha. Efter det tidiga samrådet lämnar den regionala miljöcentralen (motsvarar närmast länsstyrelsen i den svenska provningsorganisationen) ett utlåtande om MKB-programmet, det vill säga om miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning och inriktning.

När företaget sedan upprättat miljökonsekvensbeskrivningen och hållit samråd enligt programmet, lämnar den regionala miljöcentralen också ett utlåtande om den färdigställda miljökonsekvensbeskrivningen. Utlåtandet offentliggörs och lämnas in till tillståndsmyndigheten tillsammans med ansökan. Det är inte bindande i fortsatta provningsprocessen.

Tillståndsmyndigheten – som i Finland oftast är miljötillståndsverket när det gäller projekt av den storleken att det fordras en miljökonsekvensbeskrivning – är skyldig att hämta in den information som fordras för provningen i varje enskilt fall, och på samma sätt som i Sverige sker så kallade kompletteringsrundor hos tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten ser alltså till att beslutsunderlaget är tillräckligt, men granskar inte att MKB-processen utförts korrekt.

För vilka verksamheter fordras MKB?

Projekt som fordrar en miljökonsekvensbeskrivning finns uppräknade i en lista i lagstiftningen. Listan baserar sig i huvudsak på bilaga I till EG:s MKB-direktiv och upptar alltså olika slag av projekt och verksamheter som i Sverige klassificeras som miljöfarliga verksamheter, vattenverksamheter, infrastrukturprojekt och täkter. Storleksgränserna för när ett projekt fordrar miljökonsekvensbeskrivning ansluter också i de flesta fall till vad som anges i bilaga I till MKB-direktivet.

Projekt som inte finns upptagna på listan, kan bli föremål för miljökonsekvensbeskrivning efter beslut av miljöministeriet (eller i vissa fall handels- och industriministeriet) i enskilda fall. Om en myndighet med utgångspunkt från vissa kriterier som finns angivna i förordningen (motsvarande bilaga III till MKB-direktivet) anser att ett MKB-förfarande i ett enskilt fall skall tillämpas på ett projekt, skall myndigheten göra en framställan om detta till ministeriet.

Vid ändringar av verksamheter skall MKB-förfarandet tillämpas när det är fråga om en väsentlig ändring som sannolikt föranleder betydande skadliga miljökonsekvenser, jämförbara med konsekvenserna av de projekt som anges i listan som anger projekt med obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning. Som ett exempel bedömer miljö-tillståndsverket i Uleåborg att en ny pappersmaskin vid ett befintligt pappersbruk skulle innebära krav på en miljökonsekvensbeskrivning. För verksamheter som genomgått en prövning enligt vad som krävs enligt IPPC-direktivet och där en utökad produktion inte leder till ökade föroreningar kan man tillämpa ett enklare förfarande.

Alla villkor måste omprövas efter tio år, även om själva tillståndet inte är tidsbegränsat. Verksamhetsutövaren måste själv ge in en ansökan inför omprövningen.

Det är en mycket liten andel av de tillståndsprövningar som genomförs i Finland på olika nivåer som gäller projekt av den storleken att det fordras en miljökonsekvensbeskrivning.

Landets egna synpunkter på systemet

Tillståndsverket i Uleåborg har inga negativa synpunkter på det finska förfarandet med framtagande av miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning. Det har inte heller framförts kritik till tillståndsverket från företagen beträffande den tid processerna tar, eller på att antalet samrådstillfällen skulle vara för många.

2.3.2 Danmark

Prövningsorganisationen

Det danska systemet skiljer sig väsentligt från det svenska. Stora projekt fordrar dels ett tillägg till regionplan och dels ett miljögodkännande. Framtagandet och bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen sker i samband med tillägget till regionplanen och alltså inom ramen för den fysiska planeringen. I grova drag sker hela lokaliseringssprövningen inom planarbetet, medan miljöprövningen är inriktad på villkor för verksamheten i syfte att begränsa utsläpp och andra störningar. Det är myndigheten, inte verksamhetsutövaren, som tar fram miljökonsekvensbeskrivningen.

En regionplan gäller ett helt amt (län) till skillnad från kommunplaner och lokalplaner och det är amtet (motsvarar länsstyrelsen)

som är ansvarig myndighet för den. En regionplan förnyas vart fjärde år. Planerna för de allra största projekten som gäller flera amt prövas av ministeriet.

Ett stort antal typer av projekt fordrar förprovning i form av ett miljögodkännande. Stora verksamheter (bland annat de flesta verksamheter som omfattas av IPPC-direktivet) prövas av amten och mindre av kommunerna. Totalt i Danmark finns det ca 6 550 verksamheter som fordrar miljögodkännande av amt eller kommun, varav 1 250 är IPPC-verksamheter. För de mindre verksamheterna (ca 13 000 totalt i Danmark) finns också ett anmälningsförfarande hos kommunerna.

Processen för regionplanetillägg löper parallellt med den för miljögodkännandet så att besluten kan meddelas samtidigt. Frågorna hanteras internt av olika kontor – enheter – inom amtet.

Amtets beslut om tillägg till regionplan överklagas till Naturklagenævnet medan beslutet om miljögodkännande kan överklagas till Miljøstyrelsen och vidare till Miljøklagenævnet som båda är förvaltningsmyndigheter. Miljøklagenævnet har en sammansättning som liknar den hos en svensk miljödomstol.

Amtets industrikontor med ca 20 anställda ansvarar för både miljögodkännanden och tillsyn.

Civilrättsliga frågor behandlas inte vid miljöprövningen. Det finns möjlighet för enskilda att ställa krav på ersättning vid allmän domstol, men den möjligheten utnyttjas i mycket liten utsträckning. Frågor som gäller vattendrag prövas helt skilt från miljöstörande verksamheter.

Hur ser MKB- och prövningsprocessen ut?

De verksamheter som fordrar miljökonsekvensbeskrivningar prövas enligt schemat i bilaga 5. Där visas också processen för miljögodkännande.

Processen för miljögodkännande är enkel. Ansökan ges in till amtet som upprättar ett utkast till avgörande och förhandlar med sökanden innan beslutet fattas. För IPPC-verksamheter görs utkastet till beslut tillgängligt för allmänheten (bland annat på amtets hemsida). Det finns i övrigt inte några krav på att allmänheten skall kunna delta i processen förrän beslutet fattats. Då kungörs det och allmänheten, inklusive vissa organisationer, har möjlighet att överklaga.

Miljögodkännandet är inriktat på villkoren för verksamheten. För IPPC-verksamheter gäller strängare krav på exempelvis tillämpning av BAT (best available technology) än för andra verksamheter. Till stöd för besluten finns branschriktade vägledningar från Miljøstyrelsen. Det finns också generella föreskrifter som gäller hela branscher.

För IPPC-verksamheterna gäller att miljögodkännandet skall revideras åtta år efter det första beslutet. Detta sker på myndighetens initiativ och förhandlingarna inleds ca ett år innan det nya beslutet skall fattas. Ofta bjuder myndigheten in till ett möte med verksamhetsutövaren och redovisar på vilka sätt man anser att villkoren behöver ändras. Följande revisioner av miljögodkännandena sker med tio års intervall.

Ändringar av verksamheter som innebär ökade störningar eller ökad kapacitet fordrar nytt miljögodkännande. Det är mycket vanligt att det sker i form av ett tillägg till tidigare miljögodkännande. Den återkommande revisionen syftar bland annat till att få ett nytt samlat dokument med alla aktuella gällande villkor.

Till den danska planlagen finns en kungörelse som innehåller bilagor motsvarande bilagorna I och II i MKB-direktivet, dvs. projekt för vilka miljökonsekvensbedömning är obligatorisk respektive projekt för vilka det fordras en bedömning av om en miljökonsekvensbedömning skall ske.

För projekt som fordrar en miljökonsekvensbedömning fordras ett tillägg till regionplanen. Förfarandet vid beslut om regionplanetillägg är inriktat på lokaliseringen av verksamheten, medan frågor om utsläpp och liknande behandlas översiktligt.

Verksamhetsutövaren ger in en projektskiss till amtet som sammanställer och trycker en folder om projektet och om att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Denna hålls offentligt tillgänglig (delas ut på bibliotek, i brevlådor m.m.) i minst två veckor. Ibland hålls ett offentligt sammanträde under denna tid. Allmänheten har under perioden möjlighet att komma med synpunkter på vad miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla och på projektet som sådant. Detta inledande steg – idéfasen – skall ge en uppfattning om de kringboendes inställning. Den efterföljande handläggningen anpassas med hänsyn till detta.

Därefter vidtar en arbetsfas då projektet anpassas enligt synpunkterna och en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Det är amtet som upprättar miljökonsekvensbeskrivningen med hjälp av material från verksamhetsutövaren. För att amtet skall inleda

arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning, fordras att man kan bedöma att projektet kommer att kunna godtas. Ansökan kan alltså avslås på ett tidigt stadium av processen. Tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen utarbetas ett förslag till tillägg till regionplanen.

Förslaget till tillägg i regionplanen, miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till miljögodkännande ställs gemensamt ut i minst 8 veckor. Under den tiden sker annonsering om projektet och eventuellt ett offentligt möte och allmänhet, organisationer samt myndigheter kan framföra synpunkter. Amtet tar ställning till de synpunkter som kommit fram och avslår ansökan eller fattar beslut om regionplanetillägget.

Fyns amt som är ganska stort, har svinuppfödning som en viktig näring. Hittills har det bara förekommit två fall med miljökonsekvensbedömning enligt ovan som inte gällt svinuppfödning. Det stora antalet ärenden som behandlas vid myndigheten gäller screening; dvs. bedömning av om det fordras en miljökonsekvensbedömning. Dessa utmynnar oftast i ett beslut om att det inte fordras någon sådan. Det beslutet offentliggörs i samma kungörelse som beslutet om miljögodkännande.

Beslut om att miljökonsekvensbedömning inte fordras överklagas liksom beslutet om regionplanetillägg till Naturklagenævnet. Ett gemensamt beslut om miljögodkännande och om att miljökonsekvensbeskrivning inte fordras innehåller alltså dubbla besvärshänvisningar; dels till Miljøstyrelsen och dels till Naturklagenævnet.

Landets egna synpunkter på systemet

Det finns kritik från verksamhetsutövarna i Danmark som gäller handläggningstiderna och det pågår en översyn av möjligheterna att effektivisera prövningen. Några frågor man särskilt undersöker är möjligheterna att snabbare få fram screeningavgöranden, dvs. beslut om betydande miljöpåverkan, särskilt beträffande djurhållning. Man överväger att införa förenklade checklistor till stöd för screeningen. Överprövningen anses också för komplicerad med alltför långa prövningstider. Ett överklagningsärende brukar ta ca ett år. Man har diskuterat att införa en avgift på ca 500 kr för att få överklaga.

Vidare överväger man ett enklare förfarande för miljögodkännande med utvecklade blanketter och lathundar för ett 20-tal branscher med mindre verksamheter (inte IPPC-verksamheter).

2.3.3 Nederländerna

Hur ser MKB- och prövningsprocessen ut?

Verksamheter som fordrar miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning prövas enligt det schema som återfinns i bilaga 6. Förfarandet med framtagande av miljökonsekvensbeskrivning utgör den första delen, ovanför den streckade linjen i schemat, och därefter följer tillståndsprövningen.

Den nederländska prövningsordningen skiljer sig i många delar från vad som gäller i Sverige. Några drag som särskilt utmärker det nederländska systemet är förekomsten av den särskilda MKB-kommissionen, samordningen av fysisk planering, prövning av infrastrukturprojekt och miljöprövning samt förekomsten av tidsgränser i olika prövningssteg.

MKB-kommissionen är ett statligt oberoende organ. Den lämnar råd beträffande miljökonsekvensbeskrivningen till tillståndsmyndigheten, men det är tillståndsmyndigheten som fattar besluten. Kommissionen lämnar råd i två olika omgångar under prövningsprocessen, före och efter det att en miljökonsekvensbeskrivning upprättats. Innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättats lämnar kommissionen råd om vad som bör krävas beträffande innehåll och omfattning, dvs. den vägledning som sökanden skall ges av tillståndsmyndigheten. När miljökonsekvensbeskrivningen är färdig granskas den också av kommissionen som då lämnar råd om hur tillståndsmyndigheten skall bedöma dess kvalitet.

MKB-kommissionen behandlar alla miljökonsekvensbeskrivningar som krävs för olika slag av projekt i Nederländerna, dvs. både stora industriprojekt och infrastrukturprojekt. Kommissionen tillämpar också samma förfarande för fysisk planering och annan planering med betydelse för miljöområdet, exempelvis nationell avfallsplanering. På detta sätt har man följaktligen redan börjat tillämpa strategiska miljökonsekvensbedömningar.

Kommissionen sätts samman individuellt för varje projekt och brukar bestå av 2–9 personer. Den leds av en av åtta fast anställda ordföranden och består i övrigt av ett antal experter med kompetens från de miljöområden som har störst betydelse i det aktuella fallet. Totalt finns det ca 400 experter, verksamma inom olika sektorer i samhället, tillgängliga för den uppgiften. Den fast anställda personalen vid kommissionen uppgår till 30–40 personer, varav ca hälften är tekniska sekreterare och hälften administrativ personal.

Förutom att fysisk planering, infrastrukturfrågor och miljöprövning är samordnade genom att MKB-kommissionen behandlar alla projekt av dessa slag där det fordras miljökonsekvensbeskrivningar, finns det också en samordning när det gäller myndighetsorganisationen. I alla dessa typer av frågor är det samma myndigheter som fattar beslut i första instans. Beroende på projektets omfattning sker alltså prövningen av frågor om både fysisk planering, infrastrukturprojekt och tillstånd till miljöfarliga verksamheter i regeringen, provinsen eller kommunen. Besluten överprövas i en nationell förvaltningsdomstol som är gemensam för de miljöanknutna frågorna.

Lokaliseringsprövning av industriella verksamheter sker i stor utsträckning genom planlagstiftningen. Industriområdena klassificeras i fem klasser beroende på miljöpåverkan från de verksamheter de är avsedda för. Om en industriverksamhet söker tillstånd i enlighet med klassificeringen, görs ingen ytterligare lokaliseringsprövning vid miljöprövningen. (En noggrannare beskrivning av kravet på alternativredovisning i nederländsk rätt finns i avsnitt 2.6.9.)

På det sätt som framgår av bilaga 6 innehåller den nederländska lagstiftningen tidsgränser för de olika stegen i processen. Om tidsgränserna inte hålls riskerar myndigheterna att få betala vite eller skadestånd. Tidsförskjutningar till följd av att sökanden lämnat ofullständiga uppgifter eller gjort ändringar i projektet räknas inte in i tidsberäkningen.

Systemet karaktäriseras av samförståndslösningar, och det förekommer i stor utsträckning informella kontakter mellan sökanden och myndigheterna. På begäran, eller då det behövs för utredningen, håller tillståndsmyndigheten möte med allmänheten. I tillståndsmyndighetens process ingår inte några gemensamma sammanträden med företrädare för både sökanden, myndigheter och allmänhet.

För vilka verksamheter fordras MKB?

Projekt och planer för vilka miljökonsekvensbeskrivningar är obligatoriska är upptagna på en särskild lista ("C-listan"). Den omfattar både detaljplaner, andra typer av planer som avfalls- och energiplaner, infrastrukturprojekt samt industriprojekt och är avsedd att täcka alla de verksamheter som är upptagna på bilaga I i MKB-direktivet, det vill säga aktiviteter som alltid skall antas medföra betydande miljöpåverkan. Den täcker också flera av de verksam-

heter som upptas i bilaga II (för vilka en bedömning av om de medför betydande miljöpåverkan är nödvändig). Några exempel på projekt som är upptagna på listan och som alltid fordrar miljökonsekvensbeskrivning är följande.

- uppförandet av en integrerad kemisk anläggning för produktion av läkemedel genom biologiska eller kemiska processer
- ändring eller utvidgning av en kanal för flodvatten på mer än 5 km
- ändring eller utvidgning av en motorväg på mer än 10 km
- uppförande av en marina med mer än 500 båtplatser
- anläggande av en golfbana med 18 hål eller mer
- uppförande av mer än 2000 bostäder inom ett tidigare icke bebyggt område

Det finns också en lista över sådana planer och projekt för vilka tillståndsmyndigheten skall göra en bedömning av om det fordras en miljökonsekvensbeskrivning ("D-listan"). På den listan upptas exempelvis

- ändring eller utvidgning av en integrerad kemisk anläggning för produktion av läkemedel genom biologiska eller kemiska processer när kapaciteten ökar med 20 000 t/år
- ändring eller utvidgning av en kanal för flodvatten
- ändring eller utvidgning av en motorväg på mer än 5 km
- uppförande av en marina med mer än 100 båtplatser
- anläggande av en golfbana med 9 hål eller mer
- uppförande av mer än 2000 bostäder inom ett tidigare bebyggt område

Huvudprincipen är att vid ändringar och utbyggnader som är så stora att de motsvarar en ny verksamhet på C-listan (exempelvis ytterligare 500 båtplatser vid en befintlig marina) skall en miljökonsekvensbeskrivning alltid upprättas. När utbyggnaden eller ändringen motsvarar vad som anges på D-listan (exempelvis en utbyggnad av en anläggning för produktion av läkemedelssubstanser med 20 000 t/år) skall tillståndsmyndigheten bedöma om det behövs en miljökonsekvensbeskrivning eller inte.

Totalt behandlade MKB-kommissionen 150 projekt och planer under 2002, varav 25 procent var sådana som fordrade tillståndsprövning (exempelvis industriprojekt). De övriga avsåg planer och infrastrukturprojekt som fordrade andra slag av beslut. Antalet

projekt för vilka det fordras miljökonsekvensbeskrivning är alltså betydligt mindre än i Sverige.

Landets egna synpunkter på systemet

I Nederländerna pågår nu en utvärdering av MKB-förfarandet. Förfarandet infördes ursprungligen för att ge ökad tyngd åt miljöfrågorna och man diskuterar nu att utvidga konsekvensbeskrivningen till att omfatta även sociala och ekonomiska frågor m.m. Man skall också se över förutsättningarna för att implementera SMB-direktivet, vilket mot bakgrund av att man redan arbetar enligt dessa principer bedöms vara lätt.

Andra synpunkter från MKB-kommissionen och tillståndsmyndigheten i provinsen Sydholland är att det finns behov av en ökad flexibilitet i MKB-systemet. Det finns synpunkter på att kravet på alternativredovisning borde kunna tonas ned för industriprojekt, vilket bland annat skall ses mot bakgrund av att lokaliseringssprövningen i stor utsträckning sker genom planförfarandet i Nederländerna (se även avsnitt 2.6.9 nedan). Det uppfattas då inte heller som nödvändigt att bibehålla det första steget (om miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning) för alla industriprojekt. Allmänhetens intresse är ofta begränsat i dessa fall. Det steget är däremot ofta befogat när det gäller infrastruktur och planer. Särskilt när det gäller industriprojekt anser man därmed att det borde finnas förutsättningar att integrera MKB-förfarandet bättre i prövningsprocessen i övrigt. Det är då inte heller nödvändigt att miljökonsekvensbeskrivning och ansökan utgör olika dokument.

2.3.4 Jämförelse mellan Sverige och andra nordiska länder och EU-länder

I detta avsnitt jämförs det svenska systemet för miljökonsekvensbedömning med andra länders system i några avseenden. Jämförelsen utgår från de delprocesser som EU-kommissionen identifierat i MKB-direktivet som är av störst betydelse för vår utredning, nämligen urval (screening), avgränsning (scoping) och granskning (review).

Urval (screening)

I Sverige fordrar alla verksamheter som tillstånds- eller tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken en miljökonsekvensbeskrivning. Det är dock bara de verksamheter och åtgärder som bedöms kunna medföra en betydande miljöpåverkan som kräver en fullständig miljökonsekvensbeskrivning enligt kraven i MKB-direktivet.

Urvalet av vilka verksamheter som skall genomgå en miljökonsekvensbedömning enligt direktivet sker genom länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Till stöd för sitt beslut har länsstyrelsen bland annat bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Den anger vilka verksamhetstyper som alltid skall anses kunna medföra en betydande miljöpåverkan och motsvarar därmed bilaga I till MKB-direktivet.

Sådana listor över verksamheter för vilka en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet är obligatorisk finns också i de tre länder vi besökt och de andra nordiska länderna. Sverige skiljer sig från dessa länder genom att det i Sverige ställs krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar i betydligt fler fall. Det ställs också i större utsträckning krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid ändring av verksamheter.

Följande tabell avser att belysa skillnaderna när det gäller omfattningen av de verksamheter för vilka det obligatoriskt krävs en miljökonsekvensbedömning. Några exempel på verksamheter där omfattningen anges tydligt har valts ut. Verksamheterna med de storleksgränser som anges i den första sifferkolumnen är upptagna i bilaga I till MKB-direktivet. De svenska storleksgränserna är hämtade från bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Uppgifterna för de övriga länderna har hämtats från motsvarande bestämmelser om obligatorisk miljökonsekvensbedömning enligt respektive lands regelverk. I några fall är uppgifterna inte helt jämförbara, exempelvis på grund av att det finns ytterligare kriterier utöver storleksangivelsen. Sådana uppgifter har angivits inom parentes.

	MKB-direktivet	Sverige	Finland	Danmark	Norge	Island	Nederländerna
flygplatser, banlängd [m]	2 100	1 200	2 100	(2 100)	1 600	2 100	(1 800)
avloppsreningsverk, kapacitet [pe]	150 000	2 000	100 000	150 000	150 000	50 000	150 000
förbränning av icke-farligt avfall kapacitet	100 t/d	50 t/år	100 t/d	100 t/d	100 t/d	500 t/år	100 t/d
anläggningar för kycklinguppfödning antal platser	85 000 st	40 000 st	85 000 st	(210 djur-enh.)	85 000 st	85 000 st	85 000 st

När det gäller sådana projekt som upptagits i bilaga II till MKB-direktivet – projekt som alltid skall genomgå ett urvalsförfarande där man avgör om det krävs en fullständig miljökonsekvensbedömning eller inte – har man olika praktiska lösningar i olika länder.

Det svenska systemet bygger på principen att alla verksamheter typer på MKB-direktivets bilaga II också skall vara tillståndspliktiga. När det gäller miljöfarliga verksamheter skall de finnas upptagna som A- eller B-verksamheter i bilaga till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Tillståndsplikten för andra typer av verksamheter följer ofta direkt av lagstiftningen; miljöbalken eller andra lagar. För de tillståndspliktiga verksamheterna finns också krav på att tillämpa förfarandet med framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. miljöbalken. Därav följer att länsstyrelsen skall fatta beslut om projektet kan antas innebära betydande miljöpåverkan och alltså göra den bedömning som krävs enligt direktivet. Det finns inte någon lista motsvarande bilaga II till direktivet i den svenska lagstiftningen.

När det gäller de verksamheter för vilka en fullständig miljökonsekvensbeskrivning inte är obligatorisk (verksamheter som inte finns på bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar eller ändringar av verksamheter på bilaga 1) har länsstyrelser stöd av bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Den anger kriterier för när en verksamhet skall anses kunna innebära betydande miljöpåverkan och motsvarar bilaga III till MKB-direktivet.

I Finland är urvalssystemet uppbyggt med en lista över verksamheter som obligatoriskt kräver miljökonsekvensbedömning och en lista med kriterier för när det i övriga fall krävs miljökonsekvensbeskrivning. Där fattas beslut på departementsnivå om det krävs en fullständig miljökonsekvensbedömning för en verksamhet som inte finns med på den obligatoriska listan.

I Nederländerna och Danmark finns även en motsvarighet till MKB-direktivets bilaga II i lagstiftningen och det åligger myndigheterna att med stöd av kriterier motsvarande direktivets bilaga III bedöma om enskilda verksamheter på den listan skall genomgå miljökonsekvensbedömning eller inte.

EG-kommissionen har i sin rapport konstaterat att medlemsstaterna utnyttjat den flexibilitet som MKB-direktivet medger när det gäller projekt för vilka det skall bedömas om det fordras en miljökonsekvensbedömning eller inte och att det inom unionen finns en rad olika metoder för urvalet av projekt. Många medlemsstater tillämpar vad som kallas "trafikljusmetoden" eller modifieringar av den metoden, med

- inbegripande gränsvärden/kriterier som anger i vilka fall miljökonsekvensbedömning obligatoriskt krävs
- vägledande gränsvärden/kriterier som ändå förutsätter en bedömning från fall till fall
- undantagande gränsvärden/kriterier som anger när det inte behövs någon miljökonsekvensbedömning

Kommissionen har också i sin rapport sammanställt uppgifter om antalet miljökonsekvensbedömningar per år i medlemsstaterna. I rapporten anges att siffrorna bör tolkas med varsamhet och att de visar på en bristfällig systematisk rapportering och insyn i de 15 medlemsstaterna. I vissa fall är siffrorna bara uppskattningar av verksamheten eller också återger de bara den nationella nivån och inte den regionala.

