

Miljöbedömningar

En utvärdering av ändringar
i miljöbalken

RAPPORT 7002 | JULI 2021



Miljöbedömningar

En utvärdering av ändringar i miljöbalken

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

E-post: natur@cm.se

Postadress: Arkitektkopia AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-7002-1

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2021

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma 2021

Omslagsfoto: Hanna Sofia Johansson



Förord

Miljöbedömningar i samband med etablering av verksamheter, vidtagande av åtgärder, antagande av kommunala planer och program samt vid byggande av vägar och järnvägar är centrala för att hänsyn till miljöeffekter ska tas. Regler för hur miljöbedömningar ska genomföras regleras i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808). Ändringar gällande miljöbedömningar infördes den 1 januari 2018. Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att utvärdera vissa av dessa lagändringar. Naturvårdsverket redovisade uppdraget den 15 juni 2021 i skrivelsen ”Miljöbedömning i miljöbalken – Redovisning av ett regeringsuppdrag”. Denna utvärdering ligger till grund för en del av skrivelsen.

Utvärderingen fokuserar på hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning. Dessutom undersöks hur länsstyrelserna har verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen ska få den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

Utöver regeringen finns flera aktörer som kan tänkas vara intresserade av utvärderingens resultat. Det handlar till exempel om länsstyrelserna, verksamhetsutövare, kommuner, konsulter, mark- och miljödomstolen samt mark- och miljööverdomstolen.

Utvärderingen har genomförts av Björn Persson (uppdragsledare) och Hanna Sofia Johansson, båda på Kunskapssamordningsenheten. Den slutliga utvärderingen har godkänts av Maria Ohlman, avdelningschef på Hållbarhetsavdelningen.

Stockholm 17 juni 2021

Maria Ohlman
Avdelningschef Hållbarsavdelningen

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	10
1. Inledning	14
1.1 Kunskapssamordningsenhetens ansvar i uppdraget	15
1.2 Utvärderingens syfte och frågeställningar	15
1.3 Avgränsningar	16
1.4 Utvärderingens koppling till andra uppdrag	16
1.5 Metod och material	17
1.6 Läsanvisningar	21
2. Beskrivning av processen för miljöbedömningar	22
2.1 Syften med ändringarna i miljöbalken	22
2.2 Relevanta ändringar i miljöbalken gällande miljöbedömningar	22
2.3 Miljöeffekter	24
2.4 Miljöbedömning för verksamheter och åtgärder	25
2.5 Miljöbedömning för planer och program	30
2.6 Trafikverkets planläggningsprocess	35
3. Redovisning av statistik över samrådsärenden	39
4. Specifika miljöbedömningar	42
4.1 Undersökning och undersökningssamråd	42
4.2 Beslut om betydande miljöpåverkan	44
4.3 Miljöbedömning – avgränsningssamråd	45
4.4 Liten MKB	47
4.5 Ansökan med MKB	51
4.6 Tillståndsprovning	53
5. Strategiska miljöbedömningar	56
5.1 Undersökning och undersökningssamråd	56
5.2 Beslut om betydande miljöpåverkan	57
5.3 Miljöbedömning – Avgränsningssamråd	58
5.4 Bedöma och redovisa alternativ och effekter samt Bearbeta planförslaget	59
5.5 Antagande av plan eller program	60
6. Trafikverkets planläggningsprocess	61
6.1 Samrådsunderlag	61
6.2 Samrådshandling	63
6.3 Fastställelsehandling	65
7. Reflektioner om lagändringarna	66
7.1 Aktörerna har olika syn på effekterna av lagändringarna	66
7.2 Lagändringarna innebar att nya begrepp infördes	67
7.3 Implementering av lagändringar tar tid	67
7.4 Olyckligt att miljökonsekvensbeskrivning används för dokument med olika krav	67

7.5	Kraven på MKB:er har blivit lite tydligare	67
7.6	Samrådsprocessen	67
7.7	Införandet av och reglerna för liten MKB har ännu inte fått fullt genomslag	68
8.	Diskussion och slutsatser	69
8.1	Förutsättningar för utvärderingen	69
8.2	Resultat och slutsatser	70
8.3	Fortsatt uppföljning av lagändringarna	73
9.	Källförteckning	75
10.	Bilaga	79
10.1	E-postenkät till länsstyrelser	79

Sammanfattning

Enligt Regleringsbrev för budgetåret 2021 ska Naturvårdsverket utvärdera de ändringar i miljöbalken (SFS 1998:808) som genomfördes den 1 januari 2018. Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket bland annat undersöka hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Vidare ska Naturvårdsverket redovisa hur länsstyrelserna har verkat för att MKB:n får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Dessa två delar ingår i denna utvärdering. Rapporten utgör underlag för skrivelsen "Miljöbedömning i miljöbalken – Redovisning av ett regeringsuppdrag". Regeringsuppdraget redovisades till regeringen den 15 juni 2021.

Flertalet ändringar infördes i miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018. För uppdraget är dock en av de viktigaste ändringarna att miljöbedömningarna delades in i specifika respektive strategiska miljöbedömningar.

Specifika miljöbedömningar berör verksamhetsutövares ansökningar om att uppföra en verksamhet eller genomföra en åtgärd. Det är verksamhetsutövaren som är ansvarig för miljöbedömningsprocessen. Hur processen tillsammans med tillhörande MKB och ansökan utformas är beroende av om verksamheten eller åtgärden kan antas ha betydande miljöpåverkan eller inte. Verksamhetsutövaren kan själv göra bedömningen att det handlar om betydande miljöpåverkan eller låta länsstyrelsen avgöra frågan. Beslut om tillstånd för verksamheten eller åtgärden fattas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation, mark- och miljödomstolen eller regeringen. Fokus i utvärderingen ligger på verksamhetsutövare som ansöker hos en miljöprövningsdelegation.

En annan form av specifika miljöbedömningar är de väg- respektive järnvägsplaner som Trafikverket tar fram och prövar. Prövningen av dessa planer sker såväl utifrån miljöbalken (SFS 1998:808) som sektorslagarna lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) och väglagen (SFS 1971:948).

Strategiska miljöbedömningar berör i denna rapport kommunala planer och program. I dessa fall ansvarar kommunen för miljöbedömningsprocessen och fattar beslut om eventuellt betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen deltar i processen som samrådspart och har på så sätt möjlighet att ge sin syn på plan- respektive programförslag. Beslut om att anta en plan eller ett program fattas av kommunen, oftast kommunfullmäktige.

Miljöbedömningar delas in i kategorierna "automatiskt betydande miljöpåverkan", "betydande miljöpåverkan" respektive "icke betydande miljöpåverkan". I de fall bedömningen görs att det handlar om betydande miljöpåverkan ska verksamhetsutövaren ta fram en MKB. När det handlar om väg- eller järnvägsplaner är det Trafikverket som är verksamhetsutövare. I de fall det handlar om planer eller program är det kommunen som är verksamhetsutövare.

I annat fall, när det handlar om icke betydande miljöpåverkan, ska verksamhetsutövaren ta fram en liten MKB. Ett undantag är i de fall Trafikverket bedömer att en väg- eller järnvägsplan inte handlar om betydande miljöpåverkan. I sådana fall genomför myndigheten en miljöbeskrivning.

Syftet med uppdraget är således att undersöka om lagändringarna har fått genomslag i praktiken. Utifrån uppdraget formuleras följande frågeställningar för utvärderingen:

- Hur uppfattar myndigheter och verksamhetsutövare det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Hur tillämpar myndigheter det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Hur förhåller sig verksamhetsutövare till det nya regelverket, särskilt avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Har länsstyrelserna verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen?
 - Om ja, i så fall hur?
 - Om nej, i så fall varför inte?

För att besvara frågeställningarna har vi använt olika former av material och metoder. Den första delen av materialet består av intervjuer med ett antal centrala aktörer. Då ett mindre antal intervjuer har genomförts, ska svaren ses som typiska för den enskilda aktören. Svaren ska inte ses som typiska för den kategori som aktören tillhör. Vi har intervjuat två länsstyrelser med tillhörande miljöprövningsdelegation. Det är delegationen som prövar verksamhetsutövares ansökningar om att få starta en verksamhet eller genomföra en åtgärd. Länsstyrelserna yttrar sig också om kommuners förslag till nya planer och program samt Trafikverkets planer. Vi har också intervjuat två kommuner. Detta då kommunerna miljöprövar sina egna förslag till planer och program. Vi intervjuade även en konsult som hjälper kommuner och företag med deras arbete med miljöbedömningar och MKB. Vidare har vi intervjuat en mark- och miljödomstol då de både kan avgöra överklaganden av länsstyrelsens beslut och kan förkunna dom i vissa miljöprövningsärenden. Slutligen har vi intervjuat miljöexperter och personer som arbetar med prövning av planärenden på Trafikverket. Eftersom myndigheten både är verksamhetsutövare och prövningsmyndighet är det intressant att ta del av deras erfarenheter av lagändringarna.

Den andra delen av materialet består av en e-postenkät till länsstyrelserna. De två länsstyrelser som vi intervjuade har inte fått enkäten. Totalt svarade 18 länsstyrelser på frågor om deras erfarenheter av lagändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808).

Den tredje delen av materialet består av statistik över samrådsärenden som länsstyrelserna hanterade under år 2020. Statiken visar att närmare 50 procent av ärendena innebär automatisk betydande miljöpåverkan. Drygt 28 procent av ärendena innebär betydande miljöpåverkan. Resterande 22 procent består av ärenden som inte innebär betydande miljöpåverkan, och där verksamhetsutövaren ska ta fram en liten MKB. Sammantaget visar statistiken att andelen ärenden som innebär en liten MKB är i minoritet.

Möjligheten att utvärdera lagändringarna påverkas av ett antal faktorer, vilka också avspeglas i resultat och slutsatser:

Kort tid. Ändringarna i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) genomfördes år 2018. Det innebär att tre kalenderår hade förflutit när utvärderingen genomfördes. Tiden som har förflutit sedan ändringarna infördes är relativt kort. Det innebär att aktörerna har begränsad erfarenhet av ändringarna.

