

Åtgärder för att effektivisera vissa miljökonsekvensbedömningar

Delrapport – åtgärder som inte kräver lagändring

Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna
Energimarknadsinspektionen R2014:02
Författare: Göran Heldesten, Maria Rydberg och Fredrik Styrlander
Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se

Förord

Energimarknadsinspektionen (Ei) är tillsynsmyndighet över marknaderna för el, naturgas och fjärrvärme.

Rådet och Europeiska kommissionen har beslutat om PCI-förordningen, som har till syfte att integrera de inre marknaderna för el, gas och olja samt att säkra försörjningstryggheten för dessa energikällor. Genom förordningen införs en särskilt reglerad tillståndprocess, genom vilken man kan ansöka om tillstånd för så kallade projekt av gemensamt intresse. Förordningen inför regler som underlättar för och ger fördelar till projekt av gemensamt intresse. Bland annat ska handläggningen av tillståndsärenden utföras skyndsamt med hög prioritering över andra infrastrukturärenden.

Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar vid projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt EU-rätten ska tillämpas konsekvent.

Den 12 september 2013 beslutade regeringen att ge Ei i uppdrag att utreda och föreslå lämpliga åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar gällande projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt unionsrätten ska tillämpas konsekvent. Uppdraget ska redovisas vid två tillfällen. I en första delrapport ska förslag lämnas på åtgärder som inte kräver lagändringar. I en slutrapport ska Ei därutöver lämna eventuella förslag på lagändringar.

Under arbetet med denna delrapport har samråd hållits med Naturvårdsverket och Boverket.

Genom denna rapport redovisar Ei den första delen av uppdraget och föreslår en rad åtgärder som inte kräver några lagändringar.

Eskilstuna, januari 2014

Tony Rosten

Ställföreträdande generaldirektör

Göran Heldesten

Projektledare

Sammanfattning

I samarbete med medlemsstaterna och berörda intressenter har Europeiska kommissionen, nedan kallad kommissionen, identifierat tolv strategiska transeuropeiska korridorer och områden för integrering av energiinfrastruktur, som det är nödvändigt att åtgärda före 2020 för att Europeiska unionens energi- och klimatmål ska kunna uppnås. I syfte att dessa åtgärdas, skapas genom PCI-förordningen¹ en särskild tillståndsprocess för så kallade projekt av gemensamt intresse. I varje medlemsstat ska det utses en behörig myndighet som har ett särskilt ansvar att samordna de tillståndsprocesser som behövs för att ett projekt av gemensamt intresse ska kunna förverkligas. I Sverige är regeringen behörig myndighet, men en stor del av den behöriga myndighetens uppgifter har delegerats till Energimarknadsinspektionen (Ei). Det är därför till stor del Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens förpliktelser.

För att tillståndsfrågor i fråga om projekt av gemensamt intresse enligt PCI-förordningen ska kunna handläggas på ett effektivt sätt behöver vissa åtgärder vidtas. Kommissionen har utfärdat icke-bindande riktlinjer för att stödja medlemsstaterna i sitt arbete med att åstadkomma detta.

Ei bedömer att Sverige redan idag, inom ramen för gällande svensk rätt, har de förutsättningar som krävs för att uppfylla kommissionens riktlinjer. På några punkter lämnar Ei i denna delrapport förslag på åtgärder som kan vidtas utan lagstiftningsåtgärder. Ei avser att i slutrapporteringen av detta regeringsuppdrag identifiera eventuella behov av lagändringar.

Ei ska ta fram rutiner för fullgörandet av den behöriga myndighetens uppgifter

Ei ska ta fram rutiner för sin handläggning av frågor som rör projekt av gemensamt intresse. Rutinerna ska syfta till att skapa förutsättningar för att Ei fullgör den behöriga myndighetens uppgifter på det sätt som kommissionens riktlinjer kräver. Dessa rutiner ska även delges regeringen, för att underlätta regeringens möjlighet att fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

Ei ska i sin tillämpning av PCI-förordningen och gällande svensk rätt samråda med länsstyrelsen och den projektansvarige i fråga om planering, färdplan (det vill säga identifiering av nödvändiga åtgärder med anledning av projektet) och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar. Detta samråd ska inledas i nära anslutning till att den projektansvarige har anmält projektet till myndigheten.

Samtliga de miljöfrågor, som kan aktualiseras i tillståndsprocessen, ska i så hög grad som möjligt identifieras och beaktas i arbetet med kartläggningen och utarbetandet av en färdplan. Särskild vikt ska läggas vid Natura 2000-områden,

¹ Förordning (EU) nr 347/2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009. Förkortningen PCI kommer av engelskans *projects of common interest*, projekt av gemensamt intresse.

eventuellt behov av planändringar enligt PBL, miljö kvalitetsnormer för vatten samt förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt och havsområden, och eventuell gränsöverskridande miljöpåverkan. Om en gränsöverskridande påverkan finns, ska Ei, i möjligaste mån och i samråd med länsstyrelsen och Naturvårdsverket, verka för att de eventuella gränsöverskridande processerna enligt Esbokkonventionen och PCI-förordningen samordnas.

Utgångspunkten bör vara att den projektansvarige själv ska hitta lösningar som inte kräver planändringar enligt PBL eller undantag från vattenkvalitetskraven enligt vattenförvaltningsförordningen eller havsmiljöförordningen.

Ei ska samordna processerna dels för framtagande av koncept för allmänhetens medverkan, dels för ställningstagande till avgränsningen och detaljeringsgraden i ansökan. Dessa ska behandlas som ett och samma ärende. I bedömningen av konceptet för allmänhetens medverkan ska Ei beakta om en nivåindelning har gjorts i linje med den stegindelning som behöver göras för att uppfylla PCI-förordningens krav.

Ei ska i samråd med länsstyrelsen bistå den projektansvarige i dennes arbete med att samla in data. Efter varje övergripande beslut enligt PCI-förordningen ska Ei genomföra en utvärdering av tillståndsprocessen.

Projekt av gemensamt intresse bör tas in i den övergripande planeringen på ett strategiskt stadium

Ei föreslår att vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att särskilt beakta projekt av gemensamt intresse när de gör översyner av sina åtgärds- och förvaltningsplaner enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och havsmiljöförordningen (2010:1341). Detta kan med fördel ske i samråd med de projektansvarige och Ei.

Ei ska årligen samråda med projektansvariga om behovet av planändringar enligt plan- och bygglagen (2010:900) för projekt av gemensamt intresse. Vid sådant samråd ska Ei förhöra sig om planernas detaljeringsgrad för att kunna ta ställning till om det finns behov för den projektansvarige att kontakta kommuner om framtida behov av planändringar och eventuellt söka planbesked. Ei ska underrätta berörda kommuner om resultatet av dessa samråd.

Genom dessa åtgärder skapas hållbara förutsättningar för arbetet med miljökonsekvensbedömningar avseende framtida projekt av gemensamt intresse.

Gränsöverskridande miljöeffekter bör adresseras tidigt och processen bör i förhand stämmas av med berörda myndigheter i andra medlemsstater

Ei ska tillsammans med Naturvårdsverket samråda med andra länders behöriga myndigheter enligt PCI-förordningen och Esbokkonventionen inför framtida projekt av gemensamt intresse som kan få gränsöverskridande miljöpåverkan eller kräva tillstånd i två medlemsstater. Sådant samråd ska inledas så snart den behöriga myndigheten får kännedom om ett framtida projekt av gemensamt intresse. Samrådet ska syfta till att på förhand undersöka möjligheterna att samordna processerna för framtida projekt av gemensamt intresse.

Om gränsöverskridande påverkan finns, ska Ei, i den mån som är möjlig och i samråd med länsstyrelsen och Naturvårdsverket, verka för att de eventuella gränsöverskridande processerna enligt Esbokonventionen och PCI-förordningen samordnas.

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Projekt av gemensamt intresse.....	9
1.2	Uppdraget.....	10
1.3	Om denna delrapport.....	11
1.4	Något om terminologin i rapporten.....	11
2	Utgångspunkter	12
2.1	PCI-förordningen.....	12
2.1.1	Förordningens krav.....	12
2.1.2	Något om PCI-förordningens genomförande i svensk rätt.....	14
2.2	Kommissionens riktlinjer.....	14
2.2.1	Inledning.....	14
2.2.2	Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar.....	14
2.2.3	Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar.....	15
2.2.4	Samordning av processer och tidsfrister.....	17
2.2.5	Datainsamling, datadelning.....	17
2.2.6	Samarbete över nationsgränser.....	19
2.2.7	Tidigt och effektivt deltagande för allmänheten.....	19
3	Gällande rätt	21
3.1	Inledning.....	21
3.2	Miljökonsekvensbeskrivning och samråd.....	21
3.2.1	Om regleringen.....	21
3.2.2	När finns skyldighet att upprätta en MKB?.....	21
3.2.3	Syfte med MKB.....	22
3.2.4	Myndighets prövning av MKB och betydelsen av en godtagbar kvalitet.....	22
3.2.5	Samråd.....	22
3.2.6	Samrådskyldighet och information vid utlandspåverkan.....	23
3.2.7	Vad ska en MKB innehålla.....	23
3.2.8	Kungörelse.....	24
3.2.9	Sammanfattande analys.....	24
3.3	Miljöbedömning av planer och program.....	25
3.4	Underlagsmaterial m.m.	28
3.5	Samarbete över nationsgränser.....	28
3.6	Natura 2000.....	29
3.6.1	Gällande regler.....	29
3.6.2	Integration av Natura 2000-bedömning i den övergripande processen.....	30
3.7	Vattenrätten.....	30
3.8	Den fysiska planeringen.....	31
3.9	Kemikaliesäkerhet.....	32
4	Sammanfattande analys, slutsatser och förslag	33
4.1	Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar.....	33
4.2	Allmänhetens deltagande.....	34

4.3	PCI i den fysiska planeringen samt förvaltnings- och åtgärdsplaner.....	35
4.4	Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar.....	36
4.5	Integration av vattenrätten i den övergripande processen	36
4.6	Samordning av processer och tidsfrister	37
4.7	Datainsamling och datadelning	38
4.8	Informationsutbyte mellan medlemsstater	39
4.9	Kvalitetskontroll.....	39
4.10	Natura 2000-bedömning	39
4.11	Redovisning av klimateffekters påverkan på PCI.....	40
4.12	Samarbete över nationsgränser	41
4.13	Regeringens handläggning av projekt av gemensamt intresse	42
5	Förkortningar och rättskällor.....	43
6	Källor och litteratur	45
	Bilaga: Relevanta direktiv m.m.	46
	MKB-direktivet	46
	SEA-direktivet	47
	Direktiven om Natura 2000.....	48
	De vattenrättsliga direktiven	49
	Ramdirektivet för vatten	49
	Havsmiljödirektivet	50
	Sevesodirektiven	51
	Esbokonventionen.....	52

1 Inledning

Rådet och Europeiska kommissionen har beslutat om PCI-förordningen.² Den har till syfte att integrera de inre marknaderna för el, gas och olja samt att säkra försörjningstryggheten för dessa energikällor. Genom förordningen införs en särskilt reglerad tillståndprocess, genom vilken man kan ansöka om tillstånd för så kallade projekt av gemensamt intresse. Med denna term avses vissa typer av gränsöverskridande energiinfrastruktur. Tillståndprocessen innebär bland annat att handläggningen av olika typer av nödvändiga beslut ska samordnas, och att det finns övre gränser för handläggningstider i olika delar av processen.

I varje medlemsstat ska det utses en behörig myndighet som har ett särskilt ansvar att samordna de tillståndprocesser som behövs för att ett projekt av gemensamt intresse ska kunna förverkligas. Enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer är det regeringen som är behörig myndighet i Sverige. Den behöriga myndighetens uppgifter har delegerats till Energimarknadsinspektionen (Ei) för el- och gasprojekt (övriga relevanta typer av infrastruktur avser olja och koldioxid). Regeringen ska dock ha kvar ansvaret för att fastställa tidsfrister.

Det är alltså till stor del Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens förpliktelser, trots att det rent formellt är regeringen som är behörig myndighet.

1.1 Projekt av gemensamt intresse

De inre marknaderna för el, gas och olja är idag delade av nationella och regionala gränser på grund av otillräcklig sammanlänkning av överförings- och distributionsnät, vilket medför att tillgänglig energi inte används optimalt. Det finns ett behov av att öka investeringarna i överförings- och distributionsnät samt att stärka nätens tålighet mot störningar, naturkatastrofer och mänsklig påverkan. I förordningen fastställs regler för hur integrationen av europeiska nätverk för överföring av el, gas olja och koldioxid ska utvecklas och förbättras.

I samarbete med medlemsstaterna och berörda intressenter har Europeiska kommissionen, nedan kallad kommissionen, identifierat tolv strategiska transeuropeiska korridorer och områden (se bilaga 1 till förordningen) för integrering av energiinfrastruktur, som det är nödvändigt att åtgärda före 2020 för att Europeiska unionens energi- och klimatmål ska kunna uppnås. Dessa prioriteringar omfattar geografiska områden och särskilda sektorer inom områdena överföring och lagring av elektricitet, överföring och lagring av gas, flytande eller komprimerad naturgas, överföring av koldioxid samt infrastruktur för olja.

² Förordning (EU) nr 347/2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009. Förkortningen PCI kommer av engelskans *projects of common interest*, projekt av gemensamt intresse.

Förordningen avser att underlätta infrastrukturprojekt i syfte att uppnå de ovan nämnda målen genom metoder för att identifiera projekt av gemensamt intresse som ska ha företräde i nationell handläggning och som kan komma ifråga för europeisk finansiering. Förordningen inför regler som underlättar för och ger fördelar till projekt av gemensamt intresse. Bland annat ska handläggningen av tillståndsärenden utföras skyndsamt med hög prioritering över andra infrastrukturärenden. Handläggningstiden får som högst vara tre och ett halvt år med möjlighet till nio månaders förlängning.

Myndigheterna ska hålla hög transparens i tillståndsprocessen, bland annat genom att en handbok för tillståndsprocessen publiceras och genom planeringen av handläggningsprocessen i enskilda ärenden. Allmänheten ska ha goda möjligheter till medverkan, så att sökanden kan hålla hög transparens mot allmänheten. Detta förfarande kan bidra till att öka allmänhetens förståelse och medverkan i syfte att undvika onödiga förseningar.

Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer³ för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar vid projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt EU-rätten ska tillämpas konsekvent. Medlemsstaterna ska, med vederbörlig hänsyn till dessa riktlinjer, bedöma vilka åtgärder som kan vidtas för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar ska bli effektivare och tillämpas konsekvent, och underrätta kommissionen om resultatet.