Vi konstaterar att sifferuppgifterna för Sverige inte är kommenterade i rapporten. Det framgår exempelvis inte tydligt om de avser enbart verksamheter med betydande miljöpåverkan, eller om även verksamheter som tillståndsprövas efter en "liten MKB" också ingår. Sådana oklarheter finns säkert också i uppgifterna från de andra länderna. Vi har ändå – trots osäkerheterna – valt att redovisa tabellen här eftersom den ger en tydlig bild av att kravet på miljö-

konsekvensbedömningar är stort i Sverige i förhållande till andra länder. Uppgifterna avser förhållandena efter 1999.

<i>land</i>	<i>uppskattat antal miljökonsekvensbedömningar per år</i>
Österrike	10 – 20
Belgien – Bryssel	20
Belgien – Flandern	ingen uppgift
Belgien – Vallonien	(bedöms ha ökat sedan perioden före 1999 då antalet var 63)
Danmark	100
Finland	25
Frankrike	6 000 – 7000
Tyskland	(bedöms ha ökat sedan perioden före 1999 då antalet var 1 000)
Grekland	1 600
Irland	178
Italien	ingen uppgift
Luxemburg	20
Nederländerna	70
Portugal	92
Spanien	ingen uppgift
Sverige	3 000 – 4 000
Storbritannien	500

Det svenska urvalssystemet har kritiserats av EU-kommissionen som i ett motiverat yttrande enligt artikel 226 i Romfördraget anfört att Sverige inte uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet. Bristen i systemet är att ett antal specificerade projekttyper som återfinns på bilagorna I och II till MKB-direktivet inte omfattas av reglerna i svensk lagstiftning. Exempel på projekttyper som pekas ut är omstrukturering av fastighetsbildningen på landsbygden, projekt för tätbebyggelse med byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser, skidanläggningar och vissa industriella verksamheter. I regeringens svar till kommissionen konstateras att direktivets krav inte är uppfyllda för dessa verksamheter och att de författningsändringar som behövs kommer att genomföras. I svaret anges att ändringar kommer att göras i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt i plan- och bygglagen. Ändringsarbetet pågår för närvarande.

Även om den svenska lagstiftningen behöver kompletteras med krav på miljökonsekvensbedömningar för vissa utpekade slag av verksamheter – det finns brister i vårt urvalssystem – är den

övergripande slutsatsen att det i Sverige krävs en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet i betydligt fler fall än i många andra länder. Det kan också uttryckas som att begreppet betydande miljöpåverkan i den svenska lagstiftningen även omfattar störningar av väsentligt lägre dignitet än i andra länder och i direktivet.

Avgränsning (scoping)

Avgränsningen av en miljökonsekvensbedömning syftar till att inrikta den mot de huvudsakliga eller mest betydande effekterna av en verksamhet. Enligt MKB-direktivet (artikel 5.2) har en verksamhetsutövare/exploatör rätt att få uttalanden från den behöriga myndigheten om avgränsningen av en miljökonsekvensbeskrivning innan den upprättas. Uttalandena hindrar inte myndigheten att senare kräva ytterligare uppgifter.

I Sverige finns inte något avgränsningsförfarande infört i lagstiftningen. Däremot anges i Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar att frågan bör diskuteras under det tidiga samrådet. Det anges att problemområden och behov av fördjupade studier och expertutredningar bör identifieras och att frågan om vilka alternativ som skall tas upp i miljökonsekvensbeskrivningen bör diskuteras. Vidare anges att länsstyrelsen inför eller under det tidiga samrådet bör inhämta sådan expertkunskap som saknas inom länsstyrelsen för att kunna ge lämplig vägledning. Länsstyrelsen bör enligt råden i lämplig omfattning lämna sin syn på vad miljökonsekvensbeskrivningen bör innehålla. Med hänvisning till artikel 5.2 i MKB-direktivet anges det särskilt att länsstyrelsen alltid bör yttra sig om vad miljökonsekvensbeskrivningen bör innehålla om verksamhetsutövaren begär det och i vart fall för de verksamheter som omfattas av bilaga I till direktivet. Länsstyrelsen bör samråda med verksamhetsutövaren och berörda myndigheter innan ett sådant yttrande ges.

I Finland ingår avgränsningen som ett obligatoriskt steg i förfarandet för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Man har liksom i Sverige ett tidigt samråd med myndigheter och allmänhet innan miljökonsekvensbeskrivningen upprättas, men det tidiga samrådet utmynnar i Finland i ett yttrande om uppläggning och inriktning av miljökonsekvensbeskrivningen, i stället för som i Sverige i ett beslut om betydande miljöpåverkan.

Av Nordiska rådets rapport framgår att även exploatörer i Norge och Island obligatoriskt skall redovisa ett underlag som grund för ett myndighetsuttalande om miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning.

I det danska systemet ingår också ett tidigt samråd eller en tidig utställning där myndigheten inhämtar synpunkter från myndigheter och allmänhet på bland annat innehållet i den miljökonsekvensbeskrivning som skall upprättas. Eftersom det är myndigheten som själv upprättar miljökonsekvensbeskrivningen blir det inte aktuellt med något yttrande till exploatören om avgränsningen. Däremot begär myndigheten in de uppgifter från verksamhetsutövaren som behövs för upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

I Nederländerna är det en uppgift för den särskilda MKB-kommissionen att efter samråd med allmänhet och myndigheter lämna råd till tillståndsmyndigheten om miljöprövningens omfattning och vad en miljökonsekvensbeskrivning bör innehålla. Tillståndsmyndigheten fattar sedan ett särskilt beslut om avgränsningen. Förfarandet är alltså även i Nederländerna obligatoriskt.

EG-kommissionen har i sin rapport konstaterat att det finns många former för att fastställa miljökonsekvensbeskrivningens omfattning. I ungefär hälften av medlemsstaterna är förfarandet med att fastställa miljökonsekvensbeskrivningens omfattning obligatoriskt, i övriga är förfarandet frivilligt. Det är också i ungefär hälften av medlemsstaterna (däribland Sverige) som det förekommer samråd med allmänheten vid fastställandet av miljökonsekvensbeskrivningens omfattning.

Granskning

Det ställs i MKB-direktivet inte några krav på en formell granskning av om miljöinformationen i miljökonsekvensbeskrivningen är tillräcklig som underlag för ett exploateringsbeslut.

I Sverige liksom i flertalet EU-länder är det tillståndsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att den inlämnade informationen är tillräcklig och uppfyller lagens krav. Den kompletteringsrunda (se avsnitt 2.2.1) som oftast tillämpas vid miljöprövningen, men som inte är lagreglerad, kan sägas utgöra en del av granskningen då vissa myndigheter ges tillfälle att framföra synpunkter på innehållet i ansökan och den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen. Enligt 6 kap. 9 § fordras också att tillståndsmyndigheten tar

ställning till om en miljökonsekvensbeskrivning uppfyller kraven i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet.

I några medlemsstater (bland annat Nederländerna) sker en granskning av miljökonsekvensbeskrivningen av ett oberoende expertorgan.

2.4 Erfarenheter av miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning i Sverige

För att få en uppfattning om vilka erfarenheter som hittills vunnits av miljöbalkens reglering av miljökonsekvensbeskrivningar, och för att få synpunkter på hur systemet kan förbättras, har vi ställt ett antal frågor till balkens olika aktörer. Frågeformuleringarna var avsedda att ge inspiration till fria svar.

Frågorna ställdes till ett 80-tal representanter för miljödomstolar, andra myndigheter på central nivå, länsstyrelser, kommunala miljönämnder, branschorganisationer som organiserar stora och små företag, konsultföretag som tar uppdrag rörande miljökonsekvensbeskrivningar, enskilda verksamhetsutövare samt miljöföreningar. Vi fick ett 60-tal svar. Svaren är i många fall mycket genomarbetade och utförliga.

Detta avsnitt utgör en bearbetad sammanställning av de inkomna svaren och avser att redovisa några av de olika – ibland motstridiga – erfarenheter och synpunkter som förts fram. Vilka aktörsgrupper som framfört synpunkterna anges bara i de fall där det varit av särskilt intresse. Våra egna synpunkter och slutsatser redovisas inte här utan framgår av redovisningarna av de förslag vi lämnar i avsnitt 2.6.

Svaren anknyter till det nuvarande svenska systemet för miljöprövning så som det presenteras i avsnitt 2.2.1 och i bilaga 2. I några av svaren används begreppet kompletteringsrunda; ett begrepp som inte motsvaras av några lagbestämmelser och som därför kan behöva förklaras. Det är ett förfarande som etablerades vid prövning enligt den tidigare miljöskyddslagen. När tillståndsmyndigheten fått in en tillståndsansökan, skickades den tämligen omgående ut på en ”runda” till vissa myndigheter – normalt Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden – med frågan om dessa myndigheter ansåg att det fanns behov av att komplettera ansökan. Myndigheternas svar, som oftast innehöll önskemål om ytterligare uppgifter och redovisningar i ett antal punkter, överlämnades till sökanden som gavs tillfälle att ge in de

efterfrågade kompletteringarna. En av de frågor vi velat få svar på genom frågebrevet, var i vilken utsträckning kompletteringsrundor tillämpas även vid prövning enligt miljöbalken.

2.4.1 Hur fungerar förfarandet och vad kan förbättras?

Kompletteringar av beslutsunderlaget

Krav på kompletteringar av beslutsunderlaget framförs ofta vid samråden innan ansökan lämnas in till tillståndsmyndigheten och vid den så kallade kompletteringsrundan efter inlämnandet. Krav på kompletteringar kan dock framföras under samråds- och tillståndprocessens alla steg. När kompletteringskraven kommer sent i processen, försvårar och fördyrar detta för sökanden. Flera verksamhetsutövare anser att kompletteringskrav inte utan starka skäl bör få framföras efter kompletteringsrundan.

Kompletteringsrundor förekommer i de flesta mål och ärenden om miljöfarlig verksamhet. De förekommer även i mål om vattenverksamhet. Det finns uppgifter om att kompletteringsrundor förekommer i något mindre utsträckning hos miljödomstolar än hos miljöprövningsdelegationer.

Några av verksamhetsutövarna framför att ett grundligt samrådsförfarande borde minska behovet av en kompletteringsrunda. För att minska behovet av kompletteringar är det viktigt att sökanden i god tid ges information om vad som kan förväntas behöva ingå i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. En del branschorganisationer ger ut material som är av nytta i detta avseende. Länsstyrelsen kan vid det tidiga samrådet lämna anvisningar om vad som är väsentligt att belysa i miljökonsekvensbeskrivningen. Det är dock inte alltid möjligt att ge synpunkter på alla miljöaspekter under samrådet eftersom nya frågeställningar tillkommer under processens gång.

Formerna för tidigt och utökat samråd

Formerna för samråden varierar. Samrådets omfattning och form avgörs oftast efter inledande underhandskontakter med tillsynsmyndigheten. Både det tidiga och det utökade samrådet sker ofta i form av möten – särskilt när det är fråga om större mål och ärenden – men i båda fallen kan informationen till vissa grupper lämnas

enbart skriftligen i form av exempelvis brev till de särskilt berörda och/eller tidningsannonser avsedda för allmänheten. I enkla ärenden förekommer telefonmöten. Det utökade samrådet inleds ofta med en annons i ortspressen, ibland kompletterad med brevutskick, där allmänheten inbjuds till ett möte. En annan modell som tillämpas är att det tidiga samrådet sker muntligt med en väl tilltagen sakägarkrets och att det utökade samrådet därefter sker skriftligt.

När samråden sker genom möten delas dessa i många fall upp så att verksamhetsutövaren exempelvis träffar företrädare för myndigheter vid ett tillfälle och företrädare för organisationer, sakägare och allmänhet vid ett annat. Det är praktiska skäl som motiverar en uppdelning. För att så många som möjligt av myndighetsföreträdarna respektive allmänheten skall kunna närvara, bör mötena med myndigheter ske på dagtid och mötena med allmänheten på kvällstid. Samrådet kan utföras så att alla intresserade bjuds in till ett "öppet hus" på den plats ansökan gäller. Det förekommer att företrädare för mer omfattande verksamheter besöker Naturvårdsverket särskilt.

Deltagande vid samråden

Länsstyrelsen brukar oftast delta vid samrådsmötena. Vid det tidiga samrådet är det också vanligt att en företrädare för den kommunala miljönämnden deltar, vilket verksamhetsutövarna ser som positivt. Länsstyrelsen och den kommunala nämnden deltar sedan under hela processen från det tidiga samrådet fram till dess att ärendet avgörs. Det finns förslag på att 6 kap. 5 § miljöbalken skall förtydligas så att det framgår att det utökade samrådet skall ske med samtliga berörda statliga myndigheter, det vill säga även länsstyrelsen. Mot bakgrund av vad som framgår av 4 §, om länsstyrelsens deltagande i det tidiga samrådet, kan nämligen den nuvarande formuleringen "övriga statliga myndigheter" i 5 § uppfattas så att utökat samråd inte behöver inbegripa länsstyrelsen.

Naturvårdsverket uppger att man antagit en policy som innebär att verket inte deltar i tidiga samråd (om verket inte berörs som markägare). För utökat samråd är grundprincipen att verket endast deltar i sådana ärenden där verket avser att yttra sig eller agera på annat sätt i ett senare skede. Detta gäller verksamheter som regleringsprövas enligt 17 kap. miljöbalken eller sådana verksamheter som

bedöms principiellt viktiga, t.ex. där hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kan medföra väsentligt andra krav än enligt äldre lagstiftning. Det kan också gälla enskilda anläggningar där prövningen omfattar stora utsläpp och/eller stor förbrukning av resurser. Verksamhetsutövarna beklagar att Naturvårdsverket inte i större utsträckning deltar i samråd.

Andra centrala verk (Socialstyrelsen, Räddningsverket, Fiskeriverket) anger att man inte deltar i samråd, utan att medverkan blir aktuell först sedan ansökan lämnats in till tillståndsmyndigheten.

Banverket beklagar att centrala verk i samband med tillåtlighetsprövningar enligt 17 kap. miljöbalken väljer att avstå från att delta i samråd, för att i stället vänta med synpunkter till beredningsremissen.

Det är ofta svårt att avgränsa kretsen av särskilt berörda för det tidiga samrådet. I praktiken är skillnaden mellan det tidiga och det utökade samrådet liten. Det är förvirrande för dem som berörs av ett projekt att vid så många tillfällen tillfrågas om sina synpunkter. När prövning också skall ske enligt någon annan lagstiftning än miljöbalken kan antalet samrådsmöten med olika grupper bli mycket stort. Det vore önskvärt med en mer flexibel process där omfattningen av samråden kan anpassas till behoven i det enskilda fallet.

Flera verksamhetsutövare och länsstyrelser anger att intresset från allmänhetens sida är begränsat vid samråden. Särskilt gäller detta de utökade samråden. Detta beklagas, eftersom en aktiv medverkan från allmänheten förbättrar förutsättningarna för en allsidig prövning och minskar risken för klagomål senare. Miljöorganisationer, som den lokala naturskyddsföreningen, samt fiskevårdsområdesföreningar deltar relativt ofta i samråd.

Synpunkter på samrådets funktion och på förhållandet mellan framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning och den efterföljande prövningsprocessen

En länsstyrelse betonar särskilt det tidiga samrådets betydelse. Det är i detta skede som myndigheter och andra berörda kan och bör framföra och precisera krav på vad som bör utredas och presenteras i miljökonsekvensbeskrivningen. Detta bör vara myndigheternas roll i det tidiga samrådet. Det leder till långa handläggningstider om man tvingas komma med nya krav på innehåll och utformning först

efter att ett färdigt MKB-dokument presenteras i samband med ansökan. En miljöorganisation framför liknande synpunkter och understryker vikten av att tidigt få delta i processen. Möjligheterna att få synpunkter på både projektet och beslutsunderlaget tillgodosedda är större om dessa framförs tidigt i processen.

Verksamhetsutövarna beskriver att samrådsmötena bör ge tillfälle till dialoger, men att dialogerna ofta uteblir och att det i stället blir en enkelriktad information från sökanden till de närvarande. Både myndigheter och enskilda är alltför passiva vid samråden, vilket leder till att kraven skjuts upp till senare i processen. Det finns önskemål från verksamhetsutövarna om ett aktivt deltagande från myndigheterna och tydliga krav på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar och övriga utredningar vid det tidiga samrådet. Myndigheternas krav bör så långt som möjligt vara nedbrutna till vad som skall gälla för den sökta verksamheten. Myndigheterna bör också enligt verksamhetsutövarna bistå med uppgifter om nyckelbiotoper, Natura 2000-områden osv.

Svensk Energi påpekar att i många andra länder, där det inte finns en tradition med en offentlig prövningsprocess i vilken såväl myndigheter som miljöorganisationer och enskilda intressenter deltar, är miljökonsekvensbeskrivningen inte bara ett dokument utan en process i sig, som ersätter den prövningsprocess som vi sedan gammalt har. I Sverige har vi nu fått en olycklig dubblering med ett omfattande samråd om en miljökonsekvensbeskrivning (ett slags MKB-process) och en därefter följande ansökningsprocess. Slutsatsen är att det borde räcka med att kräva att det skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning som en dokumentbilaga till ansökan och att ett koncentrerat samråd om ansökan inklusive miljökonsekvensbeskrivningen skall föregå ansökans inlämnande.

Banverket framför att det också blivit parallella processer genom miljöbalkens reglering och planeringen av nya järnvägar enligt lagen om byggande av järnväg. I den första delen av processen som gäller vägledning beträffande framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen och i vissa fall godkännande av denna, är länsstyrelsen den myndighet som ansvarar. I den senare delen av processen, tillståndsprövningen eller motsvarande, är det tillståndsmyndigheten som är ansvarig. Det kan vara länsstyrelsen (MPD) eller någon annan myndighet, t.ex. miljödomstolen. En länsstyrelse anför att uppdelningen av processen kan medföra komplikationer genom att verksamhetsutövaren kan uppfatta det som att miljökonsekvensbeskrivningen har godtagits när länsstyrelsen släpper ärendet. Tillståndsmyndig-

heten kräver dock i nästan samtliga ärenden kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen. Det kunde vara till fördel om miljökonsekvensbeskrivningen godkändes av länsstyrelsen och således var godkänd när ansökan kom in till prövningsmyndigheten.

Naturvårdsverket påpekar att en separat process för framtagande och godkännande av miljökonsekvensbeskrivningar skulle underlätta i de fall där samråd krävs med ett annat land (Esbo-konventionen).

Offentliga sammanträden inför tillståndsbeslut

Länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer håller sällan offentligt sammanträde inför tillståndsbeslut. Sammanträden hålls oftast bara då det finns motsättningar mellan sökanden och dem som berörs av ansökan. Miljödomstolarna däremot håller sammanträde (huvudförhandling) i alla större tillståndsmål och i alla mål med prövotidsredovisningar av någon omfattning.

Vad fungerar bra respektive dåligt? Förslag till förbättringar

Från verksamhetsutövare finns önskemål om att integrera det utökade samrådet mer i tillståndsprocessen. En del verksamhetsutövare anser att det är kompletteringsrundan som utgör det verkliga samrådet och att den bör slås samman med det utökade samrådet. Det finns ett behov av att formalisera kompletteringsrundan, exempelvis genom bestämmelser som innebär att remissmyndigheter inte skall få vänta till yttrandet över tillståndsansökan med att begära kompletteringar. Kompletteringar i sent skede som leder till ändringar av ansökan kan innebära att ansökan måste kungöras på nytt.

Från både verksamhetsutövare och myndigheter framförs att behovet av ett beslut om betydande miljöpåverkan bör ses över i de fall det redan är klart utgående från bilagan till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar att verksamheten bedöms innebära risk för sådan påverkan. Verksamhetsutövare anser att beslutet ofta dröjer oacceptabelt länge trots att det inte tillför någon ny nyttig information. Ett förslag är att det åtminstone inte borde behövas någon remiss till kommunens miljönämnd.

En miljödomstol uttrycker att processen skulle drivas framåt på ett mer rationellt sätt om länsstyrelsen i stället för beslutsstationen

om betydande miljöpåverkan, hade uppgiften att närmare ange ramarna för miljökonsekvensbeskrivningen inklusive omfattningen av fortsatta samråd. Det utökade samrådet skulle då kunna avformaliseras och behovsanpassas. Mycket talar för att man borde ha en enda MKB-process med mycket vida ramar inom vilka myndigheterna i samråd med verksamhetsutövaren hade att bestämma vad som skall göras. Något större utrymme för att begränsa skyldigheten att samråda med de närmast berörda får inte ges.

Banverket påpekar att vid prövning enligt lagen om byggande av järnväg fattas länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan i förstudieskedet. Förstudien avser några alternativa sträckningar eller utformningar. Beslutet borde därför avse vart och ett av alternativen. Tillämpningen är i stället att länsstyrelsen baserar sitt beslut på det alternativ som innebär störst miljöpåverkan.

Det finns behov av en ökad flexibilitet när det gäller omfattningen av MKB-förfarandet. Man måste exempelvis göra åtskillnad i behovet av samråd mellan befintliga verksamheter och nyetableringar. Det fordras en mer omfattande samrådsprocess när lokaliseringsfrågan är väsentlig. Svensk Kärnbränslehantering AB betonar att vad lagen skall ange är de formella kraven på samråd. Det bör alltid stå sökanden fritt att tidigt hålla olika informella samråd när sökanden själv finner detta lämpligt.

För att tiden för miljöprövningen skall kunna kortas, anser en verksamhetsutövare att myndigheternas krav bör koordineras och kanaliseras via en myndighet. En annan anser att en gemensam tidsplanering av ett ärende skulle minska liggtiderna. Flera verksamhetsutövare framför att det borde införas tidsfrister för handläggningen av anmälnings- och tillståndsärenden. Man påpekar också att det skulle leda till både kortare handläggningstider och bättre domar om de domare som arbetar med miljöärenden får specialisera sig på sådana. En annan synpunkt är att tillgång till miljödomstolarnas avgöranden via dator skulle effektivisera miljöprövningen och minska skillnaderna i bedömning mellan olika myndigheter. Många verksamhetsutövare har uppfattningen att begränsade resurser hos myndigheterna förlänger handläggningstiden.

Naturvårdsverket nämner möjligheten att ha två skilda prövningar som ett alternativ, där miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas innan ansökan tas upp till behandling av beslutande myndighet. Det motsvarar dagens process vid prövning av infrastrukturanläggningar. En fördel skulle vara att processen

stramas upp i ett tidigare skede. En nackdel kan vara att man skapar ytterligare led i processen, vilket kan öka handläggningstiderna. Det kan även vara en nackdel om miljökonsekvensbeskrivning respektive ansökan prövas av olika myndigheter, vilket skulle kunna påverka den värdefulla helhetssyn prövningsmyndigheten kan få i dag.

Verksamhetsutövarna är i många fall principiellt positiva till ett samrådsförfarande, men anser att processen måste förenklas eftersom den tar alltför lång tid. Det är i stor utsträckning samma synpunkter som framförs vid det tidiga och det utökade samrådet. Ett förslag är att verksamheter med liten miljöpåverkan enbart skulle ha ett samråd liknande det tidiga samrådet, medan verksamheter med betydande miljöpåverkan endast skulle ha ett samråd motsvarande det utökade samrådet. Det finns också myndigheter som föreslår att tidigt och utökat samråd med enskilda och allmänhet bör slås ihop när det gäller verksamheter med betydande miljöpåverkan.

Bestämmelserna i 6 kap. 4 § tredje stycket bör kompletteras så att begreppet "tillsynsmyndigheten" (enligt miljöbalken) utökas till att avse samtliga de tillsynsmyndigheter som är berörda i ett aktuellt projekt på grund av att verksamheten kräver tillståndsprövning enligt flera lagar som i sin tur fordrar miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Handläggningen hos tillståndsmyndigheten efter det att ansökan kungjorts anses av verksamhetsutövarna fungera någorlunda bra, även om tillståndsmyndigheten många gånger är alltför generös med att förlänga yttrandetider. Det finns dock verksamhetsutövare som pekar på att det sista steget i processen, själva beslutsfattandet, i vissa fall tar alltför lång tid. En länsstyrelse anser att miljödomstolen inte fullgör uppgiften att se till att underlaget är komplett innan förhandlingen börjar.

Erfarenheter av samråd om samma projekt enligt olika lagstiftningar

Det sker ingen samverkan i processer som berör både miljöbalken och plan- och bygglagen, vilket medför dubbelarbete för både verksamhetsutövare, myndigheter och berörda. Ett exempel gäller vindkraftetableringar. Det utökade samrådet brukar kunna genomföras tillsammans med motsvarande steg enligt plan- och bygglagen, men det är svårt att förklara för deltagarna vem som är

ansvarig för samråden (verksamhetsutövaren enligt miljöbalken och kommunen enligt plan- och bygglagen) och att det rör sig om olika samråd.

En översyn av möjligheterna till samordning av MKB-bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken är angelägen.

