

## Bilaga 20:21 till kommunstyrelsens protokoll den 5 november 2003, § 21

PM 2003 RII (Dnr 302-2394/2003)

### Förslag till svar på delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70)

Remiss från Miljödepartementet

Förlängd remisstid till den 31 oktober 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande  
Remissen besvaras med vad som anförs i promemorian.

**Föredragande borgarrådet Kersti Py Börjeson** anför följande.

#### *Ärendet*

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 27 juni 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till lagändringar som behövs. Det här är kommitténs första delbetänkande, ytterligare delbetänkande skall lämnas och slutbetänkande skall lämnas senast 31 december 2004. Sammanfattning redovisas i *bilaga*.

Förlängd remisstid till den 31 oktober 2003. Svar lämnas under hand.

#### *Sammanfattning*

I PBL-kommitténs uppdrag ingår bl.a. att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det s k SMB-direktivet. Enligt staden är det otillfredsställande att det inte klargörs vilka planer och program som kommer att omfattas av den nya lagstiftningen. Någon analys av eventuella lagkonflikter har inte skett, vilket kan leda till svåra frågor för tillämparna. Det föreliggande förslaget medför åligganden som kräver såväl större arbetsinsatser som krav på mer resurser inom kommunerna.

#### *Remisser*

Remissen har remitterats till stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

#### *Mina synpunkter*

Det finns nu två direktiv som berör miljöbedömningar av olika slag. Det första är direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar - som implementerades i lagstiftningen 1985 och ändrades 1997. Det andra direktivet som nu ska implementeras är direktivet om strategiska miljöbedömningar. Utredningen har valt att använda det gemensamma begreppet miljökonsekvensbeskrivning i båda fallen vilket gör det svårt att hålla isär och

jämföra de båda direktiven. Det hade varit bättre om utredningen föreslagit att använda beteckningen strategiska miljöbedömningar för de fall en miljökonsekvensutredning ska göras i samband med planer och program i enlighet med det nya direktivet samt att behålla beteckningen miljökonsekvensbeskrivning för de fall det gäller projekt och tillstånd enligt det äldre direktivet.

Till skillnad mot det tidigare begreppet om miljökonsekvensbeskrivningar är strategiska miljöbedömningar ett vidare och mer omfattande begrepp som bidrar till en utveckling mot en tidig miljöbedömning vid olika framtida val. Det vore lämpligt att föra in direktivet om strategiska miljöbedömningar i miljöbalken på ett tydligare sätt än vad utredningen nu föreslår. För att den ska bli ett bra redskap i verksamheten krävs en konsekvent hållning vad gäller användningen av begrepp i den kommande lagstiftningen samt tydligare hänvisningar mellan miljöbalken och annan lagstiftning som berörs av direktivet.

EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivning är inte riktigt implementerat i svensk lagstiftning, vilket framgår av PBL-utredningen. Efter påpekanden från kommissionen kommer regeringen att ändra dessa delar. Det hade varit bra och förmodligen ökat tydligheten i PBL-utredningens förslag om dessa ändringar kommit till stånd samtidigt. Det är viktigt att lagstiftningen är tydlig bland annat för att undvika dubbelarbete. Därför är det nödvändigt att ytterligare precisera vilka planer och program som omfattas av direktivet om strategiska miljöbedömningar som vägledning till utförarna. Bland annat bör dessa även hänvisa till planens nivå. Även om det inte finns planer för till exempel industri på nationell nivå kan sådana finnas på lokal nivå, såsom planer för utvecklingsområden såsom Kista Science park och Norra Stationsområdet.

Samtidigt som kravet på beskrivningar av miljöpåverkan blir högre i planprocesser måste det mötas med ökade resurser till kommuner och berörda myndigheter för att dessa ska kunna utföra arbetet i enlighet med föreslagen lagstiftning. Vid arbetet med detaljplaner är det av stor betydelse att möjligheten till skälighetsavvägningar mot andra viktiga samhällsintressen finnes.

EG-direktivet för strategiska miljöbedömningar har förhandlats fram inom EU och FN där Sverige deltagit aktivt. Det är i grunden positivt med ett verktyg som kan beskriva och integrera miljöaspekter i sammansatta utvecklingsprocesser och därmed främja en hållbar utveckling.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande  
Remissen besvaras med vad som anförs i promemorian.

Stockholm den 23 oktober 2003

KERSTI PY BÖRJESON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* (m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Det är bra att rimliga miljöbedömningar kan genomföras när nya planer och program ska antas. En viktig förutsättning för att detta ska kunna fungera är att tydlighet råder på området. Det är inte fallet med dagens miljölagstiftning. Därför anser vi att miljöbalken som helhet måste ses över. I kombination med PBL och vissa EU-direktiv blir exempelvis byggande av bostäder och

annan viktig infrastruktur näst intill omöjlig. Osäkerhet i hanteringen som dessutom kombineras med begreppsförvirring riskerar på sikt att försämra Stockholms möjligheter till tillväxt och utveckling. Det som särskilt kan framhållas är att en mycket stor andel av bostäderna i Stockholms innerstad inte skulle tillåtas att byggas om dagens regler funnits när de byggdes. Trots det bor och lever invånarna väldigt bra i dessa bostäder och de är eftertraktade på bostadsmarknaden.

