



Miljödepartementet

Svar på formell underrättelse om efterlevnad av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (KOM:s ref. SG-Grefte (2019) D/14908, ärendenummer 2019/2222)

Europeiska kommissionen har i en formell underrättelse som inkom den 11 oktober 2019 anfört att Sverige har underlåtit att korrekt införliva vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess ändrade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (i det följande kallat MKB-direktivet). Underrättelsen gäller artiklarna 1.2, 2.1, 3.2, 4.1–4.6, 5.1–5.3, 6.1–6.3, 6.6, 8, 8a, 9, 9a, 10 och 11 samt punkterna 1–13, 15–16 och 22–24 i bilaga 1, bilaga 2, punkt 1 i bilaga 2.A och punkterna 1, 5, 7 och 8 i bilaga 4 till MKB-direktivet.

Sammanfattningsvis anser regeringen att Sverige i huvudsak har genomfört direktivet på ett korrekt och fullständigt sätt när det gäller de krav i artiklarna och bilagorna som tas upp i den formella underrättelsen. Oaktat detta har regeringen vid den genomgång av det svenska införlivandet av direktivets bestämmelser som föranletts av kommissionens frågor i den formella underrättelsen uppmärksammat ett antal bestämmelser i direktivet som inte kommit till tydligt uttryck vid införlivandet. I ljuset av detta finns det ett

behov av att se över införlivandet och förtydliga och förbättra det på att antal punkter.

Det finns även ett antal artiklar och bestämmelser i bilagor till direktivet där en översiktlig analys synes innebära ett förändringsbehov, men den svenska regeringen närmare behöver analysera införlivandet för att kunna ta ställning i frågan, se närmare avsnitt 3.1, 5.5, 9.2, 13.1.3, 13.2.2. Det gäller även

- punkterna 1, 5, 9, 10, 11, 15, i bilaga 1 till MKB-direktivet (se bilaga 1 till svaret), och
- punkterna 1a, 1b, 1d, 2a, 3b, 3d, 4b, 4d, 4j, 6a, 6b, 7b, 7e, 7g, 7h, 7i, 8d, 10e, 10j, 11b, 11d, 11e, 11h och 11i, i bilaga 1 till MKB-direktivet (se bilaga 2 till svaret).

Arbetet med översynen har redan påbörjats inom Regeringskansliet. Det är dock ännu inte klart vilka ändringar som kan komma att behövas. Den svenska regeringen kommer att återkomma med en närmare tidplan för arbetet inom tre månader.

Vad gäller artikel 9.2 första stycket i MKB-direktivet har den svenska regeringen uppmärksammat att det saknas en uttryckligt utpekad myndighet som svarar för gränsöverskridande information om beslutet. Regeringen kommer därför att komplettera genomförandet i 21 § miljöbedömningsförordningen (2017:900) med en hänvisning till 6 kap. 18 och 45 §§ miljöbalken. Vidare kommer Naturvårdsverkets ansvar att fullgöra de uppgifter som följer av artikel 9.2 andra stycket i MKB-direktivet att tydliggöras genom ett tillägg i 24 § 5 miljöbedömningsförordningen. Dessa förordningsändringar planeras att beslutas i slutet av februari 2020, för att sedan träda i kraft den 1 april 2020 (se avsnitt 2.5).

I det följande framgår Sveriges svar på den formella underrättelsen. Av innehållsförteckningen framgår att svaret i huvudsak följer samma ordning som i den formella underrättelsen. Inledningsvis lämnas i svaret en redogörelse för det svenska regelverket som genomför MKB-direktivet. Vad gäller bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet redogörs i avsnitt 14 i svaret för den generella kritik som kommissionen riktat mot genomförandet av bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet. En närmare förklaring till de frågor som kommission-

en har ställt angående genomförandet av vissa projekt i specifika punkter i bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet återfinns i *bilagorna 1 och 2* till svaret.

Innehållsförteckning

1. Genomförandet av MKB-direktivet	6
1.1 Bestämmelserna om miljöbedömning.....	7
1.1.1 Verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på specifik miljöbedömning.....	8
1.1.2 Verksamheter och åtgärder för vilka frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord på förhand.....	9
1.1.3 Verksamheter och åtgärder för vilka frågan om betydande miljöpåverkan behöver undersökas	9
1.1.4 Den specifika miljöbedömningen – avgränsningssamråd	10
1.1.5 Den specifika miljöbedömningen – förfarandet vid prövningsmyndigheten	11
1.2 Den svenska konstruktionen för tillståndsplikt enligt miljöbalken	12
1.2.1 Förhållandet mellan projektkategorierna i bilaga 1 och 2 i MKB-direktivet och verksamhetsbeskrivningarna i miljöprövningsförordningen	14
1.3 Myndigheters handläggning av ärenden.....	15
2. Artikel 1, Definitioner	15
2.1 Projekt, artikel 1.2 a.....	16
2.2 Exploatör, artikel 1.2 b	17
2.3 Tillstånd, artikel 1.2 c.....	18
2.4 Allmänhet, artikel 1.2 d.....	19
2.5 Berörd allmänhet, artikel 1.2 e.....	20
2.6 Miljökonsekvensbedömning, artikel 1.2 g ii, iii, iv och v.....	22
3. Artikel 2, Krav på verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan	25
3.1 Den svenska anmälningsplikten	25
3.2 Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken	26
4. Artikel 3, Direkta och indirekta effekter av ett projekt	28

4.1 Projektets känslighet för allvarliga olyckor och/eller katastrofer, artikel 3.2 och punkt 8 i bilaga 4.....	28
---	----

5. Artikel 4, Verksamheter som ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning 29

5.1 Verksamheter och åtgärder för vilka kravet på att göra en specifik miljöbedömning är obligatoriskt, artikel 4.1 och bilaga 1	30
5.2 Verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på undersökning (behovsbedömning), artikel 4.2, del av 4.3 och bilaga 2.....	31
5.3 Utpekandet av ansvarig myndighet att meddela beslut om betydande miljöpåverkan, del av artikel 4.3 och del av 4.5	32
5.4 Undersökning (behovsbedömning) enligt sektorslagarna och information inför beslut om betydande miljöpåverkan, artikel 4.4	34
5.5 Vad beslutet om betydande miljöpåverkan ska grundas på, artikel 4.5 ...	35
5.6 Handläggningstid för beslutet i fråga om betydande miljöpåverkan, artikel 4.6.....	37

6. Artikel 5, miljökonsekvensbeskrivningen..... 39

6.1 Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, artikel 5.1 f och bilaga 4.....	39
6.1.1 Information om projektets karakteristika, bilaga 4 punkt 1 b och bilaga 2a punkt 1	39
6.1.2 Uppgifter om vad som karakteriserar projektet, bilaga 4 punkt 1 c	40
6.1.3 Uppgifter om restprodukter och utsläpp från verksamheten, bilaga 4 punkt 1 d.....	42
6.1.4 Hållbar tillgång till naturresurser, bilaga 4 punkt 5 b	43
6.1.5 Områdets specifika förutsättningar, bilaga 4 punkt 5 e	45
6.1.6 Sekundära och gränsöverskridande effekter, bilaga 4 punkt 5 sista stycket.....	46
6.1.7 Beskrivning av skyddsåtgärder och dess effekt, bilaga 4 punkt 7	47
6.2 Den behöriga myndighetens yttrande, artikel 5.1 andra stycket och 5.2 andra stycket.....	48
6.3 Samråds skyldigheten mellan berörda myndigheter, artikel 5.2 första stycket sista meningen.....	49
6.4 Myndighetens informationsskyldighet, artikel 5.3 c	50

7. Artikel 6, Allmänhetens och myndigheters deltagande 51

7.1 Bestämmelser om samrådsförfarandet, artikel 6.1 sista meningen och 6.6 b.....	51
7.1.1 Samrådsförfarandet i sektorslagstiftningen	52

7.1.2 Samrådsförfarandet i väglagen och lag om byggande av järnväg	52
7.1.3 Samrådsförfarandet i plan- och bygglagen	55
7.2 Information om beslutsprocessen till den berörda allmänheten, artikel 6.2	56
7.3 Elektronisk information till allmänheten, artikel 6.2	58
7.4 Information som ligger till grund för beslutet, artikel 6.3 c	59
8. Artikel 8, Beaktande av samrådsresultatet.....	61
9. Artikel 8a, Tillståndets innehåll.....	62
9.1 Tillståndets innehåll, artikel 1.2 g iv och v, 8a.1a.....	62
9.2 Krav på redovisning av projektets särdrag och kontrollåtgärder, artikel 8a.1 b och 8a.4	63
9.3 Motivering av avslagsbeslut, artikel 8a.2	66
9.4 Fastställande av tidsramar för beslut m.m., artikel 8a.5 och 8a.6	67
10. Artikel 9, information om meddelande av tillstånd m.m.	68
11. Artikel 9a, objektivitetskrav hos den ansvariga myndigheten	70
11.1 Trafikverkets roll som både exploitör och ansvarig myndighet	71
11.2 Kommunens roll som både exploitör och ansvarig myndighet.....	71
12. Artikel 10, begränsningar för de ansvariga myndigheterna i fråga om affärs- och industrihemligheter m.m.	72
13. Artikel 11, rätten att överklaga beslut.....	73
13.1 Artikel 11.1, 11.2, 11.3, 11.4 och 11.5, den berörda allmänhetens rätt att klaga.....	73
13.1.1 Artikel 11.1, särskilt om miljöbalken.....	74
13.1.2 Artikel 11.1, särskilt om plan- och bygglagen	76
13.1.3 Artikel 11.2, särskilt om överklagande av icke-beslut	79
13.1.4 Artikel 11.1, särskilt om prövning av beslut som fattats av mark- och miljödomstol i första instans	80
13.1.5 Artikel 11.1 och 11.4, särskilt om administrativa och processuella regler om överklagandeinstansens prövning.....	82
13.1.6 Artikel 11.5, information till allmänheten om hur beslut kan överklagas	83
13.2 Artikel 11.3, icke-statliga organisationers rätt att klaga.....	85
13.2.1 Artikel 11.3, särskilt om miljöbalken.....	86

13.2.2 Artikel 11.3, särskilt om plan- och bygglagen	89
14. Bilaga 1 och 2 till direktivet.....	90
14.1 Behovsbedömning av verksamheter som inte omfattas av obligatorisk miljöbedömning.....	91
14.1.1 Undersökning i fråga om miljöfarliga verksamheter.....	91
14.1.2 Undersökning i fråga om vattenverksamheter.....	92
14.1.3 Undersökning i fråga om verksamheter som regleras i sektorslag.....	93
14.2 Införandet av begränsningar/villkor för behovsbedömning	93
14.3 Generellt angående prövningen enligt plan- och bygglagen	95
Avslutande kommentarer	96

1. Genomförandet av MKB-direktivet

Ett direktiv är bindande för alla medlemsstater vad gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt dem att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Att formen och tillvägagångssättet för genomförandet överläts åt medlemsstaterna beror på att dessas suveränitet och beslutskompetens, och i synnerhet de nationella parlamentens ställning, så långt som möjligt ska respekteras. Därigenom tillförsäkras också medlemsstaterna rätten att tillämpa den lagstiftningsteknik som är bäst lämpad för att säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan.

Enligt EU-domstolens fasta praxis kräver inte genomförandet av direktiv i nationell rätt att direktivets bestämmelser återges ordagrant i en uttrycklig lagregel. Det kan vara tillräckligt, beroende på direktivets innehåll, att det finns en rättslig ram som faktiskt garanterar att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Om direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda ska dessa få kännedom om sina rättigheter och i förekommande fall ha en möjlighet att göra dem gällande i nationella domstolar.

En viktig utgångspunkt vid införlivandet av MKB-direktivet i svensk rätt har varit att bygga vidare på befintlig lagstiftning och inarbetade begrepp. Det har i Sverige sedan länge funnits en väl inarbetad systematik och terminologi som i sak överensstämmer med MKB-direktivet. Det svenska genomföran-

det av direktivet har skett på ett sätt som innebär att regleringen inte i alla delar innehåller exakt samma formuleringar som i direktivet.

MKB-direktivet har huvudsakligen genomförts med 6 kap. miljöbalken, *bilaga Bilaga 3* till svaret, miljöbedömningsförordningen (2017:966), *bilaga 4* till svaret, miljöprövningsförordningen (2013:251), *bilaga Bilaga 5* till svaret, och en rad sektorslagar, se *bilagorna 6–16* till detta svar. I 6 kap. miljöbalken och i miljöbedömningsförordningen genomförs även stora delar av det s.k. SMB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan). Miljöbedömningen av planer och program benämns i det svenska regelverket som ”strategisk miljöbedömning” medan miljöbedömningen för verksamheter och åtgärder benämns ”specifik miljöbedömning”.

1.1 Bestämmelserna om miljöbedömning

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om såväl strategiska som specifika miljöbedömningar. Det finns i kapitlet gemensamma bestämmelser för dessa två typer av miljöbedömningar i fråga om syfte och i fråga om definitionen av ordet miljöeffekt. I övrigt gäller särskilda regler för de två typerna av miljöbedömningar. Eftersom tillämpningen av bestämmelserna om strategisk miljöbedömning ofta sker innan den specifika miljöbedömningen är bestämmelserna om strategiska miljöbedömningar placerade först i kapitlet. Bestämmelser som gäller för den strategiska miljöbedömningen finns i 6 kap. 1–19 §§ miljöbalken. Bestämmelser som gäller för den specifika miljöbedömningen finns i 6 kap. 1–2 §§ och 20–45 §§ samt 47 § miljöbalken.

Syftet med en miljöbedömning är enligt 6 kap. 1 § miljöbalken att integrera miljöaspekter i planering och beslutsfattande så att en hållbar utveckling främjas. En hållbar utveckling innebär enligt 1 kap. 1 § miljöbalken att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Syftesbestämmelsen i 6 kap. miljöbalken gäller även när miljöbedömningar ska göras i samband med prövning enligt någon av berörda sektorslagarna i den utsträckning de innehåller en hänvisning till 6 kap. miljöbalken, se prop. 2016/17:200 Miljöbedömningar sid. 152.

Under avsnitten nedan, avsnitt 1.1.1 –1.1.5 , finns en närmare redogörelse för de olika stegen i miljöbedömningen

1.1.1 Verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på specifik miljöbedömning

En specifik miljöbedömning ska enligt 6 kap. 20 § 2 miljöbalken göras för verksamheter eller åtgärder som är tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av de bestämmelserna, dvs. miljöprövningsförordningen. Av nyss nämnda bestämmelse framgår att en specifik miljöbedömning även ska göras för en verksamhet som ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. En förutsättning i dessa fall för att kraven på att göra en specifik miljöbedömning ska vara tillämpliga är dock att den aktuella verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vidare ska alltid en specifik miljöbedömning göras i enlighet med 6 kap. 20 § 1 miljöbalken även för verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på tillstånd enligt bestämmelsen i 7 kap. 28 a § miljöbalken som genomför bestämmelser i art- och habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar).

Prövning av vissa verksamheter som träffas av MKB-direktivet sker enligt bestämmelser i specifik sektorslagstiftning. Det handlar om lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, *bilaga Bilaga 6* till svaret, väglagen (1971:948), *bilaga 7* till svaret, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, *bilaga 8* till svaret, ellagen (1997:857), *bilaga 9* till svaret, lagen (1978:160) om vissa rörledningar, *bilaga 10* till svaret, lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, *bilaga 11* till svaret, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, *bilaga Bilaga 12* till svaret, minerallagen (1991:45), *bilaga Bilaga 13* till svaret, lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, *bilaga Bilaga 14* till svaret, naturgaslagen (2005:403), *bilaga 15* till svaret, och plan- och bygglagen (2010:900), *bilaga 16* till svaret.

För verksamheter som prövas enligt någon av sektorslagarna regleras förutsättningarna för när en specifik miljöbedömning ska göras i respektive sektorslag genom att det i sektorslagen finns en hänvisning till bestämmelser i 6 kap. miljöbalken, se t.ex. 4 § tredje stycket lagen om vissa rörledningar. För vägar och järnvägar och vissa verksamheter som regleras i plan- och bygglagen ser regleringen däremot annorlunda ut. I väglagen, lagen om byggande av järnväg och plan- och bygglagen har genomförandet av MKB-direktivets krav gjorts direkt i respektive lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar, medan direktivets krav i andra lagar har införlivats genom hänvisningar till bestämmelser i 6 kap. miljöbalken, se t.ex. 16 § väglagen i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll.

1.1.2 Verksamheter och åtgärder för vilka frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord på förhand

Vissa verksamheter, däribland de som omfattas av MKB-direktivets bilaga 1, ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan och därmed är det obligatoriskt att göra en specifik miljöbedömning. Vilka dessa är framgår av 6 § miljöbedömningsförordningen. Denna lista över verksamheter hänför sig till såväl verksamheter som omfattas av krav på tillstånd enligt miljöbalken som till verksamheter som prövas enligt någon av sektorslagarna, se t.ex. 6 § första stycket 8 miljöbedömningsförordningen. En specifik miljöbedömning är obligatorisk enligt 6 kap. 23 § miljöbalken även i andra fall. Det gäller dels när den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden anser att en betydande miljöpåverkan kan antas, dels när en tillsynsmyndighet har förelagt den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden att ansöka om ett tillstånd.

1.1.3 Verksamheter och åtgärder för vilka frågan om betydande miljöpåverkan behöver undersökas

För alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som omfattas av 9 kap., 11 kap. eller 17 kap. miljöbalken och som inte omfattas av ett obligatoriskt krav på specifik miljöbedömning, ska en undersökning och bedömning i det enskilda fallet av om ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan göras enligt 6 kap. 23 § miljöbalken. Detsamma gäller för verksamheter som prövas enligt någon av sektorslagarna, se t.ex. 4 § tredje stycket 1 och 2 i lagen om vissa rörledningar.

Undersökningen regleras i 6 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken. Den innebär att ett s.k. undersökningssamråd ska genomföras. Inför samrådet ska verksamhetsutövaren ta fram ett samrådsunderlag. Verksamhetsutövaren ska samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden. Samrådet ska handla om frågan om betydande miljöpåverkan och om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

Efter samrådet ska verksamhetsutövaren lämna samrådsunderlaget till länsstyrelsen. Länsstyrelsen är den myndighet som ansvarar för att avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen avgör frågan i ett särskilt beslut, enligt 6 kap. 26 § miljöbalken och 14 § miljöbedömningsförordningen. Om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren göra en specifik miljöbedömning.

1.1.4 Den specifika miljöbedömningen – avgränsningssamråd

Vad den specifika miljöbedömningen innebär regleras i 6 kap. 28 § miljöbalken. Den innebär bl.a. att verksamhetsutövaren ska samråda om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas (avgränsningssamråd) och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Den innebär också att allmänheten, myndigheter och särskilt berörda får lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen och att den specifika miljöbedömningen slutförs av den som tillståndsprövar verksamheten eller åtgärden.

Avgränsningssamrådet ska genomföras i så god tid att det ger utrymme för ett meningsfullt samråd innan verksamhetsutövaren utformar miljökonsekvensbeskrivningen och den slutliga tillståndsansökan, se 6 kap. 31 § miljöbalken. Under avgränsningssamrådet ska verksamhetsutövaren enligt 6 kap. 30 § miljöbalken samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden. Samrådet ska enligt 6 kap. 29 § miljöbalken handla om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning, de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Om verksamheten

eller åtgärden omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av en allvarlig kemikalieolycka, *bilaga 17* till svaret, ska samrådet även handla om hur allvarliga olyckor och eventuella följder av en sådan olycka kan begränsas.

Under avgränsningssamrådet ska länsstyrelsen, enligt 6 kap. 32 § miljöbalken, verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Om verksamhetsutövaren så begär, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i fråga om den omfattning och detaljeringsgrad som miljökonsekvensbeskrivningen bör ha. Uppgifterna i miljökonsekvensbeskrivningen ska enligt 6 kap. 37 § miljöbalken ha den omfattning och detaljeringsgrad som är rimlig med hänsyn till rådande kunskaper och bedömningsmetoder och som behövs för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra.

1.1.5 Den specifika miljöbedömningen – förfarandet vid prövningsmyndigheten

Efter samrådet färdigställs tillståndsansökan och lämnas in till tillståndsmyndigheten. Ansökan ska bl.a. innehålla miljökonsekvensbeskrivningen, se t.ex. 22 kap. 1 § miljöbalken eller 6 § första stycket 7 naturgasförordningen (2006:1043), *bilaga 18* till svaret.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska kungöras enligt 6 kap. 39 § miljöbalken. Om tillståndsansökan ska kungöras, ska kungörelsen av miljökonsekvensbeskrivningen göras tillsammans med ansökan. Därefter ska ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, som ska ges skälig tid, om minst 30 dagar, att yttra sig. Kungörelsen ska enligt 6 kap. 41 § miljöbalken göras på en lämplig webbplats och i en ortstidning eller på den plats som är särskilt föreskriven. Vad kungörelsen ska innehålla framgår av 6 kap. 40 § miljöbalken. Den ska bl.a. innehålla uppgifter om vem som prövar tillståndsfrågan, var miljökonsekvensbeskrivningen och andra handlingar i målet eller ärendet finns tillgängliga samt till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Den som prövar tillståndsfrågan ska i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen

uppfyller kraven så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras, se 6 kap. 42 § miljöbalken.

Den som prövar tillståndsfrågan ska, när tillståndsfrågan avgörs, slutföra den specifika miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna, se 6 kap. 43 § miljöbalken.

När ett beslut om avgörande av tillståndsfrågan fattas och miljöbedömningen slutförs ska detta kungöras, 6 kap. 44 § miljöbalken. Av kungörelsen ska framgå hur allmänheten kan få tillgång till innehållet i avgörandet.

1.2 Den svenska konstruktionen för tillståndsplikt enligt miljöbalken

Tillståndsplikt och krav på bedömning av miljöeffekter för den typ av verksamheter som omfattas av MKB-direktivet har funnits i Sverige redan långt innan direktivet trädde i kraft. Tillståndsplikt för miljöfarlig verksamhet infördes redan 1969 och för vattenverksamheter 1880.

Vid genomförandet av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (upphävt 2011 genom MKB-direktivet) behölls grundstrukturen i det svenska regelverket och nya bestämmelser infördes enbart i den omfattning det saknades.

En utgångspunkt i det svenska systemet för att reglera och kontrollera miljöpåverkan är krav på förprovning genom tillstånds- eller anmälningsplikt av verksamheter och åtgärder. Grunden för vilka verksamheter och åtgärder som omfattas av tillstånds- och anmälningsplikt regleras i miljöbalken. Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter regleras i 9 kap. respektive 11 kap. miljöbalken eller med bestämmelser som är meddelade med stöd av dessa. I 12 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om krav på jordbruk och annan verksamhet. I 17 kap. miljöbalken finns bestämmelser om vilka verksamheter som ska eller får prövas av regeringen i fråga om huruvida verksamheten kan tillåtas enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Var bestämmelserna om prövningsplikt återfinns för en verksamhet eller åtgärd beror på vad det är för verksamhet eller åtgärd som ska vidtas. Systematiken för bestämmelserna om vattenverksamheter i 11 kap. miljöbalken och systematiken för bestämmelserna om verksamheter som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken liknar varandra på så sätt att det i lag räknas upp vilka verksamheter som är föremål för tillståndsplikt eller som ska eller får tillåtlighetsprövas av regeringen. Det kan påpekas att även om en verksamhet omfattas av en tillåtlighetsprövning kan den samtidigt omfattas av tillståndsplikt i 9 eller 11 kap. miljöbalken eller t.ex. krav på vägplan enligt väglagen.