Fåtal aktörer har intervjuats. Vi har intervjuat ett fåtal aktörer från de centrala aktörskategorier som deltar i miljöbedömningsprocessen. Det går därför inte att dra generella slutsatser utifrån aktörernas svar.

Begränsad andel liten MKB. Utvärderingens slutsatser påverkas också av att drygt 20 procent av samrådsärendena som länsstyrelserna deltog i gällande specifika miljöbedömningar under år 2020 gällde icke betydande miljöpåverkan. Det gör att aktörerna har begränsad erfarenhet av att arbeta med liten MKB, det fokus som nämns i uppdraget.

Litet antal ansökningar. Få verksamhetsutövare har hunnit skicka in ansökningar sedan lagändringarna infördes. Därmed har även denna aktörskategori begränsad erfarenhet av ändringarna.

Begränsad effekt av ändringarna. Ett resultat som framkommer av utvärderingen är att aktörerna hittills ser begränsad effekt av lagändringarna när det gäller specifika miljöbedömningar. Resultatet baseras på intervjuer och en e-postenkät.

Länsstyrelserna informerar om liten MKB. Ett annat resultat är att länsstyrelserna i e-postenkäten uppger att de informerar verksamhetsutövare om kraven för liten MKB. Målet med informationen är att verksamhetsutövarna ska göra en åtskillnad mellan en MKB respektive en liten MKB.

Lagom krav på liten MKB. Vidare visar utvärderingen att aktörerna överlag tycker att kraven som ställs på en liten MKB är lagom.

Praxis kan växa fram. Som nämns ovan så har det gått relativt kort tid sedan lagändringarna infördes. De intervjuade verksamhetsutövarna tror dock att praxis kring hur lagstiftningen ska tolkas kan komma att växa fram.

Samrådsprocessen ger vägledning. Av intervjuerna framkommer också att verksamhetsutövarna ser samrådsprocessen som en vägledning från länsstyrelsen. Detta genom att verksamhetsutövarna tolkar länsstyrelsernas inspel under samrådsprocessen som förväntningar på vad MKB:n, eller den lilla MKB:n, och ansökan ska innehålla.

Liknande begrepp leder till otydlighet. Ett problem med den nya lagstiftningen som framförs i intervjuer är det faktum att MKB och liten MKB är snarlika till namn. Det får till följd att kraven på MKB respektive liten MKB blir otydliga.

Kommuners erfarenheter. När det gäller arbetet med strategiska miljöbedömningar så säger kommunerna att de ännu inte ser så stor effekt av lagändringarna. Samtidigt säger de att miljöbalken (SFS 1998:808) ger bra vägledning kring hur kommunerna ska kunna avgöra om en plan innebär en betydande miljöpåverkan. Gällande strategiska miljöbedömningar så säger den intervjuade konsulten att lagändringarna har förbättrat processen för dessa.

Kumulativa effekter. I samband med lagändringarna poängterades fokus på ett antal områden som ska undersökas i samband med en miljöbedömning. Av dessa säger intervjupersonerna att det främst är kumulativa effekter på miljön utifrån den tänkta insatsen som har fått genomslag.

Sektorslagar styr Trafikverket. Trafikverket säger att de främst arbetar efter sektorslagarna. Det får till följd att ändringarna av dessa lagar som gjordes år 2013 har påverkat myndighetens arbete mer än ändringarna av miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018. Då sektorslagstiftningarna inte alltid är i linje med miljöbalken säger intervjupersonerna att en utredning av relationen mellan lagarna borde genomföras.

Fortsatt uppföljning av lagändringarna. För att få ytterligare svar på om lagändringarna har fått effekt behöver mer uppföljning och utvärdering göras. Det kan ske genom att fortsätta att följa länsstyrelsernas statistik över samrådsärenden utifrån om de handlar om betydande miljöpåverkan eller inte. Det går också att genomföra uppföljande intervjuer med ett större antal aktörer som berörs av miljöbedömningsprocessen. Vidare kan e-postenkäten till länsstyrelserna om deras erfarenhet av ändringarna genomföras igen.

Summary

According to its appropriation directions for financial year 2021, the Swedish Environmental Protection Agency (EPA) is to evaluate the amendments to the Environmental Code (SFS 1998:808) that came into effect on 1 January 2018. The assignment specifies that the Swedish EPA is to investigate how authorities and operators perceive and apply the new regulations, particularly rules regarding limited environmental impact assessments (EIAs). The Swedish EPA is also to report on how the county administrative boards have ensured that EIAs include the scope and level of detail required for assessing permit applications. These two aspects are included in this evaluation. The report provides background information for the report “Environmental assessment in the Environmental Code – report on a government assignment”. The government assignment was submitted to the Government on 15 June 2021.

Several amendments were made to the Environmental Code (SFS 1998:808) in 2018. For this assignment, however, one of the most important amendments divides the environmental assessments into specific and strategic environmental assessments respectively.

Specific environmental assessments concern operator applications to start an activity or implement a measure. The operator is responsible for the environmental assessment process. The design of the process, its associated EIA, and the application depends on whether the activity or measure can be assumed to have a significant environmental impact or not. Operators can decide for themselves whether it can have significant environmental impact or let the county administrative board decide the matter. Decisions on permits for the activity or measure are submitted to the county administrative board’s environmental assessment delegation, the Land and Environment Court or the Government. The focus of the evaluation is on operators who submit an application to an environmental assessment delegation.

Another form of specific environmental impact assessments are the road and railway plans prepared and assessed by the Swedish Transport Administration. These plans are assessed both on the basis of the Environmental Code (SFS 1998:808) and the sector-specific Railway Construction Act (SFS 1995:1649) and the Roads Act (SFS 1971:948).

In this report, strategic environmental assessments concern municipal plans and programmes. In these cases, the municipality is responsible for the environmental assessment process and makes decisions regarding any significant environmental impacts. The county administrative board participates in the process as a consulting party, allowing it to share its views on plan and programme proposals. Decisions to approve a plan or programme are made by the municipality, usually the municipal council.

Environmental assessments are divided into the categories “automatic significant environmental impact”, “significant environmental impact” and “non-significant environmental impact”. In cases where a significant environmental impact is determined, the operator must conduct an EIA. When it comes to road or railway plans, the Swedish Transport Administration is the operator. In cases involving plans or programmes, the municipality is the operator.

In cases of non-significant environmental impact, the operator must conduct an EIA. An exception is cases where the Swedish Transport Administration assesses that a road or railway plan will not have a significant environmental impact. In such cases, the authority conducts an environmental assessment.

The purpose of this assignment is thus to investigate whether amendments have had an impact in practice. Based on the assignment, the following questions have been formulated for the evaluation:

- How do authorities and operators perceive the new regulations, especially rules regarding limited environmental impact assessments (EIAs)?
- How do authorities and operators apply the new regulations, especially rules regarding limited environmental impact assessments (EIAs)?
- How do authorities and operators relate to the new regulations, especially rules regarding limited environmental impact assessments (EIAs)?
- Have the county administrative boards worked to ensure that EIAs are given the scope and level of detail required for assessing permit applications?
 - If yes, how?
 - If no, why not?

We have used different materials and methods to answer these questions. The first part of the material consists of interviews with several key stakeholders. Since only a limited number of interviews have been conducted, the answers should be seen as typical of the individual stakeholder. The answers should not be seen as typical of the category to which the stakeholder belongs. We have interviewed representatives from two county administrative boards with their associated environmental assessment delegations. The delegation evaluates the operator applications to start an activity or implement a measure. The county administrative boards also comment on municipal proposals for new plans and programmes and on the Swedish Transport Administration's plans. We have also interviewed representatives from two municipalities. This was done because the municipalities conduct environmental assessments of their own proposals for plans and programmes. We also interviewed a consultant who helps municipalities and companies with their environmental assessments and EIAs. Furthermore, we interviewed a representative from a land and environmental court, since the court can both decide appeals of the county administrative board's decisions and can make judgments in certain environmental review cases. Finally, we have interviewed environmental experts and individuals who assess planning matters at the Swedish Transport Administration. As the administration is both an operator and a reviewing authority, it is of interest to learn about their experiences of the amendments.

The second part of the material consists of an email survey to the county administrative boards. Representatives of the two county administrative boards that we interviewed did not receive the survey. A total of 18 county administrative boards answered questions about their experiences of the amendments to the Environmental Code (SFS 1998:808).

The third part of the material consists of statistics on public consultations that the county administrative boards handled in 2020. Statistics show that almost 50 per cent of cases are automatically designated as having a significant environmental impact. Just over 28 per cent of cases have a significant environmental

impact. The remaining 22 per cent consist of matters that do not involve a significant environmental impact and where the operator is to conduct a limited EIA. Overall, the statistics show that the cases involving a limited EIA are in the minority.

The ability to evaluate the amendments is affected by several factors, which are also reflected in the findings and conclusions:

Short amount of time. Amendments to Chapter 6 of the Environmental Code (SFS 1998:808) were made in 2018. This means that three calendar years had elapsed when the evaluation was conducted. The elapsed time since implementation of the amendments is relatively short. This means that the stakeholders have limited experience of the amendments.

Few stakeholders have been interviewed. We have interviewed a few stakeholders from the key categories who participate in environmental assessment processes. It is therefore not possible to draw general conclusions based on the stakeholders' responses.

Small number of limited EIAs. The evaluation's conclusions are also affected by the fact that just over 20 per cent of the consultation cases in which the county administrative boards participated for specific environmental assessments in 2020 concerned non-significant environmental impacts. This means that the stakeholders have limited experience of working with limited EIAs, the focus noted in the assignment.

Limited number of applications. Few operators have had time to submit applications since the amendments were introduced. So this category of stakeholders also has limited experience of the changes.

Limited effects of the amendments. One finding from the evaluation is that the stakeholders have only seen limited effects of the amendments so far with regard to specific environmental assessments. This finding is based on interviews and the email survey.

The county administrative boards provide information about limited EIAs. Another finding is that the county administrative boards indicate in the email survey that they provide information to operators about the requirements for limited EIAs. The purpose of the information is for operators to differentiate between EIAs and limited EIAs.