## ÄRENDET

PBL-kommittén har i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen (PBL). En del i detta uppdrag är att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Direktivet kallas ibland SEA-direktivet och ibland SMB-direktivet. Sammanfattning redovisas i bilaga.

## REMISSER

Remissen har remitterats till stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

**Stadsbyggnadsnämnden** beslutade den 4 september 2003 att som svar på remissen överlämna och åberopa kontorets utlåtande.

*Särskilt uttalande* gjordes av ordföranden *Kersti Py Börjeson* (s), *Conny Nilsson* (s), *Rolf Lindell* (s), *Jan Qvarsell* (s), *Rafeda Malki* (s), *Torsten Sandgren* (v) och *Cecilia Obermüller* (mp) enligt följande.

Miljökonsekvensbeskrivningar för enskilda projekt är numera etablerade i regelsystemet. Strategiska miljöbedömningar som kan användas för att beskriva och integrera miljöaspekter i sammansatta utvecklingsprocesser har sedan länge efterfrågats och har nu arbetats fram i internationella förhandlingar inom EU och FN. Sverige har deltagit aktivt i detta arbete. Vi är övertygade om att de strategiska miljöbedömningarna successivt kommer att utvecklas till ett användbart verktyg i olika planeringsprocesser.

*Särskilt uttalande* gjordes av vice ordföranden *Lotta Edholm* (fp), *Katariina Gåven* (fp), *Ingvar Snees* (m), *Regina Kevius* (m), *Jan Jerström* (m) och *Kerstin Rossipal* (kd) enligt följande.

Det är naturligtvis i grunden bra att rimliga miljöbedömningar kan genomföras när nya planer och program skall antas. En grundförutsättning för att detta skall fungera är dock att tydlighet råder på området. Stadsbyggnadskontorets synpunkter kring den begreppsförvirring som lätt uppstår inom miljöbedömningsområdet är därför viktiga. Det finns också stor anledning att i sammanhanget poängtera att den här typen av bedömningar stundtals får olyckliga konsekvenser för Stockholm och andra storstäder. I en stad som måste växa och behöver fler bostäder är det avgörande att det finns en tydlighet i vilka regler som gäller avseende olika miljöbedömningar. Osäkerhet i hanteringen som dessutom kombineras begreppsförvirring riskerar på sikt att försämra Stockholms möjligheter till tillväxt och utveckling.

**Stadsbyggnadskontoret** anför i sitt utlåtande av den 26 augusti 2003 följande.

### *Sammanfattning*

I PBL-kommitténs uppdrag ingår bl.a. att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det s.k. SMB-direktivet.

SMB-direktivet syftar till att säkerställa att en miljöbedömning genomförs för planer och program som omfattas av direktivet och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning innebär utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt information om beslutet.

Miljöbedömningar är inte helt nya företeelser i svensk lagstiftning. De förekommer bl.a. i miljöbalken, PBL och väglagen.

Kommittén föreslår att huvudbestämmelserna förs in i 6 kap. miljöbalken. I fråga om direktivets räckvidd föreslår kommittén en bestämmelse som innebär att uppgiften att ange vilka planer och program som skall omfattas delegeras till regeringen. Det merarbete som följer av SMB-direktivet kräver att myndigheter och kommuner får tillräckliga resurser för att kunna utföra detta arbete.

Stadsbyggnadskontoret anser att det finns många oklarheter såväl i SMB-direktivet som betänkandets förslag. Vid implementeringen i svensk lagstiftning har kommittén, sannolikt av tidsskäl, i stort sett endast lyft in direktivet i miljöbalken. Det har lett till ett lagförslag som är mycket svårtolkat och i praktiken oanvändbart för planhandläggare på stadsbyggnadskontor. I det fortsatta arbetet inom PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén måste en samordning komma till stånd, bl.a. i syfte att utforma en lagtext som blir hanterbar för tjänstemännen i kommunerna. Det är oroligt för hur regelverket kommer att utformas för översiktsplanen, d.v.s. om det i författning kommer att ställas krav på att följa den i SMB-direktivet beskrivna proceduren för att göra en miljöbedömning.

Kontoret anser att det råder en olycklig begreppsförvirring inom miljöbedömningsområdet. Kontoret vill särskilt peka på de två begreppen MKB (MiljöKonsekvensBeskrivningar) och SMB (Strategisk MiljöBedömning). Skillnaden mellan de två begreppen är i högsta grad diffus och därmed förvillande, särskilt för de som skall tillämpa dem. Det finns ett inneboende problem vad gäller tillämpningen av de två begreppen - när övergår en miljöbedömning från SMB till MKB? Det viktiga med olika begrepp är hur de tolkas av de som skall tillämpa dem. Det är av grundläggande betydelse att begrepp som lanseras är tydliga, lätta att förstå och använda. Det är också frågor som måste övervägas i fortsatta arbetet inom PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén.