För bestämmelserna om miljöfarliga verksamheter anges endast ramarna för tillstånds- och anmälningssplikten i lag, dvs. i 9 kap. miljöbalken. De närmare bestämmelserna om vilka miljöfarliga verksamheter som ska vara föremål för tillstånds- eller anmälningssplikt regleras, med stöd av bemyndigande i 9 kap. 6 § miljöbalken, i miljöprövningsförordningen, se närmare beskrivning under avsnitt 1.2.1 Miljöprövningsförordningen omfattar en lång rad miljöfarliga verksamheter såsom livsmedelsproduktion, utvinningsverksamheter, industriell tillverkning och avfallsverksamheter. Förordningen är indelad i 32 kapitel med drygt 300 bestämmelser med verksamhetsbeskrivningar och verksamhetskoder. Kapitel 1 innehåller regler om tillstånds- och anmälningssplikt, prövning av tillståndsfrågor, handläggning av anmälningar, verksamhetskoder och industriutsläppsverksamheter. Bestämmelserna i kapitel 2–32 består av verksamhetsbeskrivningar där typen av verksamhet närmare beskrivs och avgränsas. Varje bestämmelse har dessutom en verksamhetskod. Verksamhetskodens syfte är att underlätta rapportering och digital behandling.

Av bestämmelserna i miljöprövningsförordningen framgår även om det är tillstånds- eller anmälningssplikt som gäller för en viss verksamhet. De beskrivna verksamheterna är indelade i A-, B- och C-verksamheter. A- och B-verksamheter är tillståndspliktiga hos mark- och miljödomstol respektive länsstyrelsens miljöprövningsdelegation och C-verksamheter är anmälningsspliktiga.

1.2.1 Förhållandet mellan projektkategorierna i bilaga 1 och 2 i MKB-direktivet och verksamhetsbeskrivningarna i miljöprövningsförordningen

I MKB-direktivets bilaga 1 och 2 är projekten fördelade utifrån branscher, men också på typ av verksamhet, vilket material som hanteras och genom vilken typ av process, t.ex. om den är kemisk eller biologisk. Vissa branscher och verksamhetstyper finns upptagna både i bilaga 1 och bilaga 2. För en del av verksamhetstyperna anges gränsen mellan bilaga 1 och bilaga 2 genom ett tröskelvärde vad gäller producerad mängd av en viss produkt eller tillförd mängd som hanteras i en viss process. För projekt i bilaga 2 finns enbart ett fåtal sådana mängdgränser, och dessa anges i mer beskrivande ordalag, som för t.ex. jordbruk där uttrycket intensiv djuruppfödning används.

I miljöprövningsförordningen reglerar respektive kapitel (2–32 kap.) en bransch eller typ av verksamheter. Under respektive kapitel i miljöprövningsförordningen återfinns ett antal bestämmelser med verksamhetsbeskrivningar. Av respektive verksamhetsbeskrivning framgår om det för verksamheten föreskrivs tillståndsplikt A eller B eller anmälningsplikt C och en administrativ verksamhetskod. I följande delar av dokumentet benämnt A-, B- eller C-verksamhet. Gränsdragningen mellan de olika verksamhetsbeskrivningarna i miljöprövningsförordningen har konstruerats med hjälp av tröskelvärden om producerad eller tillförd mängd, eller utifrån vilken typ av process som omfattas, t.ex. om den är kemisk, biologisk, mekaniskm.fl. omständigheter.

Miljöprövningsförordningen införlivar inte enbart MKB-direktivets bestämmelser utan även skyldigheter som följer av andra EU-rättsakter, däribland industriutsläppsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (senast ändrat genom direktiv (EU) 2018/51). Det gör att bestämmelserna och framförallt verksamhetsbeskrivningarna inte helt följer MKB-direktivets ordalydelse. Det framgår av 1 kap. 15 § miljöprövningsförordningen att en verksamhet vars verksamhetskod är markerad med beteckningen -i är en industriutsläppsverksamhet i industriutsläppsdirektivets bemärkelse enligt 1 kap. 2 § industriutsläppsförordningen (2013:250), *bilaga 19* till detta svar, och ska därför även följa

den förordningens bestämmelser. Det kan därför särskilt nämnas att den svenska regleringen med nödvändighet måste vara utformad så att handlingsreglerna för aktörerna blir lättförståeliga även när reglerna införlivar bestämmelser och åtaganden i flera olika direktiv.

För vissa bestämmelser i miljöprövningsförordningen överensstämmer tröskelvärden och andra parametrar för kategorisering av verksamheter med MKB-direktivets, medan en del verksamhetsbeskrivningar följer framförallt av annan bindande EU-lagstiftning, så som industriutsläppsdirektivet. Det svenska regelverket förhåller sig även till en historisk kontext där Sverige långt tidigare än ikraftträdandet av det ursprungliga MKB-direktivet har ställt krav på tillstånd och miljöbedömning.

Mot denna bakgrund kan det vid en översiktlig genomgång vara svårt att bedöma vilka kategorier i miljöprövningsförordningen som motsvaras av ett projekt i någon av MKB-direktivets bilagor. I bilaga 1 och 2 till detta svar återfinns en närmare förklaring till de frågor som kommissionen har ställt angående genomförandet av vissa projekt i bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet.

1.3 Myndigheters handläggning av ärenden

I detta svar hänvisas vid ett flertal avsnitt till förvaltningslagen (2017:900), *bilaga 20* till detta svar. Det finns anledning att tydliggöra att förvaltningslagen är en generell lagstiftning som gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna, se 1 § förvaltningslagen. Förvaltningslagen är således tillämplig på handläggningen av en mängd olika förvaltningsärenden. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen, se 4 § förvaltningslagen.

2. Artikel 1, Definitioner

Kommissionen har anfört att det förefaller som om definitionerna i artikel 1.2 a-e och g ii-v inte införlivats i svensk rätt.

Den svenska regeringen vill inledningsvis framhålla följande. MKB-direktivets definitioner är en del av den lagstiftningsteknik som EU-lagstiftaren

valt att använda i direktivet för att förklara innebörden av uttryck som förekommer i direktivet. Definitionerna handlar om att medlemsstaterna ska förstå innebörden av de krav som i MKB-direktivets materiella artiklar ställs på medlemsstaterna.

I den svenska lagstiftningskontexten kan det ofta visa sig mer ändamålsenligt att inte använda sig av en definitionsapparat utan i stället utforma reglerna så att ett direktivs krav direkt framgår av den materiella handläggningsregeln. Det kan också vara så att en definition som i ett direktiv behövs för att medlemsstaterna ska förstå MKB-direktivets innebörd inte är relevant eller nödvändig för att den svenska författningstexten ska få avsedd effekt dvs. att uppfylla direktivets materiella krav. Att en definition i ett direktiv inte återfinns som en definition i den svenska författningstexten kan alltså inte ensamt läggas till grund för något antagande om att den svenska författningstexten är bristfällig.

2.1 Projekt, artikel 1.2 a

Angående genomförande av definitionen i artikel 1.2 a av projekt anser kommissionen att artikeln inte har införlivats.

I MKB-direktivet definieras ordet projekt som

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

Av bestämmelsen framgår att definitionen av projekt tar sikte på den fysiska inverkan åtgärder medför för omgivningen, såsom byggnation, eller fysiska åtgärder i marken.

I det svenska genomförandet används orden verksamhet eller åtgärd i stället för ordet projekt. Orden används även i 2 kap. miljöbalken som innehåller allmänna hänsynsregler. Hänsynsreglerna ska tillämpas av alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet och alla som vidtar, avser att vidta eller har vidtagit en åtgärd som inte är av försumbar betydelse för miljöbalkens mål. Orden verksamhet och åtgärd har en bred innebörd och

omfattar såväl näringsverksamhet och myndighetsutövning, som en handling i det dagliga livet. Undantagna är endast åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet, se 2 kap. 1 § miljöbalken.

Med åtgärder av försumbar betydelse för miljöbalkens mål avses åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för människors hälsa eller miljön och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av rättsligt bindande hänsynsregler. Framför allt avses åtgärder som vidtas av enskilda där en korrekt miljökonsekvensanalys svårigen kan göras. Som exempel kan nämnas val av bostad och semestersysselsättning (se prop. 1997/98:45 del 2 sida 13).

Det svenska införlivandet av projekt genom begreppet ”verksamhet eller åtgärd” säkerställer att de materiella kraven avseende projekt i MKB-direktivets mening genomförs.

2.2 Exploatör, artikel 1.2 b

Angående genomförande av definitionen i artikel 1.2 b av exploatör anser kommissionen att artikeln inte har införlivats.

I MKB-direktivet definieras ordet exploatör som den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt.

I det svenska genomförandet används ordet verksamhetsutövare eller uttrycket ”den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd” i stället för ordet exploatör. Ordet och uttrycket verksamhetsutövare är mycket bredare än exploatör och täcker in ordet exploatör men omfattar långt fler aktörer än den som ansöker om tillstånd eller initierar ett projekt. Verksamhetsutövaren är tex. även den som driver en verksamhet. Det följer av kraven på tillstånd i miljöbalken att det är verksamhetsutövaren som ska ansöka om tillstånd, se t.ex. 9 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom även offentliga projekt kan omfattas av krav på tillstånd finns det ingen begränsning till privata projekt i det svenska genomförandet. I den mån en offentlig myndighet tar initiativ till en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd kommer de också att vara verksamhetsutövare.

Att det är den som avser att bedriva verksamheten, verksamhetsutövaren, som också ansöker om tillstånd är en grundläggande förutsättning. För att erhålla tillstånd krävs bl.a. att verksamhetsutövaren kan visa att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken iakttas vilket bl.a. innebär att verksamhetsutövaren i tillståndsprövningsprocessen måste visa att den har den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning i syfte att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Någon annan än verksamhetsutövaren kan inte erhålla tillstånd och det är således denne som också ska ansöka om tillstånd.

Det kan konstateras att det svenska genomförandet av MKB-direktivet säkerställer direktivets krav om vem som kan ansöka om tillstånd.

2.3 Tillstånd, artikel 1.2 c

Angående genomförande av definitionen i artikel 1.2 c av tillstånd anser kommissionen att artikeln inte har införlivats.

I MKB-direktivet definieras ordet tillstånd som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet.

Enligt MKB-direktivet avses med tillstånd det beslut som ger en verksamhetsutövare rätt att bedriva en verksamhet. Det överensstämmer med den betydelse som ordet tillstånd har i svensk rätt.

Tillstånd är en vedertagen och väl inarbetad term sedan 1969, se den numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387) som ersatts av miljöbalken. Istället för att definiera termen tillstånd så finns det materiella bestämmelser som anger dels vad ett tillstånd ska innehålla, 22 kap. 25–25 g §§ miljöbalken, dels vilka myndigheter som får meddela tillstånd, 16 kap. 1 § och 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen, och vidare vad som omfattas av tillståndets rättskraft, 24 kap. miljöbalken.

Det svenska genomförandet säkerställer MKB-direktivets syfte genom materiella bestämmelser i miljöbalken i stället för införandet av en definition.

2.4 Allmänhet, artikel 1.2 d

Angående genomförande av definitionen i artikel 1.2 d av allmänhet anser kommissionen att artikeln inte har införlivats.

I MKB-direktivet definieras ordet allmänhet som en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.

Allmänhet är ett ofta använt ord inom miljörätten och förekommer på flera ställen i miljöbalken. Med allmänheten avses alla och envar, dvs. enskilda, sammanslutningar och organisationer. Ordet behöver därför ingen definition, eftersom dess innebörd är vedertagen. I miljöbalken anges uttryckligen i de materiella bestämmelserna när allmänheten, fysiska eller juridiska personer såsom ideella miljöorganisationer ska få del av information etc. I MKB-direktivet föreskrivs rättigheter för allmänheten i artikel 6.2 och 5, 9.1 och 11.5.

I artikel 6.2 i MKB-direktivet anges att för att den berörda allmänheten på ett effektivt sätt ska kunna delta i beslutsprocessen ska allmänheten informeras om frågor i ett tidigt skede av beslutsprocessen. Skyldigheten att informera allmänheten om beslutsprocessen säkerställs genom att tillståndsmyndigheten, om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta miljöbedömningen, ska kungöra att miljökonsekvensbeskrivningen finns och göra den tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 39 § miljöbalken.

I artikel 6.5 i MKB-direktivet anges att medlemsstaten ska föreskriva närmare bestämmelser om information till allmänheten till exempel genom affischering och att relevant information är tillgänglig elektroniskt. I 6 kap. 41 § miljöbalken anges hur informationen om miljökonsekvensbeskrivningen ska tillhandahållas.

I artikel 9.1 i MKB-direktivet anges såvitt gäller allmänheten att när ett beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan har fattats ska den eller de ansvariga myndigheterna omedelbart informera allmänheten och se till att allmänheten får tillgång till information om beslutet m.m. Denna skyldighet att informera allmänheten om beslut har genomförts i 6 kap. 44 § miljöbalken.

Enligt artikel 11 i MKB-direktivet ska praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol eller administrativ ordning göras tillgänglig för allmänheten, se närmare avsnitt 13.1.6

Det svenska genomförandet säkerställer att de materiella kraven avseende allmänhetens rättigheter iakttas.

2.5 Berörd allmänhet, artikel 1.2 e

Angående genomförande av definitionen i artikel 1.2 e av berörd allmänhet anser kommissionen att artikeln inte har införlivats.

Med uttrycket berörd allmänhet avses i MKB-direktivet den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av bedömningen av miljöpåverkan i beslutsprocesser på miljöområdet. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse (artikel 1.2 e och 2.2 i MKB-direktivet).

Av direktivet följer att med berörd allmänhet avses de personer som påverkas av ett beslut på ett mer konkret sätt än gemene man, eller har ett intresse av miljöbedömningsprocessen. För att någon från den berörda allmänheten ska få klaga på ett beslut ska denne även beröras av ett beslut mer konkret, antingen genom ”ett tillräckligt intresse” eller påstå att en rättighet kränks, se närmare under avsnitt 13.1.1 angående artikel 11.1 i MKB-direktivet.

Som framgår av MKB-direktivet ska den berörda allmänheten informeras och ha rätt till deltagande i ett antal situationer. Syftet är att säkerställa att de som har ett större intresse eller kan beröras på ett mer konkret sätt ska informeras i ett tidigt skede så att de kan vara med och påverka utformningen av projektet och även få tid att lämna konkreta synpunkter. I samtliga situationer där den berörda allmänheten tillerkänns en rättighet enligt MKB-direktivet säkerställs den allmänhet som kan antas bli berörd motsvarande rättighet enligt miljöbalken. I miljöbalken används således uttrycket allmänhet som kan antas bli särskilt berörd i varje materiell bestämmelse istället för uttrycket berörd allmänhet. Detta uttryck får anses stämma väl överens med MKB-direktivets definition av berörd allmänhet.

- Bestämmelsen i artikel 6.4 i MKB-direktivet om att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium ska få reella möjligheter att delta i beslutsprocesser och en rätt att få yttra sig innan beslut fattas om ansökan om tillstånd genomförs bl.a. genom rätten för enskilda som kan antas bli särskilt berörda att få delta i undersökningssamråd (6 kap. 24 § miljöbalken), rätten för den allmänhet som kan antas bli särskilt berörd att delta i avgränsningssamrådet (6 kap. 30 § miljöbalken) och allmänhetens rätt att yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen (6 kap. 39 § miljöbalken).
- I artikel 6 b och 6.7 i MKB-direktivet anges ett krav på rimliga tidsramar för samråd m.m. så att den berörda allmänheten kan få en reell möjlighet att förbereda sitt deltagande i beslutsprocesser m.m. Denna rättighet säkerställs genom en skyldighet för verksamhetsutövaren att skicka ut samrådsunderlaget till den allmänhet som kan antas bli berörd i god tid innan samråd och en lagstadgad tid om minst 30 dagar för allmänheten att yttra sig över en kungjord miljökonsekvensbeskrivning (6 kap. 30 § första och andra stycket samt 31 och 39 §§ miljöbalken).
- I artikel 7.3 a och 7.3 b och artikel 7.5 i MKB-direktivet anges en skyldighet att tillgängliggöra viss information inom rimlig tid för en annan medlemsstat som kan komma att beröras och för den berörda allmänheten på den medlemsstatens territorium. Dessa skyldigheter genomförs i 6 kap. 33 § miljöbalken och i 23 och 25 §§ miljöbedömningsförordningen där det uttryckligen anges att samråd ska genomföras så att de myndigheter och den allmänhet som kan antas bli berörda i det andra landet ges möjlighet att lämna synpunkter inom en skälig tid som ska vara minst 30 dagar.
- Enligt artikel 9.2 andra stycket i MKB-direktivet ska den berörda allmänheten i en annan medlemsstat än den som en verksamhet planeras i, informeras om beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan i det fall ett gränsöverskridande samråd har genomförts med anledning av verksamhetens eller åtgärdens miljöpåverkan. I Sverige är Naturvårdsverket den myndighet som är ansvarig för genomförande av gränsöverskridande samråd, se 6 kap. 33 § miljöbalken och 24 § miljöbedömningsförordningen. Vid genomgången av

bestämmelsens genomförande har den svenska regeringen uppmärksammat att det saknas en uttryckligt utpekad myndighet som svarar för gränsöverskridande information om beslutet, artikel 9.2 första stycket i MKB-direktivet. Den svenska regeringen kommer därför att i 21 § miljöbedömningsförordningen införa en hänvisning även till 6 kap. 18 och 45 §§ miljöbalken. Vidare kommer Naturvårdsverkets ansvar att fullgöra de uppgifter som följer av artikel 9.2 andra stycket i MKB-direktivet att tydliggöras genom ett tillägg i 24 § 5 miljöbedömningsförordningen. Förordningsändringarna planeras att beslutas i slutet av februari 2020 för att sedan träda i kraft den 1 april 2020. Med denna komplettering säkerställs genomförandet av artikel 9.2 i MKB-direktivet.

- I artikel 11.1 i MKB-direktivet anges en rätt att överklaga beslut för de medlemmar av den berörda allmänheten som
 - i) har ett tillräckligt intresse, eller
 - ii) hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning.Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning (artikel 11.3 i MKB-direktivet). I miljöbalken har medlemmar från den berörda allmänheten getts en omfattande rätt till en rättslig prövning genom att den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot, har en rätt att överklaga beslutet (16 kap. 12 § miljöbalken). Se nedan avsnitt 13.1.1 som redogör för genomförandet i denna del.

Som framgår av ovanstående genomgång regleras den berörda allmänhetens rättigheter och skyldigheter i de olika materiella handlingsreglerna. MKB-direktivets syfte uppfylls därmed utan ett införande av en definition av berörd allmänhet.

2.6 Miljökonsekvensbedömning, artikel 1.2 g ii, iii, iv och v

Angående genomförandet av artikel 1.2 g ii anser kommissionen att artikeln förefaller ha införlivats i 6 kap. 28 § 1 a miljöbalken och önskar ett klargörande av hur ett krav på att "avgränsa" miljökonsekvensbeskrivningen motsvarar kraven i artiklarna 6 och 7 som

rör den möjlighet som ska ges myndigheter och allmänheten att informeras och kunna yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploatören.

Angående genomförandet av artikel 1.2 g iii anser kommissionen att artikeln förefaller ha införlivats genom 6 kap. 28 § miljöbalken och påpekar att den nationella bestämmelsen tycks sakna ett uttryckligt krav för den ansvariga myndigheten att granska den information som läggs fram i miljökonsekvensbeskrivningen och eventuell kompletterande information som erhållits från exploatören eller via samråd.

Angående genomförandet av artikel 1.2 g iv anser kommissionen att artikeln har införlivats genom 6 kap. 28 § miljöbalken och påpekar att den nationella bestämmelsen inte anger att förfarandet för miljökonsekvensbedömning ska innefatta den ansvariga myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan, med beaktande av resultaten av den granskning som avses i artikel 1.2 g iii och, i tillämpliga fall, dess egen kompletterande granskning.

Angående genomförandet av artikel 1.2 g v anser kommissionen att artikeln förefaller ha införlivats genom att 6 kap. 28 § miljöbalken och framhåller att den nationella bestämmelsen inte preciserar att den ansvariga myndigheten ska integrera en motiverad slutsats i beslutet.

De frågor och synpunkter som kommissionen har angående genomförandet av MKB-direktivets artikel 1.2 g iv och 1.2 g v om motiverad slutsats besvaras i anslutning till svaret på de frågor som kommissionen har ställt om genomförandet av artikel 8a. 1 a, se avsnitt 9.1

De frågor och synpunkter som kommissionen har angående genomförandet av artikel 1.2 g ii i MKB-direktivet beträffande samråd om hur en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas besvaras i den inledande beskrivning av vad ett avgränsningssamråd innebär och syftar till, se avsnitt 1.1.4

De frågor och synpunkter som kommissionen har angående genomförandet av artikel 1.2 g iii i MKB-direktivet besvaras här.

I artikel 1.2 g iii MKB-direktivet anges att ett led i miljökonsekvensbedömningen är den ansvariga myndighetens granskning av den information som läggs fram i miljökonsekvensbeskrivningen och eventuell kompletterande

information, om så krävs, från exploitören i enlighet med artikel 5.3 samt all relevant information som inhämtas via samråden enligt artiklarna 6 och 7.

Enligt 6 kap. 42 § miljöbalken ska prövningsmyndigheten ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. Det kan antingen ske genom ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs. En miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller grundläggande krav är en processförutsättning.

En ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ska innehålla såväl en miljökonsekvensbeskrivning som uppgifter om det samråd som har skett innan ansökan lämnas in till prövningsmyndigheten, se 19 kap. 5 § 1 och 22 kap. 1 § 3. Om brister konstateras i en ansökan om tillstånd hos mark- och miljödomstolen eller hos miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen ska sökanden ges möjlighet att komplettera ansökan inom viss tid. Om sökanden inte avhjälpes bristen får domstolen avgöra om bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller om ansökan ska avvisas. Avvisning kan ske om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, se 19 kap. 5 § 2 och 22 kap. 2 § miljöbalken.

I samband med att tillståndsfrågan avgörs, ska prövningsmyndigheten slutföra miljöbedömningen. Det innebär att prövningsmyndigheten – med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet – identifierar, beskriver och gör en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna, se 6 kap. 42–43 §§ miljöbalken och 18 § väglagen samt 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg. I detta ligger en skyldighet för prövningsmyndigheten att granska den information som läggs fram i miljökonsekvensbeskrivningen tillsammans med övrig information som framkommit i ärendet. Det framgår tydligt av den uttryckliga skyldigheten som finns för mark- och miljödomstolen att grunda domen på vad som förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller (se 22 kap. 21 § första stycket miljöbalken). För övriga prövningsmyndigheter följer detta av 19 kap. 4 § 4 miljöbalken och 23, 25 och 32 §§ förvaltningslagen.

Med det svenska genomförandet säkerställs att den information som läggs fram i miljökonsekvensbeskrivningen och eventuell kompletterande

information som erhållits från exploitören eller via samråd granskas av tillståndsmyndigheten innan miljöbedömningen slutförs.

3. Artikel 2, Krav på verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan

3.1 Den svenska anmälningsplikten

Kommissionen har angett att vissa av projekten i bilaga 2 till MKB-direktivet endast är föremål för ett anmälningsförfarande där den ansvariga myndigheten inte behöver agera på anmälan på något sätt. Vidare anger kommissionen att en anmälan inte behandlas som en ansökan om tillstånd som kräver ett beslut.

Avsikten med uppdelning i tillståndsplikt och anmälningsplikt i svensk rätt är att kraven ska vara lägre ställda för sådana verksamheter och åtgärder som generellt sett har bedömts ha en mindre miljöpåverkan.