1.2 Uppdraget

Regeringen har gett Ei i uppdrag att utreda och föreslå lämpliga åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar gällande projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt unionsrätten ska tillämpas konsekvent. Uppdraget innefattar såväl lagstiftningsåtgärder som andra åtgärder. Arbetet ska ta sin utgångspunkt i EU-kommissionens icke-bindande riktlinjer.

Ei ska analysera samtliga rekommendationer i riktlinjerna och redovisa sitt ställningstagande till dessa. Ei ska även ta ställning till om det kan finnas skäl att vidta andra åtgärder än de som kommissionen framhållit i riktlinjerna. Om Ei bedömer att det är nödvändigt att ändra eller komplettera nationella föreskrifter, ska författningsförslag lämnas. Till eventuella författningsförslag ska en fullständig konsekvensbeskrivning bifogas.

Uppdraget i den del som gäller förslag till åtgärder utan lagstiftningskaraktär ska redovisas till Näringsdepartementet i form av en delrapport. Senare ska en slutrapport, inkluderande den del som gäller förslag till lagstiftningsåtgärder, redovisas till Näringsdepartementet.

Naturvårdsverket ska hjälpa Ei vid genomförandet av uppdraget. Ei ska för uppdragets genomförande även inhämta synpunkter från Boverket.

³ Kommissionens riktlinjer, se källförteckningen, utfärdade enligt artikel 7.4 i PCI-förordningen

1.3 Om denna delrapport

I denna delrapport redovisar Ei vissa förslag till åtgärder som inte kräver lagändring. Dessa utgår från en analys av kommissionens riktlinjer samt går utöver dessa i vissa avseenden. I vissa fall kan kommissionens riktlinjer inte uppfyllas utan att lagstiftningsåtgärder vidtas. Ei återkommer till dessa rekommendationer i den slutrapport som ska redovisas senare.

I avsnitt 2 av denna rapport görs en beskrivning av några utgångspunkter för denna framställning: PCI-förordningen och kommissionens riktlinjer. Därefter görs i avsnitt 3 en kort genomgång av hur de internationella rättsakter som har relevans på området (som beskrivs i bilagan till denna rapport) har implementerats i svensk rätt. Genomgången är inte komplett, utan fokuserar på frågor av relevans för denna framställning. I samband med detta introduceras även annan relevant svensk lagstiftning. Därtill görs vissa analytiska reflektioner om den svenska lagstiftningen. I avsnitt 4 identifieras därefter vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån kommissionens riktlinjer.

Under arbetet med denna delrapport har samråd hållits med Naturvårdsverket och Boverket. Naturvårdsverket och Boverket har bidragit med sakkunskap som har beaktats i arbetet med rapporten.

1.4 Något om terminologin i rapporten

Denna rapport handlar om effektivisering av förfarandet för **miljökonsekvensbedömningar**. Detta begrepp ska inte förväxlas med **miljökonsekvensbeskrivningar**.

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är ett dokument. Det beskriver miljökonsekvenserna av en verksamhet, en åtgärd, en plan eller ett program.

En miljökonsekvensbedömning är en process. Den innefattar förberedande undersökningar, samråd, informationsinhämtning, projektplanering, projektutformning, framtagande av en MKB och slutligen behandlingen och beaktandet av MKB:n.

I svensk rätt används begreppet **miljöbedömning av planer och program**. Med detta menas i princip samma sak som i EU-rätten kallas för en **strategisk miljöbedömning**. På grund av att det är det vedertagna bruket, förkortas detta SEA, från engelskans Strategic Environmental Assessment.

Närmast det som i EU-rätten kallas miljökonsekvensbedömning ligger i svensk rätt det som kallas **samråds- och MKB-processen**.

Med **den behöriga myndigheten** menas i denna rapport regeringen eller, när den behöriga myndighetens förpliktelser har delegerats, Ei. När Ei föreslår att något ska utföras av den behöriga myndigheten, kan dessa uppgifter delegeras till Ei.

2 Utgångspunkter

2.1 PCI-förordningen

2.1.1 Förordningens krav

Kommissionen har identifierat tolv strategiska transeuropeiska ”infrastruktur-korridorer” för energi, som det är nödvändigt att åtgärda innan 2020 för att EU:s energi- och klimatpolicy ska kunna uppnås. PCI-förordningen avser att underlätta för de infrastrukturprojekt som kan anses behövas. Förordningen omfattar metoder för att identifiera projekt av gemensamt intresse som ska ha företräde i nationell handläggning och som kan komma ifråga för europeisk finansiering genom lån från Europeiska investeringsbanken eller annan finansiering.

Förordningen ställer krav på att ärenden som rör ansökningar beträffande projekt av gemensamt intresse ska få den snabbaste handläggningen som är rättsligt möjlig. Förordningen ställer vidare krav på att den splittrade kompetensen mellan myndigheter måste ses över för att förenkla beslutsprocessen och skapa en samordnad handlägningsprocess för projekt av gemensamt intresse. Den projektansvarige ska endast behöva ha kontakt med en myndighet, den behöriga myndigheten.

Projekt av gemensamt intresse ska i princip ges största möjliga nationella betydelse och behandlas som sådant i tillståndprocesser samt vid fysisk planering, inklusive miljökonsekvensbedömningar, om detta följer av nationell rätt.⁴ Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer⁵ för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar ska bli effektivare, samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt EU-rätten ska tillämpas konsekvent. Medlemsstaterna ska, med vederbörlig hänsyn till dessa riktlinjer, bedöma vilka åtgärder som kan vidtas för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar ska bli effektivare och tillämpas konsekvent, och underrätta kommissionen om resultatet.

När det gäller de miljökonsekvenser som avses i artikel 6.4 i habitatdirektivet och artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten, ska projekt av gemensamt intresse anses vara av allmänintresse ur energipolitisk synvinkel. Ett projekt av gemensamt intresse får även anses vara av väsentligt allmänintresse om alla villkor som anges i dessa två direktiv är uppfyllda. Detta innebär att projekt av gemensamt intresse, under förutsättning att ett antal villkor är uppfyllda, kan ges tillstånd även om de påverkar miljön negativt. En bedömning får göras i varje enskilt fall.

PCI-förordningen ställer krav på den projektansvarige att utarbeta ett koncept för allmänhetens medverkan och lämna det till den behöriga myndigheten, som ska begära ändringar eller godkänna det. Åtminstone en offentlig remissrunda per

⁴ Artikel 7.3

⁵ Kommissionens riktlinjer, se källförteckningen, utfärdade enligt artikel 7.4 i PCI-förordningen

samråd ska genomföras av projektets projektansvarige innan den fullständiga ansökan kommer in till den behöriga myndigheten. Den offentliga remissrundan ska informera berörda parter om projektet, i syfte att identifiera den bästa platsen för projekt av gemensamt intresse och de relevanta frågor som ska belysas i ansökningshandlingarna.⁶

Intressenter ska informeras utförligt och höras tidigt, i ett skede då det ännu går att ta hänsyn till eventuella farhågor från allmänhetens sida, och på ett öppet sätt som medger insyn. Den behöriga myndigheten ska i förekommande fall aktivt stödja de insatser som den projektansvarige gör. De behöriga myndigheterna ska se till att offentliga samråd om projekt av gemensamt intresse sammanförs om detta är möjligt. Varje offentligt samråd ska omfatta alla ämnesområden som är av betydelse för den aktuella etappen i förfarandet, och ett ämnesområde av betydelse för en särskild etapp ska inte tas upp i mer än ett offentligt samråd, varvid dock ett och samma offentliga samråd får hållas på flera olika geografiska ställen. Kommentarer och invändningar ska endast tillåtas från början av det offentliga samrådet och fram till dess att tidsfristen löper ut.⁷

Om ett projekt kan antas få betydande skadliga gränsöverskridande verkningar i en eller flera angränsande medlemsstater och artikel 7 i MKB-direktivet⁸ samt Esbokonventionen⁹ är tillämpliga ska information om detta göras tillgänglig för den behöriga myndigheten i den eller de angränsande medlemsstaterna. Den behöriga myndigheten i den eller de angränsande medlemsstaterna ska i förekommande fall i svaret på underrättelsen meddela huruvida parten (landet) önskar delta i förfarandet med en miljökonsekvensbedömning.¹⁰

I PCI-förordningen anges två faser för genomförandet av ett projekt av gemensamt intresse. Första delen kallas för föransökningsförfarandet och avser fasen från anmälan av projektet till tidpunkten då den inlämnade ansökan godtas av den behöriga myndigheten. Den andra delen är det formella tillståndsförfarandet som omfattar perioden från dagen då den inlämnade ansökan godtas och fram till dess att det övergripande beslutet fattas.¹¹

Med övergripande beslut menas det beslut eller den samling beslut av en eller flera myndigheter i en medlemsstat, med undantag för domstolar eller liknande organ, där det avgörs om en projektansvarig ska få eller inte få tillstånd att bygga energiinfrastruktur för att genomföra ett projekt, utan att det påverkar ett beslut som fattas inom ramen för ett administrativt överklagandeförfarande.¹²

Vid föransökningsförfarandet ska den behöriga myndigheten fastställa hur omfattande material och hur detaljerad information den projektansvarige ska skicka in i sin ansökan om ett övergripande beslut. Vid behov kan den behöriga myndigheten begära kompletteringar av detta material. Förordningen möjliggör

⁶ Artikel 9

⁷ Artikel 9.2 med hänvisning till bilaga VI.3

⁸ Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

⁹ Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, SÖ 1992:1

¹⁰ Artikel 9.6

¹¹ Artikel 10.1

¹² Artikel 2.2

även att den behöriga myndigheten kan begära kompletteringar på andra berörda myndigheters vägnar. Den behöriga myndigheten ska i nära samarbete med den projektansvarige och andra berörda myndigheter utarbeta ett detaljerat schema för tillståndsgivningsprocessen. Vid projekt som överskrider två eller flera medlemsstaters gränser ska de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna utarbeta ett gemensamt schema där myndigheterna strävar efter att sammanjämka sina tidstabeller.¹³

2.1.2 Något om PCI-förordningens genomförande i svensk rätt

PCI-förordningen har i svensk rätt kompletterats genom förordning (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, som trädde i kraft den 16 november 2013.

I förordningen anges att regeringen är behörig myndighet.¹⁴ I fråga om el och gas ska emellertid Ei fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter, förutom vad gäller fastställande av tidsfrister.¹⁵

I förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer anges att tillståndsgivningsprocessen för projekt av gemensamt intresse i Sverige ska följa det så kallade samarbetsformatet. Ett övergripande beslut enligt artikel 2.2 i PCI-förordningen ska alltså för svensk del fattas enligt det samarbetsformat som avses i artikel 8.3 i PCI-förordningen.¹⁶ Detta innebär att den behöriga myndigheten ska samordna det övergripande beslutet, alltså den samling beslut där det avgörs om en projektansvarig ska få eller inte få tillstånd att bygga energiinfrastruktur för att genomföra ett projekt. Myndigheten ska samråda med de övriga berörda myndigheterna för att från fall till fall fastställa en rimlig tidsfrist inom vilken de enskilda besluten ska fattas. Den ska övervaka att de berörda myndigheterna följer tidsfristerna. De olika tillståndsfrågorna handläggs av de myndigheter som i vanliga fall enligt svensk rätt ansvarar för prövningen.

2.2 Kommissionens riktlinjer

2.2.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs för kommissionens riktlinjer i skrivelsen Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs). Här gör Ei inga egna analyser. Det som sägs i detta avsnitt är därför inte ett ställningstagande från Ei:s sida.

2.2.2 Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar

En tidig planering och kartläggning av de olika bedömningar som ska göras, och andra miljökrav som ska uppfyllas, är avgörande för ett effektivt förfarande för miljökonsekvensbedömningen. Helst bör denna planering ske redan på idéstadiet för en PCI, till exempel när anslutningspunkterna fastställs. Denna process bör

¹³ Artikel 10.4

¹⁴ 2 § förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer

¹⁵ 3 § i förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer med hänvisning till bilaga II i PCI-förordningen

¹⁶ 4 § förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer

leda till en kortfattad färdplan för processen för miljökonsekvensbedömning, som anger vilka typer av bedömningar som bör ske och vid vilka tidpunkter i den samlade processen för bedömning och tillståndsgivning som de bör ske. Det bör huvudsakligen vara den projektansvarige som ansvarar för att ta fram denna färdplan, i nära samarbete med den samordnande myndigheten.

Att fastställa gränser för miljökonsekvensbedömningar har visat sig ha många fördelar, både i fråga om tiden för förfarandet och kvaliteten på bedömningen. Det stimulerar tidig dialog och hjälper till att identifiera relevant lagstiftning och nödvändiga bedömningar. Det hjälper även till med att identifiera potentiella Natura 2000-effekter som kan vara relevanta för projektet, men som inte omedelbart uppfattas av den projektansvarige. Genom att redan i början komma överens med berörda myndigheter om förväntningarna på bedömningen, kan den projektansvarige tryggt och effektivt planera sin insamling av miljöinformation.

För att kunna ta fram en relevant färdplan rekommenderas att en avgränsning, med tanke på alla potentiella miljöeffekter, görs redan på idéstadiet. En mer detaljerad avgränsning bör ske i takt med den fortsatta utvecklingen av projektet. Bland annat krävs i artikel 10.4a i PCI-förordningen att en sådan avgränsning ska göras av den behöriga myndigheten i föransökningsförfarandet. Det kan även göras som en del av MKB-förfarandet.

2.2.3 Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar

Miljökonsekvensbedömningar bör göras så tidigt som möjligt, och på den detaljnivå som är möjlig. Effektiv nivåindelning bör tillämpas för att säkerställa att olika bedömningar som krävs bygger på och kompletterar varandra. Andra miljökrav bör också integreras så tidigt och effektivt som möjligt.

När det gäller tidig integrering av miljökonsekvensbedömningar, rekommenderas det starkt att strategiska miljöbedömningar (SEA), och i förekommande fall Natura 2000-bedömning, görs obligatoriskt redan på planeringsstadiet för nationella energipolicyer och -planer.

Inom ramen för förfarandet för miljökonsekvensbedömning bör alla relevanta miljöaspekter beaktas så grundligt som möjligt för att undvika senare problem i tillståndsprocessen och projektgenomförandet. Vid projekt av gemensamt intresse kommer påverkan på biologisk mångfald och livsmiljöer (särskilt på Natura 2000-områden) och ändringar av vattenförekomster vara de viktigaste effekterna att tänka på. Projekt som består av installationer, till exempel transformatorstationer och lagringsanläggningar, kan också bli föremål för krav enligt industriutsläppsdirektivet¹⁷.

Miljökonsekvensbedömningar bör även omfatta eventuella problem i fråga om anpassning till klimatförändringar, vilket innefattar eventuella effekter på PCI-projektet på grund av till exempel jordskred, starka vindar, översvämningar och bränder (till följd av extrema väderhändelser) eller ökning av medeltemperaturen och höjda havsnivåer (såsom långsiktiga klimattrender).