Samtidigt samråd enligt olika lagstiftningar kan ofta leda till att formella krav inte uppfylls. När samråden hålls skilda för olika lagar, kan det å andra sidan vara svårt att få förståelse hos allmänheten för skillnaden.

För Vägverket har det varit självklart att samråd enligt miljöbalken kombineras med samråd enligt väglagen och att tidigt samråd för prövning av vattenverksamhet sker genom att se till att vattenrelaterade frågor behandlas i det normala tidiga samrådet. Att genomföra flera parallella samråd skulle inte fungera gentemot allmänhet och sakägare. Banverket framför liknande synpunkter, och anför att planeringsprocessen (enligt lagen om byggande av järnväg) och tillståndsprocessen (enligt miljöbalken) i många fall leder till likartade handlingar som får samrådas flera gånger vilket tar tid och är arbetskrävande. Planeringsprocessen och tillståndsprocessen borde därför kunna slås samman i de fall de berör samma frågor.

Naturvårdsverket påpekar att det innebär ett komplicerat förfarande för en exploatering där det krävs tillstånd enligt flera lagar där varje prövning är förenat med MKB-krav. I vissa fall skall miljökonsekvensbeskrivningarna godkännas av olika myndigheter. Det bör för dessa fall övervägas om det i vissa fall skulle gå att samordna MKB-förfarandet för exploateringen som helhet. Detta skulle då kräva ett separat MKB-förfarande.

Synpunkter på tidsåtgång

Tidsåtgången för ett A-mål från tidigt samråd till beslut i första instans kan överslagsmässigt – baserat på uppskattningar från verksamhetsutövare i några fall – bedömas till ca 1,5 år. Det finns önskemål om att tiden skulle kortas till ett år. Ändringar av verksamheter bör kunna gå snabbare.

Sveriges Verkstadsindustrier har redovisat statistik för tio medlemsföretag som genomgått tillståndsprövningar. För de åtta av företagen som redovisat tidsåtgången för MKB-processen (från tidigt samråd till ansökan) har den i medeltal tagit drygt 8 månader,

inklusive den tid det tagit för verksamhetsutövaren att utarbeta ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. För de åtta (delvis andra) företag som redovisat tiden för tillståndsprocessen från ansökan till beslut har den i medeltal tagit drygt 5 månader. Den totala tiden från tidigt samråd till beslut för åtta företag är i medeltal drygt 10 månader. (Totaltiden avviker från summan av tiden för MKB-förfarandet och tillståndsprocessen eftersom delvis olika företag ingår i underlaget för de olika sifferuppgifterna.)

I några av svaren anförs att tiden för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken är oacceptabel, liksom tiden för överprövning av mål och ärenden hos Miljööverdomstolen.

Vägverket påpekar att ett stort antal aktiviteter i dag är formaliserade i vägplanering och vägprojektering. För drift- och förbättringsprojekt enligt 28 § väglagen har tiden från start av förstudie till begäran om fastställelseprövning ökat med 7–8 månader och den totala tiden för förstudie och arbetsplan kan vara 1–2 år. Tidigare gjordes sällan förstudier för dessa små ärenden. För ombyggnadsprojekt har tidsåtgången ökat med 9–12 månader och den totala tiden för förstudie och arbetsplan kan vara 2–3 år i dag. I dessa projekt gjordes förstudie även tidigare. För medelstora och större projekt med vägutredning har tidsåtgången ökat med ca 15 månader. Vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken tillkommer minst ett par år hittills.

För järnvägsprojekt uppskattas tidsåtgången till 1–1,5 år för förstudie, 2–3 år för järnvägsutredning och 2–4 år för järnvägsplan. Till detta kommer tiden för tillåtlighetsprövning i de fall detta är aktuellt, samt tid för överklaganden. Det tillkommer också tid för olika typer av sakprövningar. Handläggningstiderna på departementen är alarmerande.

Sveriges Stenindustriförbund, som har erfarenhet av täktärenden hos länsstyrelserna, uppskattar tiden från information om tidigt samråd till beslut om miljöpåverkan till 2–6 månader. Tiden från ansökan till beslut har stor spridning och anges uppgå till mellan 6 månader och 3 år. Vissa län har som policy att meddela beslut inom 6 månader och lever upp till detta, medan andra uppmanar verksamhetsutövaren att ge in ansökan 1,5 år före önskat beslutsdatum vilket uppfattas som orimligt. För ett inte alltför komplicerat ärende borde processen från tidigt samråd till tillståndsbeslut i första instans ta högst 1 år.

Myndigheterna påpekar att ansökans kvalitet är avgörande för handläggningstiden.

I vilka fall bör det krävas en MKB?

Flera miljödomstolar anser att systemet bör förenklas. En domstol anger att gränsdragningen mellan mål som fordrar liten respektive stor MKB sannolikt kan ändras så att kraven på miljökonsekvensbeskrivningen minskar i flera mål utan att miljöskyddet blir lidande. En annan domstol anför att den omfattande formella hanteringen i MKB-processen kan medföra nackdelar både i de fall hanteringen blir onödigt omfattande och i de fall miljökonsekvenserna riskerar att bli alltför lättvindigt hanterade på grund av att miljökonsekvensbeskrivning inte är föreskriven, och att man bör eftersträva en allmän avformalisering/avdramatisering av processen.

Flera myndigheter anser att bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar bör justeras så att den bättre överensstämmer med MKB-direktivets krav (bilaga I till direktivet). Den skulle då bli betydligt mindre omfattande än i dag. Nuvarande krav innebär merarbete och en i många fall onödigt utdragen process. Effekterna av verksamheterna är i många fall redan välkända. Ett mindre långtgående förslag är att länsstyrelsen vid enklare åtgärder skulle kunna medge undantag från åtminstone delar av MKB-processen även i fall där MKB-kravet är obligatoriskt. Ett skäl att begränsa kraven på miljökonsekvensbeskrivningen är att en alltför omfattande informationsskyldighet kan leda till att närboende blir skrämda i onödan; man uppfattar att det planerade projektet kan bli mycket störande på grund av den omfattande processen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att det är orimligt att kräva en fullständig MKB-process för tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken för vissa skogsbruksåtgärder i anslutning till Natura 2000-områden. En stor andel av länets vattendrag är skyddade som Natura 2000-områden, vilket innebär att många avverkningar m.m. kommer att beröras. En del av dessa fordrar tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, men en hel MKB-process innebär en onödigt komplicerad prövning. Länsstyrelsen bör ges möjlighet att medge undantag från detta i enskilda fall.

Flera svar uttrycker att skillnaden mellan "stor" och "liten" MKB är alltför liten och otydlig i dag. Det bör övervägas om kraven på "liten" MKB kan tas bort. Givetvis skall en ansökan även för projekt som inte kräver miljökonsekvensbeskrivning innehålla relevant information om projektets miljöpåverkan, men denna del av underlaget behöver inte betecknas miljökonsekvensbeskrivning.

Verksamhetsutövarna uppfattar det som att det alltid ställs krav på en ”stor” MKB vid tillståndspliktiga ändringar av verksamheter som finns upptagna i bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar i de fall det fordras en fullständig prövning av verksamheten. Om en ändring kan prövas genom en begränsad prövning (så kallat påbyggnadstillstånd) räcker det ofta med en ”liten” MKB.

Länsstyrelserna redovisar att ändringar av verksamheter inte alltid innebär krav på ”stor” MKB, utan att det görs en prövning enligt kriterierna i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Det är inte så vanligt att en miljönämnd kräver miljökonsekvensbeskrivning i samband med anmälningar. Det finns inga anmärkningar mot det förfarandet som i så fall sker enligt den kommunala nämndens önskemål. En länsstyrelse anser att kommunens möjlighet att kräva miljökonsekvensbeskrivningar i anmälningsärenden bör tas bort eftersom kommunen kan inhämta tillräcklig information i sin tillsynsroll.

Vägverket påpekar att generella krav på miljökonsekvensbeskrivningar för arbetsplan enligt väglagen innebär att även mycket små åtgärder innefattas så snart ny mark tas i anspråk. Tidigare var drift/förbättringsåtgärder enligt 28 § väglagen undantagna från MKB-krav. Vägverket föreslår att kraven minskar för denna typ av åtgärder.

2.4.2 Synpunkter på det beslutsunderlag som sökanden lämnar

Företrädare för stora industrier anser att tydligare fokus bör läggas på frågor som är viktiga för det sökta tillståndet och de villkor som bör gälla för det. Risken med alla kataloger över redovisningsobjekt är att man vill tillämpa dem på alla ansökningar oavsett arten och graden av påverkan. Myndigheterna har en tendens att kräva redovisningar som i det enskilda fallet inte har relevans för tillåtlighetsbedömningen och villkorsskrivningen. Naturvårdsverkets krav på detaljerade beskrivningar av följdverksamheternas miljöpåverkan och icke-etablerad teknik är ofta alltför långtgående. Genom aktiv processledning från miljödomstolarna borde en del alltför långtgående kompletteringskrav från myndigheterna kunna avstyras.

Kraven på underlag för bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna uppfattas av en del verksamhetsutövare som väldigt långtgående. Det kan övervägas om inte vissa av dessa frågor som i dag hanteras i ett tillståndsärende, med fördel skulle kunna hanteras inom ramen för tillsynen. Exempel på frågor som när det gäller prövning av lantbruksverksamheter borde prövas som tillsynsfrågor är hantering av kemikalier, besiktning av dieslcisterner och avfallshantering.

De höga kraven på en miljökonsekvensbeskrivning leder till höga kostnader för verksamhetsutövaren eftersom konsulthjälp är nödvändig. För lantbruk har minimikostnaden för en miljökonsekvensbeskrivning uppskattats till 60 000 kr, exklusive verksamhetsutövarens egna insats.

Flera verksamhetsutövare uppfattar det som att kraven på beslutsunderlaget generellt sett höjts avsevärt sedan miljöbalken trädde i kraft. Det finns också synpunkter på att redan från början detaljerade handlingar leder till krav på ytterligare mer detaljerade redovisningar och krav, trots att rejält genomarbetade handlingar i stället borde medföra en snabbare och enklare beslutsgång.

Det finns emellertid också flera verksamhetsutövare som anser att kraven från myndigheterna överlag är relevanta.

Flera verksamhetsutövare framför att det är viktigt att myndigheterna har tillräckliga kunskaper (branschkunskaper och handläggningserfarenheter) för att det skall bli en hög kvalitet på miljökonsekvensbeskrivningen. Verkstadsindustrierna anser (baserat på svar från 10 medlemsföretag) att länsstyrelsernas kunskaper om deras bransch är god. Företagen ger länsstyrelsen gott betyg när det gäller bemötande, vägledning, information och samråd inför miljöprövningen. Kommunernas kunskaper är mycket varierande.

Det kan vara svårt att få hjälp med att avgränsa beslutsunderlaget. När länsstyrelsen inte ger någon tydlig vägledning om beslutsunderlaget, gör verksamhetsutövaren ofta onödigt omfattande redovisningar för att slippa risken för att senare i processen tvingas göra kompletteringar som fördröjer hanteringen. Problemet med den vägledning som finns tillgänglig i dag är att den ofta hänvisar till kataloger; mestadels saknas en analys av behovet i det enskilda fallet.

Ytbehandlingsföretag, som oftast är små med 5–10 anställda, upplever kraven på miljökonsekvensbeskrivning som betungande. Sådana företag behöver mer hjälp med råd och anvisningar i tillståndsärenden. Hjälpen kan ha formen av handböcker eller

muntliga besked. I vissa län ger tillsynsmyndigheten bra stöd till företagen.

Det finns synpunkter på att myndigheternas bedömningar och krav på redovisningar skiftar mycket mellan olika länsstyrelser och ibland även mellan handläggare inom samma länsstyrelse. Den enskilda handläggaren har stort inflytande på vilka krav som ställs på redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen.

MKB-centrum vid SLU anser att det finns en stor skillnad i kvalitet mellan olika MKB-dokument. Skillnaden kan till stor del bero på varierande resurser för granskning. Kravet på granskning bör föras in i lagstiftningen.

Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om det tydligare än i dag bör framgå av 6 kap. 7 § miljöbalken att underlag skall redovisas som visar hur de allmänna hänsynsreglerna har iakttagits. Erfarenheterna visar enligt verket att redovisningen av hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls i dag är bristfällig och kan förbättras. Det gäller särskilt råvarufrågor, transportfrågor och energi-frågor.

Flera myndigheter påpekar att samrådsredovisningarna i många fall är mycket bristfälliga. Bemötanden av inkomna synpunkter saknas ofta. Ett uttryckligt krav på samrådsredovisningar finns i 22 kap. 1 § till vilket också 19 kap. 5 § hänvisar. Ett sådant krav följer också av 6 kap. 9 §. Kravet gäller därför i mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken och i sådana som prövas enligt speciallagar som hänvisar till 6 kap. Kravet saknas i de fall prövning sker enligt speciallagar som bara innehåller hänvisningar till vissa delar av 6 kap., men inte till de lagrum som ställer krav på samrådsredovisning. Naturvårdsverket anser att kraven på samrådsredovisning borde preciseras ytterligare och bestämmelserna borde omfatta alla miljökonsekvensbeskrivningar.

En verksamhetsutövare påpekar att den uppräknade av vad som skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning som återfinns i 6 kap. 7 § lägger tonvikt på specifika områden, vilket på ett olyckligt vis kan få till följd att syftet enligt 6 kap. 3 § – som förutsätter en vid tolkning av miljöbegreppet – kommer i skymundan.

Boverket anser att de omfattande kraven i 6 kap. miljöbalken både på process och på material ofta för med sig att ärendena upplevs som överväldigande och ohanterliga även om materialet är väl genomarbetat och strukturerat. Det är alltför sällan som det i ärendena tydligt framgår hur projekten stämmer överens med de kommunala planerna.

Räddningsverket påtalar att det är sällsynt med en säkerhetsbeskrivning i miljökonsekvensbeskrivningen; den säkerhetsrapport som krävs för vissa verksamheter utgör ett fristående dokument. För miljöfarliga verksamheter som inte omfattas av krav på säkerhetsrapport har säkerhetsfrågorna en undanskymd roll. Infrastrukturärendena börjar däremot hålla bra kvalitet i detta hänseende. Det är vanligt att ärenden kungörs trots uppenbara brister i belysningen av säkerhetsfrågorna. Det finns sällan angivet – annat än i vattenmål – om en verksamhet riskerar att översvämmas vid höga flöden. SGU framför liknande synpunkter och påtalar att man i MKB-arbetet inte alltid uppmärksammar geologiskt betingade risker. Detta kan leda till olyckor vid ras eller skred eller till byggande i områden med förhöjd strålning. SGU anser att naturmiljön med geologiska förhållanden och grundvattenförhållanden skulle behöva lyftas fram bättre i MKB-arbetet. En verksamhetsutövare anser också att det vore önskvärt med ett förtydligande om att utredningar om naturliga förhållanden och naturkatastrofer skall tas med i MKB-arbetet och inte enbart vid fysisk planering.

Fiskeriverket anser att beslutsunderlaget ofta är av bättre kvalitet när det gäller miljöfarlig verksamhet än när det gäller vattenverksamhet. Det finns betydande behov av att förbättra kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivning för vattenverksamheter.

Riksantikvarieämbetet konstaterar stora brister vad gäller beslutsunderlagen för att bedöma påverkan på kulturmiljön. Kunskaperna hos både verksamhetsutövare och länsstyrelser och kommuner är otillräckliga.

Energimyndigheten tar upp frågan om alternativ lokalisering av energianläggningar (exempelvis vindkraftanläggningar) och efterlyser en bättre grundläggande kommunal planering samt tydliga riktlinjer/mallar för miljökonsekvensbeskrivningar.

Miljödomstolar och andra myndigheter, liksom en miljöorganisation, redovisar att beslutsunderlaget för bedömning av hur kraven i de allmänna hänsynsreglerna uppfylls är mycket allmänt hållet. Säkerhetsfrågor, transportfrågor, följdföretag, energihushållning och risker i samband med översvämningar saknas eller är mindre utförligt redovisat i underlaget. En av domstolarna pekar på att konsekvenserna för fisket ofta inte belyses alls och en annan att uppgifter om avvecklingskedan och kemikaliefrågor ofta är dåligt belysta.

Enligt myndigheterna håller ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar i många fall en alltför låg kvalitet vilket leder till omfattande krav på kompletteringar. Möjligen beror detta på att

kravnivån uppfattas som otydlig. Tillståndsmyndigheterna avvisar sällan ansökningar med ofullständiga miljökonsekvensbeskrivningar, utan begär i stället kompletteringar. Naturvårdsverket anför att det möjligen behövs ett klagörande av hur långt tillståndsmyndigheternas utredningsskyldighet sträcker sig. Om ansökningar med miljökonsekvensbeskrivningar av låg kvalitet i större utsträckning skulle avvisas eller avslås, kan man anta att kvaliteten skulle höjas.

Verksamhetsutövare anser att kravet på att redovisa alternativa lokaliseringar ibland – särskilt för befintliga verksamheter – kan vara svårt att uppfylla. Det leder ofta till konstruerade alternativ. De är ovanligt att länsstyrelsen i beslut om betydande miljöpåverkan ställer krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte skall redovisas i alternativredovisningen (jämför 6 kap. 7 § andra stycket).

Flera myndigheter anser att alternativredovisningen är för dålig och att kraven bör förtydligas. Vid prövning av infrastrukturprojekt är förhållandena betydligt bättre än för andra verksamhetstyper. Länsstyrelserna redovisar några exempel då reglerna om att länsstyrelsen får ställa krav på alternativredovisning tillämpats (6 kap. 7 § andra stycket), och tillägger att möjligheten att ställa kraven är mycket väsentlig, men att den måste utnyttjas endast efter noggrant övervägande.

En miljöorganisation framför att man framfört krav på utredning av alternativa lokaliseringar som inte beaktats.

Vissa verksamhetsutövare konstaterar att det blir en oönskad dubblering av beslutsunderlaget genom att samma uppgifter lämnas i både miljökonsekvensbeskrivning och teknisk beskrivning. För att undvika dubbleringen, har i vissa fall företag slopat den tekniska beskrivningen och låtit det material som brukat redovisas där flyta in i miljökonsekvensbeskrivningen. Detta har kunnat få till följd att kvaliteten på den tekniska beskrivningen sjunkit.

Andra verksamhetsutövare anser att det är olyckligt när ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen överlappar varandra och eftersträvar att undvika detta. Det medför risker för att handlingen i sin helhet blir otydlig och att olika uppgifter förekommer i ansökan respektive miljökonsekvensbeskrivningen. Efter en kompletteringsrunda blir den totala handlingen lätt rörig med motstridiga uppgifter.

För de flesta tillstånd som gäller miljöfarlig verksamhet gäller ett så kallat allmänt villkor med innebörden att verksamheten skall bedrivas i huvudsak i enlighet med vad som angivits i ansökan.

Det finns olika syn på i vilken utsträckning det allmänna villkoret också avser de uppgifter och redovisningar som finns i miljökonsekvensbeskrivningen. De flesta, men inte alla, verksamhetsutövarna anser sig bundna av uppgifter som lämnats i miljökonsekvensbeskrivningen. Bland miljödomstolar och andra myndigheter är förhållandet detsamma; de flesta, men inte alla, anser att miljökonsekvensbeskrivningen är bindande.

Verksamhetsutövarnas syn på behovet av att förtydliga kraven på vad en ansökan och en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla varierar. Synpunkter som framförs är att det inte behövs något förtydligande, utan att frågan bör överlätas till praxisbildning hos Miljööverdomstol och Högsta domstol. Vissa anser att det behövs handböcker, andra att det inte bör överlätas åt myndigheter att ange krav i handböcker och liknande. Särskilt små och medelstora företag kan lätt bli beroende av konsulter och skulle behöva handböcker för att öka de egna kunskaperna.

De önskemål som framförs om handböcker, avser branschspecifika handböcker. Kraven mellan olika län och kommuner bör samordnas.

Även myndigheternas syn på behovet av förtydliganden av innehållet i miljökonsekvensbeskrivningarna varierar. De flesta verkar förorda vägledning i form av centralt framtagna, branschspecifika handböcker och liknande. EG:s så kallade BREF (best available techniques reference document; branschspecifika tekniska underlagsrapporter som avser att utgöra underlag för en bedömning av vad som i olika avseenden är att anse som bästa tillgängliga teknik) och Naturvårdsverkets branschfaktblad anges som exempel. Många betonar också behovet av praxisåterföring genom snabba beslut av Miljööverdomstolen i principiellt viktiga frågor samt avgöranden som är lätt tillgängliga via exempelvis internet.

Svensk Kärnbränslehantering AB anser att reglerna om vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla bör förtydligas. Det saknas t.ex. en bestämmelse som anger att en miljökonsekvensbeskrivning i varje enskilt fall skall anpassas till vad som är behövligt för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens tillåtlighet enligt den lag som skall tillämpas.

Många myndigheter framför att miljökonsekvensbeskrivningarna kan ha mycket skiftande kvalitet. Det finns inte bara brister i informationen, i vissa fall är också miljökonsekvensbeskrivningarna belastade av onödig information som gör dem svårgenomträngliga och som avleder uppmärksamheten från vad som är väsentligt. En

miljödomstol påpekar att systemet med miljökonsekvensbeskrivningar förefaller vara väl anpassat för de största potentiella miljöstörrarna, men att det i andra fall inte är ovanligt att processen leder fel så att den kostar tid och pengar utan att tillföra beslutsunderlaget någon väsentlig information.

Det framförs också synpunkter på att regeringsprövningen enligt 17 kap. skulle vara av övergripande karaktär och ta sikte på lokaliseringssprövningen, men att den har blivit inriktad på detaljer. Regeringsprövningen bör inte leda till utsläppsvillkor och liknande. I väglagen/lagen om byggande av järnväg anges att vägutredning/järnvägsutredning skall utgöra beslutsunderlag, men detta har inte varit tillräckligt utan regeringen har som regel begärt en mycket omfattande komplettering som ibland varit på en sådan detaljnivå att det motsvarat arbetsplan/järnvägsplan.

2.5 Handläggningstider i Sverige och andra länder

För en verksamhetsutövare är den tid det tar att från en projektidé få ett tillståndsbeslut som möjliggör projektstart av avgörande betydelse som ett mått på systemets effektivitet. Det är av intresse för framtiden att kunna följa upp hur tidsåtgången påverkas av utformningen av regelsystemet och att även kunna göra jämförelser med motsvarande tider i andra länder. I detta avsnitt redovisar vi hur vi bedömer den nuvarande tidsåtgången för miljöprövningen av miljöfarlig verksamhet i Sverige och hur den kan jämföras med uppgifter vi samlat in från Finland, Danmark och Nederländerna. Jämförelsen avser enbart handläggningstiderna; vi har inte gjort något försök att jämföra vilken effekt prövningssystemen i de olika länderna har när det gäller att begränsa miljöpåverkan av olika verksamheter.

Sverige

Förutom att det ställs krav på en miljöprövning enligt miljöbalkens bestämmelser, kan det också ställas krav på andra slag av prövningar och beslut med anknytning till miljöområdet, exempelvis upprättande eller ändring av detaljplan, beslut om bygglov, beslut som gäller kulturminnen eller handhavande av explosiva varor osv. Beroende på innehållet i prövningarna kan de i förhållande till

miljöprövningen ske efter varandra eller parallellt. När det särskilt gäller förhållandet mellan miljöprövningen enligt miljöbalken och olika slag av processer enligt plan- och bygglagen har PBL-kommittén i uppdrag att utreda möjligheterna till samordning.

För miljöprövningens del kan tidsspannet från den tidpunkt då en företagare bestämt sig för att försöka förverkliga ett projekt (projektidé) till ett beslut som möjliggör en projektstart delas in i tre faser. Den första fasen gäller framtagandet av en miljö. Den sträcker sig från projektidén och fram till dess att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är färdiga att lämnas till tillståndsmyndigheten. Därpå följer själva tillståndsprövningen som sträcker sig från tiden då ansökan lämnas in till tillståndsmyndigheten och tills ett beslut fattas i första instans. Eventuellt följer sedan en överprövningsfas då beslutet överklagas i ett antal instanser innan det vinner laga kraft. Tidsåtgången för de olika faserna har olika förutsättningar att låta sig bedömas.

När det gäller den första fasen från idé till ansökan påverkar verksamhetsutövaren själv i ganska hög grad tidsåtgången, även om regelverket genom de formaliserade kraven på samråd och innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen styr arbetet. Det är svårt att statistiskt få en entydig bild av tidsperiodens längd, uttryckt som exempelvis ett medelvärde, eftersom den rymmer alltför många olika variationer. Det är exempelvis svårt att entydigt ange när perioden startar. Man skulle kunna tänka sig att mäta tiden från den första myndighetskontakten, men det är stora skillnader mellan olika företag när det gäller hur långt framskridet projektet är när den första myndighetskontakten tas. De allra första telefonsamtalen med tillsynsmyndigheten finns heller inte alltid dokumenterade. Vidare är det meningen att projektet under denna tidiga fas skall kunna påverkas. Detta kan ibland leda till omprojekteringar som fördröjer processen, men som medför ett förbättrat slutresultat och kanske tidsvinst i senare steg.