Reasonable requirements for limited EIAs. The evaluation also shows that the stakeholders generally feel that the requirements for limited EIAs are reasonable.

Common practices can evolve. As mentioned above, it has been a relatively short time since the amendments were introduced. However, the interviewed operators believe that common practices on how to interpret the legislation can evolve.

The public consultation process provides guidance. The interviews also show that the operators see the public consultation process as guidance from the county administrative boards. This is because the operators interpret the county administrative boards' input during the consultation process as expectations of what the EIA or the limited EIA and the application are to include.

Similar concepts lead to ambiguity. A problem with the new legislation as expressed in interviews is that EIAs and limited EIAs have similar names. As a result, the different requirements for EIAs and limited EIAs become ambiguous.

Experience from municipalities. When it comes to working with strategic environmental assessments, the municipalities say that they do not yet see much effect of the amendments. At the same time, they say that the Environmental Code (SFS 1998:808) provides good guidance on how municipalities are to determine whether a plan entails a significant environmental impact. The interviewed consultant says that the amendments have improved the process for strategic environmental assessments.

Cumulative effects. In connection with the amendments, emphasis was given to several areas to be investigated when conducting environmental assessments. Of these areas, the interviewees say that the main impact of the changes is seen in the cumulative effects on the environment from the intended measures or activities.

Sector-specific laws direct the Swedish Transport Administration. The Swedish Transport Administration says that they mainly work according to sector-specific laws. As a result, the 2013 amendments to these laws have affected the administration's work more than the 2018 amendments to the Environmental Code (SFS 1998:808). As sector-specific legislation is not always in line with the Environmental Code, the interviewees say that an investigation of the relationship between the laws should be conducted.

Continued follow-up of the amendments. To find out more about whether the amendments have had an effect, more follow-up and evaluation are needed. This can be done by continuing to follow the county administrative boards' statistics on consultations and whether they are about significant environmental impacts or not. It is also possible to conduct follow-up interviews with a larger number of stakeholders affected by the environmental assessment process. Furthermore, the email survey to the county administrative boards about their experience with the amendments can be conducted again.

1. Inledning

Den 1 januari infördes ändringar gällande miljöbedömningar i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808). Syftet med ett nytt kapitel om miljöbedömningar var dels kopplat till Sveriges skyldighet att föra in de senaste ändringarna i det så kallade MKB-direktivet¹, dels att effektivisera miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar för såväl verksamheter och åtgärder som planer och program.

I regleringsbrevet för år 2021 fick Naturvårdsverket i uppdrag att utvärdera de ändringar i miljöbalken avseende miljöbedömningar som infördes den 1 januari 2018. Uppdraget benämns ”Miljöbedömningar i miljöbalken”: *”Naturvårdsverket ska undersöka hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning. Naturvårdsverket ska också redovisa hur myndigheterna har väglett kring det nya miljöbedömningsregelverket och hur länsstyrelserna har verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 31 maj 2021.”*²

Bakgrunden till uppdraget är det tillkännagivande som riksdagen lämnade när den beslutade om regeringens proposition *Miljöbedömningar 2016/17:200*. Där anges att en utvärdering av den nya lagstiftningen är angelägen att genomföra samt att områden som skulle kunna omfattas av en sådan utvärdering skulle kunna vara till exempel hur myndigheterna stöttar verksamhetsutövarna i miljöbedömningsprocessen och hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar att den nya lagstiftningen fungerar i praktiken.

Miljöbedömningar delas sedan lagändringarna i januari 2018 in i ”specifika miljöbedömningar” respektive ”strategiska miljöbedömningar”. Då regeringen betonar att fokus för uppdraget ligger på liten MKB är det specifika miljöbedömningar som vi främst behandlar i rapporten.

Naturvårdsverket är samordande myndighet för Sveriges miljömål³ och vårt arbete syftar till att målen ska uppnås. Specifika miljöbedömningar kan beröra flera olika miljömål beroende på vilken verksamhet eller åtgärd som planeras. Strategiska miljöbedömningar har koppling till miljömålet ”God bebyggd miljö”, men kan även beröra andra miljömål.

¹ Europeiska unionen. 2011. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)*. I rapporten använder vi förkortningen MKB-direktivet.

² Ekonomistyrningsverket. (2020-12-22). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket*. www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21348 (2021-03-22). Under uppdragets gång medgavs Naturvårdsverket förlängd uppdragstid till 15 juni.

³ Miljö- och jordbruksutskottet (1999-04-28) ”Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1988/99: MJU6 – Beslut, övergripande nationella miljö kvalitetsmiljö (MJU6)”

1.1 Kunskapssamordningsenhetens ansvar i uppdraget

De delar av regeringsuppdraget som faller inom Kunskapssamordningsenhetens ansvarsområde är följande:

- Naturvårdsverket ska undersöka hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning.
- Naturvårdsverket ska redovisa hur länsstyrelserna har verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

Resterande del av regeringsuppdraget, det vill säga att redovisa hur myndigheterna har väglett kring det nya miljöbedömningsregelverket, omhändertas av de handläggare från Samhällsplaneringsenheten (Sp) respektive Miljöskydds-enheten (Sm) som ingår i regeringsuppdragets arbetsgrupp.⁴

1.2 Utvärderingens syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att ta fram ett underlag till skrivelsen som belyser hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket. Med det nya regelverket avses i detta fall de ändringar i miljöbalken (SFS 1998:808) som infördes år 2018. Särskild vikt läggs vid regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning (liten MKB). Underlaget ska även belysa hur länsstyrelserna har verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen (MKB:n) får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

Utifrån detta formulerar vi följande frågeställningar:

- Hur uppfattar myndigheter och verksamhetsutövare det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Hur tillämpar myndigheter det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Hur förhåller sig verksamhetsutövare till det nya regelverket, särskilt avseende liten miljökonsekvensbeskrivning?
- Har länsstyrelserna verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen?
 - Om ja, i så fall hur?
 - Om nej, i så fall varför inte?

⁴ Naturvårdsverket. 2021. "Miljöbedömning i miljöbalken – Redovisning av ett regeringsuppdrag", ärendenummer NV-00202-21

1.3 Avgränsningar

I regeringsuppdraget framhålls att fokus ska ligga på specifika miljöbedömningar och då särskilt liten MKB. I uppdraget framhålls också länsstyrelsen som en central aktör. Utifrån detta har vi valt att främst fokusera på miljöbedömningar i anslutning till så kallade B-anläggningar. Till denna kategori räknas till exempel avloppsreningsverk, energianläggningar och täkter. Tillstånd för dessa verksamheter prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegationer⁵ och hela miljöbedömningsprocessen vägleds av länsstyrelsens miljöskyddshandläggare. Detta föranleder att fokus i rapporten ligger på länsstyrelserna och miljöprövningsdelegationerna.

Så kallade A-anläggningar prövas i första hand av mark- och miljödomstolen eller i vissa fall av regeringen, men även miljöprövningsdelegationernas beslut kan överprövas till mark- och miljödomstolen. Detta är motivet till att domstolen inkluderas i utvärderingens intervjuundersökning.

Kommuner och Trafikverket kan både vara beslutande myndighet och verksamhetsutövare. Detta gör dessa aktörer intressanta att intervjua. Kommuner deltar också vanligtvis i andra verksamhetsutövares samråd vid planering av verksamhet inom kommunens gränser.

Vi har intervjuat två större verksamhetsutövare. Intervjuer med mindre verksamhetsutövare har valts bort. Detta eftersom det visade sig vara svårt för oss att få kontakt med mindre verksamhetsutövare som har erfarenhet av att genomföra miljöbedömningar både före och efter år 2018. En möjlig förklaring till detta kan vara att ansökan om tillstånd är en sällanhändelse för mindre verksamhetsutövare.

Flertalet verksamhetsutövare, inklusive kommuner, anlitar konsulter. Intervju med en konsult kan därför ge en övergripande bild av effekterna av lagändringarna.

Vi har inte samlat in material från kategorin 'särskilt berörda parter' som omnämns i 6 kap. i miljöbalken (SFS 1998:808). Detta då dessa aktörer inte deltar i arbetet kring beslutet om betydande miljöpåverkan.

1.4 Utvärderingens koppling till andra uppdrag

Ett flertal myndighetsuppdrag med koppling till ändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) pågick när denna rapport skrevs. Ett uppdrag är utredningen "En modern och effektiv miljöprövning". Utredningen ska levereras till regeringen senast den 15 december 2021. Utredaren ska se över det nuvarande systemet för miljöprövning och lämna förslag på de ändringar och åtgärder som krävs för att uppnå en modernare och mer effektiv miljöprövning.⁶ Resultat från uppdraget "Miljöbedömningar i miljöbalken" kan komma att vävas in i avrapporteringen av "En modern och effektiv miljöprövning".

⁵ Övriga verksamheter är A-verksamheter och C-verksamheter. Se vidare Länsstyrelsen Norrbotten. u.å. *Miljöfarlig verksamhet*. <https://www.lansstyrelsen.se/norrboten/miljo-och-vatten/miljofarlig-verksamhet.html> (2021-03-12)

⁶ Miljödepartementet 2020. *En modern och effektiv miljöprövning*. Kommittédirektiv (Dir. M2020:86)

Ett annat regeringsuppdrag med koppling till ”Miljöbedömningar i miljöbalken” är ”Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljöstillståndsprovningen”. Redovisningen av uppdraget levererades till regeringen den 12 maj 2021. Uppdraget bestod av att Naturvårdsverket ska förbereda så att myndigheten från och med år 2021 kan ansvara för en samlad statistik för miljöstillståndsprovningen avseende föregående verksamhetsår. Inom ramen för uppdraget tas bland annat statistik fram för handläggningstiden för beslut från mark- och miljödomstolen för A-verksamheter och handläggningstiden för miljöprövningsdelegationernas beslut om B-verksamheter.⁷ När statistiken börjar tas fram löpande kan den bidra till att ge en bild av om ändringar gällande miljöbedömningar i 6 kap. i miljöbalken (SFS 1998:808) på sikt kommer att leda till förändrade handläggningstider. Inom ramen för detta uppdrag har länsstyrelserna också tagit fram statistik för länsstyrelsernas handläggningstid för samrådsärenden som inkluderar beslut om betydande miljöpåverkan (se vidare beskrivning under 1.5.3). Dessa beslut avgör om en verksamhetsutövare behöver ta fram en MKB eller en liten MKB i samband med sin ansökan.