¹⁷ Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

I den utsträckning det är möjligt, och i syfte att effektivisera den övergripande miljökonsekvensbedömningsprocessen, bör alla relevanta miljöeffekter beaktas i de olika faserna i MKB-processen. Då separata delar av miljölagstiftningen kräver separata bedömningar, bör dessa anpassas till respektive MKB-förfaranden. Om möjligt bör förfarandena för bedömning även integreras för att maximera effektiviteten i datainsamlings- och bedömningsprocessen. Ett MKB- eller SEA-förfarande kan emellertid inte ersätta en Natura 2000-bedömning, eftersom dessa förfaranden inte per automatik tillgodoser alla de krav som ställs på Natura 2000-bedömningar. En avgörande skillnad mellan å ena sidan Natura 2000-bedömningen och å andra sidan MKB- och SEA-förfarandena är hur resultatet av bedömningarna följs upp, skriver kommissionen. På en Natura 2000-bedömning följer vissa materiella krav, och slutsatsen av en Natura 2000-bedömning är bindande.

Om olika bedömningar utförs separat, gäller samma principer för tidig bedömning och effektiv nivåindelning som fastställts för MKB ovan, det vill säga att resultaten av tidigare utvärderingar ska beaktas för att undvika förfaranden med onödigt överlapp.

När det gäller eventuella effekter på vatten, måste relevanta förvaltningsplaner för avrinningsområde som inrättats enligt ramdirektivet för vatten kontrolleras för att fastställa en utgångspunkt i fråga om den vattenstatus mot vilken effekterna av projektet måste mätas. Detta bör ligga till grund för bedömningen av vad som är tillåtet och om effekter kan undvikas genom en alternativ lösning.

Om ett PCI inte förutsågs i den relevanta vattenplanen för ett avrinningsområde, skulle en uppdatering av förvaltningsplanen vara att föredra, men ett alternativt förfarande för att samråda med allmänheten skulle vara acceptabelt. Dessutom måste alla villkor i artikel 4.7 i ramdirektivet för vatten vara uppfyllda för att en försämring av vattenkvaliteten ska vara acceptabel. I syfte att effektivisera framtida förfaranden för bedömning av vattenrelaterade bedömningar, rekommenderas att på förhand beakta och integrera alla vattenrelevanta PCI-projekt i den översyn av förvaltningsplaner för avrinningsområde som ska ske i december 2015.

Medlemsstaterna bör också se till att en effektiv metod för nivåindelning appliceras i miljökonsekvensbedömningar som följer på varandra i olika skeden i den övergripande processen. Nivåindelning är den process genom vilken beslut på högre nivå eller strategiska beslut påverkar och lägger grunden för andra, efterföljande beslut på lägre nivå eller mer detaljerade beslut. Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna undersöker behovet av, och i förekommande fall inför, krav på nivåindelning på nationell nivå i linje med relevanta nationella hierarkier mellan förfaranden.

För att säkerställa en effektiv nivåindelning i praktiken, är det viktigt att bestämma tidpunkten för och omfattningen av de olika relevanta bedömningarna för ett konkret projekt tidigt i den övergripande proceduren, för att möjliggöra planering i god tid och för att undvika onödiga överlappningar i de olika bedömningarna. Det är även viktigt att se till att alla relevanta aspekter bedöms någon gång i sekvensen av bedömningar. Helst bör detta ske på vid framtagandet av färdplan. Det krävs dock konstant översyn och eventuellt revidering av färdplanen under processens gång, till exempel på grundval av resultaten av de bedömningar som

görs utefter vägen. Detta är en uppgift som ska hanteras av den utsedda behöriga myndigheten.

2.2.4 Samordning av processer och tidsfrister

Medlemsstaterna är skyldiga att välja mellan tre olika handläggningsschemata för ett övergripande beslut. Dessutom måste de utse en behörig myndighet som ska ansvara för att underlätta och samordna tillståndsprocessen för projekt av gemensamt intresse eller delegera ansvaret till en annan myndighet i enlighet med artikel 8.2 i PCI-förordningen. Även om organisationen av den övergripande tillståndsprocessen inte är direkt relaterad till effektivisering av relevanta miljökonsekvensbedömningsförfaranden, är det starkt rekommenderat att medlemsstaterna väljer antingen den integrerade eller samordnade schemat för tillståndsprocessen, eftersom de medför en samordning som sannolikt kommer att maximera rationaliseringseffekter även i samordningen av relevanta förfaranden för miljökonsekvensbedömning.¹⁸

Dessutom är det starkt rekommenderat att den behöriga myndigheten ges stark kompetens att samordna organisationen av de relevanta miljökonsekvensbedömningsförfarandena, t.ex. befogenhet att begära gemensamma eller övergripande miljökonsekvensbedömningar där det anses användbart, att fastställa omfattningen av individuella bedömningar beroende på omfattningen och resultatet av tidigare bedömningar, och/eller att anordna gemensamma offentliga samråd. PCI-förordningen går redan ganska långt i detta avseende, eftersom den ger den behöriga myndigheten befogenhet att fastställa tidsfrister för de enskilda beslut som måste fattas av andra myndigheter, åtminstone i det fall medlemsstaten väljer "samarbets-schemat" enligt artikel 8.3 i PCI-förordningen.¹⁹

Kommissionen rekommenderar vidare att det införs tidsgränser för hela eller delar av förfarandet för miljökonsekvensbedömning. Ei avser återkomma till dessa rekommendationer i slutrapporten.

2.2.5 Datainsamling, datadelning

De projektansvariga bör påbörja sin datainsamling så snart som möjligt i förberedelsefasen. Förseningsrisker kan minskas om behovet av datainsamling identifieras och specificeras tidigt i processen, så att insamlingen av nödvändiga uppgifter kan börja så snart som möjligt. Denna process kan börja redan när en färdplan tas fram, och bör fortsätta i senare stadier av projektutvecklingen. För att kunna påbörja datainsamlingen, är det nödvändigt att de projektansvariga har tillgång till all tillgänglig information hos medlemsstaternas myndigheter.

Uppgifter av bra kvalitet är särskilt viktiga för Natura 2000-bedömningen, där det är viktigt att objektivt visa att det inte blir några negativa effekter på Natura 2000-områdets integritet. För Natura 2000-områden finns "Natura 2000 Viewer"²⁰, som ger allmänheten tillgång till information om Natura 2000-områden. Detta bör användas av medlemsstaterna och de projektansvariga i datainsamlingsprocessen.

¹⁸ Sverige har dock valt samarbets-schemat. Se 4 § förordning (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer

¹⁹ Sverige har valt detta schema. Se noten ovan.

²⁰ <http://natura2000.eea.europa.eu/>

Dessutom bör skötselplaner för Natura 2000-områden och uppgifter om arter och habitat, som har samlas in genom nationella system för övervakning, användas vid behov.

Medlemsstaterna bör samordna processen för datainsamling och databashantering på nationell eller regional nivå. De kan förbereda lämpliga datamängder och kartor med data som används för att den rådande situationen (innan en plan eller ett projekt genomförs) och lagra dem i regionala eller nationella databaser. Dessa datamängder kommer att bidra till att påskynda förberedelsen inför miljökonsekvensbedömningen. Data som samlats in i samband med miljökonsekvensbedömningarna bör också förvaras i en offentligt tillgänglig nationell databas. Dessutom kan insamling och publicering av relevant rättspraxis och prejudikat öka öppenheten och rättssäkerheten och främja ett enhetligt metodiskt tillvägagångssätt.

Medlemsstaterna bör utbyta information med andra medlemsstater samt samarbeta i fråga om data för regioner i närheten av medlemsstaternas gränser.

Medlemsstaterna bör upprätta system för efterhandskontroll i syfte att samla in information om de verkliga effekterna av ny infrastruktur för energiöverföring och bedöma om beslutade begränsnings- och kompensationsåtgärder verkligen genomförts och är effektiva. Sådana system för efterhandskontroll bör stå i proportion till projektets art, omfattning och lokalisering samt vikten av dess miljöeffekter. Efterhandskontroll bör samordnas på högre nivå (dvs. det bör överlåtas till varje projektansvarige för sig) för att bygga upp en databas.

Användningen av externa experter och oberoende kvalitetskontroll kan garantera att de rapporter som tas fram under miljökonsekvensbedömningen är robusta och de uppgifter som används är korrekta och relevanta. Det åligger den projektansvarige att utarbeta en miljörapport. För att säkerställa kvaliteten på denna rapport, är det viktigt att den är baserad på lämplig teknisk kompetens (till exempel kan den projektansvarige använda externa eller interna experter). Dessutom är det nödvändigt att den behöriga myndigheten kontrollerar denna rapport genom att använda egna interna eller externa experter. Användningen av externa kvalificerade och tekniskt kompetenta experter för att utföra eller verifiera bedömningar kan bidra till att lämpliga resurser och kompetens finns tillgängliga för miljökonsekvensbedömningar, särskilt när projektansvariga eller behöriga myndigheter saknar denna kompetens. Kvalitetskontrollmekanismer (interna eller externa) kan införas av myndigheter för att kontrollera externa experters kvalifikationer och kunskaper samt deras opartiskhet. Det kan finnas möjlighet att söka EU-medel för att stödja utbildning för både myndigheter och andra intressenter.

Vägledningsdokument, rådgivning i specifika frågor och andra stödverktyg som publiceras av myndigheterna har visat sig vara mycket användbara. Träning och bra övningsutbyte är också viktiga åtgärder för att säkerställa god kvalitet. Utvärdering i efterhand av tillståndsgivning för energiinfrastruktur (kan även omfatta andra kategorier av infrastruktur) kan vara användbart för att dra och utbyta lärdomar.

2.2.6 Samarbete över nationsgränser

I enlighet med artikel 8.5 i PCI-förordningen, ska medlemsstaterna samarbeta och samordna med varandra i fråga om gränsöverskridande projekt. Detta ska särskilt ske när det gäller bestämningen av omfattning och detaljnivå för den information som ska lämnas av projektansvariga och schemat för tillståndsförfarandet. Medlemsstaterna ska sträva efter att införa gemensamma förfaranden, särskilt när det gäller bedömningen av miljökonsekvenserna. Sådana förfaranden skulle kunna organiseras gemensamt av de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna, alternativt kan ett samordningsorgan inrättas specifikt för gränsöverskridande samordning.

Dessa mekanismer skulle kunna fastställas i bilaterala eller multilaterala avtal som ingåtts av de berörda medlemsstaterna eller regionerna. Dessa avtal skulle kunna institutionaliseras (skrivas in i lagstiftningen), men också genomföras informellt. De kan dessutom genomföras på ad hoc-basis eller för hela PCI-kategorin.

Enligt PCI-förordningen kan kommissionen i samförstånd med de berörda medlemsstaterna utse en europeisk samordnare för att hjälpa till och underlätta bland annat det offentliga samråd och tillståndprocessen (artikel 6). En sådan samordnare skulle också kunna utses av medlemsstaterna själva på ett tidigare stadium i processen och för att undvika att problem med genomförandet uppstår i ett senare skede.

2.2.7 Tidigt och effektivt deltagande för allmänheten

Den tidiga planeringen och utformningen av en färdplan för miljökonsekvensbedömningsförfaranden som kommissionen rekommenderar (se avsnitt 2.2.2) bör även innefatta en tidig planering och färdplan för allmänhetens deltagande. Likaså bör man i den tidiga avgränsningen inte bara titta på potentiella miljöeffekter av ett framtida projekt, utan också på dess särdrag och potentiella problem med avseende på allmänhetens deltagande. Färdplanen bör omfatta en planering för olika nivåer av offentliga samråd och delaktighet. Det rekommenderas att allmänheten redan är informerad om och involverad i den tidiga avgränsningen och utformningen av färdplanen för projektet redan på idéstadiet. Offentliga avgränsningsmöten kan vara till stor hjälp för att informera allmänheten och att få tidig feedback från allmänheten.

Enligt artikel 9.7 i PCI-förordningen ska den projektansvarige eller den behöriga myndigheten upprätta och regelbundet uppdatera en webbplats med relevant information om projektet. När det gäller gränsöverskridande projekt eller projekt som kan ha betydande gränsöverskridande effekter, rekommenderas att denna webbplats innehåller relevant information om projektet på de officiella språken i alla länder som berörs av projektet.

Allmänhetens effektiva deltagande innefattar också effektiv nivåindelning av samråd i enlighet med de olika bedömningar som görs på olika nivåer i förfarandet, liksom tidig och effektiv integrering av andra krav i EU:s miljölagstiftning.

Till exempel är offentligt samråd frivilligt i förhållande till Natura 2000-bedömningen enligt habitatdirektivet. Det är dock starkt rekommenderat att den

berörda allmänheten rådfrågas om eventuell påverkan på Natura 2000-områden. I syfte att undvika parallella offentliga samråd, förespråkas att detta görs inom ramen för den pågående samrådsprocessen för planen eller projektet i fråga.

Offentligt samråd krävs också enligt ramdirektivet för vatten för utarbetandet av förvaltningsplanerna. När dessa revideras under 2014, kommer ett sex månader långt offentligt samråd att hållas. PCI-projekt som riskerar att orsaka en försämring av statusen i vattenförekomster ska ingå i förvaltningsplanerna i syfte att säkerställa att allmänheten ska ha möjlighet att yttra sig över projektens vattenpåverkan genom denna process. Detsamma kommer att gälla för marina bedömningar och program inom ramen för havsmiljödirektivet.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

I bilagan till denna rapport görs en kort och allmän beskrivning av vissa internationella rättsakter som är av intresse för denna framställning. I denna del görs en kort genomgång av hur de internationella rättsakter som beskrivs i bilagan har implementerats i svensk rätt. Genomgången är inte komplett, utan fokuserar på frågor av relevans för denna framställning. I samband med detta introduceras även annan relevant svensk lagstiftning. Därtill görs vissa analytiska reflektioner om den svenska lagstiftningen.

3.2 Miljökonsekvensbeskrivning och samråd

3.2.1 Om regleringen

Den huvudsakliga regleringen kring miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) återfinns i svensk rätt i 6 kap. miljöbalken (MB). Vissa kompletterande och förtydligande stadganden återfinns även i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen). Vidare finns särskilda referenser till MB:s regler om MKB och vissa särregleringar i olika speciallagar.