Den uppskattning vi gjort för tidsåtgången för den första fasen rymmer därmed rätt stor osäkerhet och stora variationer. Den grundar sig på uppgifter som lämnats som svar på frågor i vårt frågebrev och på uppgifter vi fått från verksamhetsutövare och myndigheter i andra sammanhang. Den är inte avsedd att bedömas fristående, utan skall ses som en uppskattning av det påslag som måste göras på tiden för tillståndsprövningen för att få en bild av den totala handläggningstiden från första myndighetskontakt till beslut i första instans. Vi uppskattar då att normaltiden för den

första fasen, fram till dess ansökan med miljökonsekvensbeskrivning ges in till tillståndsmyndigheten, är 6–12 månader för sådana miljöfarliga verksamheter som kan innebära betydande miljöpåverkan och som alltså fordrar utökat samråd.

Den tid själva tillståndsprövningen tar är lättare att mäta på ett objektivt sätt. För att kunna göra detta har vi samlat in statistiska uppgifter från samtliga miljödomstolar och samtliga länsstyrelser miljöprövningsdelegationer. Uppgifterna gäller alla avgöranden (domar respektive beslut) under år 2002 som avser fullständiga tillståndsprövningar av miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken. Avgöranden enligt gammal lagstiftning – miljöskyddslagen – har inte tagits med.

Generellt sett avser miljödomstolarnas avgöranden verksamheter som är större och mer miljömässigt komplicerade (A-verksamheter) än de verksamheter som prövas av länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (B-verksamheter).

Svaren från myndigheterna var för sig finns sammanställda i bilagorna 9 och 10. Där framgår att variationerna mellan de olika myndigheterna är ganska stor. Särskilt kan man konstatera att antalet avgöranden från vissa av myndigheterna är förvånansvärt litet. Möjligen kan detta delvis bero på de begränsningar vi satt upp för undersökningen; att inga avgöranden enligt miljöskyddslagen får finnas med och inga avgöranden av annat slag än tillståndsavgöranden. Om det också träffats ett antal avgöranden enligt miljöskyddslagen under 2002 och dessa tagits med i undersökningen, skulle detta ha inneburit en förlängning av tiderna nedan eftersom samtliga dessa måste ha startat före årsskiftet 1998/99.

När vi begärt uppgifter om antalet avgöranden från myndigheterna har enbart sådana avgöranden som avser tillstånd till verksamheter räknats in; alltså inte avgöranden om exempelvis villkorsändringar, slutliga villkor i uppskjutna frågor, återkallelse av tillstånd eller förlängning av provotid eller igångsättningstid. Däremot har sådana avgöranden tagits med där målet eller ärendet inte avgjorts slutligt utan där avgörandet av vissa villkor skjutits upp. Det är alltså bara sådana avgöranden som innebär att ett nytt projekt kan påbörjas som tagits med.

De tidsuppgifter vi frågat efter är för varje myndighet medelvärdet för den tid målen eller ärendena tagit, dels från inlämnandedatum till avgörande och dels från kungörandedatum till avgörande. I båda fallen har vi också begärt uppgifter om antalet

mål och ärenden som tagit kortare tid än 6 månader samt längre tid än 12 månader för att få en bild av spridningen.

Tiden från inlämnande till avgörande ger en helhetsbild av handläggningstiden. Den påverkas av snabbheten hos tillståndsmyndigheten och remissmyndigheterna, men även av verksamhetsutövarens agerande. I detta tidsspänn inräknas nämligen den tid verksamhetsutövaren kan ha behövt för att komplettera beslutsunderlaget och det påverkas alltså i viss grad av ansökans ursprungliga kvalitet. Vår utredning har givit följande uppgifter om handläggningstiden.

	antal avgöranden	medelvärde från ansökan till avgörande [månader]	antal fall som tagit kortare tid än 6 månader	antal fall som tagit längre tid än 12 månader
Miljödomstolarna A-verksamheter	60	12,6	13	34
Länsstyrelsernas MPD B-verksamheter	360	10,7	80	118
Sammanvägt, A+B verksamheter	420	11,0	93	152

Tiden från kungörelse till beslut ger ett mer renodlat mått på snabbheten hos myndigheterna. Den tidsperioden bör normalt inte omfatta några betydande kompletteringar från verksamhetsutövaren, eftersom ansökan i huvudsak skall ha bedömts vara komplett vid tiden för kungörelsen. Tidsåtgången i detta skede påverkas alltså normalt främst av tillståndsmyndigheten och av remissinstanserna, men den kan till viss del också påverkas av verksamhetsutövaren. Följande uppgifter har redovisats för detta handläggningsskede.

	antal avgöranden	medelvärde från kungörelse till avgörande [månader]	antal fall som tagit kortare tid än 6 månader	antal fall som tagit längre tid än 12 månader
Miljödomstolarna A-verksamheter	60	8,8	21	12
Länsstyrelsernas MPD B-verksamheter	360	6,0	221	35
Sammanvägt, A+B verksamheter	420	6,4	242	47

Vår undersökning skulle därmed – med de osäkerheter som angivits ovan – peka på att den sammanlagda tiden från första myndighetskontakt till ett tillståndsbeslut i första instans för en stor miljöfarlig verksamhet (en A-anläggning som kan medföra betydande miljöpåverkan) är mellan 1,5 och 2 år. Det stämmer ganska bra med uppgifter som lämnats av verksamhetsutövare i samband med vårt frågebrev, där uppgiften 1,5 år förekommit i några fall. Då har också framförts ett önskemål om att tiden skulle minska till ett år.

De förslag vi lämnar i detta delbetänkande syftar till att genom ändringar i regelsystemet förkorta både den första och den andra fasen av miljöprövningen. Däremot tar vi inte nu upp den tredje fasen – överprövningskedet. Vi har heller inte gjort någon undersökning av vilken tid överprövningen tar i olika instanser. Vi kommer att redovisa möjligheterna att effektivisera överprövningen i kommande betänkanden då prövningsorganisationen behandlas.

Finland

Den prövning av miljöfarliga verksamheter som sker i Finland har stora likheter med den svenska och leder till samma slag av avgöranden med likartad rättskraft. I stora drag omfattar också tillståndsplikten verksamheter av ungefär samma slag och storlek, även om gränsen mellan A- och B-verksamheter är en annan. I Finland provas fler anläggningar som A-anläggningar hos tillståndsverken. Förhållandena är ungefär följande när det gäller antalet anläggningar.

	Sverige	Finland
A-verksamheter	400 – 500	1 500 – 2 000
B-verksamheter	5 500 – 6 000	5 000

Det innebär att både A- och B-gruppen innehåller mindre komplicerade verksamheter i Finland än i Sverige och det finns därför anledning att förvänta sig något kortare handläggningstider inom båda grupperna.

Även om regelsystemen i Finland och Sverige liknar varandra, är det inte säkert att man i den finska statistiken gör exakt samma avgränsning av vilka slag av avgöranden som skall omfattas som vi gjort i den svenska undersökningen. Eftersom regelsystemen är olika, finns det också olika slag av avgöranden.

Som tidigare påpekats fordras det en formaliserad miljökonsekvensbeskrivning i betydligt färre fall i Finland än i Sverige. Det är bara för de största verksamheterna det krävs en miljökonsekvensbeskrivning, och då bara vid nyetableringar och större ändringar. De finska tillståndsmyndigheter vi besökt bedömer att detta i de flesta fall tar minst ett år och att tiden normalt kan ligga mellan 10 och 18 månader.

Följande uppgifter har vi fått beträffande själva miljöprövningen – tiden från ansökan till beslut i första instans. Uppgifterna avser en tvåårsperiod från den 1 mars 2000 till den 1 mars 2002. Det är att märka att Finlands miljöretsreform genomfördes år 2000 och att systemet ännu inte uppnått jämvikt.

	antal avgöranden (tvåårsperiod)	medelvärde från ansökan till avgörande [månader]
Miljötillståndsverken "A-verksamheter"	107	12,0
Miljöcentralerna "B-verksamheter"	504	6,8
Sammanvägt, A+B verksamheter	611	7,7

Danmark

Miljöprövningen i Danmark är mycket olik den i Sverige, främst genom att MKB-förfarandet och lokaliseringsprövningen ligger inom ramen för den danska planlagstiftningen, medan miljögodkännandet inskränker sig till villkorsfrågor. Det innebär också att produkterna av prövningen – beslutens innehåll och verkningar – är andra än i Sverige. Det är därför svårt att göra en rättvisande jämförelse mellan länderna.

När det gäller handläggningen av ärenden om tillägg till regionplan, där MKB-förfarandet ingår som en del, har Fyns amt till hjälp för sitt eget och verksamhetsutövarnas arbete upprättat en ungefärlig tidplan. Den förutsätter bland annat att verksamhetsutövarna lämnar tillräckliga uppgifter inom angivna tidsramar och att det inte sker några ändringar av projekten under handläggningstiden. Enligt tidplanen kan ett beslut om tillägg till regionplan förväntas 72–76 veckor, dvs. 17–18 månader, efter det att verksamhetsutövaren initierat ärendet hos myndigheten.

Samtidigt uppges den genomsnittliga handläggningstiden för industriverksamheter i Danmark, från ansökan om tillägg till regionplan till beslut om miljögodkännande och regionplanetillägg, vara 13 månader. Skillnaden jämfört med vad som beräknats i tidplanen kan bero på att uppgifterna i tidplanen även inrymmer exempelvis infrastrukturprojekt och andra typer av projekt som inte prövas som miljöfarliga verksamheter.

Normalt sker alltså handläggningen av ärenden om tillägg till regionplan parallellt med miljögodkännandet. För de fall där det inte fordras något MKB-förfarande och därmed inte något regionplanetillägg, blir tiden för miljögodkännandet intressant. Handläggningstiden för miljögodkännande av IPPC-verksamheter och andra verksamheter som fordrar miljögodkännande vid Fyns amt är i genomsnitt 9 månader från ansökan till det att beslutet kungörs. För 30 procent av verksamheterna är handläggningstiden högst tre månader. Handläggningstiderna varierar dock mellan olika amt.

Nederländerna

I Nederländerna tillämpas samma MKB-förfarande för många olika slag av projekt, planer och program. För att kunna jämföra tiderna med svenska förhållanden begränsas jämförelsen till IPPC-projekt

(som är den kategori som närmast är att jämföra med miljöfarliga verksamheter i Sverige). Vissa steg i MKB-förfarandet och i tillståndsprövningen har tidsbegränsats enligt den nederländska lagstiftningen (se bilaga 6). Tidsbegränsningarna behöver inte hållas om materialet från sökanden fordrar kompletteringar. Enligt bestämmelserna skall tillståndsmyndigheten meddela ett beslut om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och inriktning senast 13 veckor efter det att ärendet initierats av sökanden. Tillståndsmyndigheten uppskattar att tidsåtgången i detta steg i realiteten är 9–12 månader. Tiden för sökanden att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning brukar vara omkring 6 månader för IPPC-projekt. Tillståndsprövningen skall därefter enligt bestämmelserna ha avslutats inom 7 månader från det att ansökan gavs in till myndigheten. I själva verket brukar prövningen – inklusive de kompletteringar som krävs – ta 6 till 12 månader.

Enligt bestämmelserna uppgår därmed handläggningstiden hos myndigheter från första myndighetskontakt till beslut för IPPC-anläggningar som också fordrar ett MKB-förfarande till 10 månader. Därtill kommer den tid som behövs för verksamhetsutövaren att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, ca 6 månader, vilket innebär en total tidrymd enligt bestämmelserna på 16 månader.

I realiteten – då tiden för kompletteringar också räknas in – uppgår handläggningstiden enligt myndigheternas bedömning till 19–30 månader. Det är dock något osäkert om den högsta siffran i denna uppskattning främst hänför sig till infrastrukturprojekt och andra projekt som kan ta längre tid än industriverksamheter.

Våra slutsatser vid en jämförelse mellan Sverige och de andra länderna

Det är svårt att göra en rättvisande jämförelse av handläggningstider i olika länder eftersom provningssystemen skiljer sig så mycket åt. Miljöprövningen leder till beslut med olika verkningar i olika länder. Bland de länder vi undersökt är Finland det land som har störst likheter med Sverige beträffande miljöprövningens uppläggning, beslutens rättsverkningar, typerna av verksamheter som provas osv. I både Danmark och Nederländerna är planlagstiftningen mer integrerad med miljöprövningen än i Sverige. Vissa av de beslut som fattas – t.ex. beslutet om tillägg till regionplan i Danmark – saknar motsvarighet i Sverige men fyller funktionen hos miljökonsekvensbedömningen och lokaliseringssprövningen av

miljöfarliga verksamheter enligt miljöbalken, samtidigt som det också fyller en funktion som motsvarar delar av planläggningen enligt PBL.

Det kan också vara stora skillnader mellan typerna och omfattningen av de projekt som prövas i olika länder, varför uppgifter om handläggningstider i olika länder inte direkt kan jämföras.

De slutsatser vi drar om hur handläggningstiderna för miljöprövningen i Sverige förhåller sig till vad som gäller i de länder vi undersökt är följande.

Vi utgår då från tidsperioden från första myndighetskontakt till beslut i första instans. För de stora projekten som fordrar en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivets krav kan vi generellt sett inte se några avgörande skillnader mellan Sverige å ena sidan och Finland eller Nederländerna å den andra. Handläggningstiderna för de stora projekten är alltså ungefär desamma i dessa tre länder, även om enstaka projekt i de olika länderna givetvis kan avvika betydligt. I Danmark är handläggningstiden kortare. Skillnader mellan förfarandet i Danmark och i övriga tre länder är att MKB-förfarandet i Danmark ligger i den fysiska planeringen, och inte tillsammans med den mer renodlade miljöprövningen. Det innebär också att MKB-förfarandet i Danmark är av mer övergripande karaktär och att det är mer inriktat på lokaliseringen av projektet än på möjligheter till andra slag av begränsning av störningar. I Danmark är det också myndigheten och inte verksamhetsutövaren som upprättar miljökonsekvensbeskrivningen.

Sverige skiljer sig från de övriga länderna genom att det krävs ett MKB-förfarande också för projekt av mindre omfattning än i de övriga studerade länderna. Det gäller industriprojekt av den storleken att de omfattas av IPPC-direktivet, men som ändå inte är så stora att de omfattas av MKB-direktivets obligatoriska krav. Sådana projekt har en handläggningstid för tillståndsprövningen som i genomsnitt i Sverige är ca 11 månader (om det förutsätts prövas av länsstyrelsens MPD), i Finland ca 12 månader (om det förutsätts prövas av miljötillståndsverket), i Danmark ca 9 månader (Fyns amt) och i Nederländerna 6–12 månader. Det är alltså inte så stora skillnader när det gäller själva tillståndsprövningen. Däremot tillkommer i Sverige ett MKB-förfarande innan tillståndsprövningen kan starta. Det är något som inte krävs i de andra länderna och som förlänger den totala tidsåtgången i Sverige med ett antal månader.

Förhållandena är desamma när det gäller sådana ändringar av befintliga stora verksamheter som inte är av den omfattningen att de når upp till att kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Även i dessa fall ställs i Sverige ofta krav på ett formaliserat MKB-förfarande (med utökat samråd), vilket inte är fallet i de andra länderna. I de andra länderna genomförs bara ett MKB-förfarande i samband med ändringar som har en betydande miljöpåverkan.

2.6 Våra förslag

Vårt uppdrag är att lämna förslag som kan effektivisera miljöprövningen utan att miljökraven eller allmänhetens möjlighet till insyn åsidosätts. Det är de administrativa kraven utan reell betydelse för miljöprövningen som skall sänkas, inte de krav som gäller skydd av miljön eller åtgärder för en hållbar utveckling. Det är viktigt att miljöarbetet hos verksamhetsutövare och myndigheter riktas in mot angelägna miljöfrågor och att det inte läggs ned resurser på sådant som inte kan leda till motsvarande miljöförbättringar. En mer fokuserad miljöprövning bör leda till kortare handläggningstider och till ökad tydlighet för allmänheten. Den bör också leda till förbättringar från miljösynpunkt, eftersom det frigörs resurser som kan läggas på angelägna miljöåtgärder som inte alltid inbegriper individuell tillståndsprövning.

Efter de utredningar vi gjort om miljöprövningen i andra länder och efter de erfarenheter vi fått av dagens svenska regler, kan vi dra några övergripande slutsatser. Vi bedömer att den fråga som har störst förutsättningar att öka effektiviseringen handlar om *när*, dvs. i vilka fall, en fullständig miljöprövning enligt MKB-direktivets krav skall göras. Det gäller både för olika slag av verksamheter och för ändringar av verksamheter. Vi bedömer också att det är möjligt att förenkla vissa steg i prövningsprocessen. Slutligen anser vi att man kan förbättra förutsättningarna för ett bra beslutsunderlag tidigt i processen, så att behovet av sena kompletteringar minskar. Ändringarna kan ske genom att närma den svenska regleringen till den som gäller i andra EU-länder så att de administrativa kraven harmoniseras.

2.6.1 Vad menar vi med miljökonsekvensbedömning, miljökonsekvensbeskrivning och MKB?

Utgångspunkt

Med miljökonsekvensbedömning menar vi hela miljöprövningsförfarandet från första samråd till slutligt avgörande, alltså både framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning och den efterföljande tillståndsprövningen.

Innan vi går vidare med en presentation av de förslag som vi anser bör genomföras för att effektivisera miljöprövningen, finns det anledning att klargöra hur vi i detta avsnitt använder begreppen miljökonsekvensbeskrivning, miljökonsekvensbedömning och MKB eftersom de inte alltid har samma innebörd i alla sammanhang.

Med *miljökonsekvensbeskrivning* menar vi ett skriftligt beslutsunderlag som tagits fram efter ett samrådsförfarande. Begreppet används både för sådana beskrivningar som fullt ut uppfyller alla krav i MKB-direktivet och för enklare beskrivningar som inte uppfyller dessa krav. Det motsvarar därmed inte riktigt det engelska begreppet Environmental Impact Statement (EIS) som brukar reserveras för enbart sådana miljökonsekvensbeskrivningar som uppfyller MKB-direktivets krav.

Begreppet *miljökonsekvensbedömningar* används i dag på två sätt. I det ena fallet menar man hela miljöprövningsprocessen från det första samrådet och till och med det slutliga avgörandet. I det andra fallet begränsar man innebörden till att bara avse förfarandet med utökat samråd. Vi har i detta avsnitt valt att använda begreppet med dess förstnämnda innebörd.

När vi använder de olika begreppen hänger de samman på så sätt att en miljökonsekvensbedömning består av dels framtagandet av en miljökonsekvensbeskrivning, dels en tillståndsprövning. I bilaga 2 visas hela den nuvarande processen för miljökonsekvensbedömning. Den del som redovisas över den streckade linjen är förfarandet för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Under den streckade linjen visas tillståndsprövningen.

Det innebär att vi använder begreppet miljökonsekvensbedömning på det sätt som det används i EG-direktiv och i andra länders nomenklatur. Det motsvarar då det engelska begreppet Environmental Impact Assessment (EIA). På samma sätt som när

det gäller begreppet miljökonsekvensbeskrivning använder vi det dock för att beskriva både bedömningar som fullt ut uppfyller MKB-direktivets krav och för enklare förfaranden.

Begreppet får därmed en annan innebörd i våra texter än vad som kan utläsas av nuvarande lagtext i 6 kap. miljöbalken. Rubriken "Utökat samråd med miljökonsekvensbedömning", lagtexten i 6 kap. 5 § och beskrivningarna av utökat samråd och miljökonsekvensbedömning i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1 s. 286 ff) måste förstås som att begreppet i nuvarande lagstiftning enbart avser förfarandet med ett utökat samråd.

I det förslag PBL-kommittén lämnat om införande av regler om miljöbedömningar avseende vissa planer och program i svensk lagstiftning (SOU 2003:70), används begreppen miljökonsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbedömning på ett sätt som stämmer överens med vad vi föreslår.

I våra förslag till lagtexter använder vi inte ordet miljökonsekvensbedömning. Genom de förslag vi lämnar utmönstras begreppet från 6 kap. 5 § och från rubriken före den paragrafen. Den nuvarande användningen av ordet miljökonsekvensbedömning i 6 kap. 6 § stämmer med den betydelse vi ger begreppet i detta betänkande och vi föreslår inte någon ändring av den paragrafen. Däremot anser vi att 6 kap. 10 § måste ändras så att det framgår att det är miljökonsekvensbeskrivningen och förfarandet med framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen som skall bekostas av sökanden. Ändringen föranleds alltså av den ändrade innebörd vi ger begreppet miljökonsekvensbedömning jämfört med tidigare lagtext.

Om det inte tydligt av sammanhanget framgår vad som menas, undviker vi så långt möjligt att i detta avsnitt av delbetänkandet använda förkortningen MKB, eftersom den kan användas för både miljökonsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbedömning. Oftast används den i svenskt miljövarsarbete för miljökonsekvensbeskrivning, men i exempelvis sammansättningen MKB-direktivet betyder den miljökonsekvensbedömning.

2.6.2 Ökad flexibilitet – färre fall med specificerade krav

Förslag

MKB-direktivets specificerade krav på miljökonsekvensbedömningar skall i svensk rätt bara gälla när det krävs enligt direktivet. De svenska bestämmelserna och betydelsen av begreppet betydande miljöpåverkan skall närma sig vad som gäller i andra EU-länder. De specificerade kraven på förfarandet och på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen skall därmed bara gälla de största verksamheterna; de verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För övriga verksamheter – som kan antas medföra en miljöpåverkan som inte är betydande – skall kraven medge en mer flexibel tillämpning så att samrådets omfattning och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll kan anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Det beslutsunderlag som sökanden lämnar skall alltid vara tillräckligt för den prövning som skall göras. När det gäller en tillståndsprövning enligt miljöbalken skall underlaget exempelvis alltid vara tillräckligt för att kunna bedöma om både de allmänna hänsynsreglerna och de särskilda hänsynsreglerna i miljöbalken är uppfyllda.

Som framgår av avsnittet 2.3.4 krävs det fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar enligt MKB-direktivets regler i betydligt större utsträckning i Sverige än enligt MKB-direktivet och i andra länder som tillämpar EG-rätten. Skillnaderna ligger i att kravet är obligatoriskt för fler verksamhetstyper och för verksamheter av mindre storlek i Sverige än i andra länder. Bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar upptar alltså fler typer av verksamheter och verksamheter av mindre omfattning än bilaga I till MKB-direktivet.

I Sverige ställs också i större utsträckning krav på fullständiga miljökonsekvensbeskrivningar vid ändringar och utbyggnader av befintliga verksamheter. Den frågan återkommer vi till i avsnittet 2.6.6.

Begreppet betydande miljöpåverkan, som är kriteriet för när det skall krävas en fullständig miljökonsekvensbeskrivning, har därmed en annan innebörd här än i andra länder och träffar fler projekt.

Begreppet är inte definierat i MKB-direktivet. Indirekt definieras det genom att verksamheterna på bilaga I till direktivet alltid skall

antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Vilka ytterligare verksamheter som skall antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan bestäms i varje medlemsland, vid en bedömning av verksamheterna på bilaga II.

Vi anser att erfarenheterna från tillämpningen av reglerna i Sverige visar att det finns behov av större flexibilitet. Det är bara för de största projekten – de som återfinns i bilaga I till MKB-direktivet och andra projekt med motsvarande miljöpåverkan – som det är viktigt att behålla de detaljerade och formaliserade kraven på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och på förfarandet vid framtagandet av den.

Innebörden av begreppet betydande miljöpåverkan bör därmed ändras så att den mer motsvarar den påverkansnivå som anges i MKB-direktivets regler om obligatorisk miljökonsekvensbedömning och som gäller i andra länder.

En sådan förändring av innebörden är också till fördel i förhållande till reglerna om miljökonsekvensbedömningar av planer och program. Enligt PBL-kommitténs förslag skulle de detaljerade reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program följa SMB-direktivets nivå för minimikrav. Begreppet betydande miljöpåverkan används också i SMB-direktivet och enligt PBL-kommitténs förslag som kriterium för när en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt direktivet skall krävas för planer och program. Det skulle vara olyckligt om samma begrepp skulle innebära olika påverkansnivå beroende på om det å ena sidan är projekt och å andra sidan planer och program som avses.

Bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar – den svenska förteckningen över verksamheter som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan – bör ändras så att den i stort sett överensstämmer med bilaga I till MKB-direktivet. Regeringen kan vid sin omarbetning av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar komma fram till att det finns behov av att lägga till vissa verksamheter – på grund av särskilda förhållanden i Sverige – men sådana tillägg bör enligt vår mening ske restriktivt.

Förutom de verksamheter som obligatoriskt skall omfattas av kravet på en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt direktivet – de projekt som alltid skall antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan – fordras ett förfarande för att fånga upp även andra projekt som kan antas medföra en sådan påverkan. Utformningen av det förfarandet diskuteras i nästföljande avsnitt (2.6.3) och i avsnittet om ytterligare utredningar (2.7).