Naturvårdsverket deltar också i ett projekt initierat av Trafikverket för att utreda sambandet mellan infrastrukturlagarna väglag (SFS 1971:948) och lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) samt miljöbalken (SFS 1998:808). Projektet syftar till att reda ut osäkerheter gällande hur de parallellt gällande lagarna ska tillämpas. Detta gäller särskilt MKB:ns roll i planläggningen och vilka regler om miljöbedömning som är tillämpliga för innehållet i och framtagandet av MKB i väg- och järnvägsplaner⁸. Projektet är beräknat att avslutas våren 2022.

1.5 Metod och material

Vårt material består av tre delar, vilka presenteras under nedanstående rubriker.

1.5.1 Intervjuer med centrala aktörer

Del 1 består av intervjuer med ett antal centrala aktörer (se tabell 1). Urvalet baseras delvis på geografisk spridning över Sverige. Då vi har intervjuat en–två representanter för respektive aktörskategori ska svaren ses som specifika och inte generella. Varje aktör uttalar sig således om sin erfarenhet och talar inte för andra aktörer i samma kategori. Det går därför inte att dra några generella slutsatser utifrån intervju svaren. De bör i stället ses som illustrationer för hur de intervjuade aktörerna uppfattar lagändringarna och hur de specifika länsstyrelserna verkat för att sprida information om kraven på MKB:er.

De myndigheter som vi har intervjuat är miljöprövningsdelegationer, länsstyrelser, mark- och miljödomstolen, Trafikverket och kommuner. Urvalet vilar på att det är dessa myndigheter som beslutar i flest ärenden gällande verksamheter och åtgärder (specifika miljöbedömningar). Myndigheternas andel av ärendena

⁷ Miljö- och energidepartementet (2018-12-20) ”Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljöstillståndsprovningen. Regeringsbeslut. (M2018/02949/Me)”. Slutredovisningen nås via Naturvårdsverket. 2021. *Förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljöstillståndsprovningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallat/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2021/Statistik-for-miljotillstandsprovningen/> (2021-06-02)

⁸ Trafikverket. 2019-08-21. *PM: Sambandet mellan infrastrukturlagarna och miljöbalken*. Ärendenummer TRV 2019/91649

fördelar sig enligt följande: miljöprövningsdelegationerna (60 procent) mark- och miljödomstolarna (18 procent), Trafikverket (8 procent) och kommunerna (6 procent). Övriga ärenden beslutas av andra aktörer.⁹ Då svaren inte är generaliserbara och för att försvåra identifieringen av intervjupersonerna har vi valt att inte ange vilka aktörer vi har intervjuat. Detta med undantag för Trafikverket då det ändå framgår vilken myndighet som avses utifrån empirin och då myndigheten valts utifrån de specifika ärenden som den hanterar.

De länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer som har intervjuats är en länsstyrelse i södra Sverige och en i västra Sverige. Ett par av intervjupersonerna sitter med i miljöprövningsdelegationen. En av intervjupersonerna arbetar med miljöskyddsfrågor. Alla intervjupersoner har flerårig erfarenhet av miljöbedömningsfrågor.

Kommuner har flera roller i miljöbedömningssystemet. Vi har intervjuat dem både i deras egenskap av planläggande aktör, inklusive beslutande myndighet i plan- och programärenden, och som aktör i samband med annan verksamhetsutövers etablering. Vi har valt en kommun i västra Sverige och en norrlandskommun med stor erfarenhet av vindkraftsetableringar. Den senare valdes utifrån att större vindkraftsetableringar har stor miljöpåverkan. I kommunerna har vi pratat med handläggare som arbetar med kommunala planer och program respektive vindkraftsetableringar.

Utöver ovanstående prövningsmyndigheter har vi även intervjuat en mark- och miljödomstol i västra Sverige. Intervjupersonen uppger att hen arbetar mycket med mål som handlar om miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och frågor om areella näringar.

Vidare har vi intervjuat Trafikverket. Som nämnts ovan är Trafikverket prövningsmyndighet för en betydande del av de miljökonsekvensbeskrivningar som tas fram. Intervjuer har genomförts dels med representanter för Trafikverkets miljöspecialister, dels med representanter för Trafikverkets Avdelning för prövning.

Bland verksamhetsutövarna har vi valt två större bolag. Båda har mångårig erfarenhet av ansökningar för verksamheter. På så sätt kan de ge en bild av verksamhetsutövarnas erfarenheter.

En av verksamhetsutövarna är medlem i Balanskommissionen, som består av ett antal bolag som gått samman för att bidra till diskussionen om tillväxt och näringslivsutveckling samt miljö- och bevarandeintressen.¹⁰ På så sätt har denna verksamhetsutövare uttalat ett intresse för de frågor som berörs inom utvärderingen. Båda intervjupersonerna arbetar som miljösamordnare hos verksamhetsutövaren.

Den andra verksamhetsutövaren verkar i stora delar av landet och har därför erfarenhet av miljöprövningar från flera myndigheter. Bolaget har verksamhet inom olika områden, vilket kan ge en bredare erfarenhet av miljöbedömning och MKB. Intervjupersonerna hos denna verksamhetsutövare arbetar med tillståndsfrågor kopplat till elproduktion, vindkraftsutbyggnad respektive kommunikation.

⁹ Lindblom och Rodéhn. 2008. "MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB:er för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006". Siffrorna är från åren 2005 och 2006. Cirka 1600 MKB:er ingår i studien. Vissa förändringar av tillståndsplikten har skett sedan dess, vilket kan påverka fördelningen mellan prövningsmyndigheterna. Vi har inte kunnat finna några senare siffror, och antar att siffrorna fortsatt ger en fingervisning om vilka myndigheter som hanterar flest prövningsärenden.

¹⁰ Balanskommissionen. 2020. *Kommissionen*. <https://balanskommissionen.se/kommissionen> (2021-05-03)

Slutligen har vi intervjuat en konsultfirma som i huvudsak arbetar med naturmiljöfrågor. Ett av de områden som denna konsult marknadsför sig inom är MKB och miljöbedömning. Den intervjuade konsulten arbetar främst med att hjälpa kommuner med strategiska miljöbedömningar och underlagsutredningar till dessa.

Tabell 1. Aktörer som ingår i utvärderingens intervjuundersökning och deras roller i miljöbedömningssystemet.

Aktör	Kommentar
Länsstyrelser	Prövningsmyndighet och beslutsmyndighet i fråga om specifik miljöbedömning ska göras
Miljöprövningsdelegationer	Prövningsmyndighet
Mark- och miljödomstolar	Prövningsmyndighet
Trafikverket	Verksamhetsutövare och prövningsmyndighet
Kommuner	Planläggande myndighet och prövningsmyndighet
Verksamhetsutövare	Företag, myndigheter, kommuner, andra offentligt rättsliga organisationer
Konsulter	Erbjuder stöd till andra aktörer i miljöbedömningsarbetet

Intervjuerna är semistrukturerade djupintervjuer. Det innebär att vi har ställt öppna frågor om områden vi har bestämt på förhand. Dessa frågor har kompletterats med följdfrågor utifrån intervjupersonernas svar. De områden som vi har frågat intervjupersonerna om är:

- hur de kommer i kontakt med miljöbedömningar i sitt arbete
- genomförande av olika former av samråd och eventuella problem med dessa
- hur aktörerna tolkar ”betydande miljöpåverkan” respektive ”icke betydande miljöpåverkan”
- om länsstyrelsen informerar verksamhetsutövare om hur en liten MKB ska utformas
- om, och i så fall hur, införandet av liten MKB har påverkat deras arbete
- om länsstyrelsen gör skillnad i kraven på verksamhetsutövares ansökningar beroende på om den planerade verksamheten eller åtgärden kan förväntas innebära betydande miljöpåverkan
- om, och i så fall hur, ansökningsprocessen har påverkats av lagändringarna
- om, och i så fall hur, utformandet av miljökonsekvensbeskrivningen har påverkats av lagändringarna
- om, och i så fall hur, beslut om tillstånd (länsstyrelsen), prövningsbeslut (Trafikverket) eller beslut om antagande av plan eller program (kommuner) har påverkats av lagändringarna
- generella reflektioner om lagändringarna

Alla frågeområden är inte aktuella för alla intervjuade aktörer, och i dessa fall har de utgått från intervjun. I vissa fall har dessa områden ersatts av andra frågeområden.

1.5.2 E-postenkät till länsstyrelser

Del 2 består av en kort e-postenkät som vi skickade till de länsstyrelser som inkommit med kontaktuppgifter till oss, undantaget de två länsstyrelser som intervjuades. Enkäten skickades till de tjänstepersoner som respektive länsstyrelse utsett till kontaktperson för utvärderingen. Alla länsstyrelser utom en utsåg kontaktperson, således kom e-postenkäten att skickas till 18 länsstyrelser. Samtliga dessa besvarade också enkäten. Endast ett fåtal partiella bortfall på enstaka frågor finns i materialet. Vi bedömer att bortfallet är så litet att det inte påverkar sammanställningen av svaren. De personer som har besvarat enkäten arbetar med miljöskydd och miljöhandläggning. Flera av dem sitter också som sakkunniga i en miljöprövningsdelegation. Med ett fåtal undantag har de svarande arbetat med miljöbedömningsfrågor under en längre period.

Frågeområdena i e-postenkäten var liknande de som ställdes i intervjuerna. Till skillnad från intervjufrågorna så omfattade enkätfrågorna fasta svarsalternativ med undantag för en avslutande möjlighet för de svarande att skriva en övergripande reflektion. Flera av de svarande valde att även kommentera sina svar i anslutning till de fasta svarsalternativen. Vi har inkluderat de skriftliga svaren på dessa enkätfrågor i rapporten i de fall de kan bidra med förklaring och utveckling av de fasta svarsalternativen. E-postenkätens frågor redovisas i bilaga 1.