3.2.2 När finns skyldighet att upprätta en MKB?

I 6:1-2 MB stadgas när en miljökonsekvensbeskrivning ska vara en del av en ansökan eller annat ärende. Där framgår att detta ska vara en skyldighet bland annat vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet²¹ och vattenverksamhet²² samt verksamheter som ska anmälas till samråd enligt 12 kap. MB. MKB ska också vara en del av ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet som kan ha en betydande påverkan på naturvärden i Natura 2000-områden.²³

I vissa fall har man även infört regler om krav på MKB genom särskilda stadganden och/eller hänvisning till 6 kap. MB i respektive speciallagstiftning. Detta gäller till exempel ellagen (1997:857) och naturgaslagen (2005:403). Detta innebär att när det krävs koncession för en ledning, krävs det en MKB.

Regeringen får föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en MKB om det avser verksamheter, vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.²⁴ Vissa sådana undantag har meddelats i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

²¹ Tillstånd enligt 9 kap. MB. Detta kan till exempel krävas för vissa anläggningar för gasinfrastruktur.

²² Tillstånd enligt 11 kap. MB. Detta kan till exempel krävas för alla sorters ledningar som går i vattenområden, över vattendrag eller genom våtmarksområden.

²³ Detta kan vara fallet om en energiinfrastrukturanläggning lokaliseras i eller i närheten av ett Natura 2000-område. Till exempel kan en luftledning utanför ett fågelskyddsområde påverka fåglarnas inflygning till området.

²⁴ 6 kap. 1 § andra stycket MB

3.2.3 Syfte med MKB

I 6 kap. 3 § MB redogörs för de syften en MKB ska uppfylla. Syftet ska vara att identifiera och beskriva en verksamhets eller åtgärds direkta och indirekta effekter på människor, djur och naturvärden såsom växter, mark, vatten, luft, klimat och landskap. Även effekter på kulturmiljön ska beaktas. Även effekterna på hushållningen med mark, vatten, material, råvaror och energi samt den fysiska miljön i övrigt ska beskrivas och identifieras. Allt detta ska möjliggöra en samlad bedömning av verksamhetens eller åtgärdens effekter på miljön och människors hälsa.

Denna bedömning ska enligt förarbetena komma in i ett tidigt planeringsskede innan några beslut är fattade om inriktningen av verksamheten i stort. De ska alltså göras parallellt med den inledande projekteringen och bedömningen av tekniska och ekonomiska frågor.²⁵

Avseende verksamheter som berörs av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor ska MKB även syfta till att identifiera och bedöma faktorer i omgivningen som kan påverka säkerheten av verksamheten.

3.2.4 Myndighets prövning av MKB och betydelsen av en godtagbar kvalitet

Vid prövning av en ansökan i ett mål eller ett ärende där MKB krävs för en verksamhet eller åtgärd ska den prövande myndigheten genom ett särskilt beslut eller i samband med sitt avgörande ta ställning till om MKB:n uppfyller kraven i 6 kap. MB.²⁶ Myndigheten ska i sin bedömning, förutom själva innehållet, också beakta resultatet av samråd och yttranden i såväl samrådsförfarandet som i myndighetens handläggning av ärendet. Det ska noteras att en godtagbar MKB är att anse som en processförutsättning enligt förarbeten och rättspraxis. En underkänd MKB leder därför till att ansökan ska avvisas.²⁷

3.2.5 Samråd

Den som är skyldig att upprätta en MKB ska genomföra ett samråd i god tid innan MKB:n upprättas och i god tid innan en ansökan om tillstånd görs. Ett samråd ska avse att i ett tidigt stadium inhämta synpunkter och samverka avseende verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Detta ska ske innan definitiva beslut är fattade samt vara öppet för och möjliggöra påverkan från berörda intressenter.²⁸ Under samrådet ska länsstyrelsen verka för att MKB får den omfattning och det utförande som behövs för tillståndsprövningen.²⁹

²⁵ Prop. 1997:98:45 I s 272 f.

²⁶ 6 kap. 9 § MB

²⁷ Se MB-kommentaren s. 6:30, MÖD 2003:27, MÖD 2002:15, MÖD 2002:39, MÖD 2003:95 samt NJA 2009 s. 321

²⁸ 6 kap. 4 § MB. Se även NJA 2009 s. 321

²⁹ 6 kap. 5 § MB

Samrådet ska normalt göras med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda.³⁰ Enligt motiven menas med särskilt berörda främst närboende som kommer att bli berörda.³¹

Länsstyrelsen ska under samrådet pröva om den aktuella verksamheten eller åtgärden ska antas innebära en betydande miljöpåverkan. Beslut om detta ska fattas efter att den sökande gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjligheten att yttra sig.³² Finner länsstyrelsen att verksamheten eller åtgärden medför betydande miljöpåverkan så innebär det att sökanden ska genomföra ett utökat samråd.³³ Samråds-kretsen vidgas då till att förutom länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda även innefatta de övriga statliga myndigheter, kommuner, den allmänhet och de särskilda organisationer som kan antas bli berörda.

Utökat samråd ska också hållas om regeringen föreskrivit att den aktuella sortens verksamhet eller åtgärd per definition ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.³⁴ Vissa sådana bestämmelser finns i 3 § MKB-förordningen.

Innan samrådet ska information lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och den miljöpåverkan man kan förutse.³⁵

3.2.6 Samrådskyldighet och information vid utlandspåverkan

Om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska Naturvårdsverket informera det landets ansvariga myndighet och ge den berörda staten samt den där berörda allmänheten möjlighet att delta i samrådsförfarande avseende ansökan och MKB.³⁶ Detta ska även ske på begäran av en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan. Har samråd med ett annat land skett enligt ovan ska ansvarig myndighet i den berörda staten informeras om domen eller beslutet när ärendet eller målet avgjorts.³⁷

3.2.7 Vad ska en MKB innehålla

En MKB ska innehålla de uppgifter som behövs med hänsyn till den aktuella verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att uppfylla syftet enligt 6 kap. 3 § MB, som redovisats ovan.³⁸

I de fall där ett utökat samrådsförfarande blir aktuellt finns det därutöver vissa specificerade krav på innehållet i MKB.³⁹ Dessa punkter kan mycket väl innefattas även i en MKB vid normalt samrådsförfarande om det behövs för att fylla syftet med hänsyn till omfattning och art, samt det som framkommit under samrådsförfarandet. Vid utökat samrådsförfarande är dock dessa punkter

³⁰ 6 kap. 4 § MB

³¹ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 283

³² 6 kap. 5 § MB

³³ 6 kap. 4 § första stycket andra punkten MB

³⁴ Med stöd av 6 kap. 4 a § MB

³⁵ 6 kap. 4 § fjärde stycket MB

³⁶ 6 kap. 6 § MB. Att det är Naturvårdsverket som ansvarar för detta framgår av 9 § MKB-förordningen.

³⁷ 6 kap. 8 § MB

³⁸ 6 kap. 7 § första stycket MB

³⁹ 6 kap. 7 § andra stycket MB

obligatoriskt innehåll i en MKB. Det som då ska finnas med är en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning. Det ska beskrivas vilka åtgärder som man avser vidta för att minska, undvika eller avhjälpa eventuella skadliga verkningar, samt redovisas hur man planerar att undvika att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. MB överträds. Det ska även redovisas de uppgifter som krävs för att kunna påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark, vatten och andra resurser. En redovisning ska också göras av alternativa utformningar och möjliga alternativa platser samt en motivering varför ett visst alternativ har valts. Det ska också göras en redovisning av ett så kallat nollalternativ där konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte blir av beskrivs. Allt detta ska sedan sammanfattas i en icke-teknisk sammanfattning.

När en MKB med anledning av utökat samråd ska innehålla alternativa utformningar får länsstyrelsen under samrådet kräva att det i MKB:n redogörs för andra jämförbara sätt att nå verksamhetens eller åtgärdens syfte.

Vid en verksamhet som kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska en MKB alltid innehålla de uppgifter som behövs för en Natura 2000-tillståndsprövning⁴⁰. Om en MKB upprättas bara för en sådan tillståndsprövning behöver den bara innehålla de uppgifter som behövs för denna.

3.2.8 Kungörelse

När en MKB upprättats i ett ärende eller mål avseende vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet ska detta kungöras i samband med kungörelsen om ansökan. Även upprättandet av en MKB i fråga om någon annan verksamhet eller åtgärd ska kungöras om den kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ansökan och MKB ska sedan hållas tillgänglig för allmänheten som ska få möjligheten att yttra sig om dessa innan ärendet prövas. När dom eller beslut sedan meddelats ska även detta samt information om hur allmänheten kan få tillgång till innehållet kungöras.⁴¹

3.2.9 Sammanfattande analys

De svenska reglerna är utformade så att krav på samråd och MKB ställs i ett stort antal fall. Kraven på samrådet och MKB:n är i princip inte kopplade till vilken prövning som ska göras⁴², utan till den verksamhet som de avser. Detta innebär att om flera prövningar behöver göras för en och samma verksamhet, räcker det med en MKB och ett samrådsförfarande för verksamheten som helhet. Denna samråds- och MKB-process kan alltså avse samtliga tillstånds- och dispensärenden. De svenska reglerna utgår från att förfarandet för miljökonsekvensbedömning ska samordnas för alla de processer som aktualiseras.

I den svenska MKB-processen lämnas ett stort rådrum till verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren ansvarar för att utföra förundersökningar, samla de särskilt berörda till samråd och hålla i samrådsprocessen. Verksamhetsutövaren har ett stort utrymme att själv utforma samrådsprocessen. Till exempel finns inga formella

⁴⁰ Tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 b–29 §§ MB

⁴¹ 6 kap. 8 § MB

⁴² Vissa undantag finns i det att MKB:er som ska ligga till grund för vissa typer av prövningar ska innehålla särskilda uppgifter av vikt för dessa prövningar.

regler som kräver att samråd ska hållas i form av samrådsmöten. Om det är tillräckligt kan samrådet till exempel ske genom att synpunkter samlas in skriftligen. Avgörande är i stället att samrådet ska fylla sin funktion.

Samrådet ska ha till funktion att på ett tidigt stadium inhämta synpunkter och samverka avseende verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Detta ska ske innan några lösningar har uppstått i projektet i dessa avseenden. På så sätt ska samrådet tjäna till att berörd allmänhet och myndigheter får en reell möjlighet att påverka projektet. Det finns regler om vilka som ska bjudas in att delta i samrådet. Om verksamheten ska antas medföra betydande miljöpåverkan ska samråd hållas med en vid krets av intressenter.

Länsstyrelsen har en viktig roll i MKB-processen. Under samrådet ska länsstyrelsen verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Det innebär att länsstyrelsen ska bidra till att identifiera de frågor som kommer att aktualiseras i tillståndsprövningen och de bedömningar som behöver göras för att möjliggöra en prövning av dessa frågor. Länsstyrelsen ska även avgöra om projektet ska antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Om projektet ska antas medföra betydande miljöpåverkan ställs mer långtgående krav på MKB-processen. Då ska verksamhetsutövaren samråda med en bredare krets av intressenter och miljökonsekvensbeskrivningen innehålla vissa särskilt angivna punkter.

I MKB-direktivet ställs kravet på MKB och samråd endast vid verksamheter som ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I svensk rätt görs också en distinktion mellan verksamheter som ska antas medföra betydande miljöpåverkan och verksamheter som inte ska antas göra det. När en verksamhet ska antas medföra betydande miljöpåverkan kopplas samtliga MKB-krav in. I svensk rätt finns dock ett krav på MKB och samråd även för många verksamheter som inte ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I dessa fall ställs något mindre långtgående krav på innehållet i MKB:n och samrådet får hållas med en något snävare krets av intressenter. Att dessa krav över huvud taget ställs i dessa fall innebär ändå att svensk rätt går längre än vad MKB-direktivet kräver.

Länsstyrelsen bidrar i sin roll till att tillförsäkra en hög kvalitet i miljökonsekvensbedömningen. Miljökonsekvensbedömningen innehåller i svensk rätt ett samråd som leder fram till att en MKB tas fram. Denna MKB beaktas i tillståndsprövningen. Under tillståndsprövningen sker en remiss till berörda intressenter och myndigheter, och allmänheten ges tillfälle att yttra sig. Yttranden hämtas särskilt in från länsstyrelser och kommuner samt de myndigheter som har särskilda kunskaper om de frågor som aktualiseras i ärendet. Kvalitetskontrollen av MKB:n sker således både i förväg under samrådsskedet och i efterhand genom en omfattande remissbehandling.

3.3 Miljöbedömning av planer och program

De huvudsakliga reglerna kring miljöbedömningar av planer och program finns i 6 kap. 11–22 §§ MB.

Varje gång en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program som ska finnas enligt lag, till exempel detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), ska kommunen eller myndigheten göra en behovsbedömning. I denna ska man bedöma om förslaget och dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet, ska en miljöbedömning genomföras. Denna bedömning syftar till att integrera miljöaspekter i plan- och programbeslut så att en hållbar utveckling främjas.⁴³

Vid varje sådan miljöbedömning ska myndigheten eller kommunen ifråga upprätta en MKB. I denna MKB ska den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Det ska även ske en redogörelse för och en bedömning av de alternativ som är rimliga med hänsyn till syftet med planen och den geografiska räckvidden.⁴⁴

Utöver detta ska en MKB med anledning av plan- och programbeslut ha visst obligatoriskt innehåll. Detta innehåll återfinns i 6 kap. 12 § andra stycket 1–10 punkterna MB. Det rör sig om: en sammanfattning av planen eller programmets innehåll, syfte och förhållande till andra relevanta planer och program (1 punkten), beskrivningar av aktuella miljöförhållanden, eventuell påverkan på dessa, eventuella befintliga miljöproblem och ett nollalternativ där miljöns sannolika utveckling om planen eller programmet inte blir av beskrivs (2–4 punkterna). Även förhållandet till eventuella miljö kvalitetsmål och en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma, samt planerade åtgärder för att motverka denna, ska beskrivas (5–7 punkterna). Det ska även finnas en redogörelse för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet innebär (9 punkten). Slutligen ska det finnas en sammanfattning av hur miljöbedömningen gjorts där också skälen bakom vilket alternativ man valt samt eventuella problem i sammanställningen av uppgifterna i MKB redovisas (8 punkten) samt en icke teknisk sammanfattning av ovanstående punkter (10 punkten).