Den svenska lagstiftningen har sedan lång tid tillbaka ställt krav på tillståndsprövning av olika slag av verksamheter. Många av dem ligger under nivån betydande miljöpåverkan och fordrar följaktligen inte en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet. Även om MKB-direktivet inte ställer några krav på miljökonsekvensbedömningen i dessa fall, ställs krav på miljöprövning av vissa industriprojekt m.m. genom IPPC-direktivet.

Den svenska tillståndsprövningen enligt miljöbalken uppfyller till stora delar de krav som ställs i MKB-direktivet, även för projekt som inte når upp till nivån betydande miljöpåverkan. För dessa projekt bör enligt vår mening både förfarandereglererna när det gäller samråd och kraven på beslutsunderlaget vara mer flexibla än för de projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det bör finnas större möjlighet att anpassa prövningen efter förutsättningarna i det enskilda fallet.

För verksamheter med betydande miljöpåverkan skall innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen uppfylla alla de specificerade kraven enligt MKB-direktivet.

För verksamheter som inte medför betydande miljöpåverkan – dvs. i merparten av fallen – bör innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till behovet i det enskilda fallet. De specificerade kraven på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter som antas medföra en betydande miljöpåverkan, liksom vad som anges som syftet med miljökonsekvensbeskrivningen i lagtexten (6 kap. 3 §) kan dock tjäna som vägledning för dessa fall.

När det gäller verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter – framgår också av bestämmelserna i 22 kap. 1 § vad som skall ingå i en ansökan. Där anges exempelvis att ansökan skall innehålla de uppgifter som behövs för att kunna bedöma om de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. är uppfyllda. Dessa regler skall vara uppfyllda oavsett om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.

2.6.3 Färre beslut som gäller betydande miljöpåverkan

Förslag

I bilagan till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar anges vilka verksamhetstyper som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För sådana verksamheter skall länsstyrelsen vid nyetableringar och vid ändringar som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte behöva fatta något särskilt beslut om detta.

I övriga fall skall utgångspunkten vara att det inte är fråga om verksamheter med betydande miljöpåverkan. I det enskilda fallet skall länsstyrelsen bedöma om detta stämmer och i så fall dokumentera det på ett enkelt sätt. Skulle länsstyrelsen finna att verksamheten, trots att den inte är upptagen på den obligatoriska listan, ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall beslut om detta meddelas inom sex veckor efter det att samrådet inletts. Länsstyrelsen behöver inte hämta in yttrande från tillsynsmyndigheten som underlag för beslutet.

Utgångspunkter

MKB-direktivet anger i bilaga I vilka projekt som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och där en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt direktivets krav alltså är obligatorisk. Direktivet kräver också att det för projekt på bilaga II skall ske ett urval som syftar till att fånga upp även andra projekt som kan medföra betydande miljöpåverkan och som därmed också skall fordra fullständig miljökonsekvensbedömning.

I Sverige fattar länsstyrelsen beslut om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Länsstyrelsen fattar beslut för samtliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken och enligt lagar som anknyter till miljöbalkens bestämmelser i 6 kap. Beslutet fattas även om verksamheten redan är upptagen på bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, som anger vilka verksamheter som alltid skall antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen fattar också beslut i både positiv och negativ riktning, dvs. både i de fall verksamheten *kan* antas medföra betydande miljöpåverkan och i de fall detta *inte kan* antas.

Färre och enklare beslut om betydande miljöpåverkan

Flera av de verksamhetsutövare och myndigheter som framfört synpunkter till oss har påpekat att det inte finns någon anledning att fatta beslut om betydande miljöpåverkan för de verksamheter som redan genom att de är upptagna på bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar har bedömts kunna medföra sådan påverkan. Vi delar den uppfattningen och anser därför att verksamheter av det slaget bör undantas från kravet på beslut från länsstyrelsen.

En sådan förenkling rör dock bara en mindre andel av alla ansökningar. Merparten av tillståndsansökningarna gäller nämligen verksamheter som endera inte är upptagna på bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar – den obligatoriska listan – eller som enbart innebär ändringar av verksamheter på bilaga 1. Genom våra förslag skulle bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar också komma att uppta färre verksamheter än i dag. Att undandra enbart nyetableringar och stora ändringar (ändringar som kan medföra en betydande miljöpåverkan) av verksamheterna på bilaga 1 från beslutskravet minskar därmed inte antalet beslut i någon större utsträckning.

För de projekt som inte omfattas av den obligatoriska listan kommer det i de allra flesta fall att fattas negativa beslut – att verksamheten inte kan antas medföra en miljöpåverkan som är betydande. Med den ändrade innebörd vi föreslår för begreppet betydande miljöpåverkan skulle antalet positiva beslut – att en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan – bli relativt litet.

Man kan då överväga om utgångspunkten borde vara att de verksamheter som inte är upptagna på den obligatoriska listan inte heller medför någon miljöpåverkan som är betydande, och att det bara skulle behövas beslut i de fall motsatsen gäller. I så fall skulle länsstyrelsen för samtliga verksamheter som inte är upptagna på den obligatoriska listan göra en bedömning utgående från kriterierna i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (som motsvarar bilaga III till MKB-direktivet) av om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Endast i de fall där verksamheten ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skulle länsstyrelsen fatta ett formellt beslut.

En sådan ändring skulle kraftigt minska antalet formella beslut och därmed i många fall förkorta tiden för miljöprövningen. I sak

skulle allmänhetens möjligheter till insyn inte begränsas, genom att det även för verksamheter som är tillståndspliktiga – utan att de omfattas av krav på miljökonsekvensbedömning – ställs krav på samråd, kungörelse, inhämtande av yttranden och sammanträde/huvudförhandling. Ett system av detta slag tillämpas i Finland.

Samtidigt anges i MKB-direktivet (artikel 4.4) att medlemsstaterna skall säkerställa att de ansvariga myndigheternas avgöranden (vid bedömningar av om projekt på bilaga II skall antas medföra betydande miljöpåverkan) görs tillgängliga för allmänheten. I kommissionens rådgivande dokument *Guidance on EIA, Screening* anges i ett schema över urvalsprocessen att “when a formal screening decision is made, whether to require or not to require EIA, the competent authority must keep a record of the decision and the reasons for it, and make this available to the public” (se bilaga 3). Genom de ändringar som infördes i MKB- och IPPC-direktiven till följd av Århuskonventionen har också berörd allmänhet rätt att få giltigheten av beslut eller underlåtenheter rättsligt prövad. Medlemsstaten skall fastställa i vilket skede prövningen skall ske.

Inför beslut om betydande miljöpåverkan enligt dagens svenska system begär länsstyrelsen in yttrande från tillsynsmyndigheten om det är någon annan än länsstyrelsen. Beslutet görs tillgängligt för allmänheten genom offentlighetsprincipen utan att kungöras eller delges allmänheten på något annat aktivt vis. Beslutet får inte överklagas separat.

Vi skulle föredra ett system av det slag vi skisserat ovan som innebär att länsstyrelsen enbart skulle behöva fatta beslut i de fall en verksamhet som inte finns på den obligatoriska listan ändå skall antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan. Med hänsyn till vad som anges i MKB-direktivet och i kommissionens vägledning beträffande detta, bedömer vi ändå att både positiva och negativa beslut om betydande miljöpåverkan även i fortsättningen måste dokumenteras för de verksamheter som inte finns upptagna på den obligatoriska listan.

Förfarandet kan dock förenklas. Kravet på att inhämta ett yttrande från tillsynsmyndigheten bör utgå. I de fall länsstyrelsen anser att det är osäkert om en verksamhet skall anses medföra betydande miljöpåverkan eller inte förutsätts att länsstyrelsen även utan ett formellt krav inhämtar tillsynsmyndighetens uppfattning. När länsstyrelsen bedömer att en verksamhet inte kan antas medföra en miljöpåverkan som är betydande bör detta kunna

dokumenteras på ett enkelt sätt genom exempelvis en tjänsteanteckning i akten. I de utvalda fall där länsstyrelsen bedömer att en verksamhet som inte finns på den obligatoriska listan ändå kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bör det åligga länsstyrelsen att inom sex veckor från det att samrådshandlingarna givits in fatta beslut om detta och meddela verksamhetsutövaren.

En verksamhetsutövare bör också frivilligt kunna ta på sig att genomföra det specificerade förfarandet som gäller för verksamheter med betydande miljöpåverkan. Det kan exempelvis bli aktuellt när verksamhetsutövaren inser att den planerade verksamheten ligger på gränsen till vad som skall anses motsvara betydande miljöpåverkan. I sådana fall behövs inte något beslut från länsstyrelsen. Med ett frivilligt åtagande vinner verksamhetsutövaren därmed den tid det annars skulle ta för länsstyrelsen att fatta beslut.

Beslut om betydande miljöpåverkan bör som i dag inte kunna överklagas separat, utan endast i samband med det slutliga avgörandet av målet eller ärendet.

Vi förutsätter att reglerna kring länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan utvecklas vidare i allmänna råd eller liknande.

2.6.4 Färre samråd

Förslag

Det behöver inte krävas mer än ett samråd innan miljökonsekvensbeskrivning och ansökan upprättas.

Det samråd som gäller en verksamhet med en betydande miljöpåverkan skall ske på ett tidigt stadium innan miljökonsekvensbeskrivningen är slutligt utformad och rikta sig till länsstyrelsen, övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda.

Det samråd som skall ske i andra fall skall också ske på ett tidigt stadium. Det skall alltid omfatta länsstyrelsen. Samråds-kretsen skall i övrigt, när det gäller övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer, ha en omfattning som anpassas till förhållandena i det enskilda fallet.

Tillståndsansökningar som gäller verksamheter som bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan skall enligt dagens regler genom-

gå två samråd innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan lämnas in till tillståndsmyndigheten; ett tidigt samråd med länsstyrelsen och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda och ett utökat samråd med övriga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda.

Sedan ansökan och miljökonsekvensbeskrivning givits in till tillståndsmyndigheten ges myndigheter och allmänhet också möjlighet att framföra synpunkter skriftligen efter det att målet eller ärendet kungjorts. I flertalet fall när det gäller A-verksamheter och i vissa fall när det gäller B-verksamheter ges myndigheter och allmänhet även möjlighet att vid en huvudförhandling eller ett sammanträde muntligen framföra sina synpunkter.

Förfarandet har inneburit en utökning jämfört med vad som gällde enligt tidigare lagstiftningar. I miljöskyddslagen (som utöver att ställa krav på förprovning av verksamheter som i dag hanteras enligt 9 kap. miljöbalken, även ställde krav på förprovning av vissa täkter) fanns krav på *ett* samråd innan ansökan lämnades in. För vattenverksamheter fanns krav på samråd bara vid provning av vissa omfattande eller kontroversiella vattenföretag.

De krav MKB- och IPPC-direktiven ställer på samråd med myndigheter och allmänhet innan ett tillstånd meddelas innebär att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av ett projekt skall ges möjlighet att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Vidare skall allmänheten på ett tidigt stadium informeras om tillståndsansökan. Den berörda allmänheten skall också på ett tidigt stadium få faktiska möjligheter att delta i beslutsprocesser på miljöområdet (MKB-direktivet) respektive i förfaranden för att meddela tillstånd för nya anläggningar och tillstånd till väsentliga förändringar av verksamheten vid en anläggning (IPPC-direktivet). Den berörda allmänheten skall ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna och innan beslut fattas. Resultatet av samråden skall beaktas vid tillståndsgivningen. (En utförligare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 2.1.2.)

Av de redovisade erfarenheterna av dagens regelsystem med både tidigt och utökat samråd framgår att det finns positiva erfarenheter av samrådsförfarandet som sådant. Samtidigt finns det erfarenheter av att det kan vara svårt att göra åtskillnad på de två typerna av samråd och att det stora antalet tillfällen då myndigheter och framför allt allmänhet kan komma till tals kan medföra en uttröttnings-effekt så att allmänheten upphör med att framföra sina synpunkter mot slutet av processen, då beslutstillfället närmar sig, även om

synpunkterna inte blivit tillgodosedda. I de fall samma projekt prövas enligt flera lagar som var för sig ger flera tillfällen till samråd blir denna effekt särskilt påtaglig.

Vi anser att de formella kraven bör begränsas till att bara omfatta ett samråd. Det står givetvis den verksamhetsutövare som så önskar fritt att hålla samråd vid flera tillfällen om det är lämpligt med hänsyn till projektet och till intresset för detta hos allmänheten. I själva verket kan ett omsorgsfullt upplagt samrådsförfarande i en process som ger en väl utvecklad dialog mellan verksamhetsutövaren och omgivningen i hög grad effektivisera den efterföljande tillståndsprövningen. Öppenhet och lyhördhet i samråds-skedet kan i bästa fall motverka en utdragen överklagandeprocess i ett senare skede.

Processen för både projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och sådana som inte förväntas medföra en miljöpåverkan som är betydande bör inledas med ett samråd. I det första fallet bör den krets med vilken samrådet skall ske specificeras i lagstiftningen. I det andra fallet får samrådet anpassas till förhållandena i det enskilda fallet.

Det specificerade samrådet för verksamheter som kan innebära en betydande miljöpåverkan bör ske på ett tidigt stadium innan miljökonsekvensbeskrivningen är slutligt utformad. Det bör rikta sig till samma krets som anges för det nuvarande utökade samrådet, dock att det också bör förtydligas att länsstyrelsen skall ingå i samråds-kretsen.

Samråds-kretsen för projekt som inte medför en betydande miljöpåverkan skall alltid omfatta länsstyrelsen. Vilka som därutöver skall ingå får bedömas från fall till fall.

Om samrådet gäller en verksamhet som fått stor lokal uppmärksamhet, eller om den har en miljöpåverkan som ligger nära gränsen till att vara betydande är det viktigt att samrådet ger myndigheter, organisationer och allmänheten goda möjligheter till insyn och påverkan. Givetvis är detta väsentligt från de kringboendes perspektiv, men det är också betydelsefullt för verksamhetsutövaren själv för att den efterföljande processen skall kunna löpa smidigt.

Gäller samrådet i stället en verksamhet som är av mindre intresse för omgivningen kan samråds-kretsen begränsas. Om det exempelvis är fråga om ett utbyte av gammal produktionsutrustning vid en befintlig verksamhet, där utbytet i själva verket leder till miljöförbättringar, kan det räcka med att samråda med länsstyrelsen.

Som huvudregel bör samrådet i samband med nyetableringar alltid omfatta de kringboende. I alla typer av fall bör också tillsynsmyndigheten omfattas, om det är någon annan än länsstyrelsen. En av länsstyrelsens roller som obligatorisk samrådspartner är att ge råd om samrådskretsen och samrådets omfattning i det enskilda fallet. Ansvaret för att samrådet sker på ett riktigt sätt ligger dock alltid på verksamhetsutövaren.

Vid samrådet skall frågan om hur prövningen skall avgränsas behandlas. Det är särskilt viktigt när det gäller ansökningar om ändringar av befintliga verksamheter (se avsnitt 2.6.6). Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen bör också behandlas och synpunkter på projektet som helhet fångas upp.

Samrådet för projekt som inte obligatoriskt omfattas av krav på miljökonsekvensbedömning (bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar) skall också kunna utgöra underlag för en bedömning av om projektet kan medföra en betydande miljöpåverkan. I så fall skall länsstyrelsen senast inom sex veckor från samrådet fatta beslut om detta som meddelas verksamhetsutövaren. I dessa fåtaliga fall krävs ett nytt samråd enligt de formaliserade reglerna, om det ursprungliga samrådet inte uppfyllt dessa krav.

2.6.5 Bättre beslutsunderlag tidigt i processen – färre sena kompletteringar

Förslag

En verksamhetsutövare som söker tillstånd till en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall kunna begära besked från länsstyrelsen om inriktning och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningen.

Innan ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kungörs och yttranden hämtas in från myndigheter och allmänhet, så skall tillståndsmyndigheten alltid ge åtminstone Naturvårdsverket, länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden – samt beträffande vattenverksamheter Kammarkollegiet – tillfälle att granska om underlaget är tillräckligt eller om det behövs kompletteringar av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning.

Det nuvarande kravet på godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen uppfylls oftast genom en standardiserad skrivning i tillståndsavgörandet. Det skall i stället vara kungörandet av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen som visar att tillståndsmyndigheten tagit ställning till att ansökningshandlingarna uppfyller miljöbalkens krav. Det nuvarande kravet på godkännande skall tas bort, så att det tydligare framgår att omfattande kompletteringar från sökanden inte bör förekomma i sena skeden av prövningsprocessen.

Vägledning för verksamhetsutövaren

Många verksamhetsutövare har framfört klagomål över att krav på kompletteringar av ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar framförs alltför sent under miljöprövningen, och att de då leder till betydande fördröjningar av prövningen. Önskemålet är att myndigheterna engagerar sig tidigare så att handlingarna på ett tidigare stadium kan få den utformning som krävs. Bland verksamhetsutövarna finns också önskemål om bättre vägledning i det enskilda fallet, dvs. vad miljökonsekvensbeskrivningen skall omfatta och hur mycket utredningar som krävs i det aktuella fallet.

Många av myndigheterna har å sin sida klagomål över att ansökningar och miljökonsekvensbeskrivningar är alltför bristfälliga för att kunna utgöra underlag för beslut. Myndigheterna

pekar också på att det kan finnas en risk att de kan hamna i en konsultroll om de i alltför hög grad engageras i frågan om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

MKB-direktivet ställer krav på att verksamhetsutövarna frivilligt skall kunna begära ett besked från den ansvariga myndigheten – i Sverige länsstyrelsen – om vilka uppgifter som skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Beskedet hindrar inte myndigheten att senare kräva ytterligare uppgifter. I den svenska regleringen finns möjligheten för verksamhetsutövaren att få hjälp från länsstyrelsen med att bestämma inriktning och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningen bara angiven i Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar.

Vi anser att man i miljöbalken bör införa regler som ger verksamhetsutövarna möjlighet att om de så önskar begära ett skriftligt besked från länsstyrelsen om inriktning och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningen i ett enskilt fall. Den möjligheten bör bara formaliseras för de verksamheter som kan medföra en betydande miljöpåverkan. Även mindre företag har självfallet behov av vägledning. Detta bör tillgodoses dels genom branschspecifika vägledningar (se nedan), dels genom tillsynsmyndigheternas allmänna skyldigheter om rådgivning som blir särskilt aktuella i samband med samrådet.

Beskedet om inriktning och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningen skall inte vara bindande för vare sig länsstyrelsen, verksamhetsutövaren eller tillståndsmyndigheten. Det bör dock minska behovet av senare kompletteringar genom att på ett tidigt stadium av processen – efter det inledande samrådet – ge anvisningar om miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning.

Som ett stöd för verksamhetsutövarna vid upprättandet av ansökningshandlingar och miljökonsekvensbeskrivningar finns det också behov av mer vägledning. Som framgår av redovisningen i avsnitt 2.2.2 finns det redan nu ganska mycket vägledningsmaterial som belyser olika delar av innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. Svårigheten för en verksamhetsutövare är ofta att välja ut vilka delar som är relevanta för just den enskilda verksamheten, och hur kraven och önskemålen på innehållet skall konkretiseras i det aktuella fallet. Behovet är därför störst när det gäller branschspecifik vägledning och vi anser att det är angeläget att det arbete som påbörjats hos branschorganisationer och hos Naturvårdsverket med att ta fram branschvis sammanställt material fortsätter.

Granskning och godkännande av beslutsunderlaget

Som tidigare har beskrivits förekommer ofta en så kallad kompletteringsrunda i mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken. Specialistmyndigheter får då en möjlighet att granska och uttala sig om beslutsunderlaget.

Tillståndsmyndigheten skall enligt 22 kap. 2 § sörja för att ansökningshandlingarna är fullständiga. Myndigheten bör därför aktivt ta ställning till om det behövs kompletteringar utöver dem som specialistmyndigheterna önskar. Tillståndsmyndigheten bör i ett tidigt stadium av tillståndsprövningen – före kungörandet – ta ställning till om ansökan bör avvisas på grund av att bristerna i ansökningshandlingarna är så stora att de inte kan ligga till grund för en prövning. Då kan man undvika att det läggs resurser på en ansökan som ändå inte kan leda till ett bifall. Det minskar också risken för att ett prövotidsförfarande utnyttjas för att lösa problem som egentligen bottenar i en ofullständig ansökan.

Syftet med kompletteringsrundan är att få ett underlag från sökanden som kan ligga till grund för ställningstaganden från remissmyndigheter, allmänhet och organisationer och slutligen även från tillståndsmyndigheten. Vi anser att det är en fördel om de kompletteringskrav som riktas mot verksamhetsutövaren under tillståndsprövningen kan kanaliseras till kompletteringsrundan så att kompletteringskrav senare i processen, t.ex. under yttrandefasen, kan undvikas. Även om yttranden och huvudförhandling/sammanträde också innebär att tillståndsmyndigheten hämtar in underlag för det slutliga ställningstagandet, är det inte meningen att dessa processteg skall utnyttjas för några mer omfattande kompletteringar eller ändringar från sökandens sida. Större kompletteringar bör i dessa skeden bara godtas undantagsvis, medan mindre justeringar, klargöranden och tillägg naturligtvis kan förekomma.

Enligt vår uppfattning bör principen vara att när tillståndsmyndigheten efter kompletteringsrundan kungör målet eller ärendet, så skall det också innebära att tillståndsmyndigheten anser att ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen är komplett. Handlingarna skall då alltså innehålla vad som kan krävas i form av beslutsunderlag från sökanden. Därmed kan man säga att kungörelsen av målet eller ärendet också innebär tillståndsmyndighetens godkännande av ansökan och miljökonsekvensbeskrivning som beslutsunderlag från sökanden. Funktionen hos godkännandet bör nämligen enligt vår uppfattning vara att visa att besluts-

underlaget och förankringen hos allmänheten är tillräckliga för att man skall kunna gå vidare med en beslutsprocess där myndigheter och allmänhet tar ställning till projektet som sådant och vilka krav som bör ställas på det.

Det nuvarande godkännandet av miljökonsekvensbeskrivningar som upprättas i mål och ärenden som prövas med stöd av miljöbalken sker nästan alltid i form av en standardiserad skrivning i domen eller beslutet som gäller ansökan som helhet. I det läget fyller godkännandet inte någon större funktion. Om ansökan bifallits måste det förutsättas att miljökonsekvensbeskrivningen godtagits. Om ansökan inte bifallits kan det ha olika orsaker. Miljökonsekvensbeskrivningen kan ha varit bra men projektet inte godtagbart från miljösynpunkt eller också kan ansökan och miljökonsekvensbeskrivning haft sådana brister att de inte kunnat ligga till grund för ett positivt avgörande. Oavsett vilket skälet till avslaget varit, redovisas det i avgörandet och det behövs inte något särskilt ställningstagande till om miljökonsekvensbeskrivningen skall godtas eller inte.

I de lagar som gäller infrastrukturprojekt - väglagen, lagen om byggande av järnväg och lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och hamn - finns bestämmelser om att länsstyrelsen skall godkänna miljökonsekvensbeskrivningen. Där är kravet på godkännande av en fristående myndighet av särskild betydelse eftersom det är trafikverken själva som svarar för miljöprövningen. Dessa krav bör därför stå kvar.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser vi att kompletteringsförfarandet bör formaliseras för mål och ärenden som prövas enligt miljöbalken och göras obligatoriskt för verksamheter och åtgärder som kan medföra en betydande miljöpåverkan. Det skulle ge en mer enhetlig hantering av de stora verksamheterna och samtidigt ge förutsättningar för att låta kungörelsen av målet eller ärendet utgöra det sakliga godkännandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

I andra mål och ärenden behöver förfarandet inte göras obligatoriskt; liksom i dag kan en kompletteringsrunda ingå i processen i mån av behov. Exempelvis kan sökanden i dessa fall förkorta handläggningstiden genom att redan i samrådsskedet se till att det ges en möjlighet för myndigheter och andra att kontrollera att de handlingar som ges in till tillståndsmyndigheten är kompletta.

Vi anser också att man bör ta bort kravet i miljöbalken på godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen genom ett särskilt

beslut. Vi uppfattar det som ett beslut som saknar funktion och som i värsta fall kan bidra till en uppfattning att omfattande kompletteringskrav kan ställas mycket sent i prövningsprocessen. Det är enligt vår uppfattning kungörandet av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen som utgör godkännandet.

2.6.6 Ett enklare förfarande vid ändringar och utökningar av miljöfarliga verksamheter

Förslag

Vid ändring av en miljöfarlig verksamhet skall det vara möjligt att meddela så kallat påbyggnadstillstånd. Det innebär att enbart ändringen prövas, inte hela den verksamhet i vilken ändringen genomförs. När det är lämpligt skall påbyggnadstillstånd kunna lämnas till sådana ändringar som inte innebär en betydande miljöpåverkan. Även produktionsökningar skall i sådana fall kunna godtas. I ett påbyggnadstillstånd skall det kunna meddelas villkor för allt som har ett samband med ändringen.