För miljöfarliga verksamheter som är anmälningspliktiga C-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen och som omfattas av MKB-direktivet ska den ansvariga myndigheten, när en anmälan kommit in avseende en verksamhet eller åtgärd som anges i 25 § 2 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, *bilaga 21* till svaret, fatta ett beslut där myndigheten tar ställning till om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se 26 a § nyss nämnda förordning. Om tillsynsmyndigheten anser att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd varvid en specifik miljöbedömning i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken ska tillämpas, se 6 kap. 23 § andra stycket 3 och 26 a § 3 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Handläggningen av ett anmälningsärende ska tillförsäkra att de statliga och kommunala myndigheter samt organisationer och enskilda som kan ha ett särskilt intresse i saken får kännedom om anmälan och ges möjlighet att yttra sig. Detsamma gäller för relevanta myndigheter som kan vara berörda av verksamheten eller åtgärden som anmäls, se 25 f och 26 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Myndigheten som handlägger en anmälan i fråga om en verksamhet eller åtgärd som anges i 25 § 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska enligt 26 a § alltid pröva om verksamheten eller åtgärden behöver tillståndsprövas och vid den prövningen ta hänsyn till de omständigheter som anges i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Om tillsynsmyndigheten finner att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Om myndigheten som handlägger anmälan bedömer att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd, 26 a § 3 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Något beslut av länsstyrelsen om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 26 § miljöbalken behöver därmed inte fattas i dessa fall.

Det svenska genomförandet innebär att den myndighet som handlägger en anmälan om en miljöfarlig verksamhet eller åtgärd ska agera på en anmälan och fatta ett beslut om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därmed behöver ansökan om tillstånd. Enligt regeringens mening bör det dock analyseras om genomförandet av direktivets krav såvitt avser meddelande av beslut i frågan om en anmälningspliktig C-verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte behöver förtydligas eller förbättras.

3.2 Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

Kommissionen har angett att det verkar som om regeringen enligt 17 kap. miljöbalken kan utföra en tillåtlighetsprövning för ett visst antal projekt, varav vissa förtecknas i bilagorna 1 och 2 till MKB-direktivet. Kommissionen har bitt Sverige förklara vilken roll regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken har och beskriva hur detaljerad information regeringen har tillgång till avseende miljöpåverkan vid tillfället för sitt tillåtlighetsbeslut.

Som svar på frågan från kommissionen om tillåtlighetsprövningens roll i tillståndsprövningen önskar regeringen framföra följande.

Som utgångspunkt prövas ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen eller av mark- och miljödomstolen. För sektorslagarna finns särskilda prövningsmyndigheter. I prövningen ingår att avgöra om verksamheten ska tillåtas eller inte och, om den ska tillåtas, vilka villkor och försiktighetsmått som ska föreskrivas för verksamheten. Som ett led i denna prövning finns, i vissa särskilt utpekade situationer, regeringens tillåtlighetsprövning, vilket regleras i 17 kap. miljöbalken.

Regeringen ska enligt 17 kap. 1 § miljöbalken i några få fall pröva tillåtligheten av en verksamhet, t.ex. anläggningar för kärnteknisk verksamhet och allmänna farleder (s.k. obligatorisk tillåtlighetsprövning). Regeringen får under vissa särskilda förutsättningar förbehålla sig tillåtlighetsprövningen av en verksamhet enligt 17 kap. 3 § miljöbalken, bl.a. om verksamheten i betraktande av de intressen som miljöbalken ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag (s.k. tillåtlighetsprövning efter förbehåll). En ansökan om tillstånd till en verksamhet som kan vara föremål för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken ska göras hos prövningsmyndigheten och inte hos regeringen. Domstolen eller myndigheten ska handlägga målet eller ärendet på vanligt sätt, dvs. granska ansökan och kungöra den samt inhämta yttranden m.m.. Därefter, när målet eller ärendet är klart för avgörande, ska domstolen eller myndigheten avge ett yttrande till regeringen. Om regeringens tillåtlighetsprövning avser en verksamhet enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg gäller ett liknande förfarande (se t.ex. 16 § väglagen).

Yttrandet som lämnas till regeringen ska omfatta alla omständigheter som är av betydelse för regeringens ställningstagande till om verksamheten kan tillåtas. När målet eller ärendet överlämnas till regeringen ska beredningen av ärendet således vara klart. Det innebär att det enda som återstår för regeringen i den specifika miljöbedömningen, är att slutföra miljöbedömningen enligt 6 kap. 42 och 43 §§ miljöbalken.

I 2 kap. 8 § lagen om byggande av järnväg samt i 16 § väglagen anges uttryckligen att ett ärende som ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning och de övriga underlag som behövs. Vidare ställs krav på hur förfarandet ska gå till vid framtagandet av underlag och på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen.

4. Artikel 3, Direkta och indirekta effekter av ett projekt

4.1 Projektets känslighet för allvarliga olyckor och/eller katastrofer, artikel 3.2 och punkt 8 i bilaga 4

Kommissionen framför att det verkar som om artikel 3.2 inte har införlivats. Miljökonsekvensbedömningens räckvidd utvidgades genom direktiv 2014/52/EU till att också omfatta risker för allvarliga olyckor eller katastrofer. Kommissionen påpekar vidare att det verkar som punkt 8 i bilaga 4 har införlivats genom 19 § miljöbedömningsförordningen. I införlivandelagstiftningen krävs inte någon information om projektets förväntade betydande negativa miljöeffekter till följd av projektets känslighet för risker för allvarliga olyckor och/eller katastrofer som är relevanta för det berörda projektet. Den hänvisar inte heller till de relevanta direktiv eller annan nationell lagstiftning som anges i punkten.

Av 6 kap. 35 § 4 miljöbalken framgår att såväl sådana miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden i sig kan förväntas medföra som sådana miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra till följd av yttre händelser ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Beskrivningen är bred till sin innebörd och omfattar miljöeffekter till följd av verksamhetens eller åtgärdens känslighet för risker för allvarliga olyckor och/eller katastrofer. Detta belyses särskilt i förarbeten till bestämmelsen (se prop. 2016/17:200 s. 128–129).

En verksamhetsutövare ska redan i ett tidigt skede uppmärksamma yttre händelser och vilka konsekvenser sådana händelser skulle kunna tänkas medföra. Det samrådsunderlag som ska tas fram till ett eventuellt undersökningssamråd för att utreda om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte ska redovisa de betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser i den utsträckning sådana uppgifter finns tillgänglig (8 § 6 miljöbedömningsförordningen). Vidare ska verksamhetsutövaren samråda om bl.a. de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser i avgränsningssamrådet.

Frågan och diskussionen om projektets utsatthet för risker för allvarliga olyckor eller katastrofer lyfts därmed i ett tidigt skede. Därigenom skapas förutsättningar att uppfylla kravet i miljöbalken på att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de

miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser (6 kap. 35 § 4 miljöbalken). Denna identifiering, beskrivning och bedömning ska omfatta sådana miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av verksamhetens klimatpåverkan eller verksamhetens utsatthet och sårbarhet för klimatförändringar eller andra yttre händelser (18 § 7 och 8 miljöbedömningsförordningen). Miljökonsekvensbeskrivningen ska även innehålla uppgifter om beredskapen för och föreslagna insatser vid allvarliga olyckor, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning (19 § 1 miljöbedömningsförordningen). Det är i sammanhanget viktigt att notera att uttrycket allvarlig olycka har en bred innebörd i svensk rätt och inkluderar även det som i MKB-direktivet benämns katastrof eller krissituation. En olycka anses vara en plötsligt inträffad händelse som har medfört eller kan befaras medföra skada (se t.ex. prop. 2002/03:119 s. 68).

Information från sådana riskbedömningar etc. som kan ha genomförts för vissa verksamheter i enlighet med annan unionslagstiftning får användas för innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen inom ramen för den specifika miljöbedömningen. Verksamhetsutövaren ska sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar eller med liknande arbete som görs enligt miljöbalken eller enligt andra författningar (6 kap. 46 § miljöbalken).

Vilka befintliga utredningar och riskbedömningar som uppfyller angivna krav får avgöras från fall till fall, ytterst av prövningsmyndigheten. Det avgörande är således att miljöbalkens krav uppfylls så att det finns tillräckligt underlag för att slutföra miljöbedömningen. Detta överensstämmer även med MKB-direktivet som endast anger att information från riskbedömningar som framtagits med stöd av annan lagstiftning får användas förutsatt att kraven i detta direktiv uppfylls (bilaga 4 punkt 8).

Enligt regeringens mening har artikel 3.2 och punkten 8 i bilaga 4 i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

5. Artikel 4, Verksamheter som ska bli föremål för miljökonsekvensbedömning

Med anledning av de frågor som kommissionen ställt och de synpunkter som framförts angående genomförandet av artikel 4 i MKB-direktivet och

som har ett nära samband med det svenska genomförandet av bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet kommer frågorna i dessa delar att besvaras i avsnitt 14.

I de delar som avser krav och kriterier för den behovsbedömning som ska göras för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt artikel 4 i MKB-direktivet är den svenska regeringens inställning att den svenska implementeringen säkerställer ett regelverk för behovsbedömningen i enlighet med MKB-direktivets krav. Detta utvecklas nedan under avsnitt 5.1 –5.6 .

5.1 Verksamheter och åtgärder för vilka kravet på att göra en specifik miljöbedömning är obligatoriskt, artikel 4.1 och bilaga 1

Kommissionen anser inte att bilaga 1 till MKB-direktivet har införlivats korrekt och att därför inte heller artikel 4.1 har införlivats.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

I avsnitt 1. ovan har den svenska konstruktionen för genomförande i denna del redovisats. De verksamheter och åtgärder för vilka en specifik miljöbedömning alltid ska göras framgår av 6 § miljöbedömningsförordningen. Denna lista över verksamheter hänför sig till såväl verksamheter som omfattas av krav på tillstånd enligt miljöbalken som till verksamheter som prövas enligt någon av sektorslagarna, se t.ex. 6 § första stycket 8 miljöbedömningsförordningen. Det svenska genomförandet i denna del är komplext eftersom det också genomför annan unionslagstiftning som t.ex. industriutsläppsdirektivet och vidare förhåller det svenska regelverket sig till en historisk kontext där Sverige långt tidigare än ikraftträdandet av det ursprungliga MKB-direktivet har ställt krav på tillstånd och miljöbedömning.

Mot denna bakgrund kan det vid en översiktlig genomgång vara svårt att bedöma vilka kategorier i miljöprövningsförordningen som motsvaras av ett projekt i någon av MKB-direktivets bilagor. I bilaga 1 till detta svar återfinns en närmare förklaring till de frågor som kommissionen har ställt angående genomförandet av vissa projekt i bilaga 1 till MKB-direktivet.

5.2 Verksamheter och åtgärder som omfattas av krav på undersökning (behovsbedömning), artikel 4.2, del av 4.3 och bilaga 2

Kommissionen påpekar att det svenska genomförandet verkar ha skett genom mer allmänna bestämmelser om tillståndsplikt för vissa projekt och anser såvitt Sverige uppfattar kommissionen att det därför är oklart om alla projekt som finns förtecknade i bilaga 2 till MKB-direktivet återges i den svenska lagstiftningen. Denna otydlighet kring genomförandet gäller enligt kommissionen även de verksamheter och åtgärder som regleras i sektorslagstiftning.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

I avsnitt 1. ovan har den svenska konstruktionen för genomförande i denna del redovisats, se särskilt avsnitt 1.1.1 och avsnitt 1.2. I 6 kap. 20 § miljöbalken föreskrivs vilka verksamheter som ska genomgå en specifik miljöbedömning. Vilka verksamheter som ska genomgå en bedömning av om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan följer av 6 kap. 23 § miljöbalken tillsammans med 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken. Det innebär att alla tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som omfattas av 9 kap., 11 kap., och 17 kap. miljöbalken som huvudregel ska genomgå en undersökning av om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 24 § miljöbalken. Detsamma gäller för de sektorslagar, se avsnitt 1.1.1 som hänvisar till bestämmelserna i miljöbalken. Samma system gäller för vägar och järnvägar även om regleringen i denna fråga görs direkt i dessa lagar (se bl.a. 15 § väglagen och 2 kap. 4 § lagen om byggande av järnväg). Om beslutet efter undersökningen innebär att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en specifik miljöbedömning göras. Se även avsnitt 7.1.1 samt *bilaga 2* till detta svar, punkt 10 och 12.

Enligt plan- och bygglagen ska en behovsbedömning ske vid framtagandet av en detaljplan, se 5 kap. 11 § fjärde stycket plan- och bygglagen och 2 § 2 miljöbedömningsförordningen jämförd med 3 § 1 miljöbedömningsförordningen. Det gäller även för de verksamheter och åtgärder som anges i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen, se 16 kap. 1 § plan- och bygglagen och 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338), *bilaga 22* till svaret.

De frågor och synpunkter som framförts angående de enskilda projektkategorierna i bilaga 2 till MKB-direktivet omfattar, tillsammans med de verksamheter i bilaga 1 till MKB-direktivet som anges ovan under avsnitt 5.1 över 300 verksamheter. Mot denna bakgrund kan det vid en översiktlig genomgång vara svårt att bedöma vilka kategorier i miljöprövningsförordningen som motsvaras av ett projekt i någon av MKB-direktivets bilagor. I bilaga 2 till detta svar återfinns en närmare förklaring till de frågor som kommissionen har ställt angående genomförandet av vissa projekt i bilaga 2 till MKB-direktivet.

Såvitt gäller regelverkets uppbyggnad och systematik anser regeringen att det är tydligt att det svenska genomförandet säkerställer MKB-direktivets krav på en behovsbedömning.

5.3 Utpekandet av ansvarig myndighet att meddela beslut om betydande miljöpåverkan, del av artikel 4.3 och del av 4.5

Kommissionen anför i sin analys av artikel 4.3 att det svenska genomförandet inte är tydligt eftersom det enligt den sektorspecifika lagstiftningen verkar vara möjligt för både den tillståndsgivande myndigheten och länsstyrelsen enligt artikel 4.5 att pröva betydande miljöpåverkan från fall till fall.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Det åligger den eller de ansvariga myndigheterna att bl.a. besluta om huruvida en verksamhet som finns upptagen på bilaga 2 till MKB-direktivet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, enligt artikel 4.5 i MKB-direktivet.

Den eller de ansvariga myndigheternas skyldigheter förekommer under en lång period och i olika skeden av miljöbedömningen. Därför har, i det svenska systemet, de skyldigheter som åvilar ”den ansvariga myndigheten” enligt MKB-direktivet delats mellan olika myndigheter baserat på myndigheternas kompetens och skyldigheter i övrigt. Kortfattat uttryckt ansvaret enligt det svenska regelverket vad gäller miljöbedömning fördelats mellan tillsynsmyndigheter och tillståndsmyndigheter.

Tillsynsmyndigheterna har ett långtgående ansvar som bland annat innebär att tillsynsmyndigheterna ska säkerställa syftet med miljöbalken och de föreskrifter som meddelats med stöd av balken. Ett led i detta är att kontrollera efterlevnaden av miljöbalken och meddelade tillstånd och beslut samt kontroll av om meddelade villkor för verksamheter och åtgärder är tillräckliga. Tillsynsmyndigheterna är även skyldiga att ge information och rådgivning, bl.a. inför framtagande av en miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsansökan, se 26 kap. 1 § miljöbalken. De myndigheter som utövar tillsyn är bl.a. länsstyrelsen och kommunerna, se 26 kap. 3 § miljöbalken.

De myndigheter som är behöriga att fatta beslut i mål och ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken anges uttryckligen i lag. Dessa myndigheter benämns i denna text som tillståndsmyndigheter. Tillståndsmyndigheterna är bland annat mark- och miljödomstolarna och länsstyrelsen, se 16 kap. 1 § sista stycket, 21 kap. 1 och 1 a §§ miljöbalken och 1 kap. 6 § miljöprövningsförordningen.

Länsstyrelsen har i sin egenskap av tillsynsmyndighet, ett utpekat ansvar för de skyldigheter som åligger den ansvariga myndigheten enligt artikel 4.5 i MKB-direktivet. Det svenska införlivandet innebär att länsstyrelsen har ett direkt ansvar för att delta vid samråd och besluta om huruvida en verksamhet enligt bilaga 2 till MKB-direktivet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte, se 6 kap. 26 § miljöbalken, 15 § väglagen och 2 kap. 4 § lagen om byggande av järnväg. De sektorslagar som inte särskilt omnämns här innehåller en hänvisning till nyssnämnda bestämmelse i miljöbalken.

När det sedan gäller slutförandet av miljöbedömningen och meddelande av tillstånd är detta något som görs av respektive tillståndsmyndighet, se t.ex. 6 kap. 42–43 §§ och 16 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken och 18 § väglagen och 2 kap. 15 § lag om byggande av järnväg. De sektorslagar som inte särskilt omnämns här innehåller en hänvisning till nyssnämnda bestämmelse i miljöbalken.

Enligt regeringens mening har här aktuella delar av artikel 4.3 och 4.5 i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

5.4 Undersökning (behovsbedömning) enligt sektorslagarna och information inför beslut om betydande miljöpåverkan, artikel 4.4

Såsom Sverige uppfattar innehållet i den formella underrättelsen, uppmanar kommissionen Sverige att klargöra hur det säkerställs att projekt som förtecknas i bilaga 2 och som införlivats i sektorsspecifika lagar och förordningar uppfyller kraven på behovsbedömning enligt artikel 4.4 då hänvisningen i sektorslagarna är till 6 kap. 24 § och inte 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Kravet på behovsbedömning av verksamheter och åtgärder som förtecknas i bilaga 2 till MKB-direktivet säkerställs genom krav på att genomföra en undersökning om huruvida verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt se 6 kap. 24 och 25 §§ miljöbalken.

Den hänvisning som den sektorsspecifika lagstiftningen gör direkt till 6 kap. 23–25 §§ miljöbalken (se t.ex. 4 § tredje stycket 1 lagen om vissa rörledning) är korrekt. Se närmare om undersökningen, dvs. det som motsvarar behovsbedömning i MKB-direktivets bemärkelse, under avsnitt 1.1.3 . Det som regleras i 6 kap. 20 § miljöbalken är tillämpningsområdet för bestämmelserna om specifika miljöbedömningar i fråga om verksamheter eller åtgärder som prövas enligt miljöbalken. Tillämpningsområdet för undersökningsbestämmelserna (dvs. bestämmelserna om behovsbedömning) i fråga om verksamheter och åtgärder som prövas enligt någon av sektorslagarna anges direkt i respektive sektorslag (se t.ex. 4 § tredje stycket 1 lagen om vissa rörledning). Det ska i sammanhanget understrykas att den myndighet som prövar en ansökan om tillstånd eller motsvarande godkännande enligt en sektorslag ska vid prövningen tillämpa miljöbalken endast när det anges särskilt i sektorslagen (prop. 1997/98:90 s. 143 f.).

Inför undersökningsområdet ska ett samrådsunderlag tas fram av verksamhetsutövaren, 6 kap. 24 § miljöbalken. Den information som samrådsunderlaget ska innehålla regleras närmare i 8–9 §§ miljöbedömningsförordningen. Det är bland annat uppgifter om verksamhetens utformning och omfattning, lokalisering, miljöns känslighet och betydande miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser.

Syftet är att informationen ska möjliggöra en bedömning av om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte enligt 6 kap. 26 § miljöbalken, se närmare under avsnitt 5.5 .

Enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg ska alltid en bedömning göras om en väg- eller järnvägsplan kan anses medföra betydande miljöpåverkan. Där finns även särskilda bestämmelser om hur detta ska gå till, se vidare avsnitt 7.1.2 . När det gäller miljökonsekvensbeskrivningens innehåll hänvisas till miljöbalkens bestämmelser.

Motsvarande gäller enligt plan- och bygglagen. Det ska således alltid göras en bedömning av om en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se avsnitt 7.1.3

Det svenska regelverket säkerställer således att kraven på behovsbedömning enligt artikel 4.4 i MKB-direktivet uppfylls i förhållande till verksamheter och åtgärder som prövas enligt sektorslagstiftning och som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet.

5.5 Vad beslutet om betydande miljöpåverkan ska grundas på, artikel 4.5

Kommissionen anser att syftet med artikel 4.5 är att klargöra och effektivisera förfarandet för behovsbedömning. Den svenska lagstiftningen nämner inte hänsynstagande till resultatet av preliminära kontroller, endast miljöbedömningar. Vidare är varken led a eller b korrekt införlivade.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Det faktum att det inte uttryckligen anges att länsstyrelsen vid sitt beslut ska ta hänsyn till preliminära kontroller innebär inte att det inte är en del av den information som länsstyrelsen ska grunda sitt beslut på enligt 6 kap. 26 § miljöbalken och 10 § miljöbedömningsförordningen. När preliminära kontroller har genomförts för att t.ex. visa och förklara verksamhetens utformning, vilka skyddsåtgärder som ska vidtas eller vilken påverkan som verksamheten eller åtgärden kan förväntas medföra och detta ingår i samrådsunderlaget kommer detta att beaktas vid bedömningen av om

verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen.

Vad gäller kommissionens synpunkter på införlivandet av led a och b vill den svenska regeringen anföra följande. Länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan ska enligt 6 kap. 26 § miljöbalken motiveras. Motiveringen ska göras utifrån kriterierna i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen. Motsvarande bestämmelser för C-verksamheter återfinns i 26 a § 2 förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som hänvisar till 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen, samt motiveringsskyldigheten i 32 § förvaltningslagen.

När det gäller den prövning som sker enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen ska kommunen samråda med länsstyrelsen om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se 5 kap. 11 § fjärde stycket plan- och bygglagen. I dessa fall är det kommunen som bedömer om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen har i propositionen En utvecklad översiktsplanering (prop. 2019/20:52) föreslagit ändringar i plan- och bygglagen som medför att det blir tydligare att kommunen ska fatta ett särskilt beslut om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt förslaget, som för närvarande bereds av riksdagen, ska ändringarna träda i kraft den 1 april 2020. Att kommunen, när tillståndsfrågan avgörs, ska slutföra miljöbedömningen och då även ska identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna, framgår av 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen jämförd med 6 kap. 43 § miljöbalken.

Kommissionens farhåga att den ansvariga myndigheten inte tar hänsyn till resultatet av preliminära kontroller i beslutet om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte är således obefogad. Detsamma gäller kommissionens farhåga att led a eller b i artikel 4.5 i MKB-direktivet inte skulle vara införlivat.

Enligt regeringens mening bör det dock analyseras om genomförandet av direktivets krav såvitt avser meddelande av beslut i frågan om en anmälningspliktig C-verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte behöver förtydligas eller förbättras

5.6 Handläggningstid för beslutet i fråga om betydande miljöpåverkan, artikel 4.6

Kommissionen uppmanar Sverige att förklara införlivandet av kravet på att den ansvariga myndigheten ska besluta om betydande miljöpåverkan inom 90 dagar från det att ansökan gavs in och länsstyrelsens befogenhet att förlänga den tidsfristen och hur detta säkerställs i sektorslagstiftningen.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Som redogjorts för ovan är det länsstyrelsen som ska besluta om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 26 § miljöbalken. Beslutet ska fattas senast 60 dagar efter att myndigheten fått samrådsredogörelsen enligt 6 kap. 25 § 2 miljöbalken, se 14 § miljöbedömningsförordningen.

Handläggningstiden för beslutet får enligt 14 § andra stycket miljöbedömningsförordningen förlängas under vissa omständigheter. En förlängning får ske om det är nödvändigt på grund av verksamhetens eller åtgärdens komplexitet, lokalisering eller omfattning. Om en förlängning sker ska länsstyrelsen underrätta den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden om skälen för förlängningen och tidpunkt för när beslutet senast kommer att meddelas. Underrättelsen måste ske innan handläggningstiden löpt ut, se 14 § andra stycket miljöbedömningsförordningen.