Detaljnivån och mängden uppgifter som en MKB ska innehålla i dessa fall ska nyanteras efter vad som är rimligt med hänsyn till allmänhetens intresse, bedömningsmetoder och aktuell kunskap samt innehållet och detaljeringsgraden i planen och programmet ifråga. Var man befinner sig i beslutsprocessen ska också spela in. Det ska även beaktas om vissa frågor bättre hanteras med andra planer och program eller vid annan tillståndsprovning. En miljöbedömning för en övergripande plan behöver således inte nödvändigtvis innehålla alltför mycket detaljer eller djupgående analys. Detaljnivån och omfattningen ska bestämmas i samråd med berörda kommuner och länsstyrelser. För planer och program som till geografisk omfattning är på nationell nivå ska samråd ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt andra berörda statliga förvaltningsmyndigheter.⁴⁵

När en MKB upprättats enligt ovan ska den myndighet eller kommun som upprättat den också hålla den tillgänglig tillsammans med den aktuella planen

⁴³ 6 kap. 11 § MB

⁴⁴ 6 kap. 12 § första stycket MB

⁴⁵ 6 kap. 13 § MB

eller programmet för att berörda myndigheter, kommuner samt allmänheten ska ges skäligen tid att yttra sig.⁴⁶

I det fall en MKB som avser ett plan- eller programförslag kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska en kopia av MKB sändas till den berörda staten.⁴⁷ Detta ska ske genom Naturvårdsverkets försorg.⁴⁸ En berörd stat ska också om den begär det få möjlighet att delta i samråd avseende den miljöpåverkan genomförandet kan antas få samt om vilka förebyggande åtgärder som ska vidtas.

Innan beslut fattas i ärendet ska MKB:n och synpunkter från samråden beaktas. När plan eller program har antagits ska beslutande myndighet eller kommun i en särskild sammanfattning, tillsammans med skälen till den valda utformningen, redovisa hur miljöaspekterna integrerats samt hur MKB och samråd beaktats. Det ska även redogöras för de åtgärder som är planerade för att följa upp och övervaka den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet medför. Denna sammanställning ska sedan informeras om och göras tillgänglig för berörda kommuner, myndigheter allmänheten samt eventuella berörda utländska stater.⁴⁹

Under och efter planens eller programmets genomförande ska den beslutande myndigheten eller kommunen informera sig om den faktiska betydande miljöpåverkan som den medför. Syftet med detta är att kunna vidta lämpliga åtgärder mot eventuell betydande miljöpåverkan som inte tidigare identifierats.⁵⁰

En plan eller ett program ska alltid anses medföra betydande miljöpåverkan om genomförandet av planen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver Natura 2000-tillstånd.⁵¹ I vissa andra fall ska betydande miljöpåverkan alltid antas, om planen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för vissa angivna verksamheter.⁵²

Vid mindre ändringar eller beslut som avser planer och program, som endast berör små områden på lokal nivå, ska genomförandet endast antas medföra betydande miljöpåverkan om myndigheten eller kommunen beslutar det med beaktande av vissa särskilda aspekter som återfinns i bilaga 4 till MKB-förordningen.⁵³

Det ska tilläggas att en fastställd betydande miljöpåverkan får andra effekter vid plan- och programbeslut än vid ansöknings- och tillståndsärenden, där reglerna i 6 kap. 1–10 §§ MB är tillämpliga. Vid plan- och programbeslut får det främst den verkan att den betydande miljöpåverkan ska beskrivas, utredas och uppföljas. Någon utökad samrådsplikt eller ytterligare krav på information i MKB inträder dock inte, som är fallet vid ansöknings- och tillståndsärenden.

⁴⁶ 6 kap. 14 § MB

⁴⁷ 6 kap. 15 § MB

⁴⁸ 9 § MKB-förordningen

⁴⁹ 6 kap. 16 § MB

⁵⁰ 6 kap. 18 § MB

⁵¹ Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB. Se 4 § första stycket första punkten MKB-förordningen.

⁵² 4 § första stycket andra punkten MKB-förordningen

⁵³ 4 § andra stycket MKB-förordningen

3.4 Underlagsmaterial m.m.

Varje myndighet som ska tillämpa MB ska se till att planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Myndigheten ska också se till att sådana beslutade åtgärdsprogram och förvaltningsplaner som avses i 5 kap. MB (bland annat åtgärdsprogram och förvaltningsplaner enligt ramdirektivet för vatten och havsmiljödirektivet) och som har betydelse för prövningen finns tillgängliga i målet eller ärendet. Detta framgår av 6 kap. 19 § MB.

Enligt 6 kap. 20 § MB ska länsstyrelsen ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa MB samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

I lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation finns vidare regler om att myndigheter ska sammanställa och kostnadsfritt tillhandahålla miljöinformation på en mängd områden. Enligt 2 § i lagen om geografisk miljöinformation ska det svenska systemet för geografisk miljöinformation vara en del av det motsvarande informationssystem som finns i EU. Det ska vara samordnat med och hänga samman med unionens system.

3.5 Samarbete över nationsgränser

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för att fullgöra Sveriges åtaganden enligt Esbokonventionen bland annat vad gäller att sända och ta emot underrättelser. Naturvårdsverket är även ansvarig myndighet för MKB-direktivet, som också ställer vissa krav som ungefär motsvarar Esbokonventionens krav.

Det är länsstyrelsen som fattar beslut om betydande miljöpåverkan och är den myndighet som vanligen kontaktar Naturvårdsverket om möjliga ärenden enligt Esbokonventionen. I 11 § MKB-förordningen anges att statliga myndigheter som får kännedom om en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska underrätta Naturvårdsverket. I praktiken är det ofta länsstyrelsen som först får sådan kännedom.

I de fall Naturvårdsverket underrättar ett annat land med hänvisning till Esbokonventionen brukar denna underrättelse även omfatta samråd enligt 6 kap. MB. När MKB:n är klar sker Esbosamråd med det andra landet, vanligtvis samtidigt med att ärendet kungörs i Sverige. Även för denna fas i Esboprocessen är det Naturvårdsverket som ansvarar.

3.6 Natura 2000

3.6.1 Gällande regler

I 4 kap. 8 § MB stadgas att det för verksamheter eller åtgärder, som kräver tillstånd⁵⁴ på grund av att de berör Natura 2000-områden och som kan påverka ett sådant naturområde, är ett sådant tillstånd en förutsättning för att den aktuella mark- eller vattenanvändningen ska få komma till stånd. Detta har en särskild innebörd om en verksamhet kräver både Natura 2000-tillstånd och något annat tillstånd som till exempel koncession, tillstånd till vattenverksamhet eller miljötillstånd enligt 9 kap. MB. Då måste Natura 2000-tillståndet vara klart innan det andra tillståndet kan meddelas.

Regeringen ska, genom egen eller delegerad myndighets försorg, föra förteckning över Natura 2000-områden.⁵⁵ Regeringen får peka ut sådana områden i anslutning till fågelskyddsdirektivet och ska peka ut sådana områden om de är utvalda i artikel 4.4 habitatdirektivet.⁵⁶

Om en verksamhet eller åtgärd kan komma att påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt krävs särskilt tillstånd.⁵⁷ Tillstånd får endast meddelas om verksamheten eller åtgärden inte i sig självt eller i kombination med andra pågående eller planerade verksamheter kan skada livsmiljöer som är skyddade enligt Natura 2000-bestämmelserna eller medför att en enligt dessa skyddad art utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra dess bevarande i området.⁵⁸

Om det saknas alternativa lösningar och den störande verksamheten eller åtgärden på grund av tvingande orsaker med ett väsentligt allmänintresse måste genomföras, får tillstånd ändå meddelas av regeringen. En förutsättning för detta är att andra åtgärder utförs på den sökandes bekostnad för att kompensera förlorade miljövärden så att syftet med att skydda det berörda området ändå tillgodoses. Kostnadsansvaret ska dock bara sträckas så långt det inte kan anses orimligt, särskilt med hänsyn till det allmänintresse som ligger bakom undantaget.⁵⁹

Om ett område innehåller en prioriterad art eller livsmiljötyp, får regeringen endast meddela tillstånd med hänsyn till sådana omständigheter som rör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller väsentliga miljöskyddsintressen. Om kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs, får hänsyn tas även till andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse.⁶⁰

⁵⁴ Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB

⁵⁵ 7 kap. 27 § MB

⁵⁶ 7 kap. 28 § MB

⁵⁷ 7 kap. 28 a § MB

⁵⁸ 7 kap. 28 b § MB

⁵⁹ 7 kap. 29–29 a §§ MB

⁶⁰ 20 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

3.6.2 Integration av Natura 2000-bedömning i den övergripande processen

I svensk rätt skyddas Natura 2000-områden genom regler i 7 kap. MB. Verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område kräver tillstånd. I en sådan tillståndsprövning görs en bedömning av verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön i området. Men eftersom tillståndskravet endast gäller om verksamheten eller åtgärden kan påverka miljön i Natura 2000-området på ett betydande sätt, måste en bedömning göras redan innan en tillståndsprövning blir aktuell. Annars går det inte att avgöra om tillstånd krävs.

I princip är det verksamhetsutövarens ansvar att utreda om tillståndskravet gäller, och i så fall söka tillstånd. Det är alltså verksamhetsutövaren som ska göra en bedömning av om verksamheten eller åtgärden kan påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt.

I princip samtliga infrastrukturprojekt omfattas av någon form av samrådskrav enligt svensk miljö rätt. I regel gäller kravet på samråd och MKB enligt 6 kap. MB, även i fall där unionsrätten inte ställer sådana krav. I de fall detta samrådskrav inte gäller finns ett samrådskrav enligt 12 kap. 6 § MB. Detta samrådskrav träffar i princip samtliga energiinfrastrukturprojekt som inte träffas av samrådsplikten i 6 kap. 4 § MB. I samråd både enligt 6 kap. 4 § och 12 kap. 6 § MB kommer frågor om påverkan på Natura 2000-områden att behandlas.

På ovanstående sätt har en tidig Natura 2000-bedömning integrerats i svensk rätt i samråds- och MKB-förfarandet i förekommande fall, och i samrådsförfarandet enligt 12 kap. 6 § MB i övriga fall. En Natura 2000-prövning ska alltså påbörjas tidigt i den svenska processen. Om man i en Natura 2000-bedömning kommer fram till att verksamheten eller åtgärden kan påverka miljön i Natura 2000-området på ett betydande sätt, kopplas Natura 2000-bedömningens materiella krav in genom den tillståndsprövning enligt 7 kap. MB som då blir aktuell.

3.7 Vattenrätten

Ramdirektivet för vatten har genomförts i svensk rätt främst genom förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (vattenförvaltningsförordningen). Landet delas enligt förordningen upp i vattendistrikt. För varje vattendistrikt ska en länsstyrelse vara vattenmyndighet.

Vattenmyndigheten meddelar miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen.⁶¹ Miljö kvalitetsnormerna har ingen styrande verkan gentemot den enskilda, men ska beaktas vid myndigheters prövning och omvandlas till krav som ställs på verksamheten för att se till att miljö kvalitetsnormen uppfylls.⁶²

Vattenmyndigheten får meddela undantag från kvalitetskraven för ett vattendistrikt. Detta får ske under förutsättningar som utgår från de krav som

⁶¹ 4 kap. 8 b § i vattenförvaltningsförordningen

⁶² Jfr. Naturvårdsverket, Vägledning om tillämpning av MKN och ÅP för vatten inom tillsynsarbetet, 2011-04-29, s. 15

ställs upp i ramdirektivet för vatten.⁶³ Ett sådant undantag gäller i det enskilda fallet och får till funktion att det modifierar de gällande miljökvalitetsnormerna.⁶⁴

Havsmiljödirektivet har genomförts i svensk rätt genom havsmiljöförordningen (2010:1341). Genom denna förordning har Sveriges havsområden delats in i två förvaltningsområden, Nordsjön och Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten får genom havsmiljöförordningen bemyndigande att meddela miljökvalitetsnormer.⁶⁵ För vart och ett av havsområdena ska övervakningsprogram⁶⁶ och åtgärdsprogram⁶⁷ tas fram.

Arbetet enligt förordningen ska ske i sexåriga förvaltningsperioder. Inom en sådan period ska nya bedömningar av miljötillståndet göras och miljökvalitetsnormer, övervaknings- och åtgärdsprogram revideras.⁶⁸

Havs- och vattenmyndigheten får meddela undantag från kraven på god miljöstatus. Detta får ske under förutsättningar som utgår från de krav som ställs upp i havsmiljödirektivet.⁶⁹

3.8 Den fysiska planeringen

Av 2 kap. 8 § ellagen och 2 kap. 6 § naturgaslagen framgår att en koncession inte får strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Motsvarande regel finns i 2 kap. 6 § tredje stycket MB för ärenden om tillstånd eller dispens enligt MB.

Detaljplaner och områdesbestämmelser är en del av kommunens planmonopol. Sådana planer och bestämmelser innebär att kommunen bestämmer om markanvändningen i särskilt utpekade delar av kommunen. Det kan ibland krävas att en detaljplan eller områdesbestämmelse förändras för att ett projekt ska kunna genomföras. Det är kommunen som bestämmer om man vill skapa en ny eller ändra en befintlig detaljplan. Samma sak gäller områdesbestämmelser. En intressent som är i behov av att en detaljplan eller områdesbestämmelse justeras kan inte själv ansöka om en ändring. Den som vill vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs kan däremot begära att kommunen i ett så kallat planbesked redovisar sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning. Ett planbesked innebär alltså att sökanden får veta om kommunen avser att inleda det efterfrågade planarbetet eller inte. Regler om planbesked finns i 5 kap. 2–5 §§ PBL.

Om en plan eller bestämmelse behöver kompletteras eller ändras kan kommunen använda sig av så kallad ändring av detaljplan. Man kan då lägga till eller ta bort bestämmelser eller ge planen ett annat tillämpningsområde. Att ändra en detaljplan innebär ungefär samma process som att upprätta en ny. Vill man ändra

⁶³ 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen

⁶⁴ Se Naturvårdsverket, Vägledning om tillämpning av MKN och ÅP för vatten inom tillsynsarbetet, 2011-04-29, s. 19

⁶⁵ 20 § havsmiljöförordningen

⁶⁶ 21 § havsmiljöförordningen

⁶⁷ 24 § havsmiljöförordningen

⁶⁸ 9 § havsmiljöförordningen

⁶⁹ 29 § havsmiljöförordningen

en detaljplan är det dock endast detaljer som är förändringsbara, om man önskar att ändra syftet med detaljplanen måste en ny upprättas. För att kunna ändra en detaljplan måste det vara klarlagt att det går att göra en ändring vilket beror på omständigheterna och på den befintliga planens utformning. Regler om ändring av detaljplan och områdesbestämmelser finns i 4–5 kap. PBL.

Ett ärende om planbesked är avslutat när kommunen har meddelat sin avsikt. Om kommunen meddelar att man avser att vidta planåtgärder i enlighet med sökandens begäran måste man också i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut. På så sätt kan sökanden få en uppfattning om hur lång handläggningstiden blir i det enskilda fallet.

3.9 Kemikaliesäkerhet

Seveso II-direktivet har genomförts i svensk rätt.⁷⁰ Bland annat finns i lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor vissa regler om framtagande av säkerhetsrapporter. När en MKB avser en sådan verksamhet som avses i lagen, ska MKB:n identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten. Detta framgår av 6 kap. 3 § andra stycket MB.