#### *Remissen*

Rotel II har översänt delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program, SOU 2003:70, till stadsbyggnadsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsledningskontoret. Svar önskas senast den 19 september 2003.

#### *Sammanfattning av delbetänkandet*

I PBL-kommitténs uppdrag ingår bl.a. att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det s.k. SMB-direktivet. PBL-kommitténs uppdrag i denna del skall redovisas senast den 30 juni 2003.

Syftet med SMB-direktivet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling. Detta skall ske genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med direktivet för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

För att träffas av kraven i SMB-direktivet skall det vara fråga om planer och program, och ändringar av dem, som utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå och som krävs i lagar eller andra författningar. För att få en uppfattning om vilka författningar som innehåller begreppen plan och program, och som ställer krav på att planen eller programmet skall upprättas, har en inventering gjorts av olika författningar. Inventeringen har visat att planer och program som uppfyller dessa kriterier bl.a. finns i PBL. Enligt PBL skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan och under vissa förutsättningar skall en detaljplan tas fram.

Kommittén har övervägt olika alternativ att genomföra SMB-direktivets bestämmelser i svensk rätt. Kommittén har kommit fram till att den bästa lösningen, framför allt ur tillämparperspektiv, är att föra in huvudbestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Dessutom finns det likheter mellan bestämmelserna i SMB-direktivet och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar enligt direktivet utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt information om beslutet. Miljöbedömningar är inte helt nya företeelser i svensk lagstiftning. De

förekommer redan idag, bl.a. i 6 kap. miljöbalken, PBL och väglagen och är då kopplade till projekt eller projektliknande situationer. För att undvika dubbelarbete i framtiden när olika lagtexter skall tillämpas föreslår kommittén en paragraf som säger att myndigheter och kommuner skall sträva efter att samordna information och material för att undvika att miljökonsekvensbeskrivningar görs mer än en gång.

Kommittén förslår att det dokument som skall upprättas i samband med miljöprövningar, kallat miljörapport i SMB-direktivet, skall benämnas miljökonsekvensbeskrivning. Skälen är att begreppet miljörapport används i miljöbalken för en annan typ av dokument och att det dokument som tas fram i samband med en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken kallas miljökonsekvensbeskrivning. Själva miljöbedömningen skall enligt förslaget kallas miljökonsekvensbedömning, bl.a. för att tydliggöra kopplingen till miljökonsekvensbedömningar för bedrivande av verksamheter och vidtagande av åtgärd.

I fråga om direktivets räckvidd anser kommittén att det bör vara regeringens uppgift att närmare bestämma denna. Kommittén föreslår därför en bestämmelse som innebär att uppgiften att ange vilka planer och program som skall omfattas delegeras till regeringen.

Kraven på utförande av miljöbedömningar innebär att myndigheterna och kommunerna åläggs att utföra miljökonsekvensbedömningar till den del de inte redan förekommer idag. Det kräver att myndigheterna och kommunerna får tillräckliga resurser för att kunna utföra detta arbete.

#### *Stadsbyggnadskontorets synpunkter*

Den ökande miljömedvetenheten har inneburit att intresset för att göra miljöbedömningar ökat. Sedan drygt 10 år finns ett beslut i Stockholms stad att beskrivningar av miljökonsekvenser skall ingå som en del av planprocessen. Rutinerna för hur det skall gå till har hela tiden utvecklats och förfinats och fungerar idag i allt väsentligt bra. Därmed kan sägas att Stockholms stad, vad gäller fysisk planering, till stora delar redan uppfyller kravet att planer och program skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning.

Stadens arbete med miljökonsekvensbeskrivningar är emellertid ett frivilligt åtagande som inte har stöd i gällande lagstiftning. Enligt PBL skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas först om en detaljplan medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

Syfte med MKB-direktivet och dess implementering är att reglera att planer och program som uppfyller vissa villkor (som formuleras SMB-direktivet) skall ha en miljökonsekvensbeskrivning. Kontoret anser dock att det finns många oklarheter såväl i SMB-direktivet som betänkandets förslag.

Vilka planer och program som avses i direktivet är mycket snårigt och svårtolkat beskrivet. Tolkningen kräver dessutom att man har tillgång till andra direktiv. Vidare kan konstateras att det finns felöversättningar från engelska till svenska vilket inte underlättar förståelsen av direktivet.

Vid implementeringen i svensk lagstiftning har kommittén, sannolikt av tidsskäl, i stort sett endast lyft in direktivet i miljöbalken. Det har lett till ett lagförslag som är mycket svårtolkat och i praktiken oanvändbart för planhandläggare på stadsbyggnadskontor. I det fortsatta arbetet inom PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén måste en samordning komma till stånd, bl.a. i syfte att utforma en lagtext som blir hanterbar för tjänstemännen i kommunerna.

Kontoret är emellertid orolig för hur regelverket kommer att utformas för översiktsplanen, d.v.s. om det i författning kommer att ställas krav på att följa den ovan beskrivna proceduren för att göra en miljöbedömning. Kontoret har i många sammanhang framhållit svårigheterna att i en generellt hållen översiktsplan, som skall skapa långsiktig beredskap för utveckling, söka urskilja hur olika parter eller intressen kan påverkas av ett plangenomförande. Huruvida översiktsplanen kan tänkas omfattas av miljöbedömning enligt SMB-direktivets handläggningsordning hade varit värt en fördjupad analys.

