



Ändrat direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar

Miljödepartementet

2012-12-06

Dokumentbeteckning

KOM(2012)628 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ändring i direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Sammanfattning

Kommissionen har den 26 oktober lämnat ett förslag till ändring av det s.k. Miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet eller MKB-direktivet som tillämpats i över 25 år. Förslaget syftar till att skärpa bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningens kvalitet, att förbättra samstämmigheten med annan EU-lagstiftning och internationell rätt samt att förenkla procedurerna. De föreslagna ändringarna innefattar en justering av proceduren för att avgöra om en miljöbedömning behövs, stärkande av bestämmelserna i syfte att åstadkomma bättre beslutsfattande och avväjande av miljöskador samt strömlinjeutformning av de olika stegen i miljöbedömningsprocessen. De huvudsakliga svenska bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar finns i 6 kap. miljöbalken och i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Miljödepartementet har nyligen remitterat ett förslag till ändring av dessa bestämmelser. Den preliminära svenska inställningen är att en ändring av direktivet inte väsentligen bör avvika från den svenska lagstiftningen på området och från de ändringsförslag som remitterats. Regeringen motsätter sig därför de direktivändringar som innebär sådana väsentliga avvikelser. Ett flertal andra medlemsstater har också framfört kritik mot dessa ändringar.

1.1 Ärendets bakgrund

Det s.k. Miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet eller MKB-direktivet, dvs. direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, har ändrats tre gånger och tillämpats i över 25 år. Direktivet och dess ändringar kodifierades i ett nytt direktiv 2011/92/EU. Kommissionen lämnade den 26 oktober ett förslag till ändringar av detta direktiv. Skälet till ändringsförslaget anges vara att rätta till brister och att ta hänsyn till de miljömässiga, socioekonomiska och rättsliga förändringar som skett samt att anpassa direktivet till principerna om smart lagstiftning. Kommissionen har genomfört samråd med berörda parter och gjort en konsekvensbedömning där olika sätt att ändra direktivet har analyserats.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till ändring syftar till att skärpa bestämmelserna om miljökonsekvensbedömningens kvalitet, att förbättra samstämmigheten med annan EU-lagstiftning och internationell rätt samt att förenkla procedurerna. De föreslagna ändringarna innefattar en justering av proceduren för att avgöra om en miljöbedömning behövs, stärkande av bestämmelserna för att åstadkomma bättre beslutsfattande och avvärjande av miljöskador samt strömlinjeutformning av de olika stegen i miljöbedömningsprocessen.

Definitionen av *projekt* ändras till att även omfatta rivning. Möjligheten till undantag att tillämpa direktivet utvidgas till att gälla för projekt som enbart avser, utöver nationellt försvar, även civila nödsituationer. Om det krävs miljöbedömning för ett projekt både enligt detta direktiv och enligt annan unionslagstiftning ska det omfattas av samordnade eller gemensamma förfaranden. Vid samordnade förfaranden ska den ansvariga myndigheten samordna de olika bedömningarna, vid gemensamma förfaranden ska den integrera myndigheternas bedömningar och göra en samlad miljökonsekvensbedömning. Kraven på vilka frågor som ska behandlas i miljöbedömningen utvidgas med bl.a. hälsa, biologisk mångfald, klimatförändring och katastrofrisker.

Vid bedömningen av om projektet ska anses ha betydande miljöpåverkan ska exploitören ge information om projektet. Krav införs på innehållet i den ansvariga myndighetens beslut om huruvida betydande miljöpåverkan kan

antas föreligga. Myndigheten ska fatta detta beslut inom tre månader från det tillståndsansökan lämnades in. Begreppet miljörapport införs för dokumentet som innehåller miljökonsekvensbeskrivningen. En skyldighet införs för den ansvariga myndigheten att besluta hur omfattande och detaljerad den information ska vara som exploatören ska lämna i miljörapporten. Krav på vad beslutet ska innehålla införs också.