I sektorslagstiftningen, med undantag för väglagen, lagen om byggande av järnväg och plan- och bygglagen, görs en generell hänvisning till miljöbalkens bestämmelse i 6 kap. 26 § om länsstyrelsens skyldighet att besluta om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan. 14 § miljöbedömningsförordningen är tillämplig även för länsstyrelsens handläggning av dessa ärenden enligt sektorslagstiftningarna. Således gäller 60-dagarsfristen med möjlighet till förlängning även i dessa fall.

Angående verksamheter och åtgärder som prövas enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg återfinns en skyldighet i respektive lag om att länsstyrelsen ska avgöra frågan om betydande miljöpåverkan så snart som möjligt och senast 90 dagar efter att den som avser att bygga vägen eller järnvägen lämnat frågan till länsstyrelsen för beslut, se 3 kap. 9 § väg-

förordningen (2012:707), *Bilaga 23* till svaret, respektive 9 § förordningen (2012:708) om byggande av järnväg, *bilaga 24* till svaret. Enligt 9 § förvaltningslagen ska handläggningen av ett ärende ske så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Av 11 § förvaltningslagen följer det att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

När det gäller de åtgärder och verksamheter som avses i 4 kap. 34 § andra stycket 1–8 plan- och bygglagen ska dessa, i den mån de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, prövas genom detaljplaneläggning, jfr 4 kap. 2 § första stycket plan- och bygglagen.

MKB-direktivets krav på tillstånd i artikel 2.1 för projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan genomförs i plan- och bygglagen genom krav på bygglov. Således krävs det enligt 9 kap. plan- och bygglagen och 6 kap. plan- och byggförordningen bygglov för att uppföra eller anordna sådana byggnader och anläggningar m.m. som kan utgöra en del i en sådan åtgärd eller verksamhet som avses i 4 kap. 34 § andra stycket 1–8. Inom ramen för bygglovsprövningen prövas om den sökta åtgärden förutsätter detaljplaneläggning, se 9 kap. 31 § 2 plan- och bygglagen (se även avsnitt 14.3). Effektiviteten i förfarandet och rättssäkerheten för den enskilde enligt artikel 4.6 i MKB-direktivet säkerställs genom kravet på att kommunens byggnadsnämnd ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dag ansökan kom in till nämnden, eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ, se 9 kap. 27 § första stycket plan- och bygglagen. Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet får tidsfristen förlängas en gång med högst tio veckor, se 9 kap. 27 § andra stycket plan- och bygglagen.

Om en detaljplan krävs, är det kommunen som bestämmer om och i så fall när detaljplanen ska upprättas, jfr 1 kap. 2 § och 5 kap. 27 § plan- och bygglagen. När kommunen upprättar ett förslag till detaljplan bestämmer kommunen även tidpunkten för bedömningen av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I ljuset av vad som angetts ovan menar den svenska regeringen att artikel 4.6 första och andra meningen i MKB-direktivet införlivats korrekt i svensk rätt.

6. Artikel 5, miljökonsekvensbeskrivningen

6.1 Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll, artikel 5.1 f och bilaga 4

Kommissionen anser att införlivandet av artikel 5.1 jämförd med bilaga 4 är felaktigt. Sverige uppmanas klargöra hur det avsedda systemet i artikel 5.1 och bilaga 4 i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och exploatörernas rättssäkerhet, är fullständigt och säkerställs på ett klart och precist sätt i svensk lagstiftning.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Samtliga av de uppgifter som ska ingå i en miljökonsekvensbeskrivning enligt artikel 5.1 f och bilaga 4 till MKB-direktivet omfattas av det svenska genomförandet. Vid det svenska genomförandet har dock sådana ord och uttryck som sedan tidigare är vedertagna i den svenska lagstiftningen använts i den utsträckning dessa motsvarar de ord och uttryck som används i MKB-direktivet. Detta för att öka förståelsen för kraven på vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

Bemötande av kommissionens kritik mot genomförandet av punkt 8 i bilaga 4 till MKB-direktivet finns ovan under avsnitt 4 medan bemötande av kommissionens anmärkningar beträffande punkterna 1, 5 och 7 i samma bilaga finns nedan under avsnitt 6.1.1–6.1.7. Under avsnitt 6.1.1 framgår även svar på kommissionens fråga gällande införlivandet av punkt 1 i bilaga 2a till MKB-direktivet.

6.1.1 Information om projektets karakteristika, bilaga 4 punkt 1 b och bilaga 2a punkt 1

Kommissionen har angett att det förefaller som om bilaga 4 punkt 1 b har införlivats genom 16 § miljöbedömningsförordningen. Införlivandelagstiftningen nämner endast behovet av mark- och förutsebara rivningsarbeten, men kräver inte någon information om projektets fysiska karakteristika. Införlivandelagstiftningen gällande bilaga 2a punkt 1 i

MKB-direktivet använder begreppet utformning men hänvisar inte till projektets fysiska karakteristika. Det är inte klart om detta begrepp även innefattar sådan karakteristika.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Av den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av hela projektets fysiska karakteristika, i tillämpliga fall även nödvändiga rivningsarbeten, och behovet av mark under uppbyggnads- och driftsfaserna.

Kravet på att redogöra för projektets fysiska karakteristiska har genomförts i lag såsom ett krav på att uppgifter ska lämnas om verksamhetens eller åtgärdens utformning och omfattning, se 6 kap. 35 § 1 miljöbalken. I miljöbedömningsförordningen har närmare angetts vad som avses med sådana andra egenskaper i lagens bestämmelse, däribland behovet av mark- och förutsebara rivningsarbeten. Denna skyldighet har funnits länge i svensk rätt och för att underlätta för verksamhetsutövarna har uttrycket utformning och omfattning bibehållits. I det svenska språkbruket måste begreppet utformning anses innefatta uttrycket fysisk karakteristika. Uttrycket fysisk karakteristika är inte, till skillnad från begreppet utformning, ett allmän använt uttryck i det svenska språkbruket.

Det svenska genomförandet omfattar således alla de aspekter som kan anses utgöra fysiska karakteristika.

6.1.2 Uppgifter om vad som karakteriserar projektet, bilaga 4 punkt 1 c

Kommissionen framför att bilaga 4 punkt 1 c verkar ha införlivats genom 6 kap. 35 § miljöbalken och 16 § miljöbedömningsförordningen men nämner inte vad som främst karakteriserar projektet och anger inte heller att naturresurser omfattar vatten, mark, jord och biologisk mångfald.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Av den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av vad som främst

karaktiserar projektets driftsfas (såsom eventuella produktionsprocesser), exempelvis energibehov och energianvändning, arten och mängden av de material och de naturresurser (inklusive vatten, mark, jord och biologisk mångfald) som används.

Vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla regleras i 6 kap. 35 § miljöbalken. I bestämmelsen kan utläsas att miljökonsekvensbeskrivningen bl.a. ska innehålla uppgifter om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, utformning, omfattning och andra egenskaper som kan ha betydelse för miljöbedömningen. I 16–19 §§ miljöbedömningsförordningen specificeras det närmare innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. I 16 § 3 miljöbedömningsförordningen anges att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla uppgifter om vad som närmare utmärker verksamheten eller åtgärden i fråga om energibehov, energianvändning samt arten och mängden av de material och naturtillgångar som används. I 18 § 2 miljöbedömningsförordningen anges att miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta sådana miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av användningen av naturresurser.

Naturresurs är ett begrepp som omfattar både förnybara och icke-förnybara naturresurser. Enligt uppslagsverket Nationalencyklopedin är naturresurser sådana naturtillgångar, naturföreteelser i form av materia och energi som efterfrågas och utnyttjas av människan. De kan vara utnyttjade eller outnyttjade, upptäckta eller oupptäckta. Reserver är naturresurser som är kända och så åtkomliga att de kan utnyttjas ekonomiskt med känd teknologi. Naturresurser kan klassificeras i flödes-, fond- och lagerresurser. Flödesresurser är ständigt flödande resurser som i princip är outtömliga, t.ex. solinstrålning, atmosfären och vattnet i det hydrologiska kretsloppet. Fondresurser är naturresurser som är vårdnadskrävande och kan ge kontinuerlig avkastning, t.ex. vatten och markskikt samt biologiska resurser som växt- och djurliv. Lagerresurser är icke reproducerbara naturresurser som minskar i omfattning vid varje uttag. Dessa kan vara återvinnbara, t.ex. sand, grus och mineral, eller icke återvinningsbara, t.ex. fossila bränslen som olja och kol; de senare förstörs vanligen vid användning.

Uttrycket naturresurs i bestämmelsen omfattar alla naturens värden som människan nyttjar. Som framgår av 22 kap. 25 § miljöbalken läst tillsammans med 19 kap. 5 § 9 miljöbalken ska ett tillstånd innehålla de villkor som

behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser. Det är således tydligt att vatten och mark ingår i uttrycket naturresurs. Vad som omfattas av uttrycket ”andra naturresurser” har inte klargjorts i förarbetena. Som framkommit ovan är naturresurs ett begrepp som har en allmängiltig definition i Nationalencyklopedin. Enligt denna är det tydligt att vatten, markskikt och biologiska resurser som växt- och djurliv är naturresurser. Det framgår även av ordalydelsen i bilaga 4 punkt 1c till MKB-direktivet att uppräkningsen av vad som utgör en naturresurs inte avser att vara uttömmande. Uppräkningsen förefaller vara avsedd som klargörande exempel – en exakt återgivning torde således inte kunna krävas för ett fullgott införlivande.

Den svenska regeringen anser därmed att det svenska genomförandet säkerställer direktivets krav i denna del.

6.1.3 Uppgifter om restprodukter och utsläpp från verksamheten, bilaga 4 punkt 1 d

Kommissionen framför att bilaga 4 punkt 1 d verkar ha införlivats genom 16 § miljöbedömningsförordningen som hänvisar i allmänna termer till restprodukter, avfall och utsläpp men inte till vatten-, luft- och markföroreningar (ovan och under jord), buller, vibrationer, ljus, värme och strålning. Sverige uppmanas att klargöra hur det säkerställs att direktivets bestämmelse införlivas fullständigt på denna punkt.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

I miljöbalken utgör samtliga åtgärder som omnämns i 4 punkt 1 d miljöfarlig verksamhet, enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. Med miljöfarlig verksamhet avses

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller

3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Av den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning där bland annat en uppskattning av typ och mängd av förväntade restprodukter och utsläpp (såsom vatten-, luft- och markföroreningar [ovan och under jord], buller, vibrationer, ljus, värme, strålning) samt mängd och typ av avfall som alstras under uppbyggnads- och driftsfaserna.

Av 16 § 4 miljöbedömningsförordningen framgår att uppskattade typer och mängder av avfall och andra restprodukter och utsläpp som kan förutses ska redovisas. Vidare ska enligt 18 § 3 miljöbedömningsförordningen sådana miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av buller, vibrationer, ljus, värme, strålning, utsläpp av föroreningar eller andra störningar redovisas. Utsläpp av föroreningar har inte begränsats till visst medium i det svenska genomförandet, utan inkluderar alla utsläpp oavsett om det sker till vatten, luft eller mark.

Aktuell uppräknings i artikeln förefaller även vara avsedd som klagörande exempel – en exakt återgivning torde således inte kunna krävas för ett fullgott införlivande.

Mot bakgrund av ovanstående är det svenska regeringens mening tydligt att det svenska genomförandet fullt ut motsvarar kraven i bilaga 4 punkt 1 d i MKB-direktivet.

6.1.4 Hållbar tillgång till naturresurser, bilaga 4 punkt 5 b

Kommissionen framför att bilaga 4 punkt 5 b verkar ha införlivats genom 1 kap. 1 § och 6 kap. 2 § miljöbalken samt 18 § miljöbedömningsförordningen. Införlivandelagstiftningen nämner dock inte en hållbar tillgång till de angivna resurserna.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Av den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av bland annat utnyttjandet av naturresurser, bl.a. mark, jord, vatten och biologisk mångfald, där hänsyn i möjligaste mån tas till en hållbar tillgång till dessa resurser.

Skyldigheten har genomförts genom att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller av yttre händelser (6 kap. 35 § 4 miljöbalken). Beskrivningen ska omfatta sådana miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av användningen av naturresurser (18 § 2 miljöbedömningsförordningen). Med miljöeffekter avses enligt 6 kap. 2 § miljöbalken direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, som är tillfälliga eller bestående, som är kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på 1) befolkning och människors hälsa, 2) djur- eller växtarter som är skyddade enligt 8 kap., och biologisk mångfald i övrigt, 3) mark, jord, vatten, luft, klimat, landskap, bebyggelse och kulturmiljö, 4) hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, 5) annan hushållning med material, råvaror och energi, eller 6) andra delar av miljön.

Utgångspunkten för den svenska miljölagstiftningen är att just främja en hållbar utveckling som innebär att kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl (1 kap. 1 § första stycket miljöbalken). Eftersom detta är det övergripande syftet med hela lagstiftningen och återfinns i miljöbalkens portalparagraf ska alla bestämmelser tolkas i detta syfte. Miljökonsekvensbeskrivningens redogörelse av de miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av verksamhetens användning av naturresurser ska således även beakta möjligheten att uppnå en hållbar utveckling och tillgång naturresurserna i framtiden.

Enligt regeringens mening har bilaga 4 punkt 5 b i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

6.1.5 Områdets specifika förutsättningar, bilaga 4 punkt 5 e

Kommissionen framför att bilaga 4 punkt 5 e verkar ha införlivats genom 18 § miljöbedömningsförordningen men beaktar inte eventuella befintliga miljöproblem i områden som är av särskild miljömässig betydelse och som antas bli påverkade, eller utnyttjandet av naturresurser.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Av den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet framgår att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av kumulativa effekter i förhållande till andra befintliga eller godkända projekt, med beaktande av eventuella befintliga miljöproblem i områden som är av särskild miljömässig betydelse och som antas bli påverkade, eller utnyttjandet av naturresurser.

Verksamhetsutövaren har ett långtgående ansvar att utreda och redovisa de miljöeffekter som verksamheten kan medföra. Innebörden av ordet miljöeffekter framgår av 6 kap. 2 § miljöbalken. Ordet har en bred innebörd och omfattar en rad olika effekter, däribland kumulativa effekter, på olika delar av miljön (se ovan under avsnitt 6.1.4 i fråga om bilaga 4 punkt 5 b till MKB-direktivet).

Enligt nämnda bestämmelse läst tillsammans med 6 kap. 35 § 4 miljöbalken och 18 § miljöbedömningsförordningen, som reglerar vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, ska bland annat de kumulativa effekterna som verksamheten i sig eller till följd av yttre händelser kan antas medföra på mark, jord, luft, klimat, hushållningen med vatten m.m. på kort och lång sikt redovisas. Genom att de kumulativa effekterna på mark, jord etc. ska beaktas utgår bedömningen från den befintlig påverkan på miljön, såsom miljöproblem i områden av särskild miljömässig betydelse.

Miljökonsekvensbeskrivningens innehåll enligt 6 kap. 35 § 4 miljöbalken specificeras i 18 § miljöbedömningsförordningen. En miljökonsekvensbeskrivning ska omfatta de miljöeffekter som kan förväntas uppkomma till följd av t.ex. verksamhetens uppbyggnad, användningen av naturresurser, eller utsläpp av föroreningar eller andra störningar, verksamheten eller

åtgärden tillsammans med andra verksamheter som bedrivs, verksamhetens klimatpåverkan.

Enligt regeringens mening har bilaga 4 punkt 5 e till MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

6.1.6 Sekundära och gränsöverskridande effekter, bilaga 4 punkt 5 sista stycket

Kommissionen påpekar att bilaga 4 punkt 5 sista stycket verkar ha införlivats genom 6 kap. 35 § miljöbalken men att bestämmelsen inte nämner sekundär och gränsöverskridande inverkan.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella under rättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Av den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet framgår bl.a. att beskrivningen av de förväntade betydande effekterna på de faktorer som specificeras i artikel 3.1 bör innefatta den direkta inverkan, liksom varje indirekt, sekundär, kumulativ, gränsöverskridande, kort-, medellång- eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan av projektet.

I det svenska genomförandet har miljöeffekter i 6 kap. 2 § miljöbalken getts en vid innebörd i enlighet med MKB-direktivet. Av bestämmelsen framgår att bland annat indirekta och kumulativa effekter ska redovisas, se närmare redovisning av begreppet miljöeffekter under avsnitt 6.1.4 . Uttrycket sekundära effekter i direktivet är svårtolkat. Det är inte helt klart vilka effekter som avses och som därmed inte samtidigt är indirekta eller resulterar i en kumulativ effekt. Såsom den svenska regeringen tolkat bestämmelsen kommer samtliga sekundära effekter att samtidigt vara indirekta effekter. Det har därför saknats skäl att uttryckligen ange att även sekundära effekter ska redovisas.

Effekterna av en verksamhet beror av många saker. Till exempel typ av förorening, de specifika förhållandena på platsen etc. Verksamhetsutövarens skyldighet att redovisa miljöeffekterna och konsekvenserna av planerad verksamhet eller åtgärd enligt 6 kap. 35 § miljöbalken och 18 § miljöbedömningsförordningen läst tillsammans med 6 kap. 2 § miljöbalken, är inte

begränsad till någon yta eller territoriell gräns, dvs. det kan röra sig om effekter både i närområdet och i övriga områden inom och utom Sveriges gränser, se prop. 2016/17:200 s. 185. Det är tydligt att effekterna inte har begränsats enbart till nationella utan även gränsöverskridande effekter omfattas. Mot denna bakgrund har det bedömts överflödigt att uttryckligen ange att gränsöverskridande miljöeffekter ska redovisas.

Skyldigheten att redovisa miljöeffekterna av verksamheten, även indirekta och oavsett geografisk spridning, har genomförts i 6 kap. 2 § och 35 § 4 miljöbalken och 18 § miljöbedömningsförordningen.

Enligt regeringens mening har bilaga 4 punkt 5 sista stycket i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

6.1.7 Beskrivning av skyddsåtgärder och dess effekt, bilaga 4 punkt 7

Kommissionen påpekar att bilaga 4 punkt 7 verkar ha införlivats genom 6 kap. 35 § miljöbalken, men den hänvisar inte till punkt 7 andra meningen, dvs. att beskrivningen bör innefatta i vilken utsträckning betydande negativa miljöeffekter undviks, förebyggs, minskas eller motverkas. Den nämner inte heller att beskrivningen bör omfatta både uppbyggnads- och driftsfasen.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella under rättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Skyldigheten att redovisa de uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna har genomförts med 6 kap. 35 § 5 miljöbalken. Den svenska användningen av ord motsvarar innebörden av de ord som används i direktivet, se prop. 2016/17:200 s. 130–131 för ett närmare resonemang i den delen. Vad som är en miljöeffekt framgår av 6 kap. 2 § miljöbalken.

Av 6 kap. 35 § 4 miljöbalken framgår att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig själv eller till följd av yttre händelser. De miljöeffekterna som ska beskrivas är de som bland annat kan förväntas uppkomma till följd av verksamhetens uppbyggnad, drift eller rivning, utsläpp av föroreningar eller andra störningar från verk-

samheten eller den teknik och ämnen som används, se 18 § miljöbedömningsförordningen.

Mot denna bakgrund får det svenska genomförandet anses säkerställa att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla information om i vilken utsträckning betydande negativa miljöeffekter undviks, förebyggs, minskas eller motverkas och att kravet gäller både uppbyggnads- och driftsfasen.

6.2 Den behöriga myndighetens yttrande, artikel 5.1 andra stycket och 5.2 andra stycket

Kommissionen uppmanar Sverige att förklara införlivandet av bestämmelsen i artikel 5.1 andra stycket i fråga om krav på att miljökonsekvensbeskrivningen ska baseras på det yttrande som avgetts av den ansvariga myndigheten enligt artikel 5.2.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella under rättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Enligt 6 kap. 32 § miljöbalken ska länsstyrelsen under avgränsningssamrådet verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Om den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begär det, ska länsstyrelsen redovisa sin bedömning i frågan. En sådan redovisning lämnas därför inte alltid och är inte heller bindande.

Som framgår av artikel 5.1 f i MKB-direktivet är det yttrande som avges av den behöriga myndigheten inte bindande utan miljökonsekvensbeskrivningen ska endast baseras på yttrandet och innehålla de uppgifter som skäligen kan behövas för att nå en motiverad slutsats om projektets betydande miljöpåverkan. Såväl uttrycket ”baseras på” som uttrycket ”skäligen kan behövas” visar tydligt att yttrandet inte är bindande för den slutliga utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Den ”frihet” som även återspeglas i bestämmelsen har den svenska regeringen tolkat som att vilken information som faktiskt behövs för att bedöma verksamhetens miljöpåverkan är en fråga som slutligen avgörs av prövningsmyndigheten. Den ansvariga myndighetens yttrande är således ett hjälpmedel för verksamhetsutövaren vid bedömningen av vilken information som krävs. Slutligen är det upp till prövningsmyndigheten att avgöra om miljökonsekvensbeskrivningen

uppfyller kraven och kan ligga till grund för prövningen, 6 kap. 42 och 43 §§ miljöbalken.

Att länsstyrelsen under avgränsningssamrådet ska verka för att innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen och att länsstyrelsen, om så begärs, ska redovisa sin bedömning i frågan har även införts i 14 b § väglagen och 2 kap. 2 § lagen om byggande av järnväg. För en närmare beskrivning av processen enligt dessa lagar se avsnitt 7.1.2 .

Enligt regeringens mening har artikel 5.1 andra stycket och 5.2 andra stycket i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

6.3 Samrådsskyldigheten mellan berörda myndigheter, artikel 5.2 första stycket sista meningen

Kommissionen anser inte att ansvarig myndighetens skyldighet enligt artikel 5.2 första stycket sista meningen att samråda med de myndigheter som avses i artikel 6.1 innan den avger sitt yttrande har införlivats.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Enligt MKB-direktivet ska den ansvarige myndigheten samråda med berörda myndigheter innan den avger sitt yttrande om hur omfattande och detaljerad informationen som ska lämnas i miljökonsekvensbeskrivningen ska vara.

Som framgår av 6 kap. 32 § miljöbalken ska länsstyrelsen under avgränsningssamrådet verka för miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Inom ramen för avgränsningssamrådet kan den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden begära att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning i frågan. Avgränsningssamrådet ska enligt 6 kap. 30 § miljöbalken ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten eller åtgärden samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner och den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden. Yttrandet kan inte föregå detta samrådsförfarande. För framtagandet av yttrandet gäller en utredningsskyldighet för länsstyrelsen, se 23 §

förvaltningslagen. Länsstyrelsen ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Utredningsskyldigheten innebär bl.a. att länsstyrelsen skaffar sig kunskap om vad som framkommit i avgränsningsområdet med andra berörda myndigheter.

Genom att det i 6 kap. 30 § miljöbalken finns en tydlig samrådsskyldighet med berörda myndigheter innan yttrande avges har artikel 5.2 första stycket sista meningen i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

6.4 Myndighetens informationsskyldighet, artikel 5.3 c

Kommissionen har bett Sverige att förklara hur det vid införlivandet av direktivet har säkerställts att de ansvariga myndigheterna på ett korrekt och fullständigt sätt kan ge exploitörerna råd om vilken information som behövs för miljökonsekvensbeskrivningen i enlighet med artikel 5.3 c.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Enligt den aktuella bestämmelsen i MKB-direktivet ska den ansvariga myndigheten – för att se till att miljökonsekvensbeskrivningen är fullständig och av god kvalitet – vid behov be exploitören om kompletterande information, i enlighet med bilaga 4 till MKB-direktivet, som är av direkt relevans för att nå en motiverad slutsats om projektets betydande miljöpåverkan.