Vidare anser kontoret att det råder en olycklig begreppsförvirring inom miljöbedömningsområdet, som inte förbättras genom betänkandets förslag, tvärtom. Kontoret vill särskilt peka på de två begreppen MKB (MiljöKonsekvensBeskrivningar) och SMB (Strategisk MiljöBedömning).

Skillnaden mellan de två begreppen är i högsta grad diffus och därmed förvillande, särskilt för de som skall tillämpa dem. Men det handlar ju i grunden om samma sak, nämligen miljöbedömningar. Att det skiljer sig i innehåll, bredd och djup mellan miljöbedömningar på olika nivåer är en självklarhet som man inte behöver två olika begrepp för att förstå.

Ytterligare ett förhållande som bidrar till att det blir förvillande är att en detaljplan formellt sett är en plan. Enligt ovanstående resonemang skall man då använda sig av SMB, men i PBL talar man om miljökonsekvensbeskrivningar d.v.s. MKB, vilket också är det gängse begreppet i detaljplanesammanhang. Det finns således ett inneboende problem vad gäller tillämpningen av de två begreppen - när övergår en miljöbedömning från SMB till MKB? Från praktikernas sida finns inget behov av att ha olika begrepp för olika miljöbedömningar.

Det viktiga med olika begrepp är således hur de tolkas av de som skall tillämpa dem. Det är av grundläggande betydelse att begrepp som lanseras är tydliga, lätta att förstå och använda. Det är också frågor som måste övervägas i fortsatta arbetet inom kommittéerna.

**Stadsledningskontoret** anför i tjänsteutlåtande av den 16 september 2003 följande.

#### *Sammanfattning*

I PBL-kommitténs uppdrag ingår bl.a. att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det sk SMB-direktivet. Enligt staden är det otillfredsställande att det inte klargörs vilka planer och program som kommer att omfattas av den nya lagstiftningen. Någon analys av eventuella lagkonflikter har inte skett, vilket kan leda till svåra frågor för tillämparna. Det föreliggande förslaget medför åligganden som kräver såväl större arbetsinsatser som krav på mer resurser inom kommunerna.

#### *Ärendets beredning*

Remissen har remitterats till stadsbyggnadsnämnden, stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden. Stadsledningskontorets juridiska avdelning har utarbetat ett förslag till svar.

#### *Bakgrund*

I PBL-kommitténs uppdrag ingår bl a att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, det sk SMB-direktivet.

Syftet med SMB-direktivet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling. Detta skall ske genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med direktivet för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

För att träffas av kraven i SMB-direktivet skall det vara fråga om planer och program, och ändringar av dem, som utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå och som krävs i lagar eller andra författningar. För att få en uppfattning om vilka författningar som innehåller begreppen plan och program, och som ställer krav på att planen eller programmet skall upprättas, har en inventering gjorts av olika författningar. Inventeringen har visat att planer och program som uppfyller dessa kriterier bl a finns i PBL. Enligt PBL skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan och under vissa förutsättningar skall en detaljplan tas fram.

Kommittén har övervägt olika alternativ att genomföra SMB-direktivets bestämmelser i svensk rätt. Kommittén har kommit fram till att den bästa lösningen, framför allt ur tillämparperspektiv, är att föra in huvudbestämmelserna i 6 kap miljöbalken. Dessutom finns det likheter mellan bestämmelserna i SMB-direktivet och bestämmelserna om miljökonsekvensbedömning i 6 kap miljöbalken. En miljöbedömning innebär enligt direktivet utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt information om beslutet. Miljöbedömningar är inte helt nya företeelser i svensk lagstiftning. De förekommer redan idag, bl a i 6 kap miljöbalken, PBL och väglagen och är då kopplade till projekt eller projektliknande situationer. För att undvika dubbelarbete i framtiden när olika

lagtexter skall tillämpas föreslår kommittén en paragraf som säger att myndigheter och kommuner skall sträva efter att samordna information och material för att undvika att miljökonsekvensbeskrivningar görs mer än en gång.

Kommittén föreslår att det dokument som skall upprättas i samband med miljöprövningar, kallat miljörapport i SMB-direktivet, skall benämnas miljökonsekvensbeskrivning. Skälen är att begreppet miljörapport används i miljöbalken för en annan typ av dokument och att det dokument som tas fram i samband med en miljöbedömning enligt 6 kap miljöbalken kallas miljökonsekvensbeskrivning. Själva miljöbedömningen skall enligt förslaget kallas miljökonsekvensbedömning, bl a för att tydliggöra kopplingen till miljökonsekvensbedömningar för bedrivande av verksamheter och vidtagande av åtgärd.

I fråga om direktivets räckvidd anser kommittén att det bör vara regeringens uppgift att närmare bestämma denna. Kommittén föreslår därför en bestämmelse som innebär att uppgiften att ange vilka planer och program som skall omfattas delegeras till regeringen.