För att kunna tillämpa påbyggnadstillstånd i större utsträckning fordras förbättrade förutsättningar att uppdatera de villkor som gäller för en verksamhet som helhet. Verksamhetsutövarna skall därför vart 5:e år för tillsynsmyndigheten redovisa sin bedömning av om villkoren för verksamheten som helhet fortfarande är aktuella och om de uppfyller kraven i miljöbalken.

Villkor i påbyggnadstillstånd skall vara omprövningsbara samtidigt med grundtillståndets villkor.

Bakgrund

Den reglering och praxis som gällt i Sverige beträffande prövningen av ändring och mindre utbyggnader av miljöfarliga verksamheter har varierat genom åren.

Under miljöskyddslagens tidigare år godtogs i stor utsträckning prövningar av ändringar och mindre utbyggnader i form av så kallade påbyggnadstillstånd; man så att säga byggde på, kompletterade, grundtillståndet med ett nytt tillstånd som bara gällde ändringen. Det innebar att när en verksamhetsutövare ville ändra eller utöka sin verksamhet begränsades prövningen till ändringen

eller utökningen. Det resulterande påbyggnadstillståndet innebar en ändring eller komplettering av det grundläggande tillståndsbeslutet för hela verksamheten, och ibland nya villkor i anknytning till förändringarna.

Det visade sig efter en tid att systemet med påbyggnadstillstånd kunde leda till att helhetsperspektivet för stora och komplicerade anläggningar förlorades, både miljömässigt när prövningen styckades upp och administrativt när ett stort antal beslut gjorde det svårt att överblicka vad som vid en viss tid gällde för verksamheten som helhet.

Under miljöskyddslagens senare tid tillämpades därför systemet med påbyggnadstillstånd mer restriktivt, och det krävdes i större utsträckning en fullständig prövning av hela verksamheten även vid ändringar och mindre utbyggnader av befintliga anläggningar.

Genom tillkomsten av miljöbalken har utrymmet för påbyggnadstillstånd ytterligare begränsats, framför allt på grund av uttalanden i förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, förslagsrutan på s. 334) som fått ett stort genomslag.

Det finns dock vissa nackdelar med en alltför restriktiv hållning till påbyggnadstillstånd. En uppenbar nackdel är att det kan ta lång tid att pröva hela verksamheten i stället för enbart den del som berörs av ändringen. Den miljömässiga nyttan av en sådan fullständig prövning uppväger inte alltid tidsutdräkten och det arbete som läggs ned på prövningen hos verksamhetsutövare och myndigheter. Det kan också leda till att verksamhetsutövarna drar sig för att göra förändringar, även sådana som är av nytta från miljösynpunkt, om omfattningen av den tillståndsprövning som fordras inte står i rimlig proportion till fördelen med åtgärden. Det finns också en risk att ändringar i alltför stor utsträckning godtas efter anmälan till tillsynsmyndigheten, trots att de kanske förtjänat mer noggranna överväganden men inte nödvändigtvis en fullständig prövning av hela verksamheten.

I de andra länder vi studerat används enklare förfaranden, motsvarande påbyggnadstillstånd, för prövningen av ändringar och mindre utbyggnader. Detta är också fullt möjligt enligt MKB- och IPPC-direktiven. De problem med brister i överskådligheten som vi i Sverige konstaterat efter en alltför frikostig tillämpning av påbyggnadstillstånd, har i dessa länder lösts genom att man också har fungerande system för att återkommande uppdatera och revidera gällande villkor för verksamheterna.

Vi anser att det är angeläget från effektiviseringssynpunkt att tillståndsprövningen av ändringar och mindre utbyggnader kan förenklas till att enbart avse ändringen, men att detta inte bör ske utan en samtidig förbättring av möjligheterna att överblicka och uppdatera de villkor som sammantaget gäller för en verksamhet i dess helhet. I Danmark och Finland, där påbyggnadstillstånd tillämpas i stor utsträckning för ändringar, har man också uppmärksammat de problem detta skulle kunna medföra och förebyggt dessa genom krav i lagstiftningen på regelbundet återkommande villkorsrevisioner.

När kan ett enklare förfarande godtas?

Följande delar av EG-rätten är av särskilt intresse när det gäller frågan om vilka krav som skall ställas på prövningen av ändringar och utbyggnader av befintliga verksamheter. (En noggrannare beskrivning finns i avsnittet 2.1.2.)

I *IPPC-direktivet* definieras begreppet *ändring* som en ändring av en anläggningens art eller funktion, eller en utvidgning av anläggningen som kan få konsekvenser för miljön. Direktivet föreskriver att medlemsstaterna skall säkerställa att verksamhetsutövaren underrättar behöriga myndigheter om alla planerade ändringar och att den behöriga myndigheten i förekommande fall skall uppdatera tillståndet eller villkoren i detta.

En *väsentlig ändring* definieras i *IPPC-direktivet* som en ändring som enligt den behöriga myndigheten kan påverka människor eller miljö negativt och i betydande mån. Medlemsstaterna skall vidta åtgärder så att ingen väsentlig förändring genomförs utan att tillstånd beviljats i enlighet med direktivet. Ansökan och beslut skall avse de delar av anläggningen som kan komma att beröras av ändringarna och innehålla de uppgifter som räknas upp i en särskild bestämmelse.

Bilaga II till *MKB-direktivet* räknar upp de projekt för vilka det skall göras en bedömning av om de kan medföra en betydande miljöpåverkan. Är så fallet skall de genomgå en fullständig miljökonsekvensbedömning i enlighet med direktivet. Som en punkt i bilaga II anges att även alla förändringar eller utvidgningar av projekt som finns på bilaga I (den obligatoriska listan), och som redan godkänts, utförts eller håller på att utföras skall bedömas. Detsamma gäller projekt som i övrigt finns förtecknade i bilaga II.

Vidare har EG-domstolen uttalat att MKB-direktivets krav på obligatorisk miljökonsekvensbedömning av projekt på bilaga I skall tolkas så att kravet gäller oberoende av om det gäller ett självständigt projekt eller en utbyggnad av en befintlig anläggning. En utbyggnad som till sin omfattning motsvarar vad som anges på bilaga I skall alltså alltid innebära krav på en miljökonsekvensbedömning enligt direktivet.

IPPC-direktivet innebär att det krävs tillstånd för väsentliga ändringar, men att ändringar som inte är väsentliga kan godtas efter en anmälan. Direktivet anger alltså tillståndsplikten för olika slag av ändringar.

Enligt gällande svenska bestämmelser är alla ändringar utom mindre ändringar tillståndspliktiga (5 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd). Vi föreslår inte någon förändring i detta avseende. Våra förslag påverkar inte tillståndsplikten, utan gäller enbart vilken omfattning prövningen skall ha. Den frågan regleras inte i IPPC-direktivet. Därmed kommer Sverige även i fortsättningen att med god marginal uppfylla IPPC-direktivets krav beträffande prövning av ändringar av befintliga verksamheter.

I de flesta fall bör det vara fråga om ett lämplighetsavgörande om en ändring skall kunna tillåtas genom ett påbyggnadstillstånd eller om det fordras en fullständig prövning. I nästa avsnitt, Förutsättningar för påbyggnadstillstånd i olika fall, återkommer vi till hur man skall bedöma vad som är lämpligt och vilka villkor som bör kunna prövas i olika situationer.

I *normalfallen* – de verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan – kan kraven på prövningen åskådliggöras enligt följande.

	<i>tillståndsplikt</i>	<i>prövningens omfattning</i>
nyetablering	ja	hela verksamheten
ändring eller utökning	ja	påbyggnadstillstånd kan godtas om det är lämpligt
mindre ändring	nej	anmälan

Vi anser alltså att det inte bör finnas några formella hinder att pröva alla slag av ändringar av verksamheter som inte antas medföra en betydande miljöpåverkan som påbyggnadstillstånd. I praktiken, och med hänsyn till vad som är lämpligt i de enskilda fallen,

bedömer vi dock att det i själva verket kommer att ske fullständiga tillståndsprövningar i de flesta fall när det gäller ändringar vid något mindre verksamheter (exempelvis verksamheter på B-listan). Vid sådana verksamheter finns det ofta inte så mycket att vinna på att begränsa prövningens omfattning i förhållande till fördelarna med en fullständig prövning i form av ökad överskådlighet. Behovet av påbyggnadstillstånd är alltså inte så stort vid de något mindre verksamheterna.

När det gäller de mest betydande ändringarna vid de verksamheter som har den största miljöpåverkan, anser vi på samma sätt som när det gäller miljöprövningen i övrigt att kraven bör specificeras. Vi anser att sådana ändringar som har en betydande miljöpåverkan inte skall kunna tillståndsprövas genom påbyggnadstillstånd. För dem fordras alltid en fullständig prövning av hela verksamheten. Det innebär att betydande ändringar av verksamheter som finns upptagna på bilaga I till MKB-direktivet eller som har en motsvarande miljöpåverkan alltid skall genomgå en fullständig prövning.

Samma kriterier gäller således för när det skall göras en miljökonsekvensbeskrivning med ett specificerat innehåll och med specificerade krav på samrådet, som när tillståndsprövningen skall omfatta hela den miljöfarliga verksamheten och inte bara ändringen. Nyetableringar och betydande ändringar av verksamheter med betydande miljöpåverkan fordrar både en miljökonsekvensbeskrivning enligt det specificerade förfarandet och fullständig prövning av hela verksamheten. Påbyggnadstillstånd kan inte godtas.

Schematiskt kan kraven på prövningen av *de största verksamheterna* – de som återfinns på MKB-direktivets bilaga I, eller som enligt länsstyrelsebeslut bedömts ha en motsvarande miljöpåverkan – sammanfattas genom följande översikt.

	<i>tillståndsplikt</i>	<i>prövningens omfattning</i>
nyetablering <u>samt</u> betydande ändring eller utökning	ja	hela verksamheten
ändring eller utökning som inte är betydande	ja	påbyggnadstillstånd kan godtas om det är lämpligt
mindre ändring	nej	anmälan

Gränsdragningen mellan vad som skall anses vara ändring respektive betydande ändring skall utgå från graden av miljöpåverkan. Även produktionsökningar skall kunna prövas genom påbyggnadstillstånd under förutsättning att det inte uppkommer någon betydande miljöpåverkan och att det i övrigt är lämpligt.

Gränsdragningen mellan vad som skall anses vara mindre ändring respektive ändring utgår däremot inte enbart från hälso- och miljöpåverkan. I denna gränsdragning, som ju utgör skiljelinjen mellan tillståndsplikt och anmälan, har omfattningen av den ekonomiska investeringen också betydelse. Storleken på investeringen är då satt i relation till den aktuella verksamhetens ekonomiska betydelse.

En ökning av produktionen skall aldrig kunna behandlas som en mindre ändring. Det krävs därför alltid tillstånd vid produktionsökningar.

I bedömningen av om en ändring har en betydande miljöpåverkan skall vägas in alla de faktorer som skall beaktas enligt miljöbalkens bestämmelser. Det betyder att förutom sådana störningar som även reglerades enligt miljöskyddslagen, som utsläpp till luft och vatten, buller och avfall, skall också vägas in annat som står i strid med miljöbalkens mål att främja en hållbar utveckling, exempelvis energianvändning, transporter och säkerhetsrisker. Särskilt i ett övergångsskede där den befintliga verksamheten är prövad enligt miljöskyddslagen och en ändring skall prövas enligt miljöbalken, kan betydande inslag av denna typ av frågor motivera en fullständig prövning av hela verksamheten.

Man kan resa principiella invändningar mot att överhuvudtaget ge påbyggnadstillstånd enligt miljöbalken när grundtillståndet meddelats enligt miljöskyddslagen. Problemet ligger i att avvägningen enligt miljöbalkens hänsynsregler bara kan ske beträffande den utökade produktionen. Det är svårt att avgränsa kraven påushållning med råvaror och energi, minimering av uppkomna mängder avfall, kemikalieanvändning och på transporter till att bara gälla den utökade produktionsvolymen. För att få tillstånd en fullständig prövning enligt miljöbalkens regler bör påbyggnadstillstånd i dessa fall normalt bara ges för en begränsad tid och sedan inte förnyas.

Vi har övervägt att införa en obligatorisk regel om tidsbegränsade påbyggnadstillstånd om grundtillståndet har meddelats med stöd av miljöskyddslagen. Det skulle vara ett sätt att få hela verksamheten prövad enligt miljöbalkens regler när påbyggnadstillståndet upphör att gälla. Vi har emellertid stannat för att inte föreslå en sådan regel. Möjligheten för tillståndsmyndigheten att tidsbegränsa giltighets-

tiden för påbyggnadstillståndet utifrån en bedömning i det enskilda fallet bör räcka.

En väsentlig fråga då inte hela verksamheten skall prövas, är hur avgränsningen av prövningen skall ske. En förutsättning för påbyggnadstillstånd är att de verksamhetsdelar som har ett miljömässigt och tekniskt samband med ändringen alltid skall ingå i prövningen. Frågan om avgränsningen är viktig att behandla vid det inledande samrådet och länsstyrelsen bör lämna synpunkter på detta, men det är tillståndsmyndighetens sak att ta ställning till om den avgränsning sökanden givit prövningen är lämplig. Om verksamhetsutövaren inte är beredd att pröva verksamheten i den omfattning som tillståndsmyndigheten bedömer lämplig med hänsyn till sambandet med andra verksamhetsdelar eller produktioner, skall ansökan avslås alternativt avvisas, beroende på hur tillståndsmyndigheten väljer att agera. Ett alternativ är att tillståndsmyndigheten på ett tidigt stadium förelägger verksamhetsutövaren att komplettera ansökan så att den ger ett underlag för en prövning av hela verksamheten. Efterkommer verksamhetsutövaren inte föreläggandet kan det finnas grund för att avvisa ansökan. Verksamhetsutövaren får då återkomma med en mer omfattande tillståndsansökan.

Förutsättningar för påbyggnadstillstånd i olika typfall

Förutsättningarna för påbyggnadstillstånd skiljer sig i viss mån mellan olika typfall. Följande fall kan särskiljas.

1. Produktionsökningar vid ensartade verksamheter, exempelvis stålverk, pappersbruk, avloppsreningsverk och djuruppfödning.
2. Produktionsökningar vid delar av verksamheter med flera olika inriktningar, exempelvis organisk kemisk industri, vissa verkstadsindustrier och avfallsdeponier.
3. Process- eller produktionsförändringar.

I själva verket gäller ansökningar ofta en kombination av dessa typfall.

1. Förändringar i ensartade verksamheter

Ändringar i produktionens storlek har typiskt sett betydelse för alla typer av påverkan som kan regleras med balken t.ex.

anläggningens utsläpp, hushållning med råvaror och energi och transportbehov. Det innebär att i princip alla villkor som gäller för tillståndet till verksamheten som helhet – grundtillståndet – också har ett sådant samband med ändringen att de kan tas upp till prövning i ett påbyggnadstillstånd. Dessutom kan det föreskrivas nya villkor. Det är bara fråga om i vilka avseenden det faktiskt behövs eller är lämpligt att meddela nya villkor. De nya villkoren får då avse verksamheten som helhet. Exempelvis kan ett skärpt villkor om utsläppet av kväveoxider från en tillverkning av pappersmassa gälla hela produktionen på 400 000 ton per år, inte bara den utökning på 40 000 ton per år som påbyggnadstillståndet avser. I vilken utsträckning man bör utnyttja möjligheten att föreskriva andra villkor för påbyggnadstillståndet än i grundtillståndet beror på hur väsentliga olika slag av påverkan är i det aktuella fallet, hur aktuella grundtillståndets villkor är och den faktiska ändringens betydelse för olika villkor. Förhållandena kan vara sådana att det knappast finns skäl att begränsa prövningen till produktionsökningen. Frågan om ett nytt tillstånd till hela verksamheten bör då aktualiseras.

Vid bedömningen av om en ändring kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte i en ensartad produktion, måste man utgå från det grundläggande tillståndet till verksamheten som helhet. Det skall alltså inte vara möjligt att genom en rad påbyggnadstillstånd kunna nå upp till en produktionsnivå som totalt sett innebär en betydande ändring av miljöpåverkan i förhållande till grundtillståndet. Då fordras i stället en fullständig prövning.

För att kunna klara stora produktionsökningar krävs normalt sett tämligen omfattande förändringar som ofta innebär att omfattande motåtgärder vidtas i många olika avseenden för att inte ändringen skall medföra en belastning på miljön. Det innebär att många av de villkor som gäller enligt grundtillståndet kan behöva prövas på nytt. Vid stora produktionsförändringar är det därför lämpligt att pröva hela verksamheten.

2. Förändringar vid verksamheter med flera inriktningar

Exempel på verksamheter av detta slag är typiskt sett vissa läkemedelsfabriker, andra anläggningar för framställning av kemikalier samt avfallsdeponier.

Om en verksamhet utgörs av flera fabriker eller flera helt skilda processer bör det vara möjligt att pröva en produktionsökning vid en av dessa separat. Det bör också vara möjligt om man exempelvis vill behandla nya avfallsslag vid en avfallsanläggning. Det är dock viktigt att prövningens omfattning bestäms på ett sådant sätt att verksamhetsdelar som har ett tydligt tekniskt och miljömässigt samband prövas i ett sammanhang.

Ett påbyggnadstillstånd får aldrig avgränsas så snävt att en lämplig villkorsreglering av en viktig miljöpåverkan omöjliggörs. Om vissa av fabriker eller processerna är anslutna till en gemensam reningsanläggning är det ofta olämpligt att bara pröva en av dem utan att samtidigt också pröva reningsanläggningen. I andra fall kanske alla de fabriker eller processer som är anslutna till den gemensamma reningen bör prövas tillsammans med reningsanläggningen i ett sammanhang. Det kan exempelvis inträffa om det bara är utsläppet från reningsanläggningen – inte från de enskilda fabriker – som är reglerat genom villkor, samtidigt som någon fabrik lagts ned sedan grundtillståndet meddelades.

Prövningspliktiga förändringar i klart avgränsad hjälputrustning som ångpannor i en processindustri bör kunna prövas som påbyggnadstillstånd.

När enbart en del av en verksamhet med ett gemensamt grundtillstånd prövas, måste prövningen ske hos den tillståndsmyndighet som ansvarar för anläggningen som helhet. Miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen kan alltså inte lämna tillstånd till en panncentral vid en processindustri som skall prövas av miljödomstolen, även om panncentralen som sådan utgör B-verksamhet. Situationen blir annorlunda och mer komplicerad om pannan har en annan ägare än verksamheten i övrigt.

Om ett nytt slag av avfall skall tas om hand på en avfallsanläggning och behandlingen sker oberoende av de andra avfallsslagen bör detta kunna prövas separat. Hänger däremot omhändertagandet av det nya avfallet samman med hanteringen av de tidigare tillståndsprövade avfallsslagen måste även dessa omfattas av prövningen. Det kan exempelvis vara fallet om det nya avfallet skall utgöra en del av täckningen av tidigare deponerade massor.

3. Process eller produktionsförändringar

Prövningspliktiga förändringar är inte bara sådana som ökar produktionens storlek utan de kan även vara förändringar i processutformning eller produktionsinriktning. En förändring av tillverkningsprocesserna kan ha stor påverkan på de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått som en verksamhetsutövare måste vidta även om produktionens storlek inte påverkas. Exempel på detta är övergång från tillverkning av mekanisk massa till returfiberbaserad massa. Sådana förändringar bör medföra fullständig prövning och inte prövas som påbyggnadstillstånd.

Det finns också fall när ändringens miljöpåverkan inte behöver bli så stor. Det kan exempelvis vara fråga om tillverkning av nya kemikalier inom en tidigare tillståndsgiven kemikaliegrupp vid en organisk kemisk industri eller införandet av ett nytt processteg i en verksamhet i syfte att ändra produktens egenskaper. Om ändringen inte medför en betydande miljöpåverkan, bör den kunna prövas som ett påbyggnadstillstånd.

Om en ändring skall kunna tillåtas genom ett påbyggnadstillstånd eller om det fordras en fullständig prövning måste bedömas från fall till fall. Förutom ändringens omfattning och miljöpåverkan samt dess betydelse för verksamheten som helhet, har ett antal andra faktorer betydelse. Sådana är exempelvis hur lång tid som förflutit sedan grundtillståndet meddelades, om flera påbyggnadstillstånd och/eller förelägganden meddelats tidigare, hur snabb den tekniska och miljömässiga utvecklingen är i den aktuella branschen, vilka förändringar som skett i företaget och i företagets omgivning sedan grundtillståndet, omfattningen av de miljöstörningar som förekommer och myndigheternas planer på att initiera omprövning.

Det går inte att ange någon bestämd gräns för hur stora produktionsökningar som bör kunna tillåtas efter en begränsad prövning; det beror bland annat på vilka produktionsförändringar som fordras i övrigt. Vid den tidigare tillämpningen av påbyggnadstillstånd, utgjorde en produktionsökning på 10 procent ett riktmarke för vad som kunde godtas utan fullständig prövning av hela verksamheten. Vår bedömning är att även vissa produktionsökningar

som är större än så bör kunna tillåtas genom påbyggnadstillstånd, beroende på förhållandena i det enskilda fallet.

I samband med påbyggnadstillstånd av huvudtyperna 2 och 3, där avgränsningen av prövningen blir särskilt viktig, bör det finnas möjlighet att ändra eller komplettera villkor som har ett samband med ändringen men som gäller andra delar av verksamheten än som direkt omfattas av ansökan. Det kan vara aktuellt i de fall där det framstår som angeläget att uppdatera villkor på grund av den tekniska utvecklingen, omgivningsförhållanden eller liknande och det dessutom finns ett samband med den sökta verksamheten som gör att en omprövning är motiverad.

Ett exempel kan vara när ett nytt processteg införs i en process-industri. Det nya processteget ger upphov till buller och för verksamheten gäller tidigare ett gemensamt bullervillkor. Det bör då vara möjligt att i påbyggnadstillståndet meddela ett nytt bullervillkor som omfattar hela verksamheten.

Ett annat exempel kan gälla en produktionsökning i en del av en verksamhet, till exempel monteringsfabriken vid en bilindustri. Produktionsökningen ger upphov till ett ökat utsläpp av lösningsmedel, men det kan kompenseras genom åtgärder som minskar lösningsmedelsutsläppen från en annan anläggningsdel – exempelvis ett måleri – inom bilindustrin. Påbyggnadstillståndet för monteringsfabriken bör då kunna omfatta även ett skärpt villkor för måleriet.

Tanken med att på detta sätt i mån av behov kunna föreskriva nya eller strängare villkor för verksamheten som helhet i samband med att påbyggnadstillstånd lämnas är att påbyggnadstillstånd skall kunna tillämpas i en större utsträckning än vad som gäller i dag. Alternativet i dessa fall skulle annars vara en fullständig prövning av hela verksamheten.

Förbättrade förutsättningar att överblicka och uppdatera villkor

En väsentligt ökad tillämpning av påbyggnadstillstånd fordrar förbättringar i systemen för att överblicka och uppdatera villkor. I dag utnyttjas de fullständiga tillståndsprövningarna vid ändringar av verksamheter också för en modernisering av samtliga villkor med den eventuella ökning av kravnivån som en teknisk utveckling motiverar. På det sättet har den fullständiga tillståndsprövningen i samband med ändringar delvis fått den funktion som omprövningar av villkor på myndigheternas initiativ syftat till. Det är också en

orsak till verksamhetsutövarnas missnöje med systemet – en ansökan om en angelägen och brådskande ändring eller utökning blir belastad med frågor som gäller miljökraven på anläggningsdelar som inte berörs av ändringen.

När antalet fullständiga tillståndsprövningar enligt våra förslag minskas, behövs det generellt förbättrade möjligheter för en återkommande genomgång av vilka villkor som gäller för en verksamhet som helhet och villkorens aktualitet.

Det behövs också flexibla instrument att tillämpa för att med så små administrativa ansträngningar som möjligt åstadkomma en uppdatering av regleringen.

När det gäller behovet av återkommande genomgångar av gällande villkorskatalog för en verksamhet, anser vi att det bör tillgodoseas inom tillsynsarbetet. De regler som i dag gäller för vad en miljörapport skall innehålla och för tillsynsmyndighetens skyldighet att fortlöpande bedöma om villkoren för en verksamhet är tillräckliga (se 26 kap. 1 §) bör preciseras. Det bör införas en bestämmelse om att miljörapporten vart femte år skall innehålla en redovisning från verksamhetsutövaren om och i vilken utsträckning de villkor och föreskrifter som gäller för verksamheten som helhet är aktuella och motsvarar miljöbalkens hänsynsregler och andra krav. Finner verksamhetsutövaren att ytterligare åtgärder är motiverade, bör han eller hon också ange hur åtgärderna skall bli prövade enligt miljöbalkens bestämmelser.