1.5.3 Nationell statistik över samrådsärenden

Del 3 består av nationell statistik över samrådsärenden för år 2020. I samband med sonderande kontakter med tjänstepersoner på länsstyrelsen fick vi kännedom om ett pågående uppdrag med syfte att samla in statistiska uppgifter för rapportering enligt MKB-direktivet¹¹. Inom regeringsuppdraget ”Uppdrag att bidra med uppgifter till en samlad statistik för miljötillståndsprovningen”¹², har länsstyrelserna förberett för redovisning av information kopplat till undersöknings- och avgränsningssamråd för ärenden som ingår i 9 kap. miljöbalken (SFS 1998:808). Det har gjorts inför att länsstyrelserna ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket utifrån MKB-direktivet.

Efter kontakter med projektledaren beviljades vi tillgång till vissa begränsade, avidentifierade delar av materialet. Det vi har fått tillgång till är ett nationellt uttag av samrådsärenden som inkommit eller upprättats under år 2020 och där länsstyrelsen beslutat om ett ställningstagande fram till att uttaget gjordes 2021-03-23. Med ställningstagande avses beslut om automatisk betydande miljöpåverkan, betydande miljöpåverkan eller icke betydande miljöpåverkan. Uttaget ger information på länsnivå om samrådsärendenas inkommande- eller upprättandedatum, datum för länsstyrelsens beslut, ställningstagande samt huvudkod och beskrivning enligt miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251). Materialet har använts som underlag för deskriptiv statistik i kapitel 3.

¹¹ Europeiska unionen. 2011. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)*

¹² Näringsdepartementet. 2018-12-20. *Uppdrag att bidra med uppgifter till en samlad statistik för miljötillståndsprovningen. Regeringsbeslut. (N2018/05852/FÖF)*

1.6 Läsanvisningar

Detta inledande kapitel följs av kapitel 2 som består av en beskrivning av processen för miljöbedömningar. I det kapitlet beskriver vi bland annat de olika formerna av miljöbedömningar, inklusive liten MKB. Därefter kommer olika kapitel som redovisar resultat från utvärderingen. Kapitel 3 består av en redovisning av länsstyrelsens statistik för samrådsärenden. Kapitel 4 utgörs av en redovisning av insamlat material gällande specifika miljöbedömningar. I kapitel 5 redogör vi för insamlat material gällande strategiska miljöbedömningar. Kapitel 6 utgörs av en beskrivning av Trafikverkets erfarenheter av att arbeta med miljöbedömningar. Kapitel 7 består av en beskrivning av aktörernas reflektioner över lagändringarna. Kapitel 8 är det avslutande kapitlet och består av en avslutande diskussion och presentation av utvärderingens resultat.

2. Beskrivning av processen för miljöbedömningar

I detta kapitel redogör vi för processen gällande miljöbedömningar som regleras i 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808). Kapitlet inleds med en beskrivning av de ändringar som infördes i miljöbalken 1 januari 2018 och som är relevanta för detta uppdrag.

Därefter ger vi en beskrivning av processen för specifik miljöbedömning, strategisk miljöbedömning och Trafikverkets planläggningsprocess. Beskrivningarna av dessa processer ligger till grund för vår redogörelse av det insamlade materialet och för diskussionen och slutsatserna i kapitel 8.

2.1 Syften med ändringarna i miljöbalken

Syftena med förändringarna i det nya 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808) kan sammanfattas så här:

- att fullgöra Sveriges skyldighet att föra in ändringarna i det så kallade MKB-direktivet¹³ i svensk rätt
- att effektivisera miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar för såväl planer och program som verksamheter och åtgärder
- att öka den samlade miljöskyddseffekten
- att minska den administrativa bördan och tidsåtgången vid miljöprövning¹⁴

2.2 Relevanta ändringar i miljöbalken gällande miljöbedömningar

För att uppnå syftena med det nya kapitel 6 introducerades nya begrepp. Dessa syftar enligt förarbetet *Miljöbedömningar* (prop. 2016/17:200) till att tydliggöra de processer om miljöbedömning som regleras i kapitlet. Utöver nya begrepp preciserades också kraven gällande de miljöeffekter som ska beskrivas i en MKB.¹⁵

2.2.1 Miljöbedömning

Begreppet *miljöbedömning* infördes i det nya 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808). Enligt förarbetet *Miljöbedömningar* (prop. 2016/17:200) ska begreppet tydliggöra fokus på processen och inte på det dokument (MKB) som ska tas fram inom ramen för miljöbedömningsprocessen.

¹³ Europeiska unionen. 2011. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)*

¹⁴ Naturvårdsverket. 2020. *Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder*. [http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/\(2021-05-05\)](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/(2021-05-05)) om inget annat anges.

¹⁵ Som källa för beskrivningen av begreppen används Naturvårdsverket. 2020. *Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder*. [http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/\(2021-05-05\)](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/(2021-05-05)).

Begreppet miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808) kan förstås som ett samlingsnamn för förfarande vid miljöbedömning både för verksamheter och åtgärder samt för planer och program. I en miljöbedömning ska miljöeffekter identifieras, beskrivas och bedömas vid planering av och beslut gällande verksamheter och åtgärder eller planer och program. På så sätt syftar en miljöbedömning till att miljöaspekter kan integreras i planering och beslutsfattande, och därmed bidra till att en hållbar utveckling främjas. I praktiken är miljöbedömning hela den process som leder fram till prövning av tillstånd där miljöbedömningen slutförs.

2.2.2 Specifik respektive strategisk miljöbedömning

Miljöbedömning specificeras genom *specifik miljöbedömning* avseende åtgärder och verksamheter respektive *strategisk miljöbedömning* avseende planer och program. De olika miljöbedömningarna beskrivs närmare under 2.4 och 2.5.

Ändringarna gällande miljöbedömningar härstammar från två direktiv från Europeiska unionen (EU). Begreppet specifik miljöbedömning har samma innebörd som miljökonsekvensbeskrivning i MKB-direktivet¹⁶. Begreppet strategisk miljöbedömning har samma innebörd som miljöbedömning enligt direktivet om strategisk miljöbedömning (SMB-direktivet)¹⁷.

2.2.3 Undersökning

Begreppet *undersökning* i 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808) syftar på den process som ska leda fram till ett ställningstagande i frågan om en miljöbedömning ska göras eller inte. Undersökning ska ge svar på om genomförandet av verksamheten, åtgärden, planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

2.2.4 Miljökonsekvensbeskrivning

Liksom tidigare ställer miljöbalken (SFS 1998:808) krav på att en *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB) ska genomföras. Med MKB avses både verksamhetsutövarens process och det dokument denna tar fram inför sin ansökan. Kraven på innehåll i MKB regleras i 6 kap. 11 § miljöbalken (SFS 1998:808) för strategiska miljöbedömningar och av 6 kap. 35 § miljöbalken (SFS 1998:808) för specifika miljöbedömningar.

2.2.5 Liten miljökonsekvensbeskrivning

I och med ändringarna av miljöbalken (SFS 1998:808) infördes begreppet *liten miljökonsekvensbeskrivning*. En liten MKB ska tas fram för verksamheter och åtgärder i de fall dessa inte kan antas innebära betydande miljöpåverkan.

¹⁶ Europeiska unionen. 2011. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)*

¹⁷ Europeiska unionen. 2001. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. I rapporten använder vi förkortningen SMB-direktivet.

2.3 Miljöeffekter

Miljöbedömningsprocessen syftar till att de miljöeffekter som kan antas uppkomma på grund av den planerade verksamheten, åtgärden, planen eller programmet ska utredas. Utredningen är en del av undersökningen som sedan ligger till grund för beslutet om betydande miljöpåverkan. Nedan beskriver vi de effekter som ska ingå i processen.

Befolkning och hälsa. Frågor om befolkning och hälsa handlar om miljörelaterade hälsofrågor såsom trafikbuller och luftföroreningar. Med miljöeffekter avses effekter på hälsan hos en befolkning samt fördelningen av dessa effekter inom befolkningen. Vid strategisk miljöbedömning ligger fokus på om planen eller programmet utgör betydande miljöpåverkan på människors hälsa eller miljön till följd av allvarliga olyckor eller andra omständigheter. När det gäller specifik miljöbedömning ska en bedömning göras om verksamheten eller åtgärder utgör betydande miljöpåverkan och då ska risker för människors hälsa vägas in.¹⁸

Biologisk mångfald. Begreppet inkluderar skyddade arter och livsmiljöer, men även grön infrastruktur och ekosystemtjänster. Dessa aspekter ska undersökas i samband med miljöbedömningen.¹⁹

Ekosystemtjänster i miljöbedömningar. Ett ekosystemtjänstperspektiv är viktigt då det kan synliggöra värden som inte alltid framgår av skriftliga planeringsunderlag. Exempel på sådana underlag är kommunala grönplaner, genomförda inventeringar eller sammanställningar av juridiskt skyddade områden. Underlagen kan exempelvis gälla värden knutna till vardagslandskapet.²⁰

Klimat. Klimatfrågor i samband med miljöbedömningar inkluderar såväl begränsning av klimatpåverkande utsläpp som anpassning till klimatförändringar.²¹

Kumulativa effekter. Konsekvenser från flera källor kan samverka och leda till kumulativa effekter. Dessa effekter ska identifieras, beskrivas och bedömas i en miljöbedömning.²²

¹⁸ Miljöbedömningsförordningen § 5 och § 11 (SFS 2017:966) och Naturvårdsverket. 2020. *Befolkning och hälsa i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Befolkning-och-halsa/> (2021-05-21)

¹⁹ Naturvårdsverket. 2020. *Biologisk mångfald i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/Ekosystemtjanster-i-miljobedomningar/> (2021-05-21)

²⁰ Naturvårdsverket. 2020. *Ekosystemtjänster i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/Ekosystemtjanster-i-miljobedomningar/> (2021-05-21)

²¹ Naturvårdsverket. 2020. *Klimat i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Klimat/> (2021-05-21)