Kraven på utförande av miljöbedömningar innebär att myndigheterna och kommunerna åläggs att utföra miljökonsekvensbedömningar till den del de inte redan förekommer idag. Det kräver att myndigheterna och kommunerna får tillräckliga resurser för att kunna utföra detta arbete.

#### *Stadsledningskontorets synpunkter*

Stadsledningskontoret anser att det finns många oklarheter såväl i SMB-direktivet som betänkandets förslag. Vid implementeringen i svensk lagstiftning har kommittén, sannolikt av tidsskäl, i stort sett endast lyft in direktivet i miljöbalken. Det har lett till ett lagförslag som är mycket svårtolkat.

Trots gjord inventering är det oklart vilka planer och program som kommer att omfattas av den nya lagstiftningen. Detta är otillfredsställande för tänkta tillämpare, bl a kommunerna som har viktiga uppgifter rörande exempelvis energi, avfallshantering samt fysisk planering/markanvändning och åtgärdsprogram för uppfyllande av miljökvalitetsnorm.

Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning. I delbetänkandet saknas analys av vilken betydelse de föreslagna ändringarna i 6 kap miljöbalken kan få för andra bestämmelser i balken eller annan lagstiftning. Den nya lagstiftningen kan medföra svåra tillämpningsproblem för bland annat kommunerna.

Redan idag läggs stor resurser ned på de kommunala processer som leder fram till antagande av t ex planer. Det föreliggande förslaget innebär att dessa processer blir än mer tidsödande och komplicerade. Av såväl resurs- och effektivitetsskäl som rättssäkerhetsskäl vore det lämpligt med ett klargörande av när en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I det fortsatta arbetet inom PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén måste en samordning komma till stånd.

**Miljö- och hälsoskyddsnämnden** beslöt den 23 september 2003 enligt förvaltningens förslag att

1. överlämna och återopa miljöförvaltningens tjänsteutlåtande med innebörd att förslaget bör omarbetas i följande avseenden
- ? kriterierna för betydande miljöpåverkan vid upprättande av planer och program utvecklas i lagtexten
- ? det klart framgår att miljöbalkens hänsynsregler blir tillämpliga även vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program
- ? lagtexten omarbetas och ges större stringens.



*Särskilt uttalande* gjordes av ledamoten *Björn Ljung* (fp) och tjänstgörande ersättaren *Gustav Åkerblom* (fp) samt ledamöterna *Magnus Hellström* (m), *Katarina Larsson* (m) och tjänstgörande ersättaren *Lena Bring* (m) enligt följande.

Folkpartiet anser att miljöbalken som helhet måste ses över. Det visar sig påfallande ofta att olika miljöbestämmelser hämmar tillväxt utan att främja miljön. I kombination med PBL och vissa EU-direktiv blir exempelvis byggande av bostäder och annan viktig infrastruktur näst intill omöjlig. Önskemålet om att skapa den bästa av världar hindrar skapandet av den goda världen, där det bästa blir det godas fiende. Det som särskilt kan framhållas är att en mycket stor andel av bostäderna i Stockholms innerstad inte skulle tillåtas att byggas idag om dagens regler funnits när de byggdes. Trots det bor och lever invånarna väldigt bra i dessa bostäder och de är mycket eftertraktade på bostadsmarknaden.

Denna paragraf förklarades omedelbart justerad.

**Miljöförvaltningen** anför i tjänsteutlåtande av den 3 september 2003 följande.

#### *Sammanfattning*

Kommunstyrelsen har för yttrande senast 2003-09-19 översänt PBL-kommitténs delbetänkande *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program*, SOU 2003:70.

Det nu aktuella delbetänkandet avser PBL-kommitténs förslag till anpassning av svensk lagstiftning med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG angående bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Miljöförvaltningen ser positivt på direktivet som syftar till att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och att främja en hållbar utveckling genom att miljöaspekter integreras vid utarbetandet och antagandet av planer och program. Implementeringen föreslås ske genom att nya bestämmelser förs in i 6 kap miljöbalken (MB) som avser miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och annat beslutsunderlag. Miljöförvaltningen anser att det är bra att miljöbalkens roll som paraplylagstiftning för hela miljöområdet med övergripande mål, allmänna hänsynsregler m m betonas genom att implementeringen av direktivet kopplas till miljöbalken. En förutsättning för att de bestämmelser som finns i direktivet skall bli möjliga att tillämpa i svensk lagstiftning är dock att genomförandet görs mer systematiskt och tydligt än som nu föreslås. Tydliga hänvisningar bör bli a göras i berörd lagstiftning. Utredningen föreslår dock ingen annan förändring i annan berörd lagstiftning t.ex planlagstiftningen (PBL) än en hänvisning att det finns bestämmelser i 6 kap miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program.