Förordningen ställer även en rad andra krav som verksamhetsutövare måste ta hänsyn till när de planerar en ny verksamhet.

⁷⁰ Se prop. 1998/99:64

4 Sammanfattande analys, slutsatser och förslag

I detta avsnitt görs en analys av vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån kommissionens riktlinjer. Här presenteras även en rad konkreta förslag.

4.1 Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar

Kommissionen rekommenderar att planering och kartläggning av de bedömningar som ska göras, och andra miljökrav som ska uppfyllas, bör ske redan på idéstadiet för en PCI, till exempel när anslutningspunkterna fastställs. Vidare rekommenderar kommissionen att en bred avgränsning görs redan på idéstadiet, för att sedan detaljeras vartefter projektet fortskrider.

I svensk rätt ställs inga direkta krav på när planering och kartläggning av bedömningar ska ske. Eftersom länsstyrelsen i samrådet ska bidra till att göra en sådan kartläggning, och då samrådet ska hållas redan innan några låsningar har skett i projektet, ställs indirekt ett sådant krav. Samrådet ska alltså inledas i ett tidigt skede i projektet, och länsstyrelsen ska under detta samråd verka för att MKB:n (och därmed även samrådet och de undersökningar som görs i samrådsskedet) får rätt inriktning.

I PCI-förordningen ställs krav på att den behöriga myndigheten i föransökningsförfarandet ska ta ställning till avgränsningen och detaljeringsgraden i den ansökan som den projektansvarige ska lämna in. Vidare ska den behöriga myndigheten utarbeta ett detaljerat schema för tillståndsprocessen.

Det är naturligt att frågor om vilka processer som är beroende av andra processer behandlas i samband med att denna planering görs. Exempelvis är ledningsrätt beroende av koncession, medan koncession inte kan meddelas innan eventuella behövliga Natura 2000-tillstånd meddelats och planändringar genomförts. Att denna typ av kartläggning måste göras på ett tidigt stadium följer redan av PCI-förordningens krav.

De krav som redan ställs i svensk rätt, kombinerade med de krav som ställs i PCI-förordningen, förefaller vara tillräckliga för att se till att planering och avgränsning sker på ett tidigt stadium. Dessa regler i kombination får till effekt att den projektansvarige i ett tidigt stadium måste involvera den behöriga myndigheten, och att den behöriga myndigheten och länsstyrelsen i samråd kan verka för att en tidig avgränsning och utformning av färdplan för både samrådsförfarandet och tillståndsprocessen kan tas fram. De medför också redan utan några vidare åtgärder att samtliga frågor där miljökonsekvensbedömningar aktualiseras ska lyftas i samrådsskedet. Exempelvis lyfts frågor enligt lagen om åtgärder för att

förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor redan i samrådsförfarandet genom att MKB-reglerna ställer sådana krav.

Ei kommer i sin tillämpning av PCI-förordningen och gällande svensk rätt att samråda med länsstyrelsen och den projektansvarige i fråga om planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar. Detta samråd ska inledas omedelbart när den projektansvarige har anmält projektet till myndigheten. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.2 Allmänhetens deltagande

Kommissionen rekommenderar att den tidiga planeringen och utformandet av en färdplan för miljökonsekvensbedömningsförfaranden ska inbegripa frågor om allmänhetens deltagande. Färdplanen bör omfatta en planering för olika nivåer av offentlig samråd och delaktighet. Det rekommenderas att allmänheten involveras redan i den tidiga avgränsningen och att det görs en effektiv nivåindelning av samråd i enlighet med de olika bedömningar som görs på olika nivåer i förfarandet.

De svenska samrådsreglerna har till effekt att den projektansvarige måste bjuda in allmänheten till samrådet i ett tidigt skede. Allmänheten ska få en möjlighet att påverka redan innan några lösningar har skett i projektet. I PCI-förordningen ställs krav på att ett ämnesområde av betydelse för en särskild etapp inte ska tas upp i mer än ett offentligt samråd, varvid dock ett och samma offentliga samråd får hållas på flera olika geografiska ställen.

PCI-förordningen ställer således krav som innebär att en planering av samrådets olika faser måste ske. För att förordningens krav ska kunna uppfyllas, måste en färdplan för allmänhetens medverkan tas fram i ett tidigt skede. För att denna ska kunna godtas, med beaktande av de krav som PCI-förordningen ställer på samrådets utförande, måste en nivåindelning ske redan i denna plan. Detta följer direkt av PCI-förordningens krav, kombinerat med de svenska kraven på att allmänheten ska få komma in i processen i ett tidigt skede.

Eftersom konceptet för allmänhetens medverkan och den behöriga myndighetens ställningstagande till avgränsningen och detaljeringsgraden i ansökan är beroende av varandra, följer det redan av kraven i PCI-förordningen att dessa måste tas fram genom parallella processer eller i en och samma process. Genom att PCI-förordningen kräver att samrådet ska indelas i olika nivåer, följer det att både färdplanen för projektet och konceptet för allmänhetens inverkan måste ha en sådan indelning.

Ei kommer att samordna processerna dels för framtagande av koncept för allmänhetens medverkan, dels för ställningstagande till avgränsningen och detaljeringsgraden i ansökan. Dessa kommer att behandlas som ett och samma ärende. Ei ska i bedömningen av konceptet för allmänhetens medverkan beakta om en nivåindelning har gjorts i linje med den stegindelning som behöver göras för att uppfylla PCI-förordningens krav. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.3 PCI i den fysiska planeringen samt förvaltnings- och åtgärdsplaner

I kommissionens riktlinjer sägs att PCI-projekt, som riskerar att orsaka en försämring av statusen i vattenförekomster, ska ingå i förvaltningsplanerna enligt ramdirektivet för vatten. Syftet är att säkerställa att allmänheten ska ha möjlighet att yttra sig över projektens vattenpåverkan genom denna process. Detsamma kommer att gälla för marina bedömningar och program inom ramen för havsmiljödirektivet.

Det är vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för förvaltningsplanerna respektive de marina bedömningarna och programmen inom sina respektive förvaltningsområden.

Det bör säkerställas att tillbörlig hänsyn tas till projekt av gemensamt intresse och vid utarbetandet av förvaltningsplaner enligt ramdirektivet för vatten samt marina bedömningar och program enligt havsmiljödirektivet. Detta innebär även att allmänheten får möjlighet att i ett tidigt stadium påverka ramarna för den havs- och vattenpåverkan som projekt av gemensamt intresse kan ha.

Den fysiska planeringen sker i svensk rätt huvudsakligen genom att kommunerna antar översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Detaljplaner och områdesbestämmelser är bindande vid tillstånds- och dispensprövningar. De får på så sätt en avgörande betydelse för lokaliseringen av energiinfrastrukturprojekt. Detta borde därför medföra att även planärendet omfattas av förordningens processuella bestämmelser och krav på samordning. Det ställer krav på att den behöriga myndigheten inför rutiner för att stämma av ifall ett projekt av gemensamt intresse är beroende av att ett planärende avgörs först, samt att den behöriga myndigheten tar med denna möjlighet i tidsplanen.

Sammanfattningsvis ska ett eventuellt planärende kunna hanteras inom samarbetsschemat genom att den behöriga myndigheten tillsammans med, i det här fallet kommunen, fastställer en tidsplan för när planbeslutet ska vara fattat.

Om det i översikts- och detaljplan redan innan projektets startdatum har skapats förutsättningar för projekt av gemensamt intresse, ökar förutsättningarna för en smidig tillståndsprocess avsevärt. Att projekt av gemensamt intresse beaktas i planprocessen innebär dessutom att allmänheten får möjlighet att påverka på ett tidigt och strategiskt stadium, i ett sammanhang där energiinfrastrukturen vägs mot och samordnas med andra väsentliga samhällsintressen.

För att projekt av gemensamt intresse ska kunna beaktas i planprocessen krävs att kommunerna får kännedom om var sådana projekt kan komma att bli aktuella. Detta förutsätter någon form av detaljeringsgrad i fråga om vilka planer som finns. På grund av detta är det endast den projektansvarige som fullt ut kan ansvara för att påtala för en kommun när det finns behov av planändringar för ett projekt av gemensamt intresse. Det finns emellertid uppgifter över vilka projekt som har antagits som PCI. Länsstyrelsen har en skyldighet att tillhandahålla planeringsunderlag från statliga myndigheter till kommuner. Det förefaller dock lämpligt att den behöriga myndigheten tar en aktiv roll för att förmedla en kontakt mellan projektansvariga, länsstyrelser och aktuella kommuner.

Ei föreslår att vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att särskilt beakta projekt av gemensamt intresse i dessa processer. Detta kan med fördel ske i samråd med de projektansvariga och den behöriga myndigheten.

Vad gäller behovet av planändringar enligt PBL kommer Ei att årligen samråda med projektansvariga för framtida projekt av gemensamt intresse. Vid sådant samråd ska Ei undersöka vilken detaljeringsgrad planerna har uppnått, för att kunna ta ställning till om det finns behov för den projektansvarige att kontakta kommuner om framtida behov av planändringar och eventuellt söka planbesked. Ei ska underrätta berörda kommuner om resultatet av dessa samråd.

Ei kommer därutöver att under kartläggningen och utarbetandet av en färdplan i fråga om aktuella projekt av gemensamt intresse undersöka om det behöver inledas ärenden om planändringar enligt PBL. Ei ska i första hand verka för att den projektansvarige ska hitta lösningar som inte kräver planändringar. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.4 Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar

Kommissionen rekommenderar att alla relevanta miljöaspekter beaktas så grundligt som möjligt för att undvika senare problem i tillståndprocessen och projektgenomförandet. Särskilt Natura 2000 och möjliga krav utifrån industriutsläppsdirektivet nämns.

I svensk rätt ställs långtgående krav på samråd och MKB. De svenska reglerna om MKB och samråd utgår från att ett gemensamt förfarande för miljökonsekvensbedömning ska ske för samtliga de tillståndsförfaranden som aktualiseras. Med de rutiner för kartläggning och färdplan som Ei föreslår, finns det goda förutsättningar för att alla relevanta frågor kommer att lyftas i ett tidigt stadium.

Ei kommer att särskilt verka för att samtliga de miljöfrågor, som kan aktualiseras i tillståndprocessen, identifieras och tas i beaktande under kartläggningen och utarbetandet av en färdplan. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.5 Integration av vattenrätten i den övergripande processen

Kommissionen rekommenderar att förvaltningsplaner för vattendistrikt enligt ramdirektivet för vatten ska beaktas vid miljökonsekvensbedömningen.

I 6 kap. 19 § MB sägs att sådana förvaltningsplaner ska finnas tillgängliga när en myndighet tillämpar MB. Vidare görs direktivets målsättningar bindande genom miljökvalitetsnormer. Miljökvalitetsnormerna tillämpas vid prövningar och måste därför beaktas i MKB-processen.

Vidare sägs i kommissionens riktlinjer att om ett PCI inte förutsetts i en förvaltningsplan för ett avrinningsområde är en uppdatering av förvaltningsplanen att föredra.

Det finns även möjlighet att söka undantag enligt 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen från vattenkvalitetskraven. Sådana processer kan enligt kommissionens riktlinjer också vara acceptabla, så länge kraven i ramdirektivet för vatten uppfylls. I den nämnda paragrafen ställs krav som utgår från ramdirektivets krav.

Liknande regler finns i havsmiljödirektivet och havsmiljöförordningen.

Ei bedömer att svensk rätt uppfyller kommissionens riktlinjer i dessa avseenden. Eventuella processer om undantag från vattenkvalitetskraven enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen är sådant som ska inkluderas i schemat för tillståndprocessen. Sådana är endast aktuella om en försämring av vattenkvaliteten inte kan undvikas.

Ei bedömer att det är tillräckligt att miljökvalitetsnormer för vatten samt förvaltningsplaner och åtgärdsplaner beaktas under den kartläggning och det utarbetande av en färdplan som Ei ska utföra i ett tidigt stadium i en PCI-process. Ei ska under kartläggningen och utarbetandet av en färdplan i första hand verka för att den projektansvarige ska hitta lösningar som inte kräver undantag från vattenkvalitetskraven enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.6 Samordning av processer och tidsfrister

Enligt artikel 8.3 i PCI-förordningen ska medlemsstaterna välja mellan tre olika handläggningsschemata: Det integrerade schemat, det samordnade schemat eller samarbets-schemat. Kommissionen har rekommenderat att medlemsstaterna väljer antingen den integrerade eller samordnade schemat. Ei har dock föreslagit att samarbets-schemat tillämpas på projekt av gemensamt intresse eftersom detta bäst överensstämmer med den nuvarande ordningen vid handläggning av tillståndsärenden, och regeringen har fastställt att det är detta schema som ska tillämpas.⁷¹ Samarbets-schemat innebär att den behöriga myndigheten ska samordna det övergripande beslutet. Myndigheten ska även samråda med de övriga berörda myndigheterna för att fastställa en rimlig tidsfrist inom vilken de enskilda besluten ska fattas. Myndigheten ska även följa upp att övriga berörda myndigheter följer tidsfristerna.

I sina riktlinjer föreslår kommissionen att den behöriga myndigheten ska ges stark kompetens att samordna de relevanta miljökonsekvensbedömningsförfarandena hos andra myndigheter. I samband med denna rekommendation nämner kommissionen att om medlemsstaterna väljer samarbets-schemat så går PCI-förordningen i sig ganska långt i detta avseende. Genom samarbets-schemat ges den behöriga myndigheten nämligen befogenhet att fastställa tidsfrister för de andra myndigheternas tillståndsgivning. Sverige har valt detta

⁷¹ 4 § förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energinfrastrukturer

handläggningsschema. Därigenom ges den behöriga myndigheten vissa befogenheter i fråga om tidsgränser direkt genom förordningen.

Ei konstaterar att den behöriga myndigheten ges vissa samordningsbefogenheter gentemot andra myndigheter redan genom PCI-förordningen. Ytterligare samordningsbefogenheter kan inte ges genom åtgärder som inte kräver lagändring. Därför lämnar Ei inga förslag om detta i denna rapport.

4.7 Datainsamling och datadelning

Kommissionen har rekommenderat att den projektansvarige bör påbörja sin datainsamling så snart som möjligt i förberedelsefasen. För att möjliggöra detta rekommenderas stor tillgänglighet till data från myndigheterna.

I Sverige råder en offentlighetsprincip som innebär att i princip all data som myndigheter råder över är tillgänglig för allmänheten. Det finns även ett omfattande system för att göra dessa uppgifter lättillgängliga. Länsstyrelsen har enligt 6 kap. 20 § MB ett ansvar för att sammanställa data och tillhandahålla denna till både myndigheter och verksamhetsutövare. Offentlighetsprincipen innebär att sådan data är tillgänglig även för den allmänhet som inte är skyldig att ta fram en MKB. Vidare finns det i lagen respektive förordningen om geografisk miljöinformation regler om att myndigheter ska tillhandahålla miljöinformation. En stor mängd sådan information finns tillgänglig på webben.