²² Naturvårdsverket. 2020. *Kumulativa effekter i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Kumulativa-effekter/> (2021-05-21)

Artskydd. Frågan om artskydd i specifika miljöbedömningar handlar om hur skyddade arter bör hanteras inför planerade verksamheter och åtgärder.²³

Nuläge och framskrivet nuläge. I samband med strategiska miljöbedömningar ska nuläge och framskrivet nuläge utredas. Det innebär utredning av det nuvarande tillståndet i miljön och hur det förväntas förändras i framtiden.²⁴

Kulturmiljö, landskap och bebyggelse. I en strategisk miljöbedömning ska effekter på kulturmiljö, landskap och bebyggelse bedömas. En inkludering av dessa effekter är central för att kunna identifiera, beskriva och bedöma effekter på dessa områden i miljöbedömningsprocessen.²⁵

2.4 Miljöbedömning för verksamheter och åtgärder

Enligt 7 kap. 28a §, 9 kap., 11 kap. och 17 kap. i miljöbalken (SFS 1998:808) ska en verksamhetsutövare som vill uppföra en verksamhet, genomföra en åtgärd eller söka förnyat tillstånd för en verksamhet göra en specifik miljöbedömning. Detta gäller om verksamheten eller åtgärden kan antas innebära betydande miljöpåverkan, tillhör kategorin som automatiskt innebär betydande miljöpåverkan eller om en tillsynsmyndighet förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd. En miljöbedömning krävs också i vissa fall för prövning av annan lagstiftning såsom väglag (SFS 1971:948) och lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) (se avsnitt 2.6).

I detta avsnitt beskriver vi processen för specifika miljöbedömningar utifrån figur 1.²⁶ Processen regleras i 6 kap. 28 § miljöbalken (SFS 1998:808).

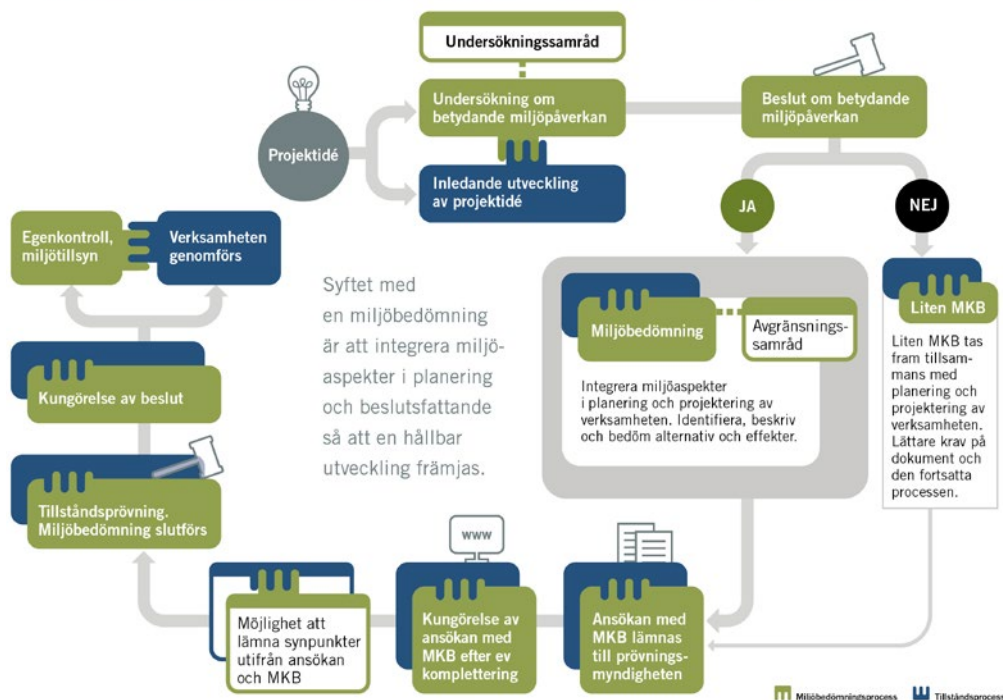
²³ Naturvårdsverket. 2020. *Artskydd i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/Artskydd/> (2021-05-21)

²⁴ Naturvårdsverket. 2020. *Nuläge och framskrivet läge*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Nulage-och-framskrivet-nulage/> (2021-05-21)

²⁵ Naturvårdsverket. 2020. *Kulturmiljö, landskap och bebyggelse*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Kulturmiljo-landskap-och-bebyggelse/> (2021-05-21)

²⁶ Källa för beskrivningen är Naturvårdsverket. 2020. *Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/> (2021-05-05) om inget annat anges.

MILJÖBEDÖMNING FÖR VERKSAMHETER OCH ÅTGÄRDER



Figur 1. Skiss över processen. Undersökning om betydande miljöpåverkan och specifik miljöbedömning.

Källa: Naturvårdsverket. 2020. Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/> (2021-05-05)

Projektidé. Processen startar med att verksamhetsutövaren har en projektidé gällande en ny verksamhet, ansökan om förlängning av existerande verksamhet eller genomförande av en åtgärd.

Undersökning och undersökningssamråd. Ändringarna i 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808) innebär bland annat skillnader i samrådsförfarandet. Nästa steg i processen är därför att verksamhetsutövaren tar initiativ till ett undersökningssamråd. Undersökningen, med tillhörande samråd, behöver inte genomföras om verksamhetsutövaren anser att en betydande miljöpåverkan kan antas, om verksamheten eller åtgärden omfattas av regeringens föreskrifter om att den kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om en tillsynsmyndighet förelagt verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd.

Syftet med undersökningssamrådet är att utreda och behandla frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att samrådet bland annat behöver handla om verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan.

Inför undersökningssamrådet ska verksamhetsutövaren ta fram ett samrådsunderlag som bland annat ska innehålla uppgifter om åtgärden eller verksamheten och dess lokalisering, berörd miljö och miljöeffekter.

Verksamhetsutövaren ska samråda med länsstyrelsen, den myndighet som utövar tillsyn över aktuell verksamhet och de enskilda som kan bli särskilt berörda. Till gruppen 'enskilda' räknas också miljöorganisationer. Samråden syftar till att ge berörda parter möjlighet att bidra med kunskap och ge synpunkter rörande miljöeffekter av de miljöaspekter som identifieras under processen.

När undersökningssamrådet är avslutat ska verksamhetsutövaren redogöra för hur samrådet gått till i en samrådsredogörelse. Denna ska bifogas till MKB:n när verksamhetsutövaren senare i processen ansöker om tillstånd.

Beslut om betydande miljöpåverkan. Undersökningsskedet avslutas genom länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan och därmed om en MKB ska genomföras. Länsstyrelsens beslut ska vara väl motiverat utifrån de kriterier i 10–13 §§ miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) som är relevanta i det enskilda fallet. Motivering bör formuleras så att den kan fungera som stöd för verksamhetsutövaren i avgränsningen av de utredningar och de underlag som ska tas fram i den fortsatta processen. En motivering som ger stöd är särskilt viktigt för de fall där länsstyrelsen fattar beslut om att "icke betydande miljöpåverkan" föreligger. Detta eftersom den fortsatta processen i dessa fall inte innehåller avgränsningssamråd och inte heller den formella möjligheten att begära länsstyrelsens bedömning i fråga om avgränsning.

Som grund för beslutet har länsstyrelsen verksamhetsutövarens underlag och en samrådsredogörelse.²⁷ Länsstyrelsen ska fatta beslutet senast 60 dagar efter att verksamhetsutövaren har lämnat in sin ansökan.

Miljöbedömning – avgränsningssamråd.²⁸ Avgränsningssamrådet syftar till att MKB:n ska få en lämplig omfattning och detaljeringsgrad. Genom avgränsningen kan miljöbedömningen fokuseras till relevanta miljöaspekter. Sådana miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig själv eller till följd av yttre händelser ska behandlas under samrådet. Även frågor om lokalisering, omfattning och utformning av verksamheten eller åtgärden ska tas upp för samråd.

I avgränsningssamrådet deltar förutom verksamhetsutövaren även länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten, andra berörda myndigheter samt de enskilda och kommuner som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden.

Verksamhetsutövaren ansvarar för att MKB:n får den utformning som behövs för att den ska anses utgöra ett tillräckligt beslutsunderlag. Länsstyrelsen är dock skyldig att verka för att innehållet får den omfattning och detaljeringsgrad som är nödvändig för prövningen.

I vissa fall utgör avgränsningssamrådet det enda samrådet i processen. Så är fallet för verksamheter och åtgärder som enligt 6 kap. 20 § miljöbalken (SFS 1998:808) eller 6 § i miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) kräver att en specifik miljöbedömning ska göras. I dessa fall, och även i de fall där verksamhetsutövaren själv bedömer att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan, genomförs endast avgränsningssamråd. Det ska framgå av samrådsunderlaget för avgränsningssamrådet om ett undersökningssamråd inte har skett.

²⁷ 14 § miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966).

²⁸ Naturvårdsverket. 2020. *Avgränsning och avgränsningssamråd*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Avgransning/> (2021-05-19) har använts som källa för detta avsnitt.

Liten MKB.²⁹ En liten MKB är mindre omfattande än en MKB. Verksamhetsutövaren ska ta fram en liten MKB i de fall som länsstyrelsen beslutar att verksamheten eller åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt 6 kap. 47 § miljöbalken (SFS 1998:808) innebär en liten MKB lättare krav både på den fortsatta processen och på det skriftliga underlaget. Utredningsarbetet för en liten MKB är mindre omfattande och har färre formella krav jämfört med en MKB. En liten MKB lämnas in tillsammans med tillståndsansökan. Kravet på att prövningsmyndigheten ska ta ställning till MKB:n innan myndigheten kungör ansökan gäller inte vid liten MKB. Inte heller finns kraven på kungörelse av MKB eller kravet på att prövningsmyndigheten i ett särskilt beslut eller i samband med målets avgörande ska ta ställning till MKB:n. Det finns dock bestämmelser avseende kungörelse för själva tillståndsansökan baserad på liten MKB.