PBL och MB är två lagar som gäller parallellt. MB är således inte överordnad PBL som i flera fall hänvisar till bestämmelserna i MB. Genom att inte föreslå ändringar i nuvarande lagstiftning t ex 5 kap 18 § PBL angående MKB i detaljplaner skapas svårtolkade dubbleringar i lagstiftningen. Ingenting i förslaget visar att bestämmelserna i 5 kap 18 § PBL angående upprättande av MKB i detaljplaner kommer att påverkas. I dag definieras betydande miljöpåverkan olika i PBL och MB. Enligt förarbetena till PBL (prop 1994/954:230) skall hänsyn tas till "både projektets karaktär och områdets känslighet" för bedömning av kvalifikationsgränsen betydande påverkan då en MKB skall upprättas. I den författningstext som föreslås får Regeringen meddela föreskrifter om när en plan eller ett program skall anses medföra betydande miljöpåverkan. Miljöförvaltningen anser att kriterierna för vad som skall anges vara betydande miljöpåverkan bör anges redan i lagtexten då en lagstiftning som i flera fall måste kompletteras med föreskrifter blir svårare att tillämpa, bli a ges ingen hjälp vid tolkningssvårigheter då förarbeten saknas.

Enligt Miljöförvaltningens uppfattning innebär sammanförandet av bestämmelser angående två olika typer av MKB:er i 6 kap MB att miljöbalkens allmänna hänsynsregler blir tillämpliga även vid upprättandet av detaljplaner och program.

### *Bakgrund*

Kommunstyrelsen har för yttrande senast 2003-09-19 översänt PBL-kommitténs delbetänkande *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program*, SOU 2003:70. I PBL-kommittén uppdrag ingår att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen bl a i syfte att stärka plan- och bygglagstiftningens roll som instrument för en hållbar utveckling, anpassa lagstiftningen till samhällsutvecklingen och att effektivisera beslutsprocessen. Vidare skall kommittén föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG angående bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

En miljöbedömning enligt direktivet innebär utarbetandet av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt information om beslutet. Kommittén anser att det dokument som skall upprättas i samband med miljöprövningar enligt SMB-direktivet och där kallas miljörapport vid implementeringen till svensk lagstiftning skall benämnas miljökonsekvensbeskrivning.

### *PBL-kommitténs uppdrag*

I regeringens direktiv för kommittén har ingått att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen (PBL) med bl a de övergripande målen att stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utvecklingen utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättsäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

I direktivet för kommittén ingår även att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG angående bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Direktivet, SMB-direktivet (SMB=strategiska miljöbedömningar), även benämnt SEA-direktivet syftar till att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och att integrera miljöaspekter vid utarbetandet och antagandet av sådana planer och program som innebär betydande miljöpåverkan. De planer och program som avses är sådana som utarbetas eller antas av myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar eller andra författningar. Delbetänkandet avser förslag till lagstiftning som syftar till att genomföra direktivet.

### *PBL-kommitténs inventering av nuvarande lagstiftning*

PBL-kommittén har gjort en inventering av olika författningar som innehåller begreppen planer och program och som innebär att planer och program skall upprättas. Begreppen finns bl a i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken, väglagen samt plan- och bygglagen, men Regeringen föreslås få bemyndigande att i särskild förordning ange vilka planer och program som omfattas av direktivet.

### *Miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken och plan- och bygglagen*

Både miljöbalken (MB) och plan- och bygglagen (PBL) innehåller bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. En MKB skall enligt miljöbalken ingå i en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet, vattentäkt och vilthägn. En MKB enligt miljöbalkens regler skall också upprättas enligt vissa andra lagar bl a väglagen, luftfartslagen och banlagen. Förordningen (1998:905) om miljökonsekvenser gäller för miljökonsekvensbeskrivningar som upprättas med stöd av 6 kap MB. Enligt förordningen skall en verksamhet eller åtgärd som anges i särskild bilaga 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 vissa särskilt angivna kriterier besluta om verksamheten eller åtgärder kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som innebär att en MKB bör upprättas. PBL däremot innehåller en särlösning i förhållande till 6 kap miljöbalken och följer således inte reglerna i MB. Bakgrunden till detta är att Miljöbalkens bestämmelser i första hand är inriktade på

*PBL och MB*

### PBL-kommitténs överväganden

Ett tredje alternativ att föra in direktivets krav i resp svensk författning där plan eller program enligt direktivets definition förekommer, avfärdas då det kan bli alltför omfattande och inte uppfyller kravet på enkelhet.

Utredningen syftar till att införa ett EU-direktiv 2001/42/EG om planer och programs miljöpåverkan. Detta innebär att den nu föreslagna lagstiftningen skall säkerställa att miljöbedömningar genomförs för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Miljöförvaltningen har därför gjort en jämförelse med nuvarande lagstiftning i 5 kap 18 § PBL som gäller i de fall en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas i en detaljplan och för tillståndsprövning m m enligt nuvarande 6 kap MB.