Kommissionens kritik i fråga om det svenska genomförandet av artikel 5.3 c i MKB-direktivet grundar sig på kommissionens inställning om att det svenska genomförandet av bilaga 4 till MKB-direktivet är felaktigt. Av 6 kap. 32 miljöbalken framgår att länsstyrelsen har ett utpekat ansvar för att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. I skyldigheten ”att verka för” ligger det ett ansvar att ge verksamhetsutövaren råd i dennes arbete med framtagande av miljökonsekvensbeskrivningen. Det bör i sammanhanget noteras att prövningsmyndighetens skyldighet att begära kompletterande information från verksamhetsutövaren även följer av 20 § förvaltningslagen för de prövningsmyndigheter som är förvaltningsmyndigheter med undantag

för miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. För miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen och för domstolarna gäller i stället motsvarande skyldighet enligt bestämmelsen i 22 kap. 1 § tillsammans med 19 kap. 5 § 2 miljöbalken.

Enligt regeringens mening har artikel 5.3 c i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

7. Artikel 6, Allmänhetens och myndigheters deltagande

7.1 Bestämmelser om samrådsförfarandet, artikel 6.1 sista meningen och 6.6 b

Kommissionen ber Sverige att beskriva vilka bestämmelser som fastställts i den allmänna lagstiftningen och i den sektorspecifika lagstiftningen om hur samrådet med myndigheter som kan antas bli berörda enligt artikel 6 ska genomföras. Kommissionen undrar även om det finns några bestämmelser om tidsramarna för att samråda med myndigheter.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

De enligt 22 kap. 6 § miljöbalken utpekade myndigheterna: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelsen, ska alltid informeras om den prövning som ska ske av en verksamhet eller en åtgärd. Ansökningshandlingarna, vilket inkluderar miljökonsekvensbeskrivningen, och kungörelsen, ska skickas direkt till de utpekade myndigheterna, se 22 kap. 4 § miljöbalken och även 9 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ansökan ska även skickas till kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av verksamheten, se 22 kap. 4 § andra stycket miljöbalken. Om målet rör geologisk lagring av koldioxid ska ansökningshandlingarna och kungörelsen även skickas till Sveriges geologiska undersökning och Europeiska kommissionen inom en månad från det att ansökan kom in till domstolen, enligt 22 kap. 4 § sista stycket miljöbalken.

I det fall något allmänt intresse inte berörs av verksamheten eller åtgärden behöver handlingarna inte skickas över. Genom kungörelsen som sker enligt

6 kap. 39 § miljöbalken nås även övriga myndigheter och organisationer som kan tänkas vara intresserade av prövningen.

När en ansökan kommer in till en tillståndsmyndighet ska denna avgöra om ansökan är komplett och om miljökonsekvensbeskrivningen kan läggas till grund för den fortsatta prövningen. När ansökan är komplett ska den kungöras enligt 6 kap. 39 §, 19 kap. 4 § och 22 kap. 3 § miljöbalken.

Av kungörelsen som även skickas till de utpekade myndigheterna framgår bl.a. vem som prövar tillståndsfrågan, till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas, och hur ny information i målet eller ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig, se 6 kap. 40 § miljöbalken. Vad en kungörelse ska innehålla kompletteras även av kraven i 22 kap. 3 § miljöbalken. Av denna bestämmelse framgår sista tidpunkt för synpunkter ska anges i kungörelsen. Av 6 kap. 39 § miljöbalken framgår att skälig tid ska ges, minst 30 dagar. Även om bestämmelsen i 6 kap. 39 § uttryckligen refererar till allmänheten gäller denna tid även för myndigheter genom att kungörelsen ska bifogas enligt 22 kap. 4 § miljöbalken.

Det finns således en tydlig reglering om myndigheters rätt till information och deltagande i prövningen och bestämmelser om tidsramar för avgivande av synpunkter.

7.1.1 Samrådsförfarandet i sektorslagstiftningen

För verksamheter och åtgärder som regleras i sektorslagstiftningen och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan gäller miljöbalkens bestämmelser om hur samrådet som avses i artikel 6 i MKB-direktivet ska ske och hur information ska göras tillgänglig för allmänheten genom hänvisningar i sektorslagarna till 6 kap. 39 § första stycket och 40–41 §§ miljöbalken, se t.ex. 4 § lagen om vissa rörledningar och 2 kap. 8 a § ellagen. För väglagen, lagen om byggande av järnväg och plan- och bygglagen ser det annorlunda ut, se följande avsnitt.

7.1.2 Samrådsförfarandet i väglagen och lag om byggande av järnväg

För vägar och järnvägar med krav på väg-/järnvägsplan finns bestämmelser om samråd och hur information ska göras tillgänglig i väglagen respektive

lagen om byggande av järnväg med tillhörande förordningar. I dessa processer kan man säga att samrådet är uppdelat på två faser, dels en inledande samrådsfas och dels, när projektet kommit längre och ett mer färdigt förslag finns, ska förslaget genomgå en så kallad granskning.

Den inledande samrådsfasen ska påbörjas så tidigt som möjligt och anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Underlag för samrådet ska tas fram och göras tillgängligt. De enskilda som kan antas bli särskilt berörda ska få möjlighet att yttra sig, 2 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg och 14 b § väglagen.

Den som avser att bygga en väg eller järnväg ska under arbetet med att upprätta en väg- eller järnvägsplan samråda med länsstyrelsen, berörda kommuner och de enskilda som särskilt berörs. Om planen har betydelse för kollektivtrafiken, ska samråd även ske med berörda regionala kollektivtrafikmyndigheter. Samrådet ska avse lokalisering, utformning och miljöpåverkan. Om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samråd också ske med de övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska även avse innehåll i och utformning av sådan miljökonsekvensbeskrivning som ska finnas tillsammans med järnvägsplanen, 2 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg och 14 b § väglagen.

Samrådet ska syfta till att information ska utbytas med och synpunkter inhämtas från berörda enskilda, myndigheter och organisationer under planeringsprocessen. Samråd kan vara såväl muntligt som skriftligt, 4 § förordningen om byggande av järnväg och 3 kap. 4 § vägförordningen. Antalet samrådstillfällen ska anpassas så att samrådskretsen ges möjlighet att förstå och påverka projektets inriktning. Formerna för samrådet och antalet samrådstillfällen får anpassas till omständigheterna i det enskilda fallet. Ägare till fastigheter där mark eller utrymme kan komma att tas i anspråk ska dock alltid erbjudas minst ett samrådsmöte på orten, 5 § förordningen om byggande av järnväg och 3 kap. 5 § vägförordningen.

Länsstyrelsen ska under samrådet (i det inledande samrådsskedet) pröva och besluta om projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen får inte besluta i ärendet innan de enskilda som kan antas bli särskilt berörda har getts möjlighet att yttra sig, 2 kap. 4 § lagen om byggande

av järnväg och 15 § väglagen. Länsstyrelsens beslut ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, 3 kap. 8 § vägförordningen och 8 § förordningen om byggande av järnväg.

Innan frågan om betydande miljöpåverkan lämnas till länsstyrelsen för beslut, ska den som avser att bygga vägen eller järnvägen genom brev, kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att yttra sig. Det ska också framgå var handlingar om projektet hålls tillgängliga, se 3 kap 8 a § vägförordningen respektive 8 a § förordningen om byggande av järnväg. När det gäller innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning hänvisas till reglerna i miljöbalken med tillhörande förordningar.

I 3 kap. 9 § vägförordningen respektive 9 § förordningen om byggande av järnväg anges att, om handlingarna är fullständiga och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda har getts möjlighet att yttra sig, ska länsstyrelsen avgöra frågan om betydande miljöpåverkan så snart som möjligt och senast 90 dagar efter att den som avser att bygga vägen alternativt järnvägen lämnat frågan till länsstyrelsen för beslut.

Inbjudan till samråd ska ske genom brev, kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt. Underlag för samrådet ska bifogas inbjudan eller finnas tillgängligt på annat sätt, 6 § förordningen av byggande av järnväg och 3 kap. 6 § vägförordningen.

Någon föreskriven total tidsgräns för samråd i detta skede finns alltså inte utan tid och omfattning för samråd ska anpassas efter behovet i det enskilda fallet. Då de infrastrukturprojekt som prövas av aktuella lagstiftningar kan variera mycket kraftigt i storlek och komplexitet har det inte ansetts lämpligt att ange en tidsgräns. När det gäller länsstyrelsens prövning av frågan om betydande miljöpåverkan finns däremot infört en tidsgräns på 90 dagar.

När den inledande samrådsfasen är slutförd och ett förslag till väg- eller järnvägsplan har tagits fram och en miljökonsekvensbeskrivning i tillämpliga fall finns tillgänglig ska den som avser att bygga en väg eller-järnväg, i denna andra fas kungöra förslaget till plan och underlaget till denna och låta det granskas enligt 17 § väglagen resp. 2 kap. 12 § lagen om byggande av järnväg.

Om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats ska miljökonsekvensbeskrivningen kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten enligt 6 kap. 39 § första stycket och 40 och 41 §§ miljöbalken med föreskrifter.

Vidare anges när det gäller vägar och järnvägar att en särskild underrättelse ska skickas till de som redovisats i planens fastighetsförteckning samt till berörda kommuner och myndigheter, se 3 kap. 17 § vägförordningen resp. 16 § förordningen om byggande av järnväg, Av underrättelsen ska framgå var förslaget till vägplan med underlag finns tillgängligt. Prövningsmyndigheten Trafikverket ska inhämta berörda länsstyrelsers yttrande över ett förslag till väg-/järnvägsplan med underlag, enligt 2 kap. 22 § vägförordningen resp. 21 § förordningen om byggande av järnväg.

I 3 kap. 15 § vägförordningen och i 14 § förordningen om byggande av järnväg föreskrivs att granskningstiden ska vara minst 30 dagar och att planförslaget med underlag ska finnas tillgängligt hos den som avser att bygga vägen alternativt järnvägen samt hos berörda kommuner under granskningstiden. Om en miljökonsekvensbeskrivning har tagits fram, ska kungörelsen om granskningen även ske på en lämplig webbplats enligt 3 kap. 16 § vägförordningen och 15 § förordningen om byggande av järnväg. Synpunkter på förslaget till plan och underlaget till detta ska lämnas skriftligen, se 3 kap. 19 § vägförordningen samt 18 § förordningen om byggande av järnväg.

Således finns en tydlig reglering för hur samråd ska gå till för byggande av vägar och järnvägar.

7.1.3 Samrådsförfarandet i plan- och bygglagen

I plan- och bygglagen finns bestämmelser om samråd i 5 kap. 11–17 §§ och om granskning i 5 kap. 18–25 §§. När det gäller sådana åtgärder som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen ger lagen således möjlighet för myndigheter, organisationer och enskilda att lämna synpunkter vid två tillfällen. Enligt bestämmelserna om samråd ska kommunen bl.a. samråda med länsstyrelsen och de kommuner som berörs, de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget, se 5 kap. 11 § plan- och bygglagen.

Vid samråd om förslag till detaljplaner som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen kungöra förslaget och samråda om det under en viss tid som ska vara minst tre veckor, se 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen. Plan- och bygglagens krav på ett inledande samråd och en efterföljande granskning säkerställer att allmänheten informeras i ett tidigt skede av beslutsprocessen.

Att länsstyrelsen under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en detaljplan på lämpligt sätt ska hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet framgår av 2 kap. 1 § plan- och byggförordningen. Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget finns tillgängligt enligt 5 kap. 11 c § plan- och bygglagen. Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan, se 5 kap. 12 § plan- och bygglagen. Under samrådet ska länsstyrelsen dels bevaka vissa statliga intressen, dels ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i plan- och bygglagen, om det behövs från allmän synpunkt, se 5 kap. 14 § plan- och bygglagen. Kommunen ska redovisa de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. För förslag till detaljplaner vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen göras samlat i en s.k. samrådsredogörelse för alla synpunkter som har kommit fram, se 5 kap. 17 § plan- och bygglagen.

För arbetet med en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska granskningstiden vara minst 30 dagar, se 5 kap. 18 § andra stycket plan- och bygglagen. Granskningstiden tar inte enbart sikte på allmänhetens deltagande utan avser även den tid som kommuner och myndigheter ska ha möjlighet att granska förslaget, jfr 5 kap. 20 § 2 och 21 § första stycket första meningen plan- och bygglagen.

7.2 Information om beslutsprocessen till den berörda allmänheten, artikel 6.2

Kommissionen undrar hur den nationella lagstiftningen införlivar kravet på att allmänheten ska informeras i ett tidigt skede av de beslutsprocesser på miljöområdet som

avses i artikel 2.2, och senast så snart som information rimligen kan lämnas. Inte heller verkar i förekommande fall utkastet till beslutet skickas till den berörda allmänheten.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

De beslutsprocesser som allmänheten ska informeras om enligt artikel 6.2 i MKB-direktivet är bedömningen av den miljöpåverkan som ska göras av en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I Sverige sker denna bedömning integrerat i tillståndsprocessen. Slutförandet av miljöbedömningen och avgörandet av tillståndsfrågan sker som huvudregel vid samma tillfälle, se 6 kap. 42–43 §§ miljöbalken.

Information om ansökningsprocessen till allmänheten sker genom tillståndsmyndighetens kungörelse av ansökan enligt 6 kap. 39 §, 19 kap. 4 § och 22 kap. 3 § miljöbalken. Genom kungörelsen nås allmänheten om information om ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, men även vem som prövar tillståndsfrågan, var miljökonsekvensbeskrivningen och andra handlingar i målet eller ärendet finns tillgängliga, till vem och inom vilken tid synpunkter kan lämnas, och hur ny information i målet eller ärendet kommer att kungöras eller hållas tillgänglig, se 6 kap. 40 § miljöbalken, se även ovan under avsnitt 7.1

Angående frågan om översändande av förslag till beslut önskar regeringen framföra följande.

Mark- och miljödomstolens tillståndsdom ska grundas på vad som förekommit vid syn och annan förhandling inför domstolen och på vad handlingarna innehåller, se 22 kap. 21 § miljöbalken. All information som tillståndet grundas på, kommer att belysas under huvudförhandlingen. Något utkast till beslut skickas dock inte.

När en förvaltningsmyndighet prövar frågan om tillstånd för en B-verksamhet ska myndigheten, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet, se 25 § förvaltningslagen. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation, i vissa angivna situationer. Det rör vissa ärenden om anställning av någon, om det kan antas

bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslut meddelas omedelbart, se 25 § förvaltningslagen. Det finns således inget uttryckligt krav på att utkast till beslut ska översändas till parterna.

I sektorslagstiftningen finns hänvisning till 6 kap. 39 § miljöbalken. Se t.ex. 4 § lagen om vissa rörledningar och 2 kap. 8 a § ellagen. I plan- och bygglagen finns bestämmelser om samråd, 5 kap. 11–17 §§ och om granskning, 5 kap. 18–25 §§.

I avsnitt 7.1.2 beskrivs samrådsförfarandet enligt lagen om byggande av järnväg och väglagen. Där framgår bl.a. att samråd ska inledas så tidigt som möjligt och att ett utkast till beslut redovisas under den så kallade granskningsfasen.

I avsnitt 7.1.3 beskrivs samrådsförfarandet med allmänheten enligt plan- och bygglagen. För åtgärder som avses i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen är det möjligt för myndigheter, organisationer och enskilda att lämna synpunkter vid två tillfällen. Plan- och bygglagens krav på ett inledande samråd och en efterföljande granskning säkerställer att allmänheten informeras i ett tidigt skede av beslutsprocessen. Att kommunen redan under samrådet ska redovisa ett förslag till detaljplan, dvs. det beslut som kan komma att fattas, framgår av 5 kap. 13 § plan- och bygglagen. Bestämmelser om att kommunen under granskningstiden ska hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det finns i 5 kap. 21 § plan- och bygglagen. Det svenska regelverket säkerställer således att allmänheten erhåller information om beslutsprocessen i enlighet med kraven i denna del i artikel 6.2 i MKB-direktivet.

7.3 Elektronisk information till allmänheten, artikel 6.2

Kommissionen noterar att den sektors-specifika lagstiftningen verkar, bortsett från vägförordningen och naturgaslagen, sakna kravet att allmänheten ska informeras "elektroniskt".

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Av artikel 6.2 i MKB-direktivet framgår att ”allmänheten ska informeras elektroniskt och genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt”. Som framgår av ordalydelsen är det upp till medlemsstaten att bestämma hur den berörda allmänheten lämpligast informeras.

Sektorslagstiftningen uppställer krav på kungörelse på webben. Generellt sker detta genom en hänvisning till miljöbalkens bestämmelse 6 kap. 39 § första stycket och 40–41 §§ miljöbalken vari anges att kungörelsen om miljökonsekvensbeskrivningen ska göras på en lämplig webbplats, i en ortstidning eller på den plats som är särskilt föreskriven och tillsammans med kungörelsen om ansökan, om även ansökan ska kungöras, se 3 a § lagen om kontinentalsockeln, 17 § väglagen, 4 § lagen om vissa rörledningar, 1 b § lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, 5 c § lagen om kärnteknisk verksamhet, 4 kap. 2 § minerallagen, 6 § lagen om Sveriges ekonomiska zon, 2 kap. 12 § lagen om byggande av järnväg, 2 kap. 8 a § ellagen och 2 kap. 7 § naturgaslagen.

Uttryckligt krav direkt i sektorslagstiftningen om kungörelse om upprättad miljökonsekvensbeskrivning på webbplats finns i 3 kap. 16 § vägförordningen och 15 § förordningen om byggande av järnväg. Se även avsnitt 7.1.2 där samrådsförfarandet för dessa två lagstiftningar beskrivs närmare. Tilläggas kan också att Trafikverket har mycket information riktad till allmänheten om sina väg- och järnvägsprojekt på sin webbplats, www.trafikverket.se.

Enligt plan- och bygglagen ska kommunen kungöra ett förslag till detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se 5 kap. 7 § jämförd med 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning, se 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen. Att anslagstavlan är en del av kommunens webbplats framgår av 8 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) (Bilaga 25 till svaret).

Det svenska regelverket säkerställer således att allmänheten erhåller information i enlighet med kraven i artikel 6.2 i MKB-direktivet i denna del.

7.4 Information som ligger till grund för beslutet, artikel 6.3 c

Kommissionen anser att 6 kap. 39 § miljöbalken innebär att den berörda allmänheten ska få tillgång till annan information än den som avses i artikel 6.2, som är relevant för

beslutet i enlighet med artikel 8 och som blir tillgänglig efter det att den berörda allmänheten har informerats i enlighet med artikel 6.2.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

En grundläggande princip inom svensk rätt är att en domstol eller myndighet innan den fattar beslut i ett ärende ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet, se bland annat 22 kap. 21 § miljöbalken och 25 § förvaltningslagen.

För den som inte är part i målet säkerställs dennes rätt till information genom att alla handlingar som tillförs målet eller ärendet utgör allmänna handlingar. Som huvudregel är innehållet i dessa offentligt. Rätt att ta del av information som finns i allmänna handlingar tillkommer alla så länge informationen inte omfattas av sekretess, se 2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen, *bilaga 26* till svaret).

Som framkommit ovan kommer det material som tillförs målet eller ärendet och som tillståndet baseras på att vara offentligt. Part får i enlighet med ovannämnda bestämmelse del av all information som tillförs målet. Den som inte är part har möjlighet att vända sig till prövningsmyndigheten och begära ut underlaget. En sådan begäran kan inkomma när som helst under pågående process och efter det att ärendet avslutats.

I väglagen och lagen om byggande av järnväg finns, utöver ovan nämnda principer, även uttryckliga regler om hur information ska hanteras. I det så kallade granskningsskedet ska förslaget till väg- eller järnvägsplan ställas ut tillsammans med underlaget. Eventuella ändringar som föreslås med anledning av det som har framkommit genom det tidigare samrådet redovisas då. Granskningen är tillgänglig för allmänheten och särskilda meddelanden skickas även till de som särskilt anses beröras. Se närmare avsnitt 7.1.2 där samrådsförfarandet i sin helhet beskrivs.

Motsvarande gäller även plan- och bygglagen, se närmare avsnitt 7.1.3. Mot denna bakgrund har artikel 6.3 c i MKB-direktivet införlivats korrekt.

8. Artikel 8, Beaktande av samrådsresultatet

Kommissionen påpekar att ordet "vederbörligen" lades till direktivet genom ändringsdirektivet (2014/52/EU) och det bygger på kraven i artikel 6.8 i Århuskonventionen. Kommissionen noterar att det svenska införlivandet inte nämmer kravet att "resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats" enligt artiklarna 5–7 "vederbörligen" ska beaktas. Inte heller anger den sektorspecifika lagstiftning som innehåller en särskild bestämmelse, och inte en hänvisning till miljöbalken, att resultatet av samråd och yttranden "vederbörligen" ska beaktas.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande

Genomförandet av skyldigheten att vederbörligen beakta resultaten av samråden och de uppgifter som inhämtats har skett genom införandet av en skyldighet i miljöbalken för den som slutför miljöbedömningen att ta hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet, se 6 kap. 43 § miljöbalken. Det är vidare en grundläggande utgångspunkt för såväl svenska domstolar som myndigheter att material som tillförs ett ärende beaktas, vare sig uppgifterna framgår av samrådsredovisningen i en miljökonsekvensbeskrivning eller tillförts av berörda enskilda vid domstolens eller myndighetens handläggning.

MKB-direktivets och Århuskonventionens krav på att varje part ska se till att det i beslutet tas vederbörlig hänsyn till vad som framkommit vid allmänhetens deltagande får förstås som att allmänhetens synpunkter ska beaktas på ett lämpligt sätt. Vederbörlig hänsyn (engelsk språkversion *duly taken into account*) ger uttryck för att hänsyn ska tas i tillräcklig utsträckning. Tillräcklig utsträckning i det här fallet motsvarar att tillståndsmyndigheten på lämpligt sätt ska beakta vad som framkommit under samråd och i inhämtade uppgifter.

I väglagen och i lagen om byggande av järnväg anges att innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och resultatet av samråd och yttranden ska beaktas, se 18 § väglagen och 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg. Detta är en anpassning till svenskt språkbruk då man antingen beaktar något eller inte, om det beaktas så görs det också vederbörligt. Att i viss lagstiftning

införa begreppet att beakta någonting vederbörligt skulle medföra en stor osäkerhet om vad som avses. Att resultaten ska beaktas och inte vederbörligen beaktas medför därför ingen skillnad i tillämpningen. Om något går det svenska genomförandet i denna del längre än vad MKB-direktivet kräver eftersom resultaten från samrådet m.m. ska beaktas och således inte endast vederbörligen beaktas vid tillståndsgivningen.

I plan- och bygglagen anges att kommunen ska redovisa de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna, se 5 kap. 17 § plan- och bygglagen. Av förarbetena (prop. 1985/86:1 s.179) framgår att det av den s.k. samrådsredogörelsen särskilt bör framgå vilka synpunkter som inte kunnat beaktas och skälen till detta. Motsvarande gäller för de synpunkter som framförs under granskningstiden, se 5 kap. 23 § plan- och bygglagen.

Det är den svenska regeringens mening att utformningen av 6 kap. 43 § miljöbalken säkerställer att vederbörlig hänsyn tas och att bestämmelserna i väglagen, lagen om byggande av järnväg respektive plan- och bygglagen säkerställer att vederbörlig hänsyn tas.