En liten MKB ska göra det möjligt att bedöma de väsentliga miljöeffekterna. En liten MKB har samma funktion som en MKB och ska fungera som beslutsunderlag. Enligt 6 kap. 47 § miljöbalken (SFS 1998:808) ska en liten MKB innehålla de upplysningar som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma verksamhetens eller åtgärdens väsentliga miljöeffekter. Dessutom ska verksamhetsutövaren ta fram en samrådsredogörelse. För övrigt är det inte närmare preciserat i lagtext vad en liten MKB ska innehålla. Detta lämnar större utrymme för verksamhetsutövaren att anpassa underlaget utifrån vilka miljöeffekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan förväntas medföra.

För att hitta en lämplig omfattning och detaljeringsgrad för en liten MKB anser Naturvårdsverket att verksamhetsutövaren kan utgå från länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Det som i beslutet har angetts tala för och emot att verksamheten ska antas medföra betydande miljöpåverkan ger vägledning för avgränsningen av en liten MKB. Avgränsningen av en liten MKB bör redovisas med motivering i dokumentet. Även om en översiktlig redovisning bedöms tillräcklig för den aktuella verksamheten behöver den vara projektspecifik och en avgränsning göras så att beskrivningarna handlar om de miljöförhållanden och de miljöeffekter som är relevanta för verksamheten.

Ansökan med MKB. Efter att avgränsningssamrådet är avslutat, ansöker verksamhetsutövaren till aktuell prövningsmyndighet. I den här rapporten hanteras ärenden som beslutas av miljöprövningsdelegationen. Till ansökan ska verksamhetsutövaren bifoga sin MKB och en samrådsredogörelse.

²⁹ Källa för hela beskrivningen är Naturvårdsverket. 2020. *Liten miljökonsekvensbeskrivning*. [https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Liten-MKB/\(2021-05-19\)](https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Liten-MKB/(2021-05-19)).

Kungörelse av ansökan med MKB. Efter att prövningsmyndigheten har fått ansökan ska den enligt 6 kap. 41 § miljöbalken (SFS 1998:808) kungöra denna på lämplig webbplats. Kungörelsen ska också ske i ortstidning eller på annan plats. Kungörelsen ska bland annat innehålla information om vilken myndighet som prövar ärendet, hur intresserade aktörer kan nå handlingar i ärendet, hur synpunkter kan inlämnas och hur ytterligare information i ärendet kommer att göras tillgänglig.³⁰

Möjlighet att lämna synpunkter. Efter kungörelsen har allmänheten skälig tid och minst 30 dagar att yttra sig över MKB:n.³¹

Tillståndsprövning. Efter att tiden för att lämna synpunkter har gått ut, fattar tillståndsmyndigheten beslut om tillåtelse att uppföra verksamheten eller genomföra åtgärden. Beslutet vilar på ansökan med tillhörande MKB och samrådsredogörelse samt inskickade synpunkter.

Kungörelse av beslut. Efter att prövningsmyndigheten avslutat miljöbedömningen ska den snarast kungöra sitt beslut efter att det är fattat. Det ska av kungörelsen framgå hur allmänheten kan få tillgång till avgörandets innehåll.³²

Egenkontroll, miljötillsyn och genomförande. I de fall verksamhetsutövarens ansökan bifalls av prövningsmyndigheten, får verksamhetsutövaren tillstånd att genomföra verksamheten eller åtgärden. I de fall prövningsmyndigheten ger förnyat tillstånd till en verksamhet, låter verksamhetsutövaren denna fortsätta. Efter att verksamheten etablerats eller åtgärden genomförts, vidtar också egentillsyn från verksamhetsutövarens sida och miljötillsyn som utförs av tillsynsmyndigheten.

Uppföljningen av miljöpåverkan syftar till att undvika negativa miljöeffekter och för att skapa positiva miljöeffekter. Vidare syftar uppföljningen till att verksamhetsutövaren ska kunna visa att den arbetar för att minska miljöpåverkan av sin verksamhet eller åtgärd. Utöver egenkontroll ska verksamhetsutövaren varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Rapporten ska bland annat ge myndigheten ett underlag för att kunna utöva tillsyn.³³

³⁰ Naturvårdsverket. 2020. *Information och kungörelse av miljökonsekvensbeskrivning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Kungorelse/> (2021-05-19)

³¹ Naturvårdsverket. 2020. *Information och kungörelse av miljökonsekvensbeskrivning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Kungorelse/> (2021-05-19)

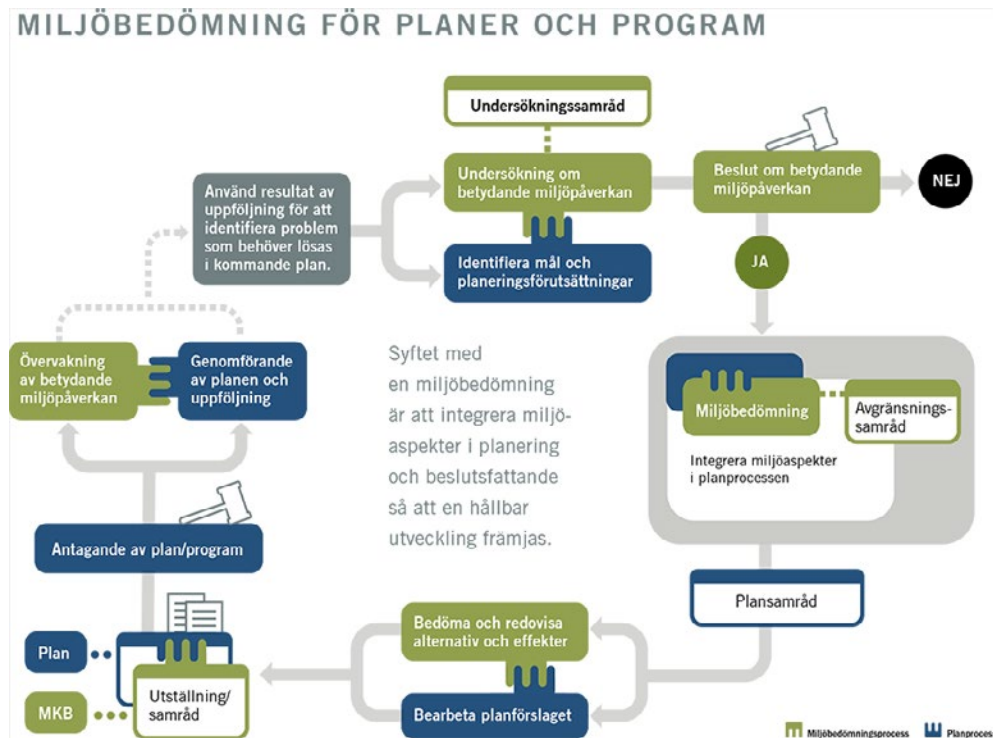
³² 6 kap. 44 § miljöbalken (SFS 1998:808)

³³ Naturvårdsverket. 2020. *Uppföljning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Sektorstagstiftning1/> (2021-05-19)

2.5 Miljöbedömning för planer och program

Enligt 6 kap. 3 § miljöbalken (SFS 1998:808) ska en myndighet eller en kommun³⁴ som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning göra en strategisk miljöbedömning om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I detta avsnitt beskriver vi processen för miljöbedömningsprocessen utifrån figur 2.³⁵



Figur 2. Skiss över processen. Undersökning om betydande miljöpåverkan och strategisk miljöbedömning.

Källa: Naturvårdsverket. 2020. *Strategisk miljöbedömning – miljöbedömning för planer och program*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/> (2021-05-05)

Förslag om upprättande eller ändring av plan eller program. Processen startar med att kommunen identifierar ett behov av att upprätta eller ändra en plan eller ett program. Initialt behöver kommunen klarlägga om planen eller programmet omfattas av reglerna om miljöbedömning.

I detta skede behöver också kommunen klarlägga om planen eller programmet kan ge upphov till betydande miljöpåverkan. I 2–4 §§ miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) och i 6 kap. 5 § miljöbalken (SFS 1998:808) finns specificerat i) när genomförandet av en plan eller ett program ska antas medföra betydande miljö-

³⁴ I denna rapport kommer vi att fokusera på kommunen som aktör när vi i texten behandlar planer och program.

³⁵ Källa för beskrivningen är Naturvårdsverket. 2020. *Strategisk miljöbedömning – miljöbedömning för planer och program*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/> (2021-05-05) om inget annat anges.

påverkan utan föregående undersökning³⁶ samt ii) när en undersökning behövs för att klargöra om betydande miljöpåverkan kan antas. I det senare fallet ska undersökningssamråd genomföras.

Undersökning och undersökningssamråd.³⁷ Nästa steg i processen innebär att kommunen ska identifiera de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. I 5 § miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) tydliggörs vad undersökningen ska utgå ifrån vid bedömning av om planen eller programmets genomförande kan antas ge upphov till betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska generera ett beslutsunderlag och bidra till kunskap som kan vara användbar i det fortsatta arbetet med planen eller programmet samt med miljöbedömningen i de fall en sådan ska göras. En viktig del av undersökningen är att ta reda på hur olika typer av miljöeffekter samspelar med varandra för att få en tydligare uppfattning om eventuell betydande miljöpåverkan. Redan i identifieringen kan kommunen komma fram till att en betydande miljöpåverkan kan antas, och därmed att en strategisk miljöbedömning ska göras. I sådana fall behöver enligt 6 kap. 6 § miljöbalken (SFS 1998:808) undersökningssamrådet inte genomföras.

Syftet med undersökningssamrådet är att reda ut om genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samrådet ska genomföras med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet. Kommunen ska lämna ett genomarbetat samrådsunderlag till samrådsparterna i tillräckligt god tid inför undersökningssamrådet.

Beslut om betydande miljöpåverkan.³⁸ Efter undersökningen ska kommunen som upprättar eller ändrar planen eller programmet enligt 6 kap. § 7 miljöbalken (SFS 1998:808) besluta om genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot en betydande miljöpåverkan och är avgörande för om kommunen ska göra en strategisk miljöbedömning eller inte.