Föreslagna ändringar av 6 kap MB framgår av bilaga 2. Ändringen innebär att miljöbalken kommer att innehålla de tidigare bestämmelserna som berör de fall när en miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, täkter och vilthägn samt bestämmelser angående upprättandet av program och planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Miljöförvaltningen förutsätter att bestämmelserna angående miljökonsekvensbeskrivning vid upprättandet av detaljplan i 5 kap 18 § PBL kommer att upphöra, trots att detta inte framgår av den föreslagna hänvisningen i författningsförslaget som formuleras under rubriken 1.1 enligt följande: *§ I 6 kap miljöbalken finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program.* Miljöförvaltningen anser att denna

hänvisning inte är tillräcklig. Vid upprättandet av detaljplaner och översiktsplaner tillämpas PBL. Då förslaget syftar till att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet av planer och program finner miljöförvaltningen det otillfredsställande att detta syfte inte framgår av PBL:

Tillägget i 6:3 MB nämner att planer och program syftar till en hög nivå på skyddet av miljön. Miljöförvaltningen vill påminna om att miljöbalken även avser hälsoskydd som borde nämnas i det aktuella stycket. I 6:12 MB föreslås utökade och skärpta krav i 9 punkter på vad en miljökonsekvensbeskrivning i en detaljplan bör innehålla. I p 5 anges sådant som kan påverkas: *biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv, inbegripet arkitektoniskt och arkeologiskt arv, och landskap samt det inbördes förhållandet mellan dessa faktorer*. Miljöförvaltningen ifrågasätter hur stor grupp människor som riskerar påverkas för att begreppet folkhälsa kan blir relevant. Enligt Miljöförvaltningens uppfattning borde uttrycket människors hälsa användas istället. Bland övriga punkterna kan nämnas att ett nollalternativ angående det berörda områdets utveckling om planen och programmet inte genomförts skall redovisas, att beskrivningen också skall innehålla de mål för skydd av miljön som uppställs på internationell nivå och på gemenskaps- eller nationell nivå som är relevanta för planen eller programmet samt det sätt på vilket målen och andra miljöhänsyn har beaktats under utarbetandet av planen. Miljöförvaltningen anser att det är bra att olika punkter som är relevanta för en miljökonsekvensbeskrivning vid upprättandet av planer nu lyfts fram särskilt.

I flera fall hänvisas till att Regeringen skall bemyndigas ge närmare föreskrifter angående bedömning eller tillämpning t ex vilka planer och program som avses och när ett program eller plan skall bedömas medföra betydande miljöpåverkan. När det gäller betydande miljöpåverkan gör detta gör lagstiftningen svårare att tillämpa, bl a ges ingen hjälp vid tolkningssvårigheter då förarbeten saknas. Kriterierna för betydande miljöpåverkan bör därför framgå redan av lagstiftningen.

Miljöförvaltningen anser att erfarenhetsåterföring är viktig för allt planarbete. Bestämmelsen 6:16 MB angående skyldighet för den myndighet som upprättar en MKB att skaffa sig kunskap angående en antagen plans ev negativa miljöpåverkan är därför intressant. Tanken är att den nya kunskapen skall läggas till grund för beslut om åtgärder. Miljöförvaltningen ser därför att punkten utvecklas bl a när det gäller det praktiska genomförandet och ansvarsfrågorna.

#### *Tydlighet*

Miljöförvaltningen anser att den föreslagna lagtexten innebär tolkningssvårigheter och en del upprepningar. Tankegången bakom formuleringen i 1 § 2 st angående miljökonsekvensbeskrivningar är svår att följa. De föreslagna bestämmelserna i 1 § 2 st, 11 § 1 st och 12 § 1 st berör samtliga de fall när en miljökonsekvensbedömning och miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas. Miljöförvaltningen anser att en samordning av aktuella lagrum borde kunna ske. I samband med att miljöbalken trädde i kraft gjordes en rad förändringar i olika lagar bl a plan- och bygglagen. Motsvarande förtydligande borde genomföras vid ikraftträdandet av nu förelagda lagstiftning t ex beträffande MB:s hänsynsregler. När det gäller planering och prövning enligt PBL gäller i dag bara PBL:s egna lämplighetsregler. Däremot skall miljöbalkens hänsynsregler följas av byggherre och byggare i samband med åtgärder för att genomföra en plan eller uppföra en byggnad. I verksamhet som planen möjliggör måste hänsynsreglerna tillämpas. Hänsynsreglerna är viktiga vid tillämpningen av MB. Miljöförvaltningen anser att hänsynsreglerna bör tillämpas även vid upprättanden av detaljplaner och program och att detta bör göras tydligt i PBL.

#### *Placering av ny lagtext.*

Miljöförvaltningen anser det inte självklart att genomförandet av direktivet sker genom förändringar av miljöbalken. En förutsättning för placering av de nya bestämmelserna i 6 kap MB är att MB:s hänsynsregler gäller för hela kapitlet.

Vid upprättandet av detaljplaner tillämpas plan- och bygglagen där tydliga hänvisningar görs till MB görs i förekommande fall. Den hänvisning som nu föreslås måste göras tydligare. Miljöbalken kan ses som en paraplylagstiftning för hela miljöområdet genom en utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya övergripande instrument som

miljökvalitetsnormer för att skapa en bättre miljö, men är på intet sätt överordnad PBL. Detta blir särskilt tydligt när det gäller hänsynsreglerna.