9. Artikel 8a, Tillståndets innehåll

9.1 Tillståndets innehåll, artikel 1.2 g iv och v, 8a.1a

Kommissionen påpekar att 6 kap. 28 § miljöbalken inte preciserar att den ansvariga myndigheten ska integrera en motiverad slutsats i beslutet att bevilja tillstånd och därför brister genomförandet av artikel 1.2 g v och artikel 8a. 1a.

Angående genomförandet av artikel 1.2 g iv som har införlivats genom 6 kap. 28 § miljöbalken så påpekar kommissionen att den nationella bestämmelsen inte anger att förfarandet för miljökonsekvensbedömning ska innefatta den ansvariga myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan, med beaktande av resultaten av den granskning som avses i artikel 1.2 g iii och, i tillämpliga fall, dess egen kompletterande granskning.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

I 6 kap. 28 § miljöbalken anges bl.a. att den som prövar tillståndsfrågan ska slutföra miljöbedömningen. Det sätt på vilket detta ska göras anges i 6 kap. 43 § miljöbalken (se även prop. 2016/17:200 sid. 141–143). I den senare bestämmelsen anges att den som prövar tillståndsfrågan ska slutföra miljöbedömningen genom att med hänsyn till innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och det som kommit fram under handläggningen av målet eller ärendet identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna.

I 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg och 18 § väglagen föreskrivs särskilt att när frågan om att fastställa en väg- eller järnvägsplan avgörs ska en identifiering, beskrivning och samlad bedömning av miljöeffekterna göras om planen avser ett projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning och resultatet av samråd och yttranden beaktas.

Att en detaljplan ska innehålla den information som avses i 6 kap. 43 § miljöbalken framgår av 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen.

Det är den svenska regeringens mening att utformningen av dessa bestämmelser genomför artikel 1.2 g iv och v samt 8a.1a i MKB-direktivet på ett fullgott sätt.

9.2 Krav på redovisning av projektets särdrag och kontrollåtgärder, artikel 8a.1 b och 8a.4

Kommissionen noterar att det inte framgår av genomförandebestämmelserna att beslutet ska innehålla uppgifter om "projektets särdrag och/ eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder". Det är därför inte heller tydligt hur det säkerställts att dessa särdrag/ åtgärder har införlivats och kontrolleras, framförallt i sektorslagstiftningen har detta inte införts på ett konsekvent sätt. Slutligen verkar det saknas bestämmelser om den typ av faktorer som ska kontrolleras och att kontrollens varaktighet ska vara rimlig i förhållande till projektets art, lokalisering och omfattning samt i förhållande till hur betydande dess miljöpåverkan är.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Direktivets krav på att redovisa projektets särdrag måste förstås som att det är en beskrivning av de olika delarna i den planerade verksamheten och åtgärden. Denna tolkning stämmer även bättre överens med den engelska lydelsen som anger att tillståndet ska innehålla ”*a description of any features of the project*”. Tillståndsbeslutet ska utöver att identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna enligt 6 kap. 43 § miljöbalken även innehålla en mängd andra uppgifter, såsom de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för verksamheten för att begränsa dess påverkan på omgivningen, enligt 22 kap. 25 § miljöbalken. I 22 kap. 25–25 g §§ miljöbalken återfinns detaljerade bestämmelser om just tillståndets närmare innehåll. Av 22 kap. 25 § första stycket 2 framgår att verksamhetens ”särdrag” (såsom ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt) ska redovisas. Även uppgifter om de åtgärder som planeras och behövs för att förebygga, hindra eller motverka den negativa miljöpåverkan och kontrollåtgärder ska ingå i tillståndet, 22 kap. 25 § första stycket 6–13 miljöbalken.

Tillståndet ska innehålla samtliga åtgärder och som krävs för att motverka negativ miljöpåverkan från utsläpp till miljön, hantering av kemikalier och avfall, hushållning med miljöresurser, för att förhindra olyckor och förhindra olägenheter för omgivningen, 22 kap. 25 § p. 6–13 miljöbalken. Detta uttrycks som ”villkor för att förhindra eller begränsa”. Det kan vara fråga om krav på viss utrustning, hanteringsprocesser eller fastställda utsläppsvärden. Ett villkor om begränsningsvärde för utsläpp, avser den mängd, koncentration eller nivå på utsläppet som inte får överskridas eller underskridas under en eller flera angivna tidsperioder eller på annat sätt som närmare anges i tillståndet, se 11 b förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Av 22 kap. 25 § första stycket 3 miljöbalken framgår att tillståndet ska innehålla bestämmelser om tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod.

Som framgår av ovanstående utgår hela tillståndet och dess villkor från verksamhetens eller åtgärdens särdrag och vad som krävs i det enskilda fallet för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan. En verksamhetsutövare är enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll (*Bilaga 27 till svaret*) skyldig att ta fram ett egenkontrollprogram. Krav på egenkontroll följer också av 2 kap. miljöbalken.

Kravet på egenkontroll innebär att en verksamhetsutövare regelbundet ska kontrollera verksamheten och dess påverkan på miljön. Utgångspunkten är den specifika verksamheten och egenkontrollprogrammet ska anpassas efter just den aktuella verksamheten och de krav som ställs på verksamheten enligt miljöbalken, föreskrifter som meddelats med stöd av miljöbalken och domar och beslut i fråga om verksamhetens bedrivande och kontroll, 4 § förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll

Det bör i fråga om kontrollåtgärder och tillsyn även framhållas att tillsynsmyndigheten ska kontrollera efterlevnaden av tillståndsbeslutet, 26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

Även beslut och villkor enligt sektorslagstiftning utgår från den specifika verksamhetens eller åtgärdens särdrag och vad som krävs i det enskilda fallet för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan. Ett beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan alternativt ett beslut att anta en detaljplan (angående sådana verksamheter som omfattas av 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen) innebär att handlingar där detaljerna i projektet framgår samt de skyddsåtgärder som krävs fastställs. Det saknas dock tydliga regler som fastställer att beslut enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, lag om vissa rörledningar, minerallagen, ellagen, lag om kontinentalsockeln, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen om kärnteknisk verksamhet, lagen om Sveriges ekonomiska zon samt naturgaslagen) ska innehålla uppgifter om projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder, artikel 8.1.

I 16 a § väglagen och 2 kap. 9 § lagen om byggande av järnväg föreskrivs vad en plan ska innehålla. Detta innebär bl.a. att den ska innehålla kartor samt uppgifter om de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ska vidtas.

Det svenska genomförandet säkerställer därmed att tillståndsbeslutet innehåller information om dels projektets särdrag, dels planerade försiktighetsmått och skyddsåtgärder, och dels de kontrollåtgärder som ska vidtas. Genom det egenkontrollprogram som ska tas fram säkerställs att planeringen och organiserandet av miljöarbetet, anpassas till den specifika verksamheten och dess påverkan på miljön. Det bör dock analyseras om genomförandet i

den nu aktuella delen behöver förtydligas eller förbättras i sektorslagstiftningen.

9.3 Motivering av avslagsbeslut, artikel 8a.2

Bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen föreskriver endast att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering. Det framgår således inte på ett klart sätt att ett beslut om att avslå en tillståndsansökan ska ange de huvudsakliga skälen till avslaget.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen innehåller precis som kommissionen anger en skyldighet för förvaltningsmyndigheter att motivera beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Av förarbetena framgår att motiveringsskyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet, prop. 2016/17:180 sida 321 ff.

I förarbetena framhålls att för att allmänhetens tilltro till myndigheternas kompetens och objektivitet ska kunna upprätthållas krävs att myndigheterna kan visa att besluten de fattar inte är grundade på godtycke utan har en relevant rättslig grund och är väl underbyggda. Vetskapen om att en motivering måste ges främjar också en omsorgsfull, saklig och enhetlig prövning av ärendena. För en enskild part är betydelsen av att myndigheten på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har rätt att klaga på beslutet är en upplysande motivering av betydelse också för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande. Myndigheternas skyldighet att motivera sina beslut är således ett centralt inslag i en förfarandereglering som syftar till att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav för enskilda, prop. 2016/17:180 sid. 187-188. En annan utgångspunkt enligt motiven är att regleringen med marginal bör motsvara de minimikrav som följer av EU-rätten. Bestämmelsen innebär att motiveringsskyldigheten i praktiken gäller för alla beslut som är överklagbara. Skyldigheten omfattar emellertid även vissa beslut som inte får överklagas.

Som följer av ovanstående ska den som prövar tillståndsfrågan när denne ska slutföra miljöbedömningen identifiera, beskriva och göra en slutlig och samlad bedömning av miljöeffekterna. Detta materiella krav innebär att en motiverad slutsats alltid måste tas fram oavsett om tillstånd meddelas eller inte, se 6 kap. 43 § miljöbalken. Ett beslut om att avslå en tillståndsansökan kommer dessutom alltid anses gå en enskild emot. Av 32 § förvaltningslagen följer att avslagsbeslutet alltid ska motiveras. Vad gäller motivering av beslut avseende C-verksamheter, se avsnitt 3.1 .

Sammanfattningsvis har artikel 8a.2 i MKB-direktivet införlivats korrekt i svensk rätt.

9.4 Fastställande av tidsramar för beslut m.m., artikel 8a.5 och 8a.6

Kommissionen noterar att det i den nationella lagstiftningen inte införts några fastställda rimliga tidsramar för att fatta beslut om tillstånd enligt artikel 8a.5. Bestämmelsen säkerställer rättslig och administrativ säkerhet för exploatörer och därför måste införlivandelagstiftningen ange vilka tidsramar som betraktas som en rimlig tidsperiod.

Kommissionen noterar vidare att det i den nationella lagstiftningen inte heller införts någon bestämmelse om giltigheten av beslut om miljökonsekvensbedömningar enligt artikel 8a.6. Bestämmelsen kräver att den motiverade slutsats som avses i artikel 1.2 g iv, eller de beslut som avses i artikel 8a.3, fortfarande är aktuell när den ansvariga myndigheten fattar beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Svensk rätt innehåller ett flertal bestämmelser som syftar till att säkerställa att mål och ärenden ska prövas inom rimlig tid. En rättegång ska enligt 2 kap. 11 § regeringsformen (*Bilaga 28* till svaret) genomföras inom skälig tid och ärenden hos myndigheter ska enligt 9 § förvaltningslagen handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Av direktivet kan inte utläsas att det på förhand ska fastställas tidsramar för beslut om tillstånd. En bedömning av vad som utgör en rimlig tid för prov-

ning beror på förutsättningarna i varje enskilt fall och fastlagda tidskrav skulle kunna motverka miljöbedömningens syfte.

I fråga om kravet i artikel 8.a.6 i MKB-direktivet om bedömning av den motiverade slutsatsen så ska tillståndsmyndigheten enligt 6 kap. 43 § miljöbalken göra denna prövning när tillståndsfrågan avgörs. Motsvarande reglering finns i 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg och i 18 § vägagen. Detta förfarande säkerställer att bedömningen är aktuell.

Direktivets krav på en tillståndsprövning inom rimlig tid i artikel 8a.5 och 6 i MKB-direktivet säkerställs genom de svenska förfarandereglererna som redogörs för ovan.

10. Artikel 9, information om meddelande av tillstånd m.m.

Kommissionen har anfört att artikel 9.1 inledningen tycks ha genomförts genom 6 kap. 44 § miljöbalken, men att det inte anges att det är allmänheten och de myndigheter som anges i artikel 6.1 som ska informeras och att det inte heller anges att informationen ska ges omedelbart.

Kommissionen har även anfört att artikel 9.1 b andra meningen tycks ha genomförts genom 18 § vägagen och 17 kap. 7 § rättegångsbalken, men att ingen av dessa bestämmelser hänvisar till kraven i artikeln.

Kommissionen har slutligen anfört att artikel 9.2 tycks ha införlivats genom 6 kap. 45 § miljöbalken och ett antal bestämmelser i sektorslagstiftningen som hänvisar till bestämmelserna i miljöbalken, men att bestämmelsen i miljöbalken inte anger vilken typ av information som ska lämnas utöver avgörandet.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Svensk rätt innehåller ett flertal bestämmelser om hur och på vilket sätt parter i mål och ärenden ska underrättas om domar och beslut, se bl.a. 17 kap. 9 § rättegångsbalken (*bilaga 29* till detta svar), 33 § förvaltningslagen och förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. (*bilaga 30* till detta svar). Vad domar och beslut ska innehålla regleras genom bestämmelser i bl.a. 17 kap. 7 § rättegångsbalken, 32 §

förvaltningslagen och 28 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (***Fel! Hittar inte referenskölla.*** till detta svar). Dessa allmänna bestämmelser kompletteras av särskilda bestämmelser om vad domar och beslut i frågor om tillstånd därutöver ska innehålla, se. bl.a. 22 kap. 25 § miljöbalken samt 16 a § vägagen (1971:948).

Utöver den underrättelse som ska ske till den som uppträtt som part anges i 6 kap. 44 § miljöbalken att den som prövar en tillståndsfråga som kräver en specifik miljöbedömning ska när frågan är avgjord snarast kungöra detta. Av kungörelsen ska det framgå hur allmänheten kan få tillgång till innehållet i avgörandet. Bestämmelsen utgör inget hinder mot att även myndigheter, i likhet med vad som gäller för allmänheten, tar del av innehållet i avgörandet.

Genom detta förfarande säkerställs att såväl parter som övrig allmänhet och myndigheter i anslutning till avgörandet bereds tillfälle att ta del av det fullständiga innehållet i avgörandet, tillsammans med andra förekommande handlingar i målet eller ärendet, såsom samrådsredogörelser eller annat underlag.

Av 6 kap. 45 § miljöbalken följer att samma information som nämns ovan ska lämnas till medlemsstater som i förekommande fall har deltagit i samråd.

Dessa bestämmelser innebär, tillsammans med övriga bestämmelser om tillhandahållet av domar och beslut, att de av kommissionen ifrågasatta delarna av artikel 9 i MKB-direktivet är fullständigt genomförda i svensk rätt.

Av 3 kap. 24 och 25 §§ vägförordningen samt 23 och 24 §§ förordningen om byggande av järnväg framgår att ett beslut ska kungöras samt att vissa angivna personer och myndigheter samt övriga som skriftligen haft synpunkter skriftligen ska underrättas.

Av 5 kap. 29 § plan- och bygglagen framgår att när detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till bl.a. länsstyrelsen och de kommuner som är berörda. Vidare ska meddelandet skickas till de som samråd skett med och de miljöorganisationer som får överklaga beslutet enligt 13 kap. 12 eller 13 § och som senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda m.m. Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den

som vill överklaga beslutet måste göra. Meddelandet ska skickas senast dagen efter det att justeringen av det protokoll som innehåller beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

Under arbetet med en detaljplan enligt plan- och bygglagen ska kommunen efter granskningstiden göra ett granskningsutlåtande 5 kap. 23 § första stycket plan- och bygglagen. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna. Kommunen ska så snart som möjligt skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda 5 kap. 24 § första meningen plan- och bygglagen. Det omfattar även synpunkter som mottagits från den utsatta medlemsstat som avses i artikel 7 i MKB-direktivet.

Det svenska genomförandet säkerställer därmed att information om beslut att bevilja eller avslå en tillståndsansökan enligt sektorslagstiftningen meddelas ges omedelbart. Enligt regeringens mening har artikel 9.1 i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i sektorslagstiftningen.

11. Artikel 9a, objektivitetskrav hos den ansvariga myndigheten

Kommissionen anser inte att Sverige har genomfört kravet i artikel 9 a om att oförenliga funktioner ska skiljas åt när skyldigheterna enligt MKB-direktivet fullgörs, om den ansvariga myndigheten även är exploatör.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella under-rättelsen önskar regeringen framhålla följande.

Det är endast i två situationer i det svenska systemet som en situation kan uppstå där den ansvariga myndigheten är både ansvarig myndighet och exploatör. De två fallen redovisas i det följande. Det kan inledningsvis understrykas att alla domstolar och myndigheter har en skyldighet enligt grundlagen att beakta allas likhet inför lagen och vara sakliga och opartiska. I praktiken innebär det att domstolar och myndigheter inte får fatta beslut utan att först utreda ärendet och att detta ansvar är långtgående. Denna grundlagsskyddade rättighet benämns objektivitetsprincipen och regleras i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Enligt regeringens mening har artikel 9 a i MKB-direktivet införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

11.1 Trafikverkets roll som både exploatör och ansvarig myndighet

Trafikverket som myndighet prövar frågan om att fastställa en väg- eller järnvägsplan efter samråd med länsstyrelsen, se 18 § väglagen respektive 2 kap. 15 § lagen om byggande av järnväg. Planer som är klara för fastställelseprövning överlämnas till den centrala (nationella) funktionen (Juridik och planprövning). Juridik och planprövning gör prövningen mot aktuella rättsregler och är funktions- och personmässigt skild från de delar inom Trafikverket som ansvarar för planering och genomförande av projekt (verksamhetsområdena Investering, Stora projekt etc). Till fastställelsehandlingen av väg- eller järnvägsplanen ska det finnas en miljökonsekvensbeskrivning i de fall där planen kan antas innebära betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen är den myndighet som prövar om ett projekt innebär betydande miljöpåverkan och om projektets miljökonsekvensbeskrivning kan godkännas, se 16 a och 16 b §§ väglagen respektive 2 kap. 9–10 §§ lagen om byggande av järnväg. Fastställelseprövning av Trafikverket sker enbart om länsstyrelsen har tillstyrkt planen, se 22–23 §§ vägförordningen och 21–22 §§ förordningen om byggande av järnväg. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen, se 18 § andra stycket väglagen respektive 2 kap. 15 § andra stycket lag om byggande av järnväg. Trafikverkets beslut att fastställa en väg- eller järnvägsplan får överklagas till regeringen, se 75 § väglagen respektive 5 kap. 1 § lagen om byggande av järnväg.

11.2 Kommunens roll som både exploatör och ansvarig myndighet

Den eller de kommunala nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt plan- och bygglagen benämns byggnadsnämnden (se 1 kap. 4 § plan- och bygglagen). De olika nämnderna i en kommun är enligt kommunallagen självständiga myndigheter, och fattar egna självständiga beslut utifrån ett reglemente som beslutats av kommunfullmäktige (högsta beslutsorgan i kommunen). I reglementet beskrivs respektive nämnds beslutanderätt. Kommunallagen har bestämmelser som ska förhindra att jävssituation mellan nämnderna uppstår.

För byggnadsnämnden gäller bestämmelserna i kommunallagen, se 12 kap. 5 § plan- och bygglagen. Att en kommunal nämnd inte får bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen i ärenden där nämnden företräder kommunen som part framgår av 6 kap. 7 § kommunallagen. Av samma bestämmelse framgår att en kommunal nämnd inte heller får utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Kommunen kan således inte utforma sin organisation på ett sådant sätt att byggnadsnämnden även agerar som byggherre eller fastighetsägare.

Av plan- och bygglagen framgår att byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (se 12 kap. 7 § plan- och bygglagen).

12. Artikel 10, begränsningar för de ansvariga myndigheterna i fråga om affärs- och industrihemligheter m.m.

Kommissionen framför att det är oklart om skyldigheterna i artikel 10 har införlivats.

Till bemötande av vad kommissionen har anfört i den formella underrättelsen önskar regeringen framhålla följande.

I svensk rätt regleras sekretess i offentlig verksamhet i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), *bilaga 32* till detta svar. I denna lag finns bestämmelser om sekretess till skydd för t.ex. allmänna intressen och enskildas affärs- och driftförhållanden. Sekretessen utgör en begränsning av den rätt att ta del av allmänna handlingar som enligt en av Sveriges grundlagar, tryckfrihetsförordningen, tillkommer var och en.

Bestämmelserna i MKB-direktivet om offentliggörande och tillgängliggörande av information gäller i svensk rätt genom bl.a. bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och om kungörelse i 6 kap. 39–41 §§ miljöbalken. Bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken inskränker inte myndigheters (däribland domstolars) skyldighet att iaktta bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig på uppgifter som överlämnats enligt

artikel 7 i MKB-direktivet. Därmed skyddas sådana uppgifter av den sekretess som gäller enligt lagen. Enligt 15 kap. 1 a § i denna lag gäller sekretess för en uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. I bestämmelsens förarbeten uttalades det att bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet. Myndigheten måste då beakta om och i så fall på vilket sätt frågan om sekretess regleras i rättsakten eller avtalet. Om det i ett avtal föreskrivs att sekretesskyddet i Sverige inte får vara svagare än i ursprungslandet, måste det beaktas vilket sekretesskydd eller motsvarande skydd uppgifterna har hos det utländska organ som har lämnat uppgiften. Gäller sekretess för uppgifterna hos det utländska organet är utgångspunkten att ett utlämnande typiskt sett får anses innebära att skaderekvisitet är uppfyllt och att hinder för utlämnande från den svenska myndigheten föreligger (jfr prop. 2012/13:192 s. 44).

Enligt regeringens mening säkerställer den svenska sekretessregleringen att artikel 10 genomförts på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

13. Artikel 11, rätten att överklaga beslut

13.1 Artikel 11.1, 11.2, 11.3, 11.4 och 11.5, den berörda allmänhetens rätt att klaga

Kommissionen anser att artikel 11 inte har införlivats korrekt i svensk rätt. Enligt kommissionens uppfattning innebär det svenska införlivandet en otydlighet i förhållande till vem eller vilka som omfattas av den berörda allmänheten och därmed i enlighet med artikel 11.1 och 11.3 första meningen ska ha rätt att klaga. I anslutning till detta noterar kommissionen att rätten att klaga på en detaljplan som beslutats med stöd plan- och bygglagen är villkorad av att den klagande skriftligen har framfört synpunkter under det granskningsförfarande som föregår planbeslutet. Kommissionen menar att ett sådant förfarande inte är i överensstämmelse med direktivet såsom det har tolkats av EU-domstolen i mål C-263/08. Även införlivandet av artikel 11.2 ifrågasätts. Kommissionens frågor i denna del uppfattas som begränsade till icke-beslut. Slutligen har kommissionen anfört att det inte finns några administrativa eller processuella regler som anger räckvidden av överklagandeinstansernas prövning på det sätt som krävs enligt

artikel 11.4, samt att det saknas bestämmelser som införlivar kravet i artikel 11.5 om att medlemsstaten ska se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.

Svar på de av kommissionen ställda frågorna i denna del har nedan delats in i underavsnitt i syfte att på bästa sätt ytterligare förklara det svenska införlivandet och besvara de av kommissionen ställda frågorna.

13.1.1 Artikel 11.1, särskilt om miljöbalken

Kommissionens är av uppfattningen att det svenska införlivandet av artikel 11 avseende vem eller vilka som omfattas av den berörda allmänheten, dvs. den krets taleberättigade som har rätt att klaga på de beslut som omfattas av MKB-direktivets bestämmelser om allmänhetens deltagande, inte införlivats korrekt och erinrar om att en person kan beröras av ett beslut utan att vara den person som beslutet angår, dvs. utan att vara part i själva förfarandet.

Den svenska regeringen vill med anledning av kommissionens frågor i denna del framföra följande.

Frågor om allmänhetens deltagande i processer som omfattas av MKB-direktivets krav regleras i 6 kap. miljöbalken samt i de förordningar och myndighetsföreskrifter som beslutats med stöd av nyssnämnda kapitel. Den berörda allmänhetens rätt att klaga på beslut som rör tillämpningen av dessa bestämmelser regleras i 16 kap. 12 § miljöbalken.