Kommissionen rekommenderar att ett system för efterhandskontroll införs för att samla in information om beslutade åtgärders genomförande och effektivitet. Kommissionen rekommenderar vidare att en databas ska byggas upp utifrån de insamlade uppgifterna.

Kommissionen noterar att utvärdering i efterhand av processen för tillståndsgivning kan vara användbart för att dra och utbyta lärdomar. Även vägledningsdokument, rådgivning i specifika frågor och andra stödverktyg som publiceras av myndigheterna kan vara användbara.

Ei tillhandahåller information för el- och gasnätföretag i form av handböcker för koncessionsansökan samt information på myndighetens webbplats. Ei ska därutöver inom kort publicera en handbok för PCI-projekt. På andra myndigheters webbplatser finns en mängd handböcker om de olika förfaranden som kan aktualiseras och de dokument som behöver upprättas vid en tillståndsansökan. Myndighets- och domstolspraxis är fritt tillgänglig för allmänheten.

För svensk del är än så länge endast ett fåtal projekt av gemensamt intresse aktuella. Ei bedömer därför att det i nuläget inte är motiverat att införa särskilda system för uppföljning för ett så begränsat antal fall. Ei bedömer vidare att det redan idag finns god tillgång till vägledningsdokument och stödverktyg. Inga ytterligare insatser bedöms behövas i fråga om just PCI.

Ei bedömer att kommissionens rekommendationer om datatillgänglighet är uppfyllda i Sverige. Ei ska i samråd med länsstyrelsen bistå den projektansvarige i sitt arbete med att samla in data. Vad gäller utvärdering i

efterhand ska Ei efter varje övergripande beslut enligt PCI-förordningen genomföra en utvärdering av tillståndsprocessen. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.8 Informationsutbyte mellan medlemsstater

Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna utbyter information med varandra samt samarbetar i fråga om data för regioner i närheten av medlemsstaternas gränser.

Bland annat enligt lagen om geografisk miljöinformation sammanställs miljöinformation i ett svenskt system som är en del av det motsvarande informationssystem som finns i EU. Genom detta sker redan ett utbyte av information. Även om det naturligtvis finns informationssamarbeten inom specifika sektorer, såsom till exempel samarbeten mellan energireglermyndigheter i olika länder, sker sådant utbyte av miljöinformation som avses här normalt sett med ett brett perspektiv. Utbyte av miljöinformation är relevant för verksamhet inom många olika sektorer, och sker därför lämpligen i ett mer övergripande sammanhang.

Ei anser inte att det finns skäl att i detta sammanhang närmare utreda åtgärder för att stärka samarbetet i fråga om miljöinformation. En eventuell sådan översyn bör göras i ett mer övergripande sammanhang med avseende på fler sektorer än energisektorn.

4.9 Kvalitetskontroll

För att säkerställa kvaliteten på den rapport, som den projektansvarige ska lämna in (MKB:n i svensk rätt), föreslår kommissionen att den projektansvarige kan använda externa eller interna experter. Dessutom är det nödvändigt att den behöriga myndigheten kontrollerar denna rapport genom att använda egna interna eller externa experter. Kommissionen föreslår att myndigheter kan använda kvalitetskontrollmekanismer för att kontrollera externa experters kvalifikationer och kunskaper samt deras opartiskhet.

I svensk rätt sker en omfattande remissbehandling av ansökan och den färdiga MKB:n. Yttranden hämtas särskilt in från länsstyrelser och de myndigheter som har särskilda kunskaper om de frågor som berörs. Allmänheten och de särskilt berörda får tillfälle att yttra sig. Genom detta förfarande sker en kvalitetskontroll av ansökan och MKB. De prövande myndigheterna har ett ansvar att utreda ärendet innan beslut fattas.

Ei föreslår inga ytterligare åtgärder för kvalitetskontroll av ansökan. För en så begränsad ärendekategori, som projekt av gemensamt intresse utgör för svensk del, framstår det inte heller som motiverat att införa särskilda rutiner för att kvalitetskontrollera externa experter.

4.10 Natura 2000-bedömning

Kommissionen rekommenderar att allmänheten rådfrågas även i de delar av EU:s miljölagstiftning där det inte finns något formellt krav på offentliga samråd. Till

exempel rekommenderas att allmänheten tillfrågas om eventuell påverkan i Natura 2000-områden, trots att det i EU-rätten inte finns något krav på offentligt samråd i samband med en sådan bedömning.

I svensk rätt finns en mer långtgående samrådsskyldighet än i EU-rätten. De svenska MKB-reglerna gäller i många fall, trots att betydande miljöpåverkan inte ska antas. Detta innebär att samrådskraven kopplas in i ett flertal fall där EU-rätten inte ställer sådana krav. Det kan endast tänkas ett fåtal typer av energiinfrastrukturprojekt där samrådskrav inte aktualiseras i någon av de processer som aktualiseras.

I de fall påverkan på ett Natura 2000-område kan tänkas, ska en bedömning av sådan påverkan göras i samråds- och MKB-processen. Om projektet omfattas av de svenska kraven på samråd och MKB kommer frågan om påverkan på Natura 2000-områden att vara föremål för samrådet.

Kommissionen skriver i sina rekommendationer att Natura 2000-bedömningen inte kan ersättas av ett MKB- eller SEA-förfarande. Natura 2000-bedömningen är en separat process som måste bedrivas särskilt, även om den om möjligt ska integreras med övriga processer. Som framgår i avsnitt 3.6.2 har Natura 2000-bedömningen integrerats i den svenska samrådsprocessen, vare sig samrådet sker enligt 6 kap. 4 § eller 12 kap. 6 § MB, samt i processen för Natura 2000-tillstånd. Dock finns dess särdrag kvar genom de särskilda tillståndsregler för Natura 2000 som finns i 7 kap. MB. Natura 2000-bedömningen har alltså inte ersatts av MKB-processen, utan integrerats i den utan att dess särdrag har gått förlorade.

Ei bedömer att det inte finns skäl att införa mer långtgående krav på samråd angående påverkan på Natura 2000-områden än de som redan följer av den svenska lagstiftningen. Ei bedömer att det är tillräckligt att Natura 2000-områden beaktas under den kartläggning och det utarbetande av en färdplan som Ei ska utföra i ett tidigt stadium i en PCI-process. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.11 Redovisning av climateffekters påverkan på PCI

Kommissionen har även gett vissa rekommendationer om hur klimatförändringarnas inverkan på PCI-projektet och PCI-projektets motståndskraft mot klimatrelaterad påverkan ska beaktas i miljökonsekvensbedömningen.

Det kan konstateras att de svenska MKB-reglerna ställer krav på att PCI-projekts påverkan på klimatet ska beaktas. Genom samrådsreglerna ställs även ett indirekt krav på att samrådet ska beakta sådana effekter. Hur klimatförändringar påverkar PCI-projektet, å andra sidan, är inte i första hand en fråga om projektets miljöpåverkan. Det är snarare en fråga om projektets lämplighet i infrastrukturhänseende. I vissa fall kan projektets motståndskraft mot naturkrafter m.m. vara en fråga om miljömässig säkerhet. Till exempel kan en naturgasledning utgöra en miljörisk om den förläggs i ett område där det är hög risk för jordskred. Denna typ av risker behöver beaktas inom ramen för en miljökonsekvensbedömning.

Ei bedömer att det inte finns anledning att på ett generellt plan ställa mer långtgående krav på att miljökonsekvensbedömningar ska omfatta en bedömning av klimatförändringarnas effekter på projektet, än vad som redan följer av gällande rätt. Att identifiera relevansen av sådana faktorer ingår i det arbete som ska utföras under kartläggningen och utarbetandet av en färdplan.

4.12 Samarbete över nationsgränser

Kommissionen har i sina riktlinjer lämnat några förslag på hur samordningen mellan medlemsstater kan ske. Bland annat föreslår kommissionen att samarbetsorgan mellan medlemsstater upprättas eller att bi- eller multilaterala avtal ingås.

Med hänsyn till den begränsade mängd av projekt av gemensamt intresse som kommer att bli aktuella för Sveriges del, föreslår Ei inte att några sådana system införs för denna kategori av ärenden. Det kan dock finnas skäl att särskilt samordna kontakterna mellan svenska och utländska myndigheter i fråga om projekt av gemensamt intresse. Den behöriga myndigheten ska enligt PCI-förordningens artikel 8.5 samordna sitt förfarande med den behöriga myndigheten i ett annat land, om projektet kräver att beslut fattas även i det landet. Samtidigt är Naturvårdsverket ansvarigt för att involvera det andra landet i en eventuell Esboprocess.

Trots att det finns en ordning för hur Esboprocessen ska inledas, finns det en vinst i att införa särskilda rutiner i fråga om projekt av gemensamt intresse. Eftersom den behöriga myndigheten har en övergripande samordningsroll, kan den behöriga myndigheten lyfta frågan om gränsöverskridande miljöpåverkan redan i ett tidigt stadium. Detta kan ske både tidigt i processen och proaktivt innan processerna ens är igångsatta.

Ei kommer under kartläggningen och utarbetandet av en färdplan i samråd med länsstyrelsen fästa särskilt avseende vid frågan om gränsöverskridande miljöpåverkan. Om en sådan påverkan finns, ska Ei, i den mån som är möjlig och i samråd med länsstyrelsen och Naturvårdsverket, verka för att de eventuella gränsöverskridande processerna enligt Esbokonventionen och PCI-förordningen samordnas.

Ei kommer därutöver att tillsammans med Naturvårdsverket samråda med behöriga myndigheter enligt PCI-förordningen och Esbokonventionen inför framtida projekt av gemensamt intresse som kan få gränsöverskridande miljöpåverkan eller kräva tillstånd i två medlemsstater. Sådant samråd ska inledas så snart Ei får kännedom om ett framtida projekt av gemensamt intresse. Samrådet ska syfta till att på förhand undersöka möjligheterna att samordna processerna för det framtida projektet av gemensamt intresse.

Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

4.13 Regeringens handläggning av projekt av gemensamt intresse

Ovan har ett flertal åtgärder identifierats. I de flesta fall är förutsättningarna givna redan utifrån gällande svensk lag och PCI-förordningen, och Ei har därför identifierat vilka åtgärder som kommer att vidtas när Ei fullgör den behöriga myndighetens uppgifter.

För att underlätta regeringens fullgörande av den behöriga myndighetens uppgifter i de fall dessa inte har delegerats till Ei, ska Ei delge sina rutiner till regeringen.

5 Förkortningar och rättskällor

Esbokkonventionen	Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, SÖ 1992:1
Fågelskyddsdirektivet	Rådets direktiv 2009/147/EC om bevarande av vilda fåglar
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/ EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
Havsmiljödirektivet	Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)
Industriutsläppdirektivet	Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PCI-förordningen	Förordning (EU) nr 347/2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
SEA	Av engelskans Strategic Environment Assessment. Strategisk miljöbedömning. I svensk rätt används vanligen begreppet miljöbedömning av planer och program.
SEA-direktivet	Rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
Seveso II-direktivet	Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår
Seveso III-direktivet	Direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändringar och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG

Svenska författningar

Ellagen (1997:857)

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB-förordningen)

Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön
(vattenförvaltningsförordningen)

Förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska
energiinfrastrukturer

Havsmiljöförordningen (2010:1341)

Lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga
kemikalieolyckor

Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Miljöbalken (1998:808)

Naturgaslagen (2005:403)

Plan- och bygglagen (2010:900)

6 Källor och litteratur

Litteratur

Bengtsson, Bertil; Bjällås, Ulf; Rubensson, Stefan; Strömberg, Rolf. Miljöbalken, en kommentar. Del I. Supplement 5 maj 2006. Norstedts Juridik AB. I texten kallad MB-kommentaren.

Ei, Projekt av gemensamt intresse (Ei R2013:11)

Europeiska kommissionen. Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs). 2013. I texten kallad kommissionens riktlinjer.

Naturvårdsverket, Vägledning om tillämpning av MKN och ÅP för vatten inom tillsynsarbetet, 2011-04-29

Förarbeten

Prop. 1997/98:45

prop. 1998/99:64

Rättsfall

NJA 2009 s. 321

MÖD 2002:15

MÖD 2002:39

MÖD 2003:27

MÖD 2003:95

Bilaga: Relevanta direktiv m.m.

MKB-direktivet

MKB-direktivet⁷² syftar till att säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. Enligt MKB-direktivet måste en miljökonsekvensbedömning göras innan tillstånd för att bedriva verksamheten kan ges.

MKB-direktivet innehåller sex bilagor. I bilaga I redovisas de projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där en miljökonsekvensbedömning är obligatorisk. I bilaga I redovisas följande infrastrukturprojekt inom energi:

- rörledningar med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km för transport av gas, olja eller kemikalier och för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, samt
- anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km.

I bilaga II finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om ett projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning. Vid en sådan bedömning måste de urvalskriterier som finns i bilaga III beaktas. I bilaga II redovisas följande infrastrukturprojekt inom energi:

- anläggningar för transport av gas, ånga och hetvatten; överföring av elektrisk energi med luftledningar, samt
- anläggning av rörledningar för gas och olja samt rörledningar för transport av CO₂-strömmar för geologisk lagring.

För de projekt som blir föremål för en miljökonsekvensbedömning ställer MKB-direktivet krav på att exploitören lämnar in uppgifter till berörda myndigheter. De uppgifter som bland annat efterfrågas är en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploitören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna, en beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till, en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och – om möjligt – motverka mer betydande skadliga verkningar på miljön etc. Vilka uppgifter som ska redovisas återfinns i bilaga IV till MKB-direktivet.

Enligt MKB-direktivet ska de myndigheter, som på grund av sitt särskilda miljöansvar blir berörda av ett projekt, ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter

⁷² Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

som lämnas av exploatören och över tillståndsansökan. Även berörd allmänhet ska ges möjlighet att få yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsansökan. Den berörda allmänheten ska ha möjlighet att yttra sig i ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Vid tillståndsgivningen ska hänsyn tas till resultaten av samråden .

MKB-direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat.⁷³ Enligt MKB-direktivet ska den berörda myndigheten, på vars territorium ett projekt är tänkt att genomföras, skyndsamt och senast när den informerar den egna allmänheten även informera den berörda medlemsstaten. Den berörda medlemsstaten ges därefter möjlighet att fatta ett beslut om den vill delta och yttra sig i de kommande processerna på miljöområdet. Denna artikel innehåller i princip likvärdiga regler som Esbokonventionen (se nedan) och genom att genomföra en Esbokprocess har man också uppfyllt direktivets krav i detta avseende.