Det skulle kunna hävdas att kunskapskravet på den som bedriver en verksamhet innebär att denne skall kunna göra en sådan redovisning varje år och att en redovisning är en viktig förutsättning för att tillsynsmyndigheten skall kunna leva upp till kravet att fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. En årlig redovisning kan dock bli onödigt betungande och kanske medföra att genomgången blir mer slentrianmässig.

Den första redovisningen bör ges in med årsrapporten för det år under vilket det är fem år sedan grundtillståndet gavs. För de verksamheter som har äldre tillstånd, bör den första rapporteringen ske senast vid den rapportering som sker under år 2006.

Tillsynsmyndigheten skall i samband med en sådan redovisning i miljörapporten göra en egen bedömning av villkorens aktualitet och i mån av behov begära omprövning av villkoren enligt bestämmelserna i 24 kap. 5 § miljöbalken.

En metod som kan tillämpas för att få till stånd en framtida uppdatering av alla villkor som gäller för en verksamhet är att tids-

begränsa påbyggnadstillståndet. Det är en metod som kan vara tillämplig när påbyggnadstillståndet motiveras av att det är angeläget med en snabb ändring eller utbyggnad, samtidigt som det finns behov av att pröva om villkoren för verksamheten som helhet, även om behovet inte är överhängande. Den är dock inte lämplig när förändringen eller utbyggnaden innebär stora investeringar och sökanden därmed måste ha en högre grad av säkerhet. Det behövs inga särskilda lagändringar för att denna metod skall kunna tillämpas även i framtiden.

I de fall påbyggnadstillståndet inte bör tidsbegränsas är det ändå önskvärt att längre fram kunna ompröva alla villkor för verksamheten i ett sammanhang. Det bör därför införas en regel i miljöbalken om att villkoren i ett påbyggnadstillstånd alltid är omprövningsbara samtidigt med grundtillståndets villkor.

Våra förslag beträffande påbyggnadstillstånd och förbättrade möjligheter att uppdatera villkor måste fyllas ut med mer detaljerade bestämmelser i förordning eller föreskrifter.

2.6.7 Den samlade bilden av förfarandet enligt förslagen

Slutsats

Det kommer att finnas två olika förfaranden för miljökonsekvensbedömning.

I de flesta fall kommer ett flexibelt förfarande som medger en anpassning till behoven i det enskilda fallet att kunna tillämpas. Det är åskådliggjort i bilaga 7 – det normala förfarandet.

I de fall som gäller nyetablering eller betydande ändring av en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall ett förfarande som är mer specificerat i regleringen tillämpas. Det åskådliggörs i bilaga 8 – det specificerade förfarandet. En prövning enligt det förfarandet skall alltid avse verksamheten som helhet; påbyggnadstillstånd kan inte godtas.

Det fordras en översyn av bestämmelserna i de lagar som endast hänvisar till vissa av bestämmelserna i 6 kap., främst väglagen och lagen om byggande av järnväg.

Med de förslag till ändringar i miljökonsekvensbedömningen som vi redovisat i de föregående avsnitten, både när det gäller för-

farandet med att ta fram miljökonsekvensbeskrivningar, förfarandet vid själva tillståndsprövningen och möjligheterna till enklare prövning i samband med ändringar, blir den samlade bilden följande.

Det specificerade förfarandet

Den mest omfattande och fullständiga prövningen är åskådliggjord i bilaga 8. Den skall tillämpas vid nyetableringar och betydande ändringar av de största verksamheterna som prövas enligt miljöbalken. Vid prövning av en ändring som kan medföra en betydande miljöpåverkan och som gäller en miljöfarlig verksamhet omfattar prövningen hela verksamheten; både befintliga och planerade ändrade eller utbyggda delar. Prövningen resulterar i ett nytt tillstånd med nya villkor för hela verksamheten.

Med de största verksamheterna menas sådana projekt som är upptagna på en lista i bilagan till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, motsvarande bilaga I till MKB-direktivet, dvs. verksamheter som alltid skall anses kunna medföra betydande miljöpåverkan. (Vi har i detta betänkande inte lämnat något närmare förslag på innehållet i listan.) Exempel på sådana verksamheter är förbränningsanläggningar med en värmeproduktion på 300 MW eller mer, grundvattenuttag där den årligen uttagna vattenvolymen överstiger 10 miljoner kubikmeter, avloppsreningsverk med en kapacitet som överstiger 150 000 personekvivalenter, industrianläggningar för tillverkning av pappersmassa och anläggningar för djurhållning med mer än 3000 platser för slaktsvin. Det är också fråga om sådana verksamheter som enligt ett särskilt beslut av länsstyrelsen bedömts kunna medföra en betydande miljöpåverkan, motsvarande den som härrör från projekten på den obligatoriska listan.

Av schemat i bilaga 8 framgår att miljökonsekvensbedömningen inleds med ett samråd. Samrådet är specificerat på så sätt att det i lagtexten anges vilka som skall ges möjlighet att delta och vad samrådet skall avse. Det skall rikta sig till samma vida krets av intressenter som det utökade samrådet gör i dag.

Därefter kan sökanden om han eller hon så vill begära ett besked från länsstyrelsen om vilken inriktning och omfattning miljökonsekvensbeskrivningen skall ges. Sökanden upprättar sedan miljökonse-

kvensbeskrivningen med ett innehåll som också är specificerat i lagtext och ger in den och ansökan till tillståndsmyndigheten.

För nästa skede i miljökonsekvensbedömningen – själva tillståndsprövningen – gäller förfarandereglererna i respektive lag. För miljöfarliga verksamheter (som enligt vårt förslag inkluderar täkter) och vattenverksamheter sker prövningen enligt miljöbalkens bestämmelser. Ansökan och miljökonsekvensbeskrivning ges in till tillståndsmyndigheten som enligt vårt förslag alltid skickar dessa till vissa myndigheter för granskning av om beslutsunderlaget från sökanden är tillräckligt eller om det behöver kompletteras. När tillståndsmyndigheten bedömer att underlaget är tillräckligt för att det skall gå att ta ställning till ansökan, kungörs ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. Kungörandet innebär i princip att tillståndsmyndigheten tagit ställning till att det inte behövs några ytterligare omfattande kompletteringar, om inte nya omständigheter senare i processen motiverar detta.

Myndigheter, allmänhet och organisationer ges på samma sätt som enligt nuvarande regler tillfälle att lämna synpunkter på ansökan, dels skriftligen och dels muntligen vid ett sammanträde eller en huvudförhandling och sökanden ges tillfälle till bemötanden.

Därefter meddelas dom eller beslut, som enligt vårt förslag inte innehåller något formellt godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen.

Det flexibla - normala - förfarandet

När det gäller prövningen av de verksamheter som inte kan antas medföra en miljöpåverkan som är betydande, dvs. alla utom de allra största verksamheterna, kan ett flexibelt prövningsförfarande tillämpas som medger en anpassning till förhållandena i det enskilda fallet. Det förfarandet finns åskådliggjort i bilaga 7. Det är ett förfarande som beträffande regleringen av samrådet och miljökonsekvensbeskrivningens innehåll har likheter med vad som tidigare gällde enligt miljöskyddslagen. Förfarandet kan tillämpas både för nyetableringar och för ändringar av olika omfattning när det gäller de verksamheter som inte är av den omfattningen att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det förfarandet kan också tillämpas för ändringar av stora verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

så länge ändringen i sig inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Sammantaget kommer detta förfarande att vara det normala och kunna tillämpas i alla fall utom där det är fråga om nyetablering av en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller en ändring som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan av en sådan verksamhet.

Det flexibla förfarandet inleds också med ett samråd. Hur det skall genomföras, omfattningen av det och vilka som skall ingå i deltagarkretsen kan i detta fall anpassas efter vad som är lämpligt. Samråd skall dock alltid ske med länsstyrelsen och ha en omfattning som gör det möjligt för länsstyrelsen att bedöma om det kan vara fråga om en verksamhet som kan medföra en betydande miljöpåverkan. Det är väsentligt att vid samrådet behandla frågan om vad som skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen, hur samrådet med övriga skall genomföras och vad tillståndsansökan bör innehålla. Om det är fråga om ett påbyggnadstillstånd är frågan om vad ansökan skall omfatta särskilt viktig.

Skulle länsstyrelsen finna att det aktuella projektet, trots att det inte är upptaget på den obligatoriska listan, ändå kan medföra en betydande miljöpåverkan skall länsstyrelsen inom sex veckor från samrådet fatta beslut om detta. Länsstyrelsens bedömning skall grunda sig på de kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (motsvarande bilaga III till MKB-direktivet), och i övrigt skall med betydande miljöpåverkan avses en påverkan som motsvarar vad som kan förväntas från projekten på den obligatoriska listan. I dessa fall skall hela det formaliserade förfarandet enligt bilaga 8 tillämpas. Samrådet kan i dessa fall behöva kompletteras eller göras om. Vi bedömer att detta sällan kommer att behövas.

I det stora flertalet fall kommer det flexibla förfarandet att kunna tillämpas. För att redovisa att en bedömning av miljöpåverkan gjorts, bör länsstyrelsen på så enkelt sätt som möjligt dokumentera detta så att det blir tillgängligt för allmänheten.

Efter samrådet kan sökanden ge in tillståndsansökan med miljökonsekvensbeskrivning till tillståndsmyndigheten. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen specificeras inte, men handlingarna skall alltid innehålla ett fullgott underlag för miljöprövningen. När det gäller verksamheter som tillståndsprövas enligt miljöbalken finns det också bestämmelser om vad en ansökan skall innehålla i 22 kap. 1 §. Där framgår exempelvis att redovisningen måste omfatta det

underlag som behövs för en prövning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken i de avseenden som är relevanta i det aktuella fallet. I ett ärende som gäller tillstånd till en verksamhet eller åtgärd som påverkar ett Natura 2000-område måste det på motsvarande sätt finnas tillräckligt underlag för en tillämpning av bestämmelserna i 7 kap. 28 b §.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning så som det är uttryckt i 6 kap. 3 § ger vägledning för vad som skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen. Även de krav som skall gälla på innehållet enligt det specificerade förfarandet kan tjäna som ledning.

Om en verksamhet exempelvis påverkar omgivningen främst genom störningar på grund av transporterna och utsläppen till luft, fordrar dessa frågor en noggrann redovisning i miljökonsekvensbeskrivningen. Däremot behövs det normalt inte någon redovisning av alternativa lokaliseringar vid en ändring eller utbyggnad av en befintlig verksamhet (som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan).

Det bör i det flexibla förfarandet inte finnas något obligatoriskt krav på kompletteringsrunda, även om en sådan i många fall kan vara lämplig. Däremot bör tillståndsmyndighetens kungörande av målet eller ärendet innebära ett ställningstagande till att ansökan och beslutsunderlag från sökanden är tillräckligt för att den sökta verksamheten skall kunna prövas. Kungörandet innebär alltså även i detta fall en sorts godtagande från tillståndsmyndigheten av sökandens underlag.

På samma sätt som enligt dagens regler ges myndigheter, allmänhet och organisationer tillfälle att lämna synpunkter på ansökan, dels skriftligen och dels muntligen vid ett sammanträde eller en huvudförhandling, och sökanden ges tillfälle till bemötanden. Något formellt godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen behövs inte.

Enligt våra förslag kommer alltså det flexibla förfarandet att vara det som normalt tillämpas. Det ger möjlighet att anpassa kraven efter vad som behövs i det enskilda fallet. Kraven kan ställas lågt då det är fråga om små verksamheter eller små ändringar med liten miljöpåverkan, men högre när det gäller projekt med större miljöpåverkan.

En sammanfattande översikt över prövningen av miljöfarliga verksamheter

Våra förslag till prövningsförfarandet i stort gäller för alla typer av verksamheter som prövas enligt miljöbalken, och i vissa delar även för andra typer av verksamheter. När det gäller de miljöfarliga verksamheterna lämnar vi också förslag som gäller prövningen av ändringar; i vilka fall man skall kunna tillämpa påbyggnadstillstånd.

Kraven på prövningen av de största miljöfarliga verksamheterna – de som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan – kan sammanfattas i följande tabell.

	<i>miljökonsekvensbeskrivning</i>	<i>prövningens omfattning</i>
nyetablering <u>samt</u> betydande ändring eller utökning	specificerat förfarande (bilaga 8)	hela verksamheten
ändring eller utökning som inte är betydande	flexibelt förfarande (bilaga 7)	påbyggnadstillstånd kan god- tas om det är lämpligt
mindre ändring	nej	anmälan

Motsvarande översikt när det gäller något mindre verksamheter, sådana som inte kan antas medföra en miljöpåverkan som är betydande får följande utseende.

	<i>miljökonsekvensbeskrivning</i>	<i>prövningens omfattning</i>
nyetablering	flexibelt förfarande(bilaga 7)	hela verksamheten
ändring eller utökning	flexibelt förfarande(bilaga 7)	påbyggnadstillstånd kan godtas om det är lämpligt
mindre ändring	nej	anmälan

Tillstånd till verksamheter och åtgärder i Natura 2000-områden

Verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver normalt tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Tillstånd får bara meddelas under vissa förutsättningar som anges i 28 b §, om inte förhållanden som anges i 29 § är uppfyllda.

Vi anser att samma regler bör gälla för detta slag av ärenden som för tillståndsärenden enligt 9 kap. och 11 kap. miljöbalken. Det innebär att det specificerade förfarandet skall tillämpas när det är fråga om åtgärder eller verksamheter som medför en betydande miljöpåverkan, medan det flexibla förfarandet kan tillämpas i övriga fall. I det övervägande antalet fall kommer därmed det flexibla förfarandet att kunna tillämpas. Det bör tydliggöras i lagstiftningen att ansökan även i dessa fall alltid skall innehålla ett underlag som gör det möjligt att bedöma verksamheten eller åtgärden utgående från reglerna i 7 kap. 28 b och 29 §§ miljöbalken.

Det kan också påpekas att den omständigheten att ett Natura 2000-område berörs av en verksamhet, kan bidra till att den skall anses kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Annan lagstiftning

Bestämmelserna om samråd, om länsstyrelsens möjlighet att besluta om betydande miljöpåverkan och om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar eller beslutsunderlag i övrigt – fram till dess att ansökan ges in till tillståndsmyndigheten – kommer att tillämpas inte bara vid tillståndsprövning av verksamheter enligt miljöbalken, utan även vid prövning av verksamheter enligt andra lagstiftningar som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser i 6 kap. (se avsnitt 2.2.1).

Det innebär exempelvis att det specificerade förfarandet kommer att tillämpas även för exempelvis anläggandet av starkströmsluftledningar med en spänning på minst 220 kV och en längd över 15 km och anläggandet av naturgasledningar med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km. Dessa typer av verksamheter skall enligt den obligatoriska listan alltid antas kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Om våra förslag till ändringar av miljöbalkens regler i 6 kap. antas, kommer det att behövas en genomgång av hur detta påverkar de andra lagar som anknyter till dessa bestämmelser. När det gäller de lagar som anger att 6 kap. miljöbalken i dess helhet skall tillämpas, kan vi inte nu förutse att det skulle uppkomma några behov av ändringar. Även i dessa fall kommer regelverket att närmare knytas till vad som gäller enligt MKB-direktivet, främst genom att skiljelinjen mellan vad som är betydande miljöpåverkan och vad som inte är det kommer att tydliggöras genom bilaga 1 till förord-

ningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Den bilagan omfattar i dag bara verksamheter som prövas enligt miljöbalken.

När det däremot gäller de lagar som endast hänvisar till delar av 6 kap., till exempel väglagen, lagen om byggande av järnväg och minerallagen, fordras en översyn så att det säkerställs både att EG-rättens krav tillgodoses och att man uppnår ett förfarande som till sin helhet är lämpligt med hänsyn till ändamålet med respektive lag. När det särskilt gäller väglagen och lagen om byggande av järnväg beskriver dessa de olika stegen i planeringsprocessen inför arbets- och järnvägsplan. Det finns reglerat när ett tidigt respektive ett utökat samråd enligt nuvarande bestämmelser skall ske. Vi förutsätter att dessa lagar även fortsättningsvis skall anknytas till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken och att de båda samråden liksom i våra förslag skall ersättas av ett.

2.6.8 Tidsgränser för myndigheterna

Slutsats

Vi lämnar inte något förslag om att i lagstiftningen ange hur lång tid en myndighet får låta miljöprövningen ta. Det är alltför oklart vad som skulle gälla vid ett tidsöverskridande och vilka konsekvenser ett sådant system skulle få.

De förslag vi lämnat i föregående avsnitt baserar sig på idéer som framförts till oss från miljöbalkens aktörer i Sverige och som väckts efter undersökningarna av hur miljöprövningen går till i andra länder. En idé som framförts, men som vi inte ställer oss bakom, är möjligheten att i lagstiftning ange hur lång tid en myndighet får låta varje prövningssteg ta.

Det finns ett sådant system i Nederländerna. Där gäller att om en tidsgräns överskrids på grund av myndigheten, kan sökanden under vissa förhållanden erhålla skadestånd. Tidsgränserna gäller inte om det finns brister i beslutsunderlaget från sökanden.

Skälet till att vi inte presenterar något förslag i detta avseende är att vi anser att det finns alltför stora osäkerheter om vad som bör gälla när en tidsgräns överskrids och vilka konsekvenserna av ett sådant system skulle bli. Om en myndighet ges en viss tid inom vilken ett beslut skall fattas: vad skall då hända när tidsfristen löpt

ut? Med hänsyn till omgivningen kan det givetvis inte med automatik innebära att verksamhetsutövaren får ett tillstånd enligt ansökan som är rättskraftigt för all framtid. Om tidsfördröjningen beror på att tillståndsmyndigheten bedömer att det finns brister i beslutsunderlaget, kan en tidsgräns i själva verket framtvinga ett beslut som är negativt för sökanden; en avvisning eller ett avslag. Med tidsgränser finns också risk att man tvingar fram en prioritering av myndigheternas insatser som inte nödvändigtvis är den som är bäst från samhälls- och miljömässiga utgångspunkter.

När det gäller de myndigheter som tillämpar förvaltningslagen vid miljöprövningen framgår det också redan i dag av 7 § förvaltningslagen att ärendena skall handläggas så snabbt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Enligt regeringen gäller samma principiella synsätt även för domstolarna (prop. 2002/03:106, s. 82).

2.6.9 Tunnelkommissionens förslag om redovisning av det bästa alternativet

Slutsats

Det bör inte införas något krav på redovisning av det bästa alternativet från miljösynpunkt i miljökonsekvensbeskrivningar. Ett sådant krav skulle inte innebära någon förstärkning av lagstiftningen.

Tunnelkommissionens förslag

Tunnelkommissionen har i sin slutrapport Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen (SOU 1998:137) föreslagit att det bästa möjliga alternativet ur miljösynpunkt alltid skall ingå i en miljökonsekvensbeskrivning, i vart fall när det gäller verksamheter och åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Tunnelkommissionen har i sin genomgång 1998 av vad som inträffat vid tunnelbygget genom Hallandsåsen konstaterat att det underlag som fanns inför beslutet att bygga en tunnel genom åsen inte innehöll några jämförbara alternativ och att det även i övrigt var ofullständigt. Kommissionen ansåg att detta var en starkt bidragande orsak till att bygget då (1998) gått i stå med allvarliga konsekvenser för människor och miljö. För att undvika en likartad

behandling av nya projekt måste miljökonsekvensbeskrivningar enligt kommissionen bland annat innehålla tillräckliga och relevanta alternativ. Vilka krav som skall ställas med avseende på ytterligare alternativ och omfattningen i övrigt måste anpassas till det enskilda fallet men inte till den "mest lämpliga" lösningen.

Kommissionen ansåg nämligen att en starkt bidragande orsak till att projektet blev så knapphändigt belyst var att alla som hade något inflytande var eniga om att det var en tunnel som skulle byggas. En orsak till att tunnelbygget fick en sådan schematisk lösning var att tågtrafik i sig ansågs miljövänlig. Kommissionen betonade att det i ett läge när regering och andra viktiga institutioner och sektorer i samhället redan är överens om vilket alternativ som är det bästa är det inte intressant vad som får krävas utan vilka alternativ som skall krävas för att miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas.

Tunnelkommissionen refererade till nederländsk rätt, enligt vilken det krävs att en miljökonsekvensbeskrivning innehåller det alternativ som innebär det bästa skyddet för miljön. Kommissionen ansåg också att det sätt på vilket nederländsk rätt löst frågan om en fristående och opartisk granskning av miljökonsekvensbeskrivningar var intressant, men lämnade inte något förslag i den delen.

Nederländsk rätt och kravet på alternativredovisning

En beskrivning av det nederländska systemet för miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning finns i avsnitt 2.3.3. Där beskrivs också den särskilda MKB-kommission som granskar miljökonsekvensbeskrivningar och den roll som kommissionen har i prövnings-systemet.

Den nederländska miljövärdslagen (Environmental Management Act, Paragraph 7.4. Section 7.10) ställer följande krav på innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning. (Vår översättning av MKB-kommissionens sammanfattande beskrivning på engelska av lagtextens innehåll i relevanta delar.)

En miljökonsekvensbeskrivning skall som minst innehålla en beskrivning av den föreslagna aktiviteten inklusive de alternativ som övervägts.

De övervägda alternativen skall i varje fall omfatta ett alternativ som tillämpar bästa tillgängliga metoder (using the best means available) för att skydda miljön.

Representanter för MKB-kommissionen har förklarat bestämmelsen och dess tillämpning för oss enligt följande.

Med bästa tillgängliga metoder avses vad som är bäst från tekniska utgångspunkter, utan några mer omfattande ekonomiska avvägningar. Kravet gäller i alla sammanhang där nederländsk rätt fordrar en miljökonsekvensbeskrivning; dvs. både beträffande fysisk planering, infrastrukturprojekt och industriprojekt.

Kraven på alternativredovisning beror på typen av projekt. För privata projekt – t.ex. industriprojekt – ställs låga krav på redovisning av alternativa utformningar och lokaliseringar, medan kraven är höga när det gäller omfattande offentliga planer och projekt.

Lokaliseringen av en ny industrianläggning anses nämligen given om den stämmer med gällande fysiska planer. I Nederländerna klassificeras industriområden i fem olika klasser beroende på vilket slag av industrier de är avsedda för. Söker man exempelvis tillstånd till en större kemisk industri inom ett område avsett för sådan och på en fastighet som sökanden disponerar, anser myndigheterna inte att det är rimligt att kräva redovisning av alternativa platser. Det anses heller inte rimligt att kräva redovisning av helt andra tekniska metoder än dem som sökanden föreslagit.

När det däremot gäller offentliga utvecklingsprojekt ställs krav på en bredare redovisning. Detta gäller särskilt för mer omfattande planer och program. Ett exempel kan vara planeringen av kommunikationerna inom ett större geografiskt område, då behoven av och kraven på alternativredovisningar är stort. Alternativen skall då inte bara avse olika lokaliseringar, utan även olika metoder att uppnå samma syfte. Skall kommunikationerna ske per bil, per tåg eller på något annat sätt? Vilka alternativ finns det när det gäller dimensionering?

Det är tillståndsmyndigheten (eller motsvarande när det gäller planer m.m.) som beslutar vad miljökonsekvensbeskrivningen skall omfatta och som alltså även beslutar vilka alternativ som skall redovisas. Med bästa tillgängliga metoder avses vad som är bäst från tekniska utgångspunkter, utan att ekonomiska avvägningar ges någon dominerande roll. Under miljökonsekvensbeskrivningens första steg (då inriktning och omfattning av miljökonsekvensbeskrivningen bestäms) diskuteras vad som är den bästa metoden från en miljömässig utgångspunkt, utgående från experters bedömningar och erfarenheter. Bland annat lämnar MKB-kommissionen råd i detta avseende. Syftet är att bredda diskussionen och att därigenom

initiera nya lösningar som är bättre från miljösynpunkt än de ursprungligen planerade.

MKB-kommissionens erfarenheter från tillämpningen av bestämmelsen om att bästa tillgängliga metoder alltid skall redovisas har hittills varit goda. Bestämmelsen uppfattas ha bidragit till beslut som givit projektlösningar som varit bättre från miljösynpunkt, genom att åtminstone delar av de utredda alternativen kunnat införas i projekten.

Samtidigt konstaterar företrädare för kommissionen att det skett en successiv skärpning av EG-rätten och den nationella rätten när det gäller vad som skall anses vara bästa tillgängliga teknik (BAT) och som därmed skall krävas. Det har inneburit att skillnaderna mellan bästa tillgängliga teknik (BAT) och det bästa möjliga alternativet minskat och att kravet på redovisning av det bästa möjliga alternativet fått en minskad betydelse. Bestämmelsen har i viss mån spelat ut sin roll genom att det i många fall inte längre finns något utrymme för redovisning av alternativ.

Slutsatser för den svenska lagstiftningens del

I den svenska lagstiftningen ställs genom 2 kap. 3 § miljöbalken krav på att bästa möjliga teknik skall tillämpas vid yrkesmässig verksamhet. Vidare ställs genom 2 kap. 4 § krav på att välja en sådan plats för en verksamhet att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Det skulle kunna uttryckas som att den bästa platsen skall väljas. Enligt 2 kap. 7 § skall det ske en avvägning av att de krav som ställs enligt 2 kap. 3 och 4 §§ inte är orimliga. Utvärderingen och bedömningen av kravnivån enligt 3 och 4 §§ samt avvägningen enligt 7 § är av avgörande betydelse och centrala för den svenska miljöprövningen.