Bestämmelsen i 16 kap. 12 § miljöbalken är generell och reglerar talerätten avseende beslut som fattas även med stöd av bestämmelser som inte genomför MKB-direktivets krav. Bestämmelsen är utformad i syfte att säkerställa en bred tillgång till rättslig prövning. Av bestämmelsen framgår att domar och beslut får överklagas av alla de som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått den överklagande emot. Det förhållande att bestämmelsen ska tolkas extensivt framgår tydligt av uttalanden i den proposition som låg till grund för bestämmelsens utformning (prop. 1997/98: 45 sid. 483) och har även bekräftats i efterföljande praxis inom området, se närmare beskrivning nedan.

Den vars rättsställning direkt påverkas eller den vars intresse är erkänt av rättsordningen anses givetvis påverkas på ett sådant sätt att denne har rätt att klaga på ett beslut. Ett beslut kan dock i enlighet med kraven i artikel 11 i MKB-direktivet och det svenska införlivandet av bestämmelsen angå en betydligt bredare krets än så och rätten att klaga är på intet sätt begränsad till den nyssnämnda personkategorin.

Rätt att överklaga har även varje person som kan tillfogas skada eller utsättas för annan olägenhet genom den verksamhet som en dom eller ett beslut orsakar om risken för skada eller olägenhet rör ett av rättsordningen skyddat intresse (NJA 2004 s. 590 och NJA 2012 s. 921). Risken för skada eller olägenhet får inte vara enbart teoretisk eller helt obetydlig. Den olägenhet som åberopas och kan ligga till grund för att kunna antas blir berörd behöver inte heller ha en direkt koppling till den verksamhet för vilken tillstånd söks. Även en olägenhet som kommer från en verksamhet eller åtgärd som vidtas med anledning av den ansökta tillståndspliktiga verksamheten utgör grund som kan åberopas för att en enskild ska kunna antas bli berörd och därmed klagoberättigad.

Rätten att överklaga beslut är således inte begränsad på det sätt som kommissionen befarat. Genom den svenska utformningen – att den som kan överklaga är den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot – säkerställs att medlemmar av den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller hävdar att en rättighet kränks tillerkänns en möjlighet att överklaga domar och beslut m.m. Utformningen av bestämmelsen säkerställer en bred talerätt som inte avgränsas till vissa beslutstyper och därmed inte bara innefattar de beslut som omfattas av kraven i artikel 11 i MKB-direktivet och bestämmelser om allmänhetens deltagande, utan alla de beslut som fattas med stöd av den reglering som återfinns i miljöbalken.

Mot bakgrund av det ovan beskrivna vill den svenska regeringen framhålla att enbart det faktum att praxis kompletterar och därmed tydliggör en rättsregel i olika situationer, innebär inte att rättsregeln inte är tydlig och klar. Vem som kan antas bli berörd skiljer sig av naturliga skäl markant åt mellan olika verksamheter och åtgärder eftersom olägenheterna, omgivningsförhållandena etc. påverkas av omständigheter i det enskilda fallet. I takt med att fler och fler prövningar avgörs kommer det att klargöras vilka som kan anses

vara berörda i olika typfall såsom etablering av vindkraftsparker, byggande i vatten m.m. Som exempel kan anges att vem som har rätt att klaga på etablering av vindkraftverk är en fråga som varit föremål för prövning ett flertal gånger i Mark- och miljööverdomstolen. Klagomålen har gällt buller, reflexer från rotorbladen, skuggning, påverkan på landskapsbilden m.m. Vem som beslutet i det enskilda fallet angår avgörs från fall till fall men ju mer öppet verken står desto längre bort accepteras att en klagande bor (MÖD 2005:33).

Att en bestämmelse inte innehåller detaljerade kriterier för vem som får klaga och vilka förutsättningar som i övrigt ska vara uppfyllda, t.ex. avseende vissa beslutstyper, bestämda avstånd till störningskällan eller grad av faktisk påverkan på den enskildes förhållande, kan således i sig inte tas till intäkt för att en EU-rättslig förpliktelse inte är tillräckligt tydligt införlivad i nationell rätt. Tvärtom skulle en mer detaljerad bestämmelse riskera att inskränka avgränsningen av den krets som utgör den berörda allmänheten i en viss fråga med risk för att vare sig artikel 11 i MKB-direktivet eller motsvarande krav i Århuskonventionens artikel 9 uppfylls. För det fall ett beslut, en åtgärd eller ett icke-beslut överklagas av någon som anser sig berörd och avgöran det som gått denne emot skulle avvisas av den som prövar överklagandet, kan detta beslut i sin tur överklagas och överinstansen ge sin syn på hur kriterierna om att vara berörd och att tillhöra den berörda allmänheten ska tolkas i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av redogörelsen ovan anser den svenska regeringen att införlivandet av artikel 11.1 i MKB-direktivet i miljöbalken i denna del är väl avvägd vad gäller grad av konkretisering och därmed fullständigt.

13.1.2 Artikel 11.1, särskilt om plan- och bygglagen

Kommissionen menar att villkorandet av talerätt i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen till att enbart omfatta de som tidigt deltagit i ärendet inte är i överensstämmelse med direktivet såsom det har tolkats av EU-domstolen i mål C-263/08¹. Begränsningen innebär enligt kommissionen att det svenska införlivandet av artikel 11.1 är felaktigt i denna del.

¹ Mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun genom dess marknämnd, Domstolens dom (andra avdelningen) den 15 oktober 2009.

Den svenska regeringen delar inte kommissionens uppfattning i denna del utan anser att artikel 11.1 i MKB-direktivet inte kan ges en sådan innebörd att ett ”aktivitetskrav” på det sätt det utformats i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen skulle vara oförenligt med ett korrekt införlivande av artikeln. Regeringen vill med anledning av detta framföra följande.

Generellt om talerätten i plan- och bygglagen

Ett beslut får enligt 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Klagoberättigade med stöd av nyssnämnda bestämmelser är bl.a. fastighetsägare och innehavare av annan särskild rätt till fast egendom, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer. Vad gäller beslut om detaljplaner anses inte enbart boenden inom planområdet berörda utan även de som på annat sätt som enskilda är berörda, se bl.a. NJA 2017 s. 421.

Enbart allmänna intressen kan inte i sig grunda talerätt för enskilda jfr RÅ 1982 2:21, RÅ 1984 2:88, och RÅ 1994 ref 39. Vad gäller beslut om bygglov anses enligt fast praxis sådana beslut angå, förutom sökanden, ägare av de fastigheter som gränsar direkt till den fastighet bygglovet gäller (rågrannar), och därutöver ägare av fastigheter i nära grannskap som är särskilt berörda med hänsyn till arten och omfattningen av det byggande som avses med bygglovet, naturförhållandena på platsen m.m., se NJA 2017 s. 3, RÅ 1990 ref. 42 och RÅ 1995 ref. 78.

Angående aktivitetskravet

I 13 kap. 11 § plan- och bygglagen finns, som kommissionen också påtalat i sin underrättelse, en begränsning i rätten att överklaga planbeslut, ett s.k. aktivitetskrav. För att kunna överklaga ett planbeslut krävs som huvudregel att klaganden har framfört synpunkter tidigare under planärendets handläggning. Syftet är att beslutsunderlaget för kommunens beslut ska få den bredd som är önskvärd. Aktivitetskravet gäller enligt andra stycket inte om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden eller om formella fel begåtts, t.ex. om planprocessen inte gått rätt till. Begreppet sakägare har i detta sammanhang en vid mening. I förarbetena hänvisas till att andra stycket, med språkliga ändringar, överensstämmer med

13 kap. 5 § andra stycket i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), där begreppet ”till nackdel för någon” i stället användes, se prop. 2009/10:170 del 1 s. 504 och NJA 2017 s. 3.

Den svenska regeringen delar inte kommissionens uppfattning att det kan anses följa av EU-domstolens avgörande i mål C-263/08 att ”aktivitetskravet” på det sätt det formuleras i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen inte skulle vara förenligt med ett korrekt införlivande av artikel 11 i MKB-direktivet. De nationella bestämmelser vars tolkning den hänskjutande domstolen i detta hänseende önskade hjälp att tolka i ljuset av de EU-rättsliga åtagandena, se 16 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken, innehöll inget aktivitetskrav. Av EU-domstolens avgörande framkommer det inte att ett aktivitetskrav på motsvarande sätt som den reglering som återfinns i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen inte skulle vara förenligt med klagorättens utformning i förhållande till den reglering som i dag återfinns i artikel 11 i MKB-direktivet.

EU-domstolen har dock i ett senare avgörande, C-137/14, uttalat sig i frågor med koppling till ”aktivitetskrav”. Av detta avgörande framgår att det inte finns något hinder mot att den nationella lagstiftaren föreskriver att berörd allmänhet måste ha utnyttjat sin rätt att delta i beslutsprocessen för att ha talerätt, i syfte att uppnå en effektiv miljöprövning (jfr Århuskonventionen artikel 9.4 och dom *Kommissionen mot Tyskland*, C-137/14, EU:C:2015:683, punkt 76). För att berörd allmänhet inte ska lida rättsförlust kan ett sådant krav dock inte upprätthållas när möjligheten att tidigare utnyttja sin rätt att delta i beslutsprocessen saknas på grund av förfarandefel av den beslutsfattande myndigheten. Övriga förfarandefel, som inte frångått den berörda allmänhetens möjlighet att tidigare utnyttja sin rätt att delta i beslutsprocessen, ska dock inte medföra sådan tillgång till rättslig prövning.

Det noteras att aktivitetskravet i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen innehåller ett undantag från krav på tidigare aktivitet i de fall överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Mot bakgrund av detta och med hänsyn tagen till vad som beskrivits ovan ska aktivitetskravet i 13 kap. 11 § plan- och bygglagen inte anses innebära en sådan inskränkning att den berörda allmänheten fråntas sin rätt till rättslig prövning. Aktivitetskravet är istället att anse som en sådan ändamålsenlig regel som syftar till att

säkerställa domstolsförfarandets effektivitet och förenligt med ett korrekt införlivande av kraven i artikel 11.1 i MKB-direktivet.

Enligt regeringens mening har artikel 11.1 i MKB-direktivet således i denna del införlivats på ett korrekt sätt i svensk lagstiftning.

13.1.3 Artikel 11.2, särskilt om överklagande av icke-beslut

Kommissionen är av uppfattningen att det förefaller som att underlåtenhet eller passivitet att fatta beslut som rör allmänhetens deltagande enligt MKB-direktivet inte kan överklagas enligt allmänna svenska förvaltnings- och processrättsliga regler, samt att en sådan ordning inte är förenlig med ett korrekt införlivande av kraven i artikel 11.2.

Projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan omfattas bl.a. av krav på tillstånd m.m. enligt miljöbalken och plan- och bygglagen. Genom tillståndsförfarandet säkerställs att projektet prövas i enlighet med de krav som gäller enligt MKB-direktivet. För att säkerställa att kraven i miljöbalken och plan- och bygglagen efterlevs finns tillsynsmyndigheter, som ska vidta de åtgärder som behövs om någon genomför ett projekt utan att först söka tillstånd, jfr 26 kap. 1 § miljöbalken och 11 kap. 5 § plan- och bygglagen. Det ankommer bland annat på tillsynsmyndigheten att kontrollera att den som genomför ett projekt som kräver förhandsprövning i form av tillstånd ansöker om sådant tillstånd och avvaktar med att genomföra projektet till dess tillstånd erhållits. För att säkerställa rättelse i de fall tillståndskravet inte efterföljs kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta nödvändiga återställningsåtgärder och omedelbart upphöra med verksamheten. Underlåtenheten behöver således inte vara bekräftad i en dom eller i ett beslut för att en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i MKB-direktivet ska kunna prövas av ett oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag.

Tillsynsmyndighetens åtgärder omfattas av förvaltningslagens bestämmelser. Enligt 9 § förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska som huvudregel vara skriftlig. När ett ärende inlett hos en myndighet har den till uppgift att driva fram ärendet till ett avgörande. Denna skyldighet är generell och gäller vid all handläggning av ärenden vid en myndighet, dvs. även vad gäller beslut kopplade till allmänhetens

deltagande. I enlighet med 31 § förvaltningslagen ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska i enlighet med 32 § förvaltningslagen innehålla en klagande motivering om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska enligt nyssnämnda bestämmelse innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Dessa beslut kan av den enskilde överklagas med stöd av 16 kap. 12 § miljöbalken i frågor som rör allmänhetens deltagande i sådana frågor som omfattas av MKB-direktivet.

Det kan nämnas att det finns en praxis vad gäller icke-statliga organisationers rätt att klaga på icke-beslut, se närmare beskrivning under avsnitt 13.2

Regeringen har för avsikt att fortsätta att analysera införlivandet av artikel 11.2 i MKB-direktivet.

13.1.4 Artikel 11.1, särskilt om prövning av beslut som fattats av mark- och miljödomstol i första instans

Kommissionen har i sin skrivelse uppmanat den svenska regeringen att förklara hur tillgången till ett prövningsförfarande enligt artikel 11.1 för ett beslut som fattas i första instans av en mark- och miljödomstolen säkerställs med anledning av att möjligheten att få beslutet överprövat tycks begränsas av att det krävs prövningstillstånd.

Det är riktigt att det för att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva ett beslut från mark- och miljödomstolen, krävs prövningstillstånd även i det fall mark- och miljödomstolen varit första instans se 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar, *bilaga 33* till detta svar, 39 § lag om domstolsärenden. Kravet på prövningstillstånd har införts för att effektivisera överprövningsförfarandet. Prövningstillstånd ska meddelas om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller

4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Av motiven till bestämmelsen framgår att vid bedömningen av om det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till, är avsikten att ett relativt lågt krav ska gälla vid bedömningen av om en prövning av saken i hovrätten skulle kunna leda till en ändring av tingsrättsavgörandet, (prop. 2004/05:131 sida 260 f.). När hovrätten överväger om prövningstillstånd ska meddelas på denna grund, ska den ta ställning till både sak- och rättsfrågorna i målet. När det gäller sakfrågorna måste hovrätten ta del av den bevisning som lagts fram i tingsrätten i den utsträckning som är nödvändig i det enskilda fallet för att kunna ta ställning till huruvida bevisningen kan antas ha värderats på ett riktigt sätt. Om hovrätten vid sin genomgång av sak- och rättsfrågorna finner något som ger anledning att betvivla tingsrättsavgörandets riktighet, ska prövningstillstånd meddelas (prop. 2004/05:131 sida 260 f.).

Prövningstillstånd ska även meddelas i granskningsfall, dvs. om det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut tingsrätten kommit till (punkt 2). Denna tillståndsgrund kan framförallt komma att tillämpas om det finns svårigheter att vid tillståndsprövningen bedöma tingsrättens överväganden i sakfrågan. Om domen inte innehåller en tillräckligt utförlig redovisning av de förhållanden som tingsrätten lagt till grund för avgörandet kan hovrätten behöva meddela prövningstillstånd på denna grund. För att bedöma tingsrättens bevisvärdering krävs det ofta, särskilt om bevisningen är omfattande, att tingsrättsavgörandet innehåller domskäl som närmare redovisar hur tingsrätten resonerat i sakfrågan. Om sådana saknas, kan det vara nödvändigt att bevilja prövningstillstånd med stöd av denna punkt. Ett ytterligare exempel på när rätten kan behöva meddela prövningstillstånd med stöd av tillståndsgrunden för granskningsfall är om målet är så omfattande eller på annat sätt komplicerat att det vid tillståndsprövningen är svårt att bedöma om målet är rätt avgjort eller inte. Motiven nämner här som exempel just många patentmål eller andra omfattande eller komplicerade mål om tekniska eller ekonomiska förhållanden (prop. 2004/05:131 sida 261.)

Det faktum att det krävs prövningstillstånd för att ett överklagande av ett mål som prövats av mark- och miljödomstolen i första instans ska prövas av Mark- och miljööverdomstolen utgör ingen begränsning för överprövningen

av miljömål. Detta då ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd är överklagbart. Mark- och miljööverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd överklagas till Högsta domstolen. Högsta domstolen kan besluta att upphäva beslutet att inte meddela prövningstillstånd och återförvisa målet till Mark- och miljööverdomstolen för förnyad handläggning.

Genom det svenska systemet med prövningstillstånd finns ett system för överprövning enligt artikel 11.1 i MKB-direktivet.

13.1.5 Artikel 11.1 och 11.4, särskilt om administrativa och processuella regler om överklagandeinstansens prövning

Kommissionen anför i sin skrivelse att det av tillgängliga uppgifter inte finns några administrativa eller processuella regler som anger räckvidden för överklagandeinstansens prövning, samt påtalar i anslutning till detta att direktivet kräver att både den materiella och den formella giltigheten av ett beslut ska kunna överklagas.

Den svenska regeringen vill med anledning av detta anföra följande. Huvudregeln i Sverige är att både den materiella och den formella giltigheten av ett tillståndsbeslut kan överklagas och prövas i högre instans. I den utsträckning något annat inte är föreskrivet finns det således inte någon begränsning i vad en överprövning kan omfatta, jmf 49 kap. 1 § rättegångsbalken. Vad gäller överprövning av beslut som fattats med stöd av bestämmelser som genomför MKB-direktivets krav på allmänhetens deltagande saknas, utöver vad som beskrivs nedan avseende plan- och bygglagen, bestämmelser som begränsar överprövningen av den materiella och formella giltigheten av överklagade beslut. Beslut som överprövas ska därmed prövas i sin helhet inklusive såväl den materiella som formella giltigheten av beslutet.

Enligt 13 kap. 17 § plan- och bygglagen ska den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna. Prövningen av de delar av beslutet som därmed tas upp till prövning ska dock innefatta en bedömning av såväl av den materiella som formella giltigheten av beslutet. Artikel 11 i MKB-direktivet innehåller inte något krav på officialprövning av beslut och inte heller att beslut prövas i

delar som inte överklagas av den berörda allmänheten eller en klagoberättigad icke-statlig organisation.

Nyssnämnda begränsning i plan- och bygglagen kan därmed inte anses stå i strid med kraven i artikel 11 i MKB-direktivet.

13.1.6 Artikel 11.5, information till allmänheten om hur beslut kan överklagas

Kommissionen har vid sin granskning fått uppfattningen att det i svensk rätt saknas bestämmelser som införlivar kravet i artikel 11.5 och uppmanar Sverige att klargöra hur det har säkerställts att allmänheten informeras om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning.

Den svenska regeringen vill med anledningen av uppmaningen tydliggöra följande. Frågan om säkerställande av att allmänheten informeras om rätten till rättslig prövning i enlighet med kraven i artikel 11.5 i MKB-direktivet regleras avseende prövningar enligt miljöbalken i 6 kap. 44 § första stycket miljöbalken. Av denna reglering framgår att när ett beslut om att meddela tillstånd fattats eller dom avkunnats och miljöbedömningen avslutats ska detta kungöras tillsammans med information om hur allmänheten kan få tillgång till innehållet i avgörandet. För varje dom eller beslut som kan överklagas ska parterna underrättas om denna möjlighet och hur detta går till, se 17 kap. 9 § femte stycket rättegångsbalken, se även 4 kap. 1 § lag om mark- och miljödomstolar som anger att rättegångsbalkens regler är tillämpliga i mål där mark- och miljödomstol är första instans om inget annat anges. Av underrättelsen ska det framgå hur man överklagar ett beslut, vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Frågor om information om beslut som fattas av en myndighet som inte är en mark- och miljödomstol regleras i förvaltningslagen. Av 33 § följer det att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Underrättelsen ska även innefatta information om hur beslutet kan överklagas samt vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklag-

andetid. Beslutet om att slutföra miljöbedömningen ska även kungöras enligt 6 kap. 44 § miljöbalken.

I 3 kap 24 § vägförordningen samt 23 § förordningen om byggande av järnväg anges särskilt att beslut att fastställa en väg- respektive järnvägsplan ska kungöras, dvs. meddelas allmänheten, samt att det i denna kungörelse ska anges var beslutet hålls tillgängligt samt inom vilken tid beslutet får överklagas och var skriftligt överklagande ska lämnas. Trafikverket ska även särskilt underrätta vissa personer och myndigheter samt övriga som framställt skriftliga synpunkter i ärendet under granskningstiden eller särskilt berörs. Av underrättelsen ska det framgå inom vilken tid beslutet får överklagas och var skriftligt överklagande ska lämnas, se 3 kap. 25 § vägförordningen och 24 § förordningen om byggande av järnväg.

Under arbetet med en detaljplan enligt plan- och bygglagen ska omgivningen informeras i flera led i syfte att ge dessa möjligheter att bevaka sina intressen. Under arbetet med en detaljplan, vars genomförande kan antas medföra en betydande detaljplan, ska kommunen kungöra förslaget och samråda om det under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid), se 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i alla lokala dagstidningar som kan beräknas vara spridda till minst fem procent av hushållen i orten, jfr 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. (*bilaga 34* till detta svar). Kommunens anslagstavla är en del av kommunens webbplats, se 8 kap. 9 § kommunallagen. Av kungörelsen ska det bl.a. framgå var förslaget finns tillgängligt och hur lång samrådstiden är, att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden, och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, se 5 kap. 11 b § plan- och bygglagen.

När samrådet är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid (granskningstid), se 5 kap. 18 § plan- och bygglagen. För en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska granskningstiden vara minst 30 dagar. Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla, 5 kap. 19 § plan- och bygglagen. Av underrättelsen ska det framgå bl.a. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora

rätten att överklaga ett beslut att anta planen. Kommunen ska senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till sakägarna och de myndigheter, sammanlutningar och enskilda i övrigt som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget. Med dessa avses bl.a. de som under samrådet har lämnat in ett skriftligt yttrande och som därigenom anmält sin önskan att få del av underrättelsen (prop. 1985/86:1 s. 616).

När kommunen antagit en detaljplan ska kommunen skicka ett meddelande om detta till bl.a. de enskilda (de kända sakägarna och de kända bostadsrätts-havare, hyresgäster och boende som berörs, se 5 kap. 11 § första stycket 2 plan- och bygglagen och icke-statliga miljöorganisationer, 13 kap. 12 och 13 §§ plan- och bygglagen, som får överklaga beslutet, förutsatt att de senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda eller har rätt att överklaga beslutet till följd av att beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget har ändrats efter granskningstiden. Det meddelande som ska sändas ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra. Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen, se 13 kap. 2 a § plan- och bygglagen.

Allmänheten informeras således vid flera tillfällen för att dessa ska kunna få den formella och materiella giltigheten av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva planen prövad i domstol.

I ljuset av vad som angetts ovan menar den svenska regeringen att artikel 11.5 i MKB-direktivet införlivats korrekt i svensk rätt.

13.2 Artikel 11.3, icke-statliga organisationers rätt att klaga

Kommissionen har i sin skrivelse ifrågasatt om det svenska införlivandet av artikel 11 med avseende på rätten för icke-statliga organisationer att överklaga beslut avseende allmänhetens deltagande som fattas med stöd av miljöbalken är fullständigt.

Kommissionen hävdar vidare att det svenska införlivandet av artikel 11 i förhållande till dessa organisationers rätt enligt artikeln är felaktigt i den del det för rätt att överklaga en detaljplan krävs att den klagande under granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Svar på de av kommissionen ställda frågorna i denna del har nedan delats in i två underavsnitt, ett avseende regleringen i miljöbalken och ett avseende regleringen i plan- och bygglagen, i syfte att på bästa sätt ytterligare förklara det svenska införlivandet och besvara de av kommissionen ställda frågorna.