I syfte att säkerställa miljörapportens kvalitet ska denna utarbetas av ackrediterade och tekniskt behöriga experter eller alternativt ska den ansvariga myndigheten se till att miljörapporten verifieras av sådana experter eller av nationella expertkommittéer. Tidsramar på 30 till 60 dagar med möjlighet till förlängning införs för samråd med den berörda allmänheten om miljörapporten. Det införs krav på vad tillståndsbeslutet ska innehålla, bl.a. en förklaring av hur miljöhänsyn har integrerats i tillståndsgivningen. Om tillstånd ges ska den ansvariga myndighetens beslut innehålla åtgärder för övervakning av betydande miljöpåverkan. Myndighetens miljöbedömning ska avslutas senast tre månader efter det att nödvändiga uppgifter har inhämtats och samråden avslutats.

Vart sjätte år ska medlemsstaterna informera kommissionen om antalet miljöbedömda projekt, deras art och den genomsnittliga varaktigheten och kostnaden för miljökonsekvensbedömningen. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta delegerade akter för urvalskriterierna i bilaga III (som gäller fastställande av graden av miljöpåverkan) och den information som avses i bilagorna II.A (vilken är en ny bilaga om exploatörens information vid bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas) och IV (som avser den information som ska lämnas i miljörapporten). I bilaga III införs nya kriterier för bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas föreligga. I bilaga IV införs krav på ytterligare information som miljörapporten ska innehålla. Bilagorna I och II är oförändrade.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De huvudsakliga bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar finns i 6 kap. miljöbalken och i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Ytterligare bestämmelser finns i plan- och bygglagen (PBL) och ett antal andra lagar. Bestämmelserna tillämpas vid tillståndsprövning enligt dessa lagar av ett flertal myndigheter och även av kommunen vid planläggning enligt PBL. Länsstyrelsen är central vid bedömning av om betydande miljöpåverkan kan antas föreligga liksom för att ge information om underlag för miljöbedömningen.

Miljöprocessutredningen hade i uppdrag att föreslå författningsändringar i syfte att skapa ett tydligt, enkelt och effektivt regelverk där krav på miljökonsekvensbeskrivningar så långt möjligt förbehålls verksamheter som omfattas av direktivets krav. Med utgångspunkt i de förslag som utredningen lämnade i sitt betänkande Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) tog Miljödepartementet fram departementspromemorian Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar (Ds 2009:65) med ett förslag till ändring av 6 kap. miljöbalken. Departementspromemorian och Miljöprocessutredningens betänkande remissbehandlades. Med utgångspunkt i remissvaren har i augusti 2012 ett nytt författningsförslag redovisats i den nya departementspromemorian Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, vilken nyligen har remissbehandlats. Syftet med förslaget är att reglerna ska vara tydliga och ändamålsenliga och ge förutsättningar för att resurserna vid och inför prövningen läggs på de fall och frågor där de ger störst miljönytta.

De myndigheter som har i uppgift att fatta beslut enligt de berörda lagarna kan komma att påverkas av ändringsförslaget liksom de företag och enskilda som avser genomföra projekt och verksamheter där krav på miljöbedömning kan ställas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget kan få vissa budgetära konsekvenser eftersom myndigheters arbetsbörda ökar liksom deras behov av konsult hjälp vilket ställer krav på ökade resurser. Det är svårt att i nuläget uppskatta kostnaderna.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens handlingslinje är att en ändring av direktivet inte väsentligen bör avvika från den svenska lagstiftningen på området och från de förslag till ändringar av 6 kap. miljöbalken som miljödepartementet tagit fram. Preliminära svenska ståndpunkter är att rivningsarbeten inte bör ingå i projektdefinitionen, att samordnade eller koordinerade förfaranden även fortsättningsvis bör vara frivilliga, att ändringar och tillägg till listan av miljöeffekter som bedömningen ska omfatta måste motsvara de i nuvarande bilaga IV och de som anges i direktiv (2001/42/EG) om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Regeringen har inget emot att krav

införs på att exploatören ska ge information om projektet men har invändningar mot vissa av de föreslagna typerna av information. Regeringen anser inte att det är lämpligt att de angivna bilagorna ska kunna ändras genom delegerade akter bl.a. eftersom de har stor betydelse för vilka projekt som direktivet ska omfatta.