Av 6 kap. 7 § 4. miljöbalken framgår också att en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med bland annat en motivering varför ett visst alternativ har valts.

Det underlag som behövs för prövningen enligt 2 kap. kan enligt vår uppfattning knappast skilja sig i någon betydande utsträckning från det nederländska kravet på redovisning av bästa tillgängliga metoder.

Miljöbalken trädde i kraft 1998/99 och den prövning som skett av tunneln genom Hallandsåsen vid tiden för Tunnelkommissionens slutrapport (som lämnades 1998) hade inte skett enligt de ovan redovisade bestämmelserna.

Vi anser att det redan enligt de nuvarande svenska bestämmelserna framgår att frågan om vad som är bästa möjliga teknik och bästa möjliga plats är av avgörande betydelse för miljöprövningen och att det i ansökningar enligt miljöbalken måste finnas ett underlag för den prövningen (se 22 kap. 1 §). Införandet av ett nytt begrepp i lagstiftningen – bästa alternativet från miljösynpunkt, eller bästa tillgängliga metoder – skulle enligt vår uppfattning inte innebära någon förstärkning av lagstiftningen utan snarare en minskad tydlighet.

När det gäller de praktiska konsekvenserna i form av krav på alternativredovisning delar vi den uppfattning som MKB-kommissionen i Nederländerna givit uttryck för, nämligen att kravet måste bedömas från fall till fall. Förhållanden som måste vägas in är exempelvis typen och omfattningen av den miljöpåverkan som uppkommer, egenskaperna hos de områden som kan påverkas och i vilken utsträckning utformning och lokalisering redan är givna på grund av tidigare tillståndsgivna verksamheter. Kraven på alternativredovisning måste därmed ställas högre på ett nytt omfattande infrastrukturprojekt än på ett projekt som gäller en utbyggnad av en befintlig industri inom ett industriområde.

Vårt uppdrag att analysera Tunnelkommissionens förslag om att det bästa möjliga alternativet alltid skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen för verksamheter leder sammanfattningsvis till att vi inte lämnar något förslag till ändringar i miljöbalken.

2.6.10 Konsekvenser av förslagen

Slutsats och förslag

De förslag vi lämnar minskar de administrativa krav som nu ställs på miljöprövningen och ger ökade möjligheter till anpassningar av prövningen beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Våra förslag minskar däremot inte de krav som miljöbalken ställer när det gäller skyddsåtgärder och åtgärder för en hållbar utveckling.

För att kunna utvärdera effekten av de regelförändringar som kommer att genomföras vore det värdefullt att under kommande år följa upp handläggningstiderna för ansökningar om tillstånd till miljöfarliga verksamheter hos miljödomstolarna och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer.

Förslagen i detta kapitel syftar till en effektivisering och förenkling av miljöprövningen utan att allmänhetens rätt till insyn åsidosätts eller att miljökraven i sak mildras. Förslagen innebär att det administrativa arbetet för både verksamhetsutövare och myndigheter minskar, utan att miljökraven minskar.

Vi bedömer att förslagen kommer att innebära förbättringar för alla verksamhetsutövargrupper genom att tiden det tar för att få ett avgörande i första instans liksom kostnaderna för att ta fram ett beslutsunderlag minskas. De administrativa kraven kommer att minskas för alla miljöprövningar enligt miljöbalken. Vi kan dock inte med någon säkerhet kvantifiera hur mycket våra förslag kommer att påverka handläggningstiderna. Vi anser att det kan vara lämpligt att under kommande år följa upp tiderna för tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter hos länsstyrelser och miljödomstolar på samma sätt som vi redovisat i avsnittet 2.5 för att få en bild av hur regelförändringarna påverkar handläggningstiderna.

För de största verksamheterna, de som enligt den obligatoriska listan alltid skall antas innebära betydande miljöpåverkan, förenklas miljöprövningen vid nyetableringar och betydande ändringar genom att det bara kommer att ställas krav på ett samråd innan ansökan lämnas till tillståndsmyndigheten, inte två som enligt nuvarande ordning. Vidare kommer det inte att behövas något beslut från länsstyrelsen om betydande miljöpåverkan. Förslagen

innebär också att risken för omfattande kompletteringar i sent stadium av prövningen minskas.

Den mest väsentliga förbättringen för de stora miljöfarliga verksamheterna är möjligheten att pröva utökningar och ändringar genom ett enklare förfarande. I sådana fall skall det vara möjligt att genom påbyggnadstillstånd pröva enbart ändringen eller utbyggnaden; dvs. inte hela verksamheten utan enbart de delar som miljömässigt och tekniskt har samband med ändringen.

En förutsättning för att man i någon större utsträckning skall kunna godta prövningar av enbart ändringar, är att tidigare negativa erfarenheter av påbyggnadstillstånd motverkas. Vi lämnar därför förslag om en regelbundet återkommande redovisning från verksamhetsutövaren i miljörapporten av hur tillståndsvillkoren motsvarar miljöbalkens krav. Tillsynsmyndigheterna skall i samband med redovisningen för sin del bedöma om villkoren är tillräckliga eller om det finns anledning att initiera en omprövning.

Förfarandet medför ett visst ökat arbete för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter, dvs. länsstyrelser och kommunala miljönämnder. Den ökade arbetsbelastningen uppkommer dels då den utökande miljörapporten skall tas fram respektive gås igenom, dels då redovisningen leder till att omprövningsärenden måste initieras. Vi anser ändå att effektiviseringsvinsterna genom de ökade möjligheterna till påbyggnadstillstånd kommer att överväga de ökade arbetsinsatserna för uppföljning av villkoren.

I själva verket är en genomgång av villkoren angelägen också med hänsyn till att den ger möjlighet att kontrollera att miljöbalkens och IPPC-direktivets krav successivt får genomslag även vid verksamheter som enbart prövats enligt miljöskyddslagen.

Det är önskvärt att den centrala tillsynsmyndigheten följer upp hur de föreslagna reglerna om redovisning och bedömning av tillståndsvillkoren tillämpas och i vilken utsträckning de exempelvis leder till omprövning av villkor.

Med våra förslag kommer fler verksamheter att kunna prövas enligt ett enklare förfarande. Verksamheter som enligt nuvarande regler bedöms medföra betydande miljöpåverkan och fordra utökad samråd och fullständig miljökonsekvensbeskrivning, kommer med våra förslag att prövas enligt ett flexibelt förfarande som anpassas till behoven i det enskilda fallet. Detta kommer att underlätta särskilt för verksamheter i ett mellanskikt, under de stora verksamheterna.

För de små och mellanstora verksamheterna kommer en enklare prövning, mer anpassad till behovet i det enskilda fallet att kunna tillämpas. Liksom för de stora verksamheterna ställs det inte krav på mer än ett samråd innan ansökan lämnas in. Normalt kommer verksamhetsutövaren inte att behöva invänta något beslut av länsstyrelsen om betydande miljöpåverkan. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen anpassas till behovet i det enskilda fallet.

Genom att kraven på samrådet och miljökonsekvensbeskrivningen för de små och medelstora verksamheterna mer anpassas till behoven, kommer kraven att ställas lägre för små företag med liten miljöpåverkan, för att successivt öka för verksamheter med gradvis större miljöpåverkan. Systemet kommer därmed att innebära störst lättnader för de företag som har minst miljöpåverkan.

Liksom för de stora verksamheterna finns det också för de små och medelstora verksamheterna möjlighet till påbyggnadstillstånd vid ändringar. Vi tror dock att påbyggnadstillstånd kommer att få mindre betydelse för de företag som inte är så stora, och den förenklingen blir alltså inte så påtaglig för dem.

I förhållande till checklisten i 3 § SimpLexförordningen kan vi konstatera att våra förslag kommer att innebära administrativa lättnader för de små företagen, med minskad tidsåtgång och minskade kostnader för de administrativa förfarandena som följd. Någon förändring av de miljömässiga kraven föreslås inte.

För länsstyrelsernas del kommer förslagen att innebära färre processteg som låser myndighetens prioriteringar. Antalet samråd blir färre liksom besluten om betydande miljöpåverkan. Även om den frivilliga möjligheten för sökandena att beträffande stora verksamheter begära besked om omfattning och inriktning av miljökonsekvensbeskrivningen kommer att ge visst merarbete, bedömer vi att länsstyrelsen totalt sett kommer att få en minskad arbetsbelastning genom förslagen. För både tillståndsmyndigheters och remissmyndigheters del blir det underlag verksamhetsutövarna presenterar mer fokuserat på de väsentliga miljöfrågorna. Det frigör resurser hos myndigheterna som får ökade möjligheter att själva prioritera sina insatser.

För allmänhetens del, vilket inkluderar närboende och organisationer, bedömer vi också att miljöarbetet blir mer fokuserat. När det blir ett alltför stort antal samrådstillfällen, kan syftet med de olika slagen av samråd bli oklart. Vi anser därför inte att allmänhetens möjligheter till inblick och påverkan minskas genom vårt förslag att ersätta två samrådstillfällen med ett innan ansökan

lämnas in. Allmänheten behåller genom det samråd som skall hållas innan ansökan lämnas in den tidiga inblicken i samtliga stora och även i små och medelstora verksamheter. I samtliga fall har allmänheten dessutom möjligheter att framföra sina synpunkter under själva tillståndsprövningen; dels skriftligen genom ett yttrande efter kungörelse och dels muntligen vid huvudförhandling hos miljödomstolen eller – om det behövs – vid sammanträde hos länsstyrelsen.

2.7 Behov av fortsatt utredning

2.7.1 Pågående förändringsarbete

Under den senaste tiden har det i flera sammanhang aktualiserats förslag och krav på förändringar i de nuvarande reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar. De viktigaste har sin bakgrund i PBL-kommitténs förslag till genomförande av SMB-direktivet, Naturvårdsverkets pågående FMH-projekt och den kritik kommissionen framfört beträffande brister i införandet av MKB-direktivet i Sverige. De förslag som förts fram och som kan förväntas påverka utformningen av det system som enligt MKB-direktivet måste finnas för att välja ut vilka verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. De påverkar också förutsättningarna för samordningen av miljökonsekvensbedömningar i olika avseenden.

PBL-kommitténs förslag till implementering av SMB-direktivet innebär i huvudsak ett tillägg av bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program i 6 kap. miljöbalken. PBL-kommittén har föreslagit att huvudkraven i direktivet förs in efter gällande bestämmelser. Anledningen till detta har varit att PBL-kommittén inte har velat föregripa de förslag som vi nu lämnar genom att göra några ingripande ändringar i nuvarande bestämmelser. Samtidigt har PBL-kommittén uttalat att det finns ett behov av samordning av reglerna för projekt respektive planer och program. Kommittén lämnade sitt förslag under sommaren 2003. Förslaget har ännu inte lett till någon proposition från regeringen.

Naturvårdsverkets FMH-projekt innebär en översyn av den bilaga till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som anger vilka verksamheter som skall vara tillståndspliktiga (A- och B-verksamheter) respektive anmälningspliktiga (C-verksamheter).

En av tankarna bakom översynen är att totalt sett försöka flytta ned verksamheter från högre till lägre prövningsnivå. Den huvudsakliga inriktningen skulle alltså vara att en del verksamheter som i dag är tillståndspliktiga i stället blir anmälningspliktiga och att den anmälningsplikt som i dag gäller skall upphävas i vissa fall. Resultatet av projektet är planerat att redovisas vid utgången av januari 2004.

Genom ett *motiverat yttrande från EU-kommissionen* har Sverige fått kritik för att inte ha genomfört MKB-direktivet fullt ut. Kritiken hänger samman med utformningen av det svenska urvalssystemet. Vissa typer av projekt, främst på bilaga II till direktivet, blir inte föremål för någon miljökonsekvensbedömning genom att de inte är tillståndspliktiga enligt svensk lag. Det pågår för närvarande inom regeringskansliet arbete för att komma till rätta med bristerna.

De förslag vi lämnar i detta delbetänkande syftar till att effektivisera miljöprövningen. Under arbetet med våra förslag har vi konstaterat att det kommer att finnas behov av en vidare utredning av hur urvalssystemet bör utformas för samtliga de projekt och planer som måste bli föremål för miljökonsekvensbedömningar enligt EG-rätten. Den utredningen kan inte genomföras förrän resultaten av de pågående förändringsarbetena är kända. Vi vill ändå här lyfta fram de faktorer vi anser viktiga för en fortsatt utredning, liksom en eventuell möjlig utgångspunkt för en fortsatt utredning.

2.7.2 Skälen till en fortsatt utredning

De viktigaste av de faktorer som motiverar en utredning av hur urvalssystemet (som beskrivs i avsnitten 2.1.2 och 2.3.4) bör utformas är följande.

- önskemålen om att för flera verksamhetstyper kunna ersätta tillståndsplikt med anmälningsplikt
- önskemålen om att kunna fånga upp och bedöma verksamheter för vilka miljöbalken är tillämplig, men som inte tydligt utgör miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet
- önskemålen om att kunna samordna materiella och processuella regler för olika slag av verksamhet
- önskemålen om att kunna samordna miljökonsekvensbedömningar för både projekt och planer och program.

Den första punkten, att ersätta tillståndsplikt med anmälningsplikt, aktualiseras bland annat av Naturvårdsverkets FMH-projekt som gäller miljöfarliga verksamheter, men till viss del också av våra egna förslag i detta betänkande om täkter och mindre vattenverksamheter. Om verksamheter som finns på MKB-direktivets bilaga II flyttas från tillståndsplikt till anmälningsplikt måste urvalssystemet utvidgas så att det omfattar även dessa anmälningspliktiga verksamheter.

Man kan möjligen ifrågasätta om inte en sådan utvidgning skulle behövas redan i dag. Det finns redan nu ett antal verksamheter på bilaga II till MKB-direktivet som är upptagna som C-verksamheter i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, främst vissa verksamheter som inte når upp till storleksgränsen för tillståndsplikt. I bilaga II till MKB-direktivet saknas undre storleksgränser. Man kan möjligen anse att vi i Sverige för dessa verksamheter tillämpat reglerna om gränsvärden och kriterier (artikel 4.2 första stycket b) i stället för de regler vi vanligtvis tillämpar om en bedömning från fall till fall (artikel 4.2 första stycket a) enligt MKB-direktivet. De förslag vi i detta delbetänkande lämnar om täkter och vattenverksamheter innebär inte några nya problem i förhållande till MKB-direktivet.

Några av de verksamheter som kommissionens kritik gäller är också av det slaget att de i den svenska lagstiftningen lämpar sig för anmälningsplikt.

Om det, exempelvis som resultat av Naturvårdsverkets FMH-projekt, blir aktuellt att göra även ganska omfattande verksamheter som finns på MKB-direktivets bilaga II anmälningspliktiga i stället för tillståndspliktiga, måste förfarandet med en bedömning från fall till fall kunna tillämpas även på dem. EG-domstolens avgöranden har visat att den andra modellen – med tillämpning av gränsvärden och kriterier – skall användas mycket restriktivt. Samtidigt bör man inte i onödan införa ett bedömningsförfarande även för alla de anmälningspliktiga verksamheter som inte är upptagna på bilaga II till MKB-direktivet.

En möjlig lösning av just det delproblem som gäller förhållandet tillståndsplikt/anmälningsplikt skulle kunna vara att införa bilaga II i MKB-direktivet som en bilaga till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Det skulle i så fall – enligt en bestämmelse som skulle få införas i 6 kap. miljöbalken – åligga en tillsynsmyndighet som tar emot ett anmälningsärende att i de fall verksamheten finns på bilaga II göra en bedömning av om den kan innebära betydande miljö-

påverkan och i så fall besluta om att den skall genomgå en miljöprövning som uppfyller de formella kraven på en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet. När det gäller miljöfarliga verksamheter – som är aktuella genom FMH-projektet – finns i dag genom 9 kap. 6 § andra stycket möjlighet för en tillsynsmyndighet att förelägga om tillståndsprövning. Den bestämmelsen kan behöva ändras, eller eventuellt kan syftet uppnås med en bestämmelse direkt i 6 kap.

En ändring enligt ovanstående kan vara en förutsättning för genomförandet av Naturvårdsverkets FMH-projekt. Vi lämnar dock inte något förslag till en sådan ändring. Resultatet av projektet måste först vara klart så att reglerna kan utformas till ett system som är så effektivt som möjligt. Som framgår av vår redovisning ser vi också behov av en ändring av urvalssystemet för att uppfylla andra önskemål. För närvarande kan vi inte överblicka om den ändring vi skisserat i föregående stycke skulle vara ett lämpligt första steg i en större förändring eller om det vore bättre att från början inrikta arbetet mot den större förändring vi ser behov av.

Situationen blir mer komplicerad om det skulle bli aktuellt med ett anmälningsförfarande för andra verksamhetstyper på bilaga II än miljöfarliga verksamheter. Vissa av de verksamhetstyper som enligt kommissionens kritik inte omfattas av det svenska urvalssystemet är av det slaget. Dessa verksamheter måste komma till myndigheternas kännedom på något sätt – genom anmälan eller ansökan om tillstånd – så att de kan ingå i basen för urvalet. För vissa av dem finns ett formaliserat förfarande för miljöprövning som kan tillämpas (t.ex. vattenverksamheter eller vägar) medan det för andra typer av projekt saknas en naturlig miljöprövningsordning i svensk lagstiftning som skulle leva upp till kraven på miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet (t.ex. omstrukturering av fastighetsbildningen på landsbygden).

Som anges i den andra av de inledande strecksatserna finns det alltså ett behov av ett urvalssystem som kan tillämpas även på verksamheter som inte passar in i de indelningar vi har i nuvarande svenska lagstiftning – miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vägar, rörledningar osv. Det räcker inte heller med enbart ett urvalssystem som kan hantera detta slag av ärenden; de måste sedan också kunna genomgå en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivets krav. Det är samma behov som vi nämnde i vårt principbetänkande (SOU 2002:50, s. 36) men som vi då anknöt till

behovet av att kunna lämna tillstånd enligt miljöbalken efter en frivillig tillståndsansökan för verksamheter som omfattas av balkens bestämmelser, men som varken är miljöfarliga verksamheter eller vattenverksamheter.

Det finns alltså behov av en tillståndsprövning i miljöbalken som kan tillämpas för olika slag av projekt som inte låter sig inordnas i dagens uppdelning av verksamhetstyper. Det är i sin tur ett behov som knyter nära an till den vision vi redovisat i principbetänkandet och som innebar att man så långt möjligt bör eftersträva samordnade regler för olika slag av verksamheter. Visionen skulle i sin förlängning medföra att man inte gav tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, eller vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken, utan att man gav tillstånd enligt miljöbalken. Dessa tankar fick ett gott gensvar vid remissen av delbetänkandet.

Den fjärde strecksatsen slutligen, avser behovet av samordning mellan reglerna för miljökonsekvensbedömning av projekt med motsvarande regler för planer och program. Vi delar alltså PBL-kommitténs uppfattning att ett sådant behov finns. I dag finns det skilda regler för miljökonsekvensbeskrivningar, vilket beror på att det vid detaljplaneläggningsen inte alltid är känt vilka verksamheter som kommer att lokaliseras till området (se avsnitt 2.2.1). Om systemen för miljökonsekvensbedömningar inte samordnas, riskerar man förlängda projekteringstider och otydligheter för både verksamhetsutövare och allmänhet; alltså ett motverkande av den effektivisering som är önskvärd. Problemet finns redan i dag genom de olika reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i PBL och i miljöbalken, men man kan förutse ytterligare komplikationer till följd av de nya reglerna för planer och program.

Följande exempel kan belysa de problem som finns i dag. En verksamhetsutövare vill etablera en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet – t.ex. en industri – på en plats där etableringen fordrar att en ny detaljplan upprättas. Den nya detaljplanen för projektet kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i PBL. Det är kommunen som svarar för miljökonsekvensbeskrivning och förfarande när det gäller planer och program, och det är kommunen som skall hålla samråd med allmänheten. Samtidigt fordras en miljökonsekvensbeskrivning och en tillståndsprövning av själva projektet enligt miljöbalkens regler. I det fallet är det verksamhetsutövaren som skall hålla samråd med samma allmänhet, och som skall upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och ge in tillståndsansökan. Den miljökonsekvensbeskrivning som skall ligga till grund för

bedömningarna av planen respektive projektet kan troligen till stora delar vara lika.

Med de nya reglerna om miljökonsekvensbedömning av planer och program som föreslås i miljöbalken, kan även en tredje miljökonsekvensbeskrivning komma att krävas.

Det finns alltså behov av att i lagstiftningen ge möjlighet till samordning. För detta fordras en fortsatt bearbetning av PBL-kommitténs och våra respektive lagförslag.

2.7.3 En möjlig utgångspunkt för fortsatt utredning

I Danmark och Nederländerna har motsvarigheter till MKB-direktivets bilagor I och II införts som sammanhållna listor i lagstiftningen. Listorna omfattar därmed både projekt som i Sverige passar in i miljöbalkens prövningssystem och sådana som ligger utanför miljöbalken. Projekten på dessa listor kommer till myndigheternas kännedom genom olika slag av anmälningar eller ansökningar och de projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan kan på så sätt fångas upp. Det är därmed motsvarigheterna till bilagorna I och II som direkt utgör urvalsbasen i dessa länder. I Nederländerna finns dessutom i samma listor även upptaget olika slag av planer och program som skall genomgå miljökonsekvensbedömning.

I Sverige är det samtliga verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken eller andra lagar, som anknyter till 6 kap. miljöbalken, som utgör basen för urvalet. Det finns visserligen en motsvarighet till bilaga I i MKB-direktivet införd i regelverket genom bilaga 1 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, men det är inte genom den som projekten kommer till myndigheternas kännedom. Direktivets bilaga II har ingen direkt motsvarighet i lagstiftningen. Verksamheterna på bilagorna I och II är i stället uppdelade på olika slag av tillståndsplikt enligt miljöbalken och andra lagar. Miljöfarliga verksamheter på bilagorna I och II återfinns i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, vattenverksamheter på bilagorna är tillståndspliktiga genom 11 kap. miljöbalken, infrastrukturprojekt genom bland annat väglagen och lagen om byggande av järnväg, rörledningar genom lagen om vissa rörledningar osv. Urvalssystemet i Sverige förutsätter därmed att samtliga verksamhetstyper på bilagorna I och II till direktivet är tillståndspliktiga enligt

miljöbalken eller någon annan lagstiftning som är kopplad till 6 kap. miljöbalken. Det ger också en lösning till de befintliga indelningsgrunderna för olika slag av verksamheter.

En utgångspunkt för en utredning som skulle syfta till att uppfylla önskemålen enligt de fyra strecksatserna i föregående avsnitt skull kunna vara ett system liknande det som tillämpas i Nederländerna.

Det skulle innebära att 6 kap. miljöbalken vore utgångspunkt för all miljökonsekvensbedömning både enligt miljöbalken och enligt andra lagar som nu är kopplade till detta kapitel. Skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning liksom tillståndsplikt och anmälningsskyldighet skulle följa av listor – motsvarande bilagorna I och II till MKB-direktivet – i förordning direkt under 6 kap.

På det sättet skulle både anmälningsskyldiga och tillståndsskyldiga verksamheter kunna fångas upp för en bedömning av om en formaliserad miljökonsekvensbedömning erfordras, och hur den i så fall skulle ske. Listorna skulle kunna uppta alla olika slag av projekt, planer och program och inte vara begränsade till exempelvis miljöfarlig verksamhet som den nuvarande listan i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I själva verket skulle tillståndsplikten följa direkt av 6 kap. och behovet av begreppet miljöfarliga verksamheter skulle falla bort. Däremot skulle det även fortsättningsvis finnas visst behov av olika förfaranderegler och materiella regler för olika slag av verksamheter; listan skulle också utgöra ett sorteringsinstrument för att ange former och innehåll i den fortsatta prövningen.

Eftersom både projekt å ena sidan och planer och program å andra sidan skulle kunna få en gemensam ingång i miljöbalken, skulle det skapas goda förutsättningar för en samordning av reglerna och samordning i konkreta fall.

Sammantaget skulle också miljöbalkens disposition bli tydligare, med särskilda kapitel för de olika instrument som finns tillgängliga för att arbeta mot en hållbar utveckling. I 6 kap. skulle instrumentet ”individuell förprovning” – miljökonsekvensbedömning rymmas. Eftersom ett sådant system ansluter nära till EG:s reglering, skulle det sannolikt också förbättra förutsättningarna för att i framtiden införa de nya regleringar som successivt kommer att följa av EG-rätten.

Vi anser att de fördelar som en ändring enligt ovan skulle kunna innebära – delvis beroende på resultatet av annat pågående arbete – är så betydande att förutsättningarna för dem bör utredas.