*Miljökonsekvensbeskrivningar enligt Kommunstyrelsens beslut*

I Stockholm har staden ansett att upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar varit ett bra sätt att föra in miljöfrågorna och miljöbedömningar i planprocessen, även i de fall betydande miljöpåverkan inte bedömts föreligga enligt PBL. Kommunstyrelsen har den 3 juni 1992 beslutat att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas för varje detaljplan som en naturlig del av planprocessen.

Beslutet från 1992 innebar en klart högre ambitionsnivå vad gäller MKB än vad PBL då föreskrev. Genom de förändringar i PBL som genomfördes år 1996 kan sägas att lagstiftningen närmast sig nivån i Stockholms stad. Ambitionsnivån ligger dock fortfarande högre än vad PBL kräver eftersom en MKB alltid ska genomföras, jämfört med PBL där MKB endast krävs vid betydande påverkan. Miljöförvaltningen anser att nuvarande ordning i huvudsak fungerat bra.

## Sammanfattning

PBL-kommittén har i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagen (PBL). En del i detta uppdrag är att föreslå de lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Direktivet kallas ibland SEA-direktivet och ibland SMB-direktivet. De miljöbedömningar som skall göras enligt direktivet kallas i vissa sammanhang strategiska miljöbedömningar (SMB) och kommittén har valt att i fortsättningen kalla direktivet SMB-direktivet. PBL-kommitténs uppdrag i den del det avser SMB-direktivet skall enligt kommittédirektiven redovisas senast den 30 juni 2003.

Syftet med SMB-direktivet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling. Detta skall ske genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med direktivet för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning innebär enligt direktivet utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt information om beslutet.

För att träffas av kraven i SMB-direktivet skall det vara fråga om sådana planer och program, och ändringar av dem, som utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar eller andra författningar. Dessutom krävs att planerna eller programmen kan antas medföra betydande miljöpåverkan. För att få en uppfattning om vilka författningar som innehåller begreppen plan och program och som ställer krav på att planen eller programmet skall upprättas har en inventering gjorts. Inventeringen har visat att planer och program som uppfyller dessa kriterier bl.a. finns i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., väglagen (1971:948) och PBL.

Miljöbedömningar är inte helt nya företeelser i svensk lagstiftning. De förekommer redan idag, bl.a. i 6 kap. miljöbalken, PBL och väglagen och är då kopplade till projekt eller projektliknande situationer.

PBL-kommitténs målsättning har varit ett korrekt genomförande på ett så klart och enkelt sätt som möjligt. En anpassning skall ske till befintlig nationell författningsstruktur med så få ändringar som möjligt. Kommittén anser inte att det i nuläget finns skäl att föreslå en högre kravnivå än den som direktivet föreskriver som en miniminivå.

Kommittén har övervägt olika alternativ att genomföra SMBdirektivets bestämmelser i svensk rätt. Två huvudlinjer har övervägts. Det ena har varit att komplettera redan befintlig författning på ett eller annat sätt. Den andra har varit att tillskapa en helt fristående författning. Kommittén har kommit fram till att den bästa lösningen, framför allt ur tillämparperspektiv, är att föra in huvudbestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Dessutom finns det likheter mellan bestämmelserna i SMB-direktivet och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelserna avseende miljöbedömningar för planer och program skall enligt förslaget placeras efter de bestämmelser som idag reglerar miljökonsekvensbedömningar för verksamheter och åtgärder. Förslaget innebär att bestämmelserna som skall säkra ett införande av SMB-direktivet förs in genom nya stycken i 6 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken där det anges i vilka fall bedömningarna krävs och syftet med bestämmelserna samt genom nya paragrafer, 11- 17 §§ och 21 §. När det gäller begrepp anser PBL-kommittén att befintliga begrepp bör användas så långt det är möjligt. Kommittén har funnit att det dokument som skall upprättas i samband med miljöprövningar enligt SMB-direktivet, kallat miljörapport, skall benämnas miljökonsekvensbeskrivning. De skäl som talar för detta är dels att begreppet miljörapport redan används i miljöbalken för en annan typ av dokument, dels för att det dokument som tas fram i samband med en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken kallas miljökonsekvensbeskrivning. Själva miljöbedömningen skall enligt förslaget kallas miljökonsekvensbedömning, bl.a. för att tydliggöra kopplingen till miljökonsekvensbedömningar för bedrivande av verksamheter och

vidtagande av åtgärd. I fråga om direktivets räckvidd anser kommittén att det bör vara regeringens uppgift att närmare bestämma denna och att omfattningen inte bör gå utöver direktivets miniminivå. Kommittén föreslår därför en bestämmelse som innebär att uppgiften att ange vilka planer och program som skall omfattas delegeras till regeringen.

Miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program kan bidra till öppenhet och allsidighet vid utredning och beredning av beslut, miljöanpassning av alternativ och förslag samt förbättrat underlag för inflytande och insyn i processerna. Kraven på utförande av miljöbedömningar innebär att myndigheterna och kommunerna åläggs att utföra miljökonsekvensbedömningar till den del de inte redan förekommer idag. Det kräver att myndigheterna och kommunerna får tillräckliga resurser för att kunna utföra detta arbete.