De föreslagna kraven i artikel 4.5 på vad beslutet om betydande miljöpåverkan ska baseras på kan anses obehövligen eller i vissa fall olämpligen. Regeringen är öppen för att diskutera tidsramar i miljöbedömningsprocessen men anser att sådana endast bör införas där det finns ett väsentligt behov av dem och att det bör ske så att hög kvalitet och tillräcklig insyn och påverkansmöjlighet kan garanteras. Det är knappast lämpligt att den ansvariga myndigheten ska besluta omfattningen och detaljeringsgraden för informationen i miljörapporten. Det skulle överföra detta ansvar från exploatören till myndigheten och skapa stora behov av kompetensökning och ökade resurser. Regeringen ser inget behov av ett system med licensiering av konsulter och experter eftersom det är främmande för svenska förhållanden och motverkar syftet att minska byråkratin. Medlemsstaterna måste ges betydande flexibilitet när det gäller tidsramar för samråden.

Regeringen är mycket tveksam till förslaget att överlasta tillståndsbeslutet med en mängd redovisningskrav. Tidsramar för avslut av miljöbedömningen verkar innebära införandet av ett eller fler nya beslutstillfällen vilket inte minskar byråkratin och är dessutom oklart definierat. Regeringen ifrågasätter kravet att rapportera till kommissionen om de miljökonsekvensbeskrivningar som gjorts, bl.a. eftersom det görs ett stort antal sådana i Sverige och det inte ansetts behövt med ett nationellt rapporteringssystem. Det skulle innebära en betungande uppgift utan uppenbar motsvarande nytta. Den nya bilagan II:A anser regeringen inte behövas och det finns behov av ändringar och klargöranden vad gäller föreslagna ändringar i bilaga III. Sammanfattningsvis avser regeringen verka för att ett ändrat direktiv inte bör leda till ökad administration eller ökade kostnader för myndigheterna men även för att det samtidigt stärker hänsynen till miljön.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater har ännu inte tagit fram förankrade ståndpunkter och har därför, likt Sverige, lagt granskningsreservationer. Flera medlemsstater anser inte att förslaget underlättar miljöbedömningen utan snarare innebär ökade bördor och mer komplicerade processer. De anser att de mest genomgripande inslagen i förslaget knappast är acceptabla och att många av de övriga är obehövligen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2012/13:FPM27

Europaparlamentet eller kommittéernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget kommer att sändas på remiss i början av december 2012.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger att direktivets huvudsakliga mål är att skydda miljön i enlighet med artikel 191 i EUF-fördraget och förslaget bygger därför på artikel 192.1 i EUF-fördraget. Regeringen delar denna syn på rättslig grund.

Beslutsförfarandet innebär medbestämmande med Europaparlamentet och kvalificerad majoritet i ministerrådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att målen med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan uppnås bättre på EU-nivå. Den befintliga lagstiftningen innehåller minimikrav för miljöbedömning av projekt i hela EU och alla medlemsstater måste vidta åtgärder för att uppfylla minimikraven. Enskilda nationella åtgärder skulle kunna försämra den inre marknads funktion genom att hindra gränsöverskridande ekonomisk verksamhet. Kommissionen menar att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen delar preliminärt kommissionens bedömning i stort men anser att vissa delar av förslaget eventuellt kan komma att föranleda frågor med hänsyn till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första behandling av förslaget skedde i rådsarbetsgruppen den 31 oktober 2012 där man, utöver en presentation av förslaget och allmänna kommentarer från medlemsstaterna, gick igenom av artiklarna 1-4 i förslaget. I den andra behandlingen den 20 november fortsattes genomgången och artiklarna 5 och 8.1 behandlades. Frågan kommer att behandlas under miljørådet den 17

december som en övrig fråga. Nästa möte i rådsarbetsgruppen äger rum den 3 december efter miljørådet. Det irländska ordförandeskapet har angett preliminära datum i januari för behandling i rådsarbetsgruppen. Förslaget har också diskuterats i kommissionens expertgrupp för miljökonsekvensbeskrivningar på dess möte den 8-9 november 2012. Fortsatta diskussioner i expertgruppen sker den 18 december.

4.2 Fackuttryck/termer