13.2.1 Artikel 11.3, särskilt om miljöbalken

Genom regleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken ges icke-statliga organisationer som uppfyller i bestämmelsen angivna kriterier en uttrycklig klagorätt. Att organisationer som uppfyller kriterierna i bestämmelsen har en uttrycklig rätt att överklaga innebär inte att organisationer som inte uppfyller kriterierna automatiskt nekas rätt att överklaga. Kriterierna är inte uttömmande utan endast hållpunkter för bedömningen av rätten att överklaga. Detta framgår av svensk rättspraxis. I NJA 2012 s. 921 uttalade Högsta domstolen att tillämpningen av 16 kap. 13 § miljöbalken ska ske mot bakgrund av syftet att ge miljöorganisationer en omfattande och lättillgänglig möjlighet att överklaga. Domstolen konstaterade att om en organisation svarar mot de uppställda kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken, har den rätt att överklaga och uttalade; ”om den däremot inte svarar mot kriterierna, får det enligt domstolen göras en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet”. Kriterierna ska enligt domstolen ses som hållpunkter för bedömningen, inte som krav av självständig betydelse som i sig kan utesluta en rätt att överklaga. Det finns därmed inget i svensk rätt som utesluter att en organisation som inte uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga beslut, handlingar eller underlåtenheter som omfattas av artikel 11 i MKB-direktivet.

Vilka beslut kan icke-statliga organisationer klaga på?

Även om det i 16 kap. 13 § miljöbalken görs en uppräkningslista av beslut som kan överklagas av organisationerna är uppräkningslistan inte uttömmande i fråga om vilka beslut (inklusive handlingar och underlåtenheter) som kan överklagas. Detta synsätt har bekräftats av svensk rättspraxis, se exempel nedan.

Beslut och icke-beslut som inte uttryckligen nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken

Mark- och miljööverdomstolen har i två domar meddelade i november 2012 (MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48) funnit att miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken har rätt att överklaga även andra tillsynsbeslut enligt miljöbalken än sådana som uttryckligen nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Som skäl för att besluten omfattas av miljöorganisationernas talerätt angav domstolen bl.a. att de aktuella tillsynsbesluten inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken, men att de inte heller uttryckligen var undantagna.

En annan relevant dom meddelades av Mark- och miljööverdomstolen i februari 2013 (MÖD 2013:6). Målet gällde överklagande av en länsstyrelses beslut att efter överprövning enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken inte ändra en kommunal nämnds beslut att bevilja en privatperson strandskyddsdispens, dvs. strandskyddsdispensen skulle alltså gälla. En miljöorganisation överklagade länsstyrelsens beslut. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade inledningsvis att det inte finns någon bestämmelse i miljöbalken som uttryckligen reglerar frågan om överklagbarhet i förhållande till ett beslut som en länsstyrelse fattar efter överprövning enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen hänvisade till sin tidigare praxis, där den slagit fast att det är en allmän förvaltningsrättslig princip att förvaltningsmyndighets beslut kan överklagas och att denna princip har tillämpats vid bedömningen av rätten att överklaga när det har saknats en uttrycklig särreglering. Domstolen konstaterade vidare att huvudregeln är att myndighetsbeslut går att överklaga och att därför en inskränkning av rätten att överklaga i princip måste framgå särskilt. För att vara överklagbart måste beslutet dock, fortsatte domstolen, innebära någon form av rättsverkan. Domstolen fann att det aktuella beslutet hade en sådan rättsverkan att det var överklagbart och att miljöorganisationen, som uppfyller kriterierna för klagorätt i 16 kap. 13 § miljöbalken, hade rätt att överklaga beslutet.

Ytterligare en relevant dom meddelades av Mark- och miljööverdomstolen i mars 2014 (mål nr M 11609-13). En länsstyrelse hade förelagt ett bolag att vidta vissa åtgärder. Beslutet hade fattats med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken och med hänvisning till samrådsbestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken och utgjorde ett s.k. tillsynsbeslut. I beslutet angavs även att länsstyrelsen inte avsåg att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Länsstyrelsens beslut överklagades av en miljöorganisation. Domstolen konstaterade att tillsynsbeslut enligt 29 kap. miljöbalken inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken, men inte heller är uttryckligen undantagna. Domstolen fann, bl.a. mot bakgrund av att beslutet var ett sådant beslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen, att miljöorganisationen hade rätt att överklaga beslutet.

Den 15 april 2015, meddelade Mark- och miljööverdomstolen ännu en relevant dom (mål nr M 8662-14). I målet hade en kommunal nämnd godtagit en privatpersons anmälan om anläggande och drift av tre vindkraftverk och förelagt personen att vidta vissa försiktighetsåtgärder. En miljöorganisation överklagade nämndens beslut. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att nämndens beslut i processuell mening var ett s.k. tillsynsbeslut som omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Domstolen uttalade att aktuell typ av tillsynsbeslut inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken, men är inte heller uttryckligen undantagna. Domstolen hänvisade till sin tidigare praxis enligt vilken miljöorganisationer ska ges klagorätt vad avser vissa tillsynsbeslut som kan anses ha koppling till beslut om tillstånd och dispens. Domstolen fann att det aktuella beslutet hade koppling till frågor om artskyddsdispens och att det därför omfattades av klagorätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken.

Av ovanstående redogörelse framgår det alltså att uppräknningen av överklagbara beslut i 16 kap. 13 § i miljöbalken inte är uttömmande.

Av rättspraxis framgår tydligt att miljöorganisationer har rätt att överklaga myndigheters underlåtenheter att agera. Ett exempel är Mark- och miljööverdomstolens dom från oktober 2014 (MÖD 2014:30) där domstolen fann att en miljöorganisation hade rätt att överklaga ett beslut av en länsstyrelse att inte bedriva tillsyn mot ägaren till en damm. Miljöorganisationen hade begärt att länsstyrelsen skulle bedriva tillsyn mot ägaren av dammen avseende laglighet och tillstånd för anläggningen. Länsstyrelsen beslutade att avsluta ärendet utan vidare åtgärd. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade i domen att beslutet som organisationen hade klagat på utgjorde ett tillsynsbeslut som länsstyrelsen hade fattat med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken, att sådana beslut inte omfattas av formuleringen i 16 kap. 13 § miljöbalken men inte heller är uttryckligen undantagna. Domstolen uttalade även att s.k. nollbeslut (beslut av en

tillsynsmyndighet att inte vidta en åtgärd enligt 26 kap. miljöbalken med anledning av en anmälan) i princip är överklagbara om de omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen.

Sammanfattningsvis är det regeringens uppfattning att svensk rätt uppfyller kraven i MKB-direktivet avseende icke-statliga organisationers rätt att få beslut, handlingar eller underlåtenheter som omfattas av direktivet prövade. Genom att dessa organisationer har en särställning och anses berörda kan dessa dock företräda den bredare allmänhetens intressen. Organisationers särskilda ställning medför alltså i praktiken att talerätten utökas utanför kretsen av de närmast berörda enskilda personerna, utan att för den skull ge alla och envar tillgång till rättslig prövning.

13.2.2 Artikel 11.3, särskilt om plan- och bygglagen

Icke-statliga organisationers rätt att överklaga beslut enligt plan- och bygglagen regleras i 13 kap. 12 § plan- och bygglagen. Bestämmelsen i 13 kap. 12 § plan- och bygglagen bör ses som ett komplement till klagorättsbestämmelserna i 13 kap. 8 och 11 §§ plan- och bygglagen samt 42 § förvaltningslagen. Bestämmelsen innehåller en uttrycklig hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken vad gäller vilka organisationer som har rätt att överklaga, se närmare beskrivning i avsnittet ovan som visar att icke-statliga organisationers rätt att överklaga inte är begränsad till den krets eller till de beslut som framgår av 16 kap. 13 § miljöbalken.. 13 kap. 12 § plan- och bygglagen innehåller en beskrivning av vilka beslut som rätten att överklaga omfattar. En taleberättigad organisation får enligt bestämmelsen överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen. 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen införlivar artikel 2.1 i MKB-direktivet i svensk rätt avseende specifika miljöbedömningar av sådana detaljplaner som innebär att planområdet får tas i anspråk för något av de projekt som anges i bestämmelsen.

Bestämmelsen medför inget krav på att kommunen ska ha gjort bedömningen att ett genomförande av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan för att en icke-statlig miljöorganisation ska få överklaga beslutet. Däremot omfattar bestämmelsen endast sådana

verksamheter och åtgärder som regleras i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen. Att icke-statliga organisationers talerätt inte är begränsad till planer som reglerar verksamheter och åtgärder som regleras i 4 kap. 34 § plan- och bygglagen eller förutsätter att kommunen har gjort bedömningen att en betydande miljöpåverkan kan antas har bekräftats vid rättstillämpningen. Som exempel kan nämnas Mark- och miljööverdomstolens dom den 8 maj 2019 i mål nr P 4498-18. Av domskälen framgår att domstolen bedömde att miljöorganisationen inte kunde grunda talerätt på att planområdet skulle tas i anspråk för ett köpcentrum eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse (jfr 4 kap. 34 § andra stycket 2 plan- och bygglagen och punkt 10.a i bilaga 2 till MKB-direktivet). Domstolen konstaterade emellertid att detaljplanen – som avsåg att möjliggöra bebyggelse av annat slag än sådan bebyggelse som avses i bilaga 2 till MKB-direktivet – aktualiserade frågor som är direkt relaterade till miljön och att planen innefattade en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Eftersom miljöorganisationer i praxis ansetts ha rätt att klaga på sådana beslut med stöd av artikel 9.3 i Århuskonventionen ansåg Mark- och miljööverdomstolen att organisationen vid en konventionsenlig tolkning av 13 kap. 8 § plan- och bygglagen och 42 § förvaltningslagen hade klagorätt.

Den svenska regeringen är av uppfattningen att införlivandet av artikel 11.3 i MKB-direktivet är fullständigt och att avgränsningen av klagorätten till att omfatta viss ärendetyp inte innebär en otillåten inskränkning av bestämmelsens räckvidd. Regeringen kan samtidigt konstatera att såväl ny praxis som kommissionens synpunkter i denna del talar för att PBL:s regler om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut om detaljplaner inte är tillräckligt transparenta, framför allt i förhållande till de krav som följer av Århuskonventionen. Regeringen har därför för avsikt att analysera om genomförandet av direktivets krav i denna del behöver förtydligas eller förbättras.

14. Bilaga 1 och 2 till direktivet

Under detta avsnitt redogörs för den generella kritik som kommissionen riktat mot genomförandet av bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet. Bemötande av kommissionens kritik mot genomförandet av specifika punkter i bilaga 1 och 2 till MKB-direktivet återfinns i *bilagorna 1 och 2* till svaret.

14.1 Behovsbedömning av verksamheter som inte omfattas av obligatorisk miljöbedömning

Kommissionen anser att skyldigheten att göra en behovsbedömning för olika typer av projekt inte framgår lika tydligt i den svenska lagstiftningen som av bilaga 2 till direktivet. Bland annat verkar det enligt kommissionen som att 6 kap. 20 och 23 §§ respektive 9 kap. 1 § miljöbalken utgör så kallade uppsamlingsbestämmelser. Det saknas en tydlig (och åtminstone vägledande) förteckning över projekt som ska bli föremål för behovsbedömning och det medför brister i exploatörens rättsäkerhet.

14.1.1 Undersökning i fråga om miljöfarliga verksamheter

I 9 kap. 1 § miljöbalken anges vad som är en miljöfarlig verksamhet. Av 9 kap. 6 § miljöbalken framgår att regeringen får föreskriva om tillståndsplikt respektive krav på anmälan för miljöfarlig verksamhet m.m. I miljöprövningsförordningen återfinns bestämmelser om krav på tillstånd för verksamheter och åtgärder som avses i 9 kap. miljöbalken. Nedan redogörs för var det framgår om en miljöfarlig verksamhet eller åtgärd ska genomgå en behovsbedömning eller inte, dvs. en undersökning i fråga om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt det svenska regelverket.

Utgångspunkten är att tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter ska genomgå en undersökning om huruvida de kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se 6 kap. 23 § första stycket miljöbalken jämförd med 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken, 9 kap. 6 § miljöbalken och 1 kap. 3 och 6 §§ miljöprövningsförordningen.

En miljökonsekvensbedömning i MKB-direktivets bemärkelse, dvs. en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken, är obligatorisk för de tillståndspliktiga verksamheter som anges i 6 § miljöbedömningsförordningen. De verksamheter som anges där är antingen verksamheter som omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet eller verksamheter som finns i bilaga 2 till MKB-direktivet, men där det bedömts miljömässigt motiverat att alltid ställa krav på miljöbedömning utan föregående undersökning, dvs. behovsbedömning i MKB-direktivets bemärkelse. Att en undersökning inte behöver göras för dessa verksamheter framgår av 6 kap. 23 § andra stycket 2 miljöbal-

ken. Angående obligatoriskt krav på specifik miljöbedömningen, se avsnitt 1.1.2 .

För miljöfarliga verksamheter som är anmälningsskyldiga enligt miljöprövningsförordningen och som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet ska det avgöras om verksamheten, i stället för en anmälan, ska tillståndsprövas. För att avgöra den frågan ska en bedömning göras om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, se 26 a §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En anmälan för dessa verksamheter ska bl.a. innehålla de uppgifter som anges i 8–9 §§ miljöbedömningsförordningen, se 25 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det ovan beskrivna systemet för krav på undersökning i fråga om miljöfarliga verksamheter, dvs. behovsbedömning i MKB-direktivets bemärkelse, ska säkerställa att samtliga miljöfarliga verksamheter som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet blir föremål för en sådan undersökning. Det finns därför ingen anledning att befara att det finns brister i exploatörers rättssäkerhet.

14.1.2 Undersökning i fråga om vattenverksamheter

Av 11 kap. 9 § miljöbalken framgår det att alla vattenverksamheter normalt omfattas av tillståndsplikt. Det svenska systemet är uppbyggt på så vis att samtliga vattenverksamheter som omfattas av MKB-direktivet ska vara tillståndsskyldiga.

Utgångspunkten är att tillståndsskyldiga vattenverksamheter ska genomgå en undersökning om huruvida de kan antas medföra betydande miljöpåverkan, se 6 kap. 23 § första stycket miljöbalken jämförd med 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken och 11 kap. 9 § miljöbalken.

En miljökonsekvensbedömning i MKB-direktivets bemärkelse, dvs. en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken, är obligatorisk för de tillståndsskyldiga vattenverksamheter som anges i 6 § miljöbedömningsförordningen. De verksamheter som anges där är antingen verksamheter som omfattas av bilaga 1 till MKB-direktivet eller verksamheter som finns i bilaga 2 till MKB-direktivet, men där det bedömts miljömässigt motiverat att alltid ställa krav på miljöbedömning utan föregående undersökning, dvs.

behovsbedömning i MKB-direktivets bemärkelse. Att en undersökning inte behöver göras för dessa verksamheter framgår av 6 kap. 23 § andra stycket 2 miljöbalken. Angående obligatoriskt krav på specifik miljöbedömningen, se avsnitt 1.1.2 .

Det ovan beskrivna systemet för krav på undersökning i fråga om vattenverksamheter, dvs. behovsbedömning i MKB-direktivets bemärkelse, ska säkerställa att samtliga vattenverksamheter som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet blir föremål för en sådan undersökning. Det finns därför ingen anledning att befara att exploitörers rättssäkerhet är påverkad.

14.1.3 Undersökning i fråga om verksamheter som regleras i sektorslag

Angående verksamheter eller åtgärder som regleras i sektorslagstiftningen, se avsnitt 5.2

Systemet för krav på undersökning i fråga om verksamheter som prövas enligt sektorslagar, dvs. behovsbedömning i MKB-direktivets bemärkelse, ska säkerställa att samtliga verksamheter som omfattas av sektorslagarna och som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet blir föremål för en sådan undersökning. Det finns därför ingen anledning att befara att exploitörers rättssäkerhet är påverkad.

14.2 Införandet av begränsningar/villkor för behovsbedömning

För ett antal projektkategorier innehåller den svenska lagstiftningen ytterligare begränsningar/ villkor som avgör om projektet ska bli föremål för behovsbedömning eller inte. Kommissionen ber Sverige förklara hur det säkerställs att inga projektkategorier som förtecknas i bilaga 2 till direktivet faller utanför tillämpningsområdet för skyldigheten att göra en behovsbedömning genom dessa tillägg av ytterligare begränsningar/ villkor.

Enligt artikel 4.2 i MKB-direktivet ska en medlemsstat för projekten i bilaga 2 till MKB-direktivet bestämma om dessa ska bli föremål för en miljöbedömning genom att avgöra från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier. Gränsvärden och kriterier ska fastställas med beaktande av kriterierna i bilaga 3 till MKB-direktivet.

I miljöprövningsförordningen (2013:251) är verksamhetsbeskrivningarna kategoriserade som A-, B- eller C-verksamhet, se avsnitt 1.2.1 Gränsdragningen mellan de olika verksamhetsbeskrivningarna i miljöprövningsförordningen har konstruerats med hjälp av tröskelvärden om producerad eller tillförd mängd, eller utifrån vilken typ av process som omfattas, t.ex. om den är kemisk, biologisk, mekanisk, sker på viss särskild plats m.fl. omständigheter.

För C-verksamheter finns i miljöprövningsförordningen ofta ett nedre tröskelvärde i form av en mängdgräns. En nedre gräns är satt för att bedömningen har gjorts att verksamheter under den nedre gränsen endast kan antas medföra en begränsad miljöpåverkan, dvs. verksamheter under den nedre gränsen kan inte i något fall antas medföra en betydande miljöpåverkan.

För U-verksamheter sker således ingen förhandsprövning av om miljökonsekvenserna kan antas vara betydande eller inte såsom sker i samband med tillståndsprövning enligt 6 kap. 42–43 §§ miljöbalken eller prövning av en anmälan enligt 26 § FMH. En tillsynsmyndighet kan dock alltid vid tillsyn förelägga om olika slags försiktighetsåtgärder som myndigheten ser behov av på grund av eventuella miljökonsekvenser enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

Sverige har ett mycket utvecklat system med tillsyn över miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Tillsynsansvar regleras i miljötillsynsförordning (2011:13) (*Bilaga 35* till detta svar). Tillsynsmyndigheterna har ålagts ett långtgående ansvar i den svenska miljölagstiftningen och kan även förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6a § och 26 kap. 9 § miljöbalken. I det fall en verksamhetsutövare föreläggs att söka tillstånd enligt 9 kap. 6a § miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras i enlighet med 6 kap. 28–48 §§ miljöbalken. Ett föreläggande kan förenas med vite, 26 kap. 14 § miljöbalken. Det torde dock vara ytterst ovanligt att en så pass liten verksamhet som en U-verksamhet skulle kunna ge upphov till betydande miljökonsekvenser.

Det svenska genomförande med nedre gränsvärden för vissa projektkategorier uppfyller som system MKB-direktivets krav i artikel 4.2.

14.3 Generellt angående prövningen enligt plan- och bygglagen

Kommissionen har angående ett antal projekt i bilaga 2 påpekat att det verkar som om miljöbedömningen genomförs på ett planeringsstadium och inte under ett projektstadium.

Utgångspunkten för regleringen i plan- och bygglagen är att ett projekt alltid förutsätter planläggning, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Av plan- och bygglagen framgår att det krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och annan ändring än tillbyggnad av byggnader (9 kap. 2 §). För vissa andra anläggningar än byggnader krävs det enligt 6 kap. 1 § plan- och byggförordningen bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra vissa anläggningar såsom t.ex. nöjesparker och djurparker.

Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att bygglov ska ges en åtgärd utanför ett område med detaljplan framgår av 9 kap. 31 § plan- och bygglagen. Bland annat krävs att åtgärden inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 § plan- och bygglagen.

Enligt 4 kap. 2 § ska planläggning bl.a. ske för

- 1 en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,
3. ett nytt byggnadsverk som [...] kräver bygglov [...], och
 - a) byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen [...].

Trots bestämmelsen i punkten 3 enligt ovan krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och varken byggnadsverket eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Ett byggnadsverk som kan antas medföra en betydande inverkan på omgivningen ska således alltid leda till planläggning. Av förarbetena till lagen framgår att uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” omfattar mer än uttrycket ”en betydande miljöpåverkan”, däribland inverkan på landskapsbildningen eller på den arkitektoniska stadsmiljön eller på förutsättningarna för trafiken eller på förutsättningarna för friluftslivet (se prop. 2009/10:170 del 1 s. 495). En bebyggelse eller ett byggnadsverk som kan antas ha en betydande inverkan på omgivningen ska således alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, och därmed förutsätta planläggning. Att ett byggnadsverk som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte kan prövas genom en ansökan om bygglov framgår av 4 kap. 2 § andra stycket plan- och bygglagen. Med byggnadsverk avses en byggnad eller annan anläggning (se 1 kap. 4 § plan- och bygglagen).

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för de ändamål som anges i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen ska redovisningen av miljökonsekvenser således uppfylla kraven i 6 kap. 35, 37 och 43 §§ miljöbalken. De nationella bestämmelserna omfattar således även projektstadiet.

Avslutande kommentarer

På sätt som framgår av texten ovan finns ett antal artiklar och bestämmelser i bilagor till MKB-direktivet där en översiktlig analys synes innebära att det kan finnas behov av förtydliganden och förändringar av införlivandet. Frågan behöver dock analyseras närmare före det att ställning kan tas till ett eventuellt ändringsbehov. Arbetet med översynen har redan påbörjats inom Regeringskansliet. Den svenska regeringen kommer att återkomma med en närmare tidplan för arbetet inom tre månader

Regeringen kommer att hålla kommissionen informerad om hur arbetet förflyter. Om kommissionen önskar få ytterligare information i ärendet kan ett möte mellan företrädare för den svenska regeringen och kommissionen, i syfte att reda ut kvarvarande frågor kring det svenska genomförandet, utgöra ett bra komplement till fortsatt skriftväxling. Regeringen står givetvis till förfogande för besvarande av eventuella frågor i ärendet.

Ansvarig handläggare på Miljödepartementet är departementssekreteraren
Thérèse Burman, telefon +46 8 405 51 95, e-post
therese.burman@regeringskansliet.se.

På regeringens vägnar



Susanne Gerland

Tf. Rättschef

Bilagor

Bilaga 1. Svar på kommissionens frågor angående genomförandet av
bilaga 1 till direktivet

Bilaga 2. Svar på kommissionens frågor angående genomförandet av
bilaga 2 till direktivet

Bilaga 3. Miljöbalken

Bilaga 4. Miljöbedömningsförordning (2017:966)

Bilaga 5. Miljöprövningsförordning (2013:251)

Bilaga 6. Lag (1966:314) om kontinentalsockeln

Bilaga 7. Väglag (1971:948)

Bilaga 8. Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

Bilaga 9. Ellag (1997:857)

Bilaga 10. Lag (1978:160) om vissa rörledningar

Bilaga 11. Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av
allmän farled och allmän hamn

- Bilaga 12. Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet
- Bilaga 13. Minerallag (1991:45)
- Bilaga 14. Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon
- Bilaga 15. Naturgaslag (2005:403)
- Bilaga 16. Plan- och bygglag (2010:900)
- Bilaga 17. Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
- Bilaga 18. Naturgasförordning (2006:1043)
- Bilaga 19. Industriutsläppsförordning (2013:250)
- Bilaga 20. Förvaltningslag (2017:900)
- Bilaga 21. Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Bilaga 22. Plan- och byggförordning (2011:338)
- Bilaga 23. Vägförordning (2012:707)
- Bilaga 24. Förordning (2012:708) om byggande av järnväg
- Bilaga 25. Kommunallag (2017:725)
- Bilaga 26. Tryckfrihetsförordningen
- Bilaga 27. Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll
- Bilaga 28. Regeringsformen
- Bilaga 29. Rättegångsbalk

Bilaga 30. Förordning (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.

Bilaga 31. Lag (1996:242) om domstolsärenden

Bilaga 32. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Bilaga 33. Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar

Bilaga 34. Lag (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Bilaga 35. Miljötillsynsförordning (2011:13)