MKB-direktivet kräver vidare att allmänheten ska underrättas om innehållet i en MKB och om hur man kan yttra sig över denna.⁷⁴

SEA-direktivet

SEA-direktivet⁷⁵, där SEA står för Strategic Environmental Assessment (engelska för strategisk miljöbedömning), syftar till att säkerställa att miljööverväganden integreras vid utarbetande och antagande av vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

I direktivet avses de planer och program, samt ändringar av dem, som utarbetas och antas av en myndighet eller som utarbetas för att sedan antas genom ett lagstiftningsförslag. Det ska vara fråga om planer och program som krävs enligt lag eller i annan författning.

I SEA-direktivet anges vilka planer och program som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där en miljöbedömning ska genomföras. SEA-direktivet innehåller vidare bestämmelser om att medlemsstaterna ska avgöra om även andra planer och program kan tänkas medföra betydande miljöpåverkan. Kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande återfinns i bilaga II till direktivet.⁷⁶

Enligt SEA-direktivet ska en miljöbedömning göras under tiden som en plan eller ett program förbereds och antas eller överlämnas för lagstiftning.⁷⁷ Vid en miljöbedömning ska en miljörapport tas fram. Miljörapporten ska innehålla den miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra samt identifiera, beskriva och utvärdera rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. De uppgifter som ska finnas med i miljörapporten finns i bilaga I till direktivet. Den som upprättar

⁷³ Artikel 7

⁷⁴ Artikel 6.2

⁷⁵ Rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

⁷⁶ Artikel 3

⁷⁷ Artikel 4.1

miljörapporten ska samråda med andra myndigheter i frågor om rapportens omfattning och detaljeringsgrad.⁷⁸

I direktivet finns det bestämmelser om att samråd ska ske med myndigheter och allmänheten när miljörapporten och ett utkast till plan eller program är klara. Miljörapporten och utkastet till plan eller program ska göras tillgängliga för berörda myndigheter och berörd allmänhet. Dessa ska på ett tidigt stadium ges rimlig tid att yttra sig innan planen eller programmet antas eller överlämnas för lagstiftning.⁷⁹

SEA-direktivet innehåller också bestämmelser för vad som gäller när ett genomförande av en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat. Enligt bestämmelserna ska medlemsstaten på vars territorium planen eller programmet utarbetas skicka en kopia av miljörapporten och utkastet till plan eller program till berörd medlemsstat. Detta ska göras innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för lagstiftning. Den berörda medlemsstaten ges därefter möjlighet att fatta ett beslut huruvida den vill delta i samråd.⁸⁰

Direktiven om Natura 2000

Habitatdirektivet⁸¹ syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter inom EU:s medlemsstater.

Enligt habitatdirektivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk inrättas under beteckningen Natura 2000. Alla medlemsstater ska utse områden (Natura 2000-områden) som behövs för att särskilt listade arter och livsmiljöer som är ovanliga eller hotade i ett EU-perspektiv ska kunna finnas kvar inom EU. Bilaga 1 och 2 till direktivet innehåller de livsmiljöer och arter som bör skyddas. Habitatdirektivet innehåller också bestämmelser om att Natura 2000 ska omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med fågelskyddsdirektivet^{82, 83}

Enligt habitatdirektivet ska en konsekvensbedömning göras för alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt. De nationella myndigheterna får endast 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 tagit del av allmänhetens åsikter.⁸⁴

Habitatdirektivet innehåller även en möjlighet att genomföra planer och projekt trots att en konsekvensbedömning har visat att ett sådant genomförande kan komma att skada det berörda området (Natura 2000). Förutsättningarna för ett

⁷⁸ Artikel 5

⁷⁹ Artikel 6

⁸⁰ Artikel 8

⁸¹ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

⁸² Rådets direktiv 2009/147/EC om bevarande av vilda fåglar

⁸³ Artikel 3

⁸⁴ Artikel 6.3

genomförande är enligt ordalydelsen att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och att det saknas alternativa lösningar. För att kunna använda sig av undantagsmöjligheten måste medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att det berörda området totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten ska också informera kommissionen om de kompensationsåtgärder som medlemsstaten har vidtagit. Notera att avseende projekt av gemensamt intresse är kravet på väsentligt allmänintresse uppfyllt genom artikel 7.8 i PCI-förordningen, förutsatt att övriga krav i habitatdirektivet är uppfyllda.⁸⁵

I habitatdirektivet anges det också att om ett område innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller har betydelsefulla konsekvenser för miljön. Under förutsättning att det finns ett yttrande från kommissionen får även andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse beaktas för att tillåta undantag från bestämmelserna från direktivets skydd.⁸⁶

Det finns inga formella regler i direktivet för hur bedömningen av ett projekts påverkan på ett Natura 2000-område (nedan kallad Natura 2000-bedömning) ska göras, eller av vem.

De vattenrättsliga direktiven

Ramdirektivet för vatten

I syfte att skydda och förbättra vattenområden inom EU och hindra ytterligare försämringar samt främja en hållbar vattenanvändning genomfördes ramdirektivet för vatten⁸⁷. Direktivet syftar till att genom långsiktiga och omfattande målsättningar och åtgärder säkerställa en god vattenkvalitet inom samtliga medlemsstater. Som en del i detta arbete ska varje medlemsstat dela in vattenområden efter deras geografiska sammanhang i avrinningsområden och utse en ansvarig myndighet för varje sådant område. Medlemsstaten ska sedan analysera varje avrinningsområdes karakteristika och upprätta en miljökonsekvensanalys där en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnet och grundvattnet genomförs. Man ska även utföra en ekonomisk analys av vattenanvändningen i avrinningsområdeet. Dessa analyser ska vara genomförda senast fyra år efter direktivets ikraftträdande och det ska sedan uppdateras nio år efter det och sedan var sjätte år.⁸⁸

Med utgångspunkt i resultaten av dessa analyser ska varje medlemsstat upprätta särskilda åtgärdsprogram för varje avrinningsområde. Dessa åtgärdsprogram ska syfta till att genomföra de skydds- och förbättringsåtgärder som krävs enligt artikel 4 i direktivet och som närmare specificeras där. Åtgärdsprogrammet ska bland annat innefatta vissa åtgärder som ska betecknas som grundläggande och

⁸⁵ Artikel 6.4

⁸⁶ Artikel 6.4

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

⁸⁸ Se artikel 1, 3 och 4

därmed vara minimikrav som ska uppfyllas. Bland dessa innefattas utsläppsregleringar, bestämmande av relevanta gränsvärden för utsläpp från punktkällor och genomförande av all annan relevant EU-lagstiftning för att fullgöra ramdirektivet för vatten. I åtgärdsprogrammet ska detta planeras vara gjort senast tolv år efter tidpunkten för direktivets ikraftträdande. Därvid ska beaktas att om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm ställer strängare krav, än de som ställs genom relevanta gränsvärdesbestämningar i respektive fall, så ska de nationella och lokala gränsvärdena fastställas till den strängare nivån.⁸⁹

För varje avrinningsområde som i sin helhet återfinns på respektive medlemsstats territorium ska den medlemsstaten utarbeta en förvaltningsplan. Dessa ska offentliggöras senast nio år efter direktivets ikraftträdande och därefter uppdateras var sjätte år. Där ska sammanfattas mänsklig påverkan av betydande art på ytvattnets och grundvattnets status samt var man befinner sig enligt åtgärdsprogrammet och i genomförandet av relevant gemenskapslagstiftning. Till detta ska kopplas en tydlig redogörelse för vilken lagstiftning och reglering man har genomfört på de olika områdena. Vid varje uppdatering av planen ska det även redovisas varför man inte nått vissa miljömål.⁹⁰

Vid genomförandet av direktivet ska aktiv medverkan från samtligt berörda parter uppmuntras, särskilt vad det gäller utarbetandet och översynen av förvaltningsplanerna. Medlemsstaterna ska bland annat för varje avrinningsområde offentliggöra information om arbetsplanen för utarbetandet av förvaltningsplanen och tillsammans med detta senast tre år innan början av planen också offentliggöra information kring vilka samråd som ska genomföras. Senast två år innan ska en interimsoversikt presenteras och senast ett år innan ska det offentliggöras kopior av det utarbetade utkastet till förvaltningsplanen. Allt material ska hållas tillgängligt för skriftliga kommentarer i minst sex månader.

Under vissa förutsättningar gör sig medlemsstaterna inte skyldiga till överträdelse av direktivet, även om vattenstatusen inte förbättras eller den i vissa fall rent av försämras. Bland annat krävs då att skälen för ändringarna särskilt anges och förklaras i förvaltningsplanen. Det krävs också att skälen för ändringen eller modifieringen är ett allmänintresse av större vikt eller att nyttan av modifieringarna väger minst lika tungt som vissa särskilt angivna miljömål.⁹¹

Havsmiljödirektivet

Havsmiljödirektivet⁹² är till stora delar likt ramdirektivet för vatten. I detta direktiv delas marina vatten upp i regioner. För svensk del finns regionerna Östersjön och Nordsjön.⁹³ Medlemsstaterna ska utarbeta en marin strategi för respektive region.⁹⁴ För varje berörd region ska medlemsstaterna utse en eller flera behöriga myndigheter.⁹⁵

⁸⁹ Se artikel 10 och 11

⁹⁰ Se artikel 13 och bilaga 7 till direktivet

⁹¹ Artikel 4.7

⁹² Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)

⁹³ Artikel 4

⁹⁴ Artikel 5.1

⁹⁵ Artikel 7.1

Medlemsstaterna ska göra en inledande bedömning av sina marina vatten. Denna bedömning ska inkludera några särskilt angivna delar: en analys av grundläggande egenskaper och förhållanden och aktuellt miljötillstånd i dessa vatten; en analys av de viktigaste faktorer som påverkar miljötillståndet i dessa vatten, inklusive mänskliga aktiviteter; en ekonomisk och social analys av utnyttjandet av dessa vatten och de kostnader som förstörelsen av den marina miljön för med sig.⁹⁶

Utifrån den inledande bedömningen ska medlemsstaterna utföra ett antal särskilda aktiviteter. De ska:

- fastställa ett antal förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus i de marina vattnen⁹⁷,
- fastställa en allsidig uppsättning miljömål och tillhörande indikatorer för sina marina vatten som vägledning för de framsteg som ska uppnås beträffande en god miljöstatus i den marina miljön⁹⁸, samt
- fastställa och genomföra samordnade övervakningsprogram för löpande bedömning av miljötillståndet i sina marina vatten⁹⁹.

Utifrån den inledande bedömningen och de miljömål som medlemsstaterna har tagit fram, ska de ta fram ett åtgärdsprogram för varje region eller delregion. Åtgärdsprogrammet ska identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus. Åtgärdsprogrammet ska vara operativt senast ett år efter att det fastställts.¹⁰⁰

En medlemsstat får under vissa förutsättningar identifiera fall inom sina marina vatten där miljömålen eller god miljöstatus inte kan uppnås i alla avseenden genom åtgärder som vidtas av den medlemsstaten. Detta gäller bland annat när det är fråga om förändringar eller modifieringar av de marina vattens fysiska förhållanden till följd av åtgärder som vidtas på grund av ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan, inbegripet all gränsöverskridande inverkan. Den berörda medlemsstaten ska då bland annat klart ange sådana fall i sitt åtgärdsprogram och motivera sin ståndpunkt för kommissionen.¹⁰¹

Sevesodirektiven

Seveso II-direktivet¹⁰² syftar just till att förhindra allvarliga olyckor där farliga ämnen ingår och att begränsa följderna av dem för människor och miljö, så att höga skydds nivåer kan säkerställas konsekvent och effektivt i hela EU. Direktiven kan bland annat vara relevanta för vissa naturgasanläggningar.

⁹⁶ Artikel 8

⁹⁷ Artikel 9

⁹⁸ Artikel 10

⁹⁹ Artikel 11

¹⁰⁰ Artikel 13

¹⁰¹ Artikel 14

¹⁰² Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår

Seveso II-direktivet vänder sig till verksamheter där det förekommer farliga ämnen och där dessa överskrider direktivets tröskelvärden. Med verksamhet avses hela det område som ingår i en verksamhetsutövers ledning, där farliga ämnen finns vid en eller flera anläggningar, inklusive gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer.

Seveso II-direktivet innehåller ett antal skyldigheter för berörda verksamhetsutövare. Ny verksamhet ska bland annat inom en rimlig tid innan byggnadsarbetena påbörjas eller verksamheten tas i drift anmälas till berörd myndighet. Verksamhetsutövare är också skyldiga att upprätta ett dokument innehållande företagets säkerhetspolicy. Målet med ett sådant dokument är att säkerställa en hög skydds nivå för människor och miljö genom lämpliga åtgärder, rutiner och driftsystem. Verksamhetsutövare vid verksamheter inom högre kravnivå är vidare skyldig att ta fram och lämna en säkerhetsrapport som bland annat ska visa att faror för allvarliga olyckshandelser har identifierats och att nödvändiga åtgärder har vidtagits för att förebygga dem, utarbeta en intern plan för räddningsinsatser som ska vidtas inom verksamheten samt lämna sådan information som krävs för att behöriga myndigheter ska kunna upprätta externa planer för räddningsinsatser.

I december 2010 lämnade kommissionen förslag till en revidering av Seveso II-direktivet och den 4 juli 2012 antogs Seveso III-direktivet¹⁰³. Seveso III-direktivet trädde i kraft den 13 augusti 2012 och enligt direktivet ska Seveso II-direktivet upphöra att gälla den 1 juni 2015.

Revideringen har inneburit bland annat att klassificeringssystemet för farliga ämnen har anpassats till CLP-förordningen¹⁰⁴. Vidare innehåller direktivet nya eller ändrade bestämmelser om bland annat information till allmänheten, offentligt samråd, tillsyn m.m.

Esbokonventionen

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang¹⁰⁵ (Esbokonventionen) är en överenskommelse som reglerar hur allmänhet och myndigheter i det utsatta landet ska kunna delta i förfarandet kring miljökonsekvensbedömningen, hur de får tillgång till och kan lämna synpunkter på den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen samt hur dessa synpunkter ska beaktas i beslutet. Esbokonventionen omfattar ett stort antal typer av aktiviteter som alltid ska anses kunna medföra gränsöverskridande konsekvenser, exempelvis kraftledning på minst 220 kV och med en längd av mer än 15 km. Även andra verksamheter än de som räknas upp i konventionen kan i en bedömning från fall till fall anses medföra betydande gränsöverskridande konsekvenser.

¹⁰³ Direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändringar och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG

¹⁰⁴ Förordning 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006

¹⁰⁵ SÖ 1992:1