Beslutet om betydande miljöpåverkan ska göras tillgängligt för allmänheten. Av förarbeten till 6 kap. miljöbalken³⁹ framgår att det räcker med att kommunen på lämpligt sätt informerar allmänheten, exempelvis på kommunens webbplats. Dessutom ska kommunen se till att beslutet finns upprättat som en allmän och offentlig handling.

Om kommunens beslut innebär att betydande miljöpåverkan inte kan antas föreligga ska skälen för den bedömningen anges i planhandlingarna. Om beslutet är att det handlar om betydande miljöpåverkan är nästa steg i processen att initiera ett avgränsningssamråd.

³⁶ I sådana fall inleds miljöbedömningsprocessen med steget Miljöbedömning – Avgränsningssamråd.

³⁷ Naturvårdsverket. 2020. *Undersökning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljo-bedomningar/Strategisk-miljobedomning/Undersokning/> (2021-05-19) har använts som källa för detta avsnitt.

³⁸ Naturvårdsverket. 2020. *Undersökning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljo-bedomningar/Strategisk-miljobedomning/Undersokning/> (2021-05-19) har använts som källa för detta avsnitt.

³⁹ *Miljöbedömningar: regeringens proposition 2016/17:200*. 2017, s. 92.

Miljöbedömning – Avgränsningssamråd.⁴⁰ Syftet med att avgränsa MKB:n är dels att koncentrera arbetet på de miljöfrågor som är mest relevanta för den aktuella planen eller programmet, dels att bidra till bra samrådsprocesser som fokuserar på de viktigaste frågorna och bidrar till ett bra beslutsunderlag. I 6 kap. 12 § miljöbalken (SFS 1998:808) förklaras vad som utgör en rimlig omfattning och detaljeringsgrad för MKB:n.

Enligt 6 kap. 10 § miljöbalken (SFS 1998:808) ska ett avgränsningssamråd hållas med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen. En bedömning av vilka kommuner och myndigheter som omfattas behöver göras i varje enskilt fall. Det står också myndigheter och kommuner fritt att i lämplig omfattning samråda med den berörda allmänheten.

Plansamråd. Detta samråd regleras genom plan- och bygglagen (SFS 210:900) och avser kommunens översikts- och detaljplaner. Plansamrådet är en stor del av planprocessen och pågår kontinuerligt fram till dess att processen avslutas i och med att kommunen skriver en samrådsredogörelse.⁴¹

Det framgår direkt av plan- och bygglagen (SFS 210:900) vilka moment som ingår i en strategisk miljöbedömning. Undersökning, kommunens beslut om betydande miljöpåverkan, samt i förekommande fall avgränsningssamråd, ska genomföras inom ramen för plansamrådet.⁴²

MKB:n ska finnas tillgänglig tillsammans med plan- eller programförslaget vid ett plansamråd. Enligt 6 kap. § 9 miljöbalken (SFS 1998:808) ska det finnas tillfälle att ge synpunkter på MKB:n och förslaget till plan eller program. Vid beslutet om att anta en plan ska hänsyn tas till MKB:n och inkomna synpunkter. Efter processens slut vidtar uppföljning och eventuell övervakning av den betydande miljöpåverkan som planen kan antas ge upphov till.

Bedöma och redovisa alternativ och effekter samt Bearbeta planförslaget.

Under miljöbedömningsprocessen är arbetet med alternativ viktigt dels för att genom olika vägval sträva efter mål som bidrar till att främja hållbar utveckling, dels för att beskriva och bedöma de olika miljöeffekter som skilda alternativ kan ge. Enligt miljöbalken 6 kap. 11 § (SFS 1998:808) ska rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas. Även motivering till varför olika alternativ har valts eller valts bort under processen ska redovisas i MKB:n. Genom att ta fram alternativ för hur målen med planen eller programmet ska nås ökar förutsättningarna för att identifiera vilket genomförande som är mest lämpligt. En MKB i den strategiska miljöbedömningen ska innehålla uppgifter om miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs. Detta framskrivna nuläge, som också kallas nollalternativ, ska sedan ställas mot övriga alternativ som tas fram.

⁴⁰ Naturvårdsverket. 2020. *Avgränsning och avgränsningssamråd*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljo-arbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Avgransning/> (2021-05-20) har använts som källa för detta avsnitt.

⁴¹ Boverket. 2020. *Samråda översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/> (2021-05-21)

⁴² Boverket. 2020. *Nyhet 1 april 2020: Lagändring om PBL i översiktsplanering och detaljplan*. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/andringar/1_april_2020/ (2021-05-21)

När det gäller markanvändningsplaner handlar alternativa sätt att uppnå målet och syftet med planen om att områden kan användas på olika sätt. I en översiktsplan eller regionplan kan det handla om olika förhållningssätt till hur avvägningar ska göras. Alternativa framtidsbilder kan vara ett sätt att synliggöra alternativa handlingsvägar och bedöma konsekvenserna av dem. Alternativen i exempelvis detaljplaner handlar mer om alternativ utformning av den typ av verksamhet som man planerar för.

Planalternativ vägs och diskuteras fortlöpande i planprocessen. Beslut som fattats och vägval som gjorts under processen bör tecknas ned och redovisas i MKB:n. När det är dags för samråd kan ett eller flera alternativa sätt att lösa problemen och bidra till mål i planen ha utkristalliserat sig. Vid samråd kan allmänhet och andra bidra till att fördjupa kunskapen kring dessa alternativ. Genom att visa vilka olika miljöeffekter som uppstår till följd av olika val under planeringsprocessen och hur detta påverkar den hållbara utvecklingen kan beslutsunderlaget förbättras.⁴³

Identifiering, beskrivning och bedömning av effekter på människors hälsa och miljön är centralt i en miljöbedömning. Miljöeffekter (se avsnitt 2.3) kan uppstå på allt från kort till lång sikt. Vad som är lämpliga tidshorisonter att använda för miljöeffekter behöver därför bedömas från fall till fall mot bakgrund av vilka miljöeffekter det är frågan om.

Regeringen har klarlagt att i de fall miljöeffekter ska bedömas enligt 6 kap. miljöbalken (SFS 1998:808), ska även de konsekvenser som är möjliga att förutse redovisas.⁴⁴ Inom ramen för miljöbedömningar används ord som påverkan, effekt och konsekvens. I MKB:er avses vanligtvis med i) påverkan: den fysiska åtgärden i sig, ii) effekt: den förändring som uppkommer i omgivningen och iii) konsekvens: betydelsen av denna förändring.

Det är viktigt att bedömningar av miljöeffekter görs på ett så konsekvent, objektivt och opartiskt sätt som möjligt. Vidare bör det vara enkelt för allmänheten och andra intressenter att ta del av grunden för bedömningarna och hur de har genomförts. Ett sätt att göra bedömningar mer konsekventa och transparenta är att använda sig av bedömningsgrunder som tydligt redovisas i MKB:n.

I avgränsningssamrådet är det bra att redovisa vilka bedömningsgrunder som avses användas, så att berörda har möjlighet att lämna synpunkter på dem.⁴⁵ När ett förslag till plan har varit på samråd och kommunen bearbetat det utifrån information och synpunkter som framkommit ska planförslaget vara tillgängligt för granskning inför beslut om antagande.⁴⁶

Plan, MKB, Utställning/samråd.⁴⁷ Granskningens syfte är att visa det bearbetade planförslag som kommunen har för avsikt att anta och samtidigt ge berörda intressenter och allmänhet en sista möjlighet att lämna synpunkter. Granskningstiden

⁴³ Naturvårdsverket. 2020. *Alternativ*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Alternativ/> (2021-05-20)

⁴⁴ *Miljöbedömningar: regeringens proposition 2016/17:200*. 2017. s.75–76.

⁴⁵ Naturvårdsverket. 2019. *Miljöeffekter*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/> (2021-05-20)

⁴⁶ Boverket. 2015. *Granskning vid ett standardförfarande*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/granskning/> (2021-05-19)

⁴⁷ Från 1 april 2020 ändrades termen "utställning" till "granskning" för översiktsplaner i plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Ett av motiven var att ensa terminologin i lagen eftersom termen "granskning" tidigare införts gällande detaljplaneprocessen, se *En utvecklad översiktsplanering: regeringens proposition 2019/20:52*. 2019. s. 58–60.

kan variera bland annat beroende på om det är en detalj- eller en översiktsplan. Kommunen ska hålla planförslaget inklusive MKB, planbeskrivning samt samrådsredogörelse och samrådsförslag tillgängliga tillsammans med det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av planförslaget. Efter granskningen ska kommunen sammanställa de skriftliga synpunkter som har inkommit i ett granskningsutlåtande. Utlåtandet ska också innehålla kommunens förslag med anledning av synpunkterna.

Länsstyrelsen har en betydande roll under granskningen och ska under granskningstiden framföra sina synpunkter i ett granskningsyttrande. Yttrandet ska utgå från de ingripandegrunder som anges i 3. kap § 16 (för översiktsplaner) respektive 5 kap. § 22 (för detaljplaner) i plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Syftet med granskningsyttrandet är att kommunen ska få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.⁴⁸

Antagande av plan eller program.⁴⁹ Det är oftast kommunfullmäktige som fattar beslut om antagande och ändringar av kommunens planer och program. Efter att beslutet fattats ska det tillkännages på kommunens anslagstavla och skickas till länsstyrelsen. Gäller beslutet en detaljplan ska även ett stort antal sakägare eller berörda meddelas.

I 6 kap. 16 § miljöbalken (SFS 1998:808) finns krav på att redovisa de åtgärder som planeras för att följa och övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför. Detta ska göras i beslutet att anta planen eller programmet, eller i en särskild handling i anslutning till beslutet.

En översiktsplan anses inte som ett juridiskt bindande dokument och kan därför inte överklagas avseende själva innehållet i planen. Överklagan kan enbart ske på formella grunder, det vill säga om översiktsplanen inte har tagits fram på ett lagenligt sätt. Överklagan görs till förvaltningsrätten. En detaljplan kan överklagas till mark- och miljödomstolen av alla som är medlemmar i kommunen⁵⁰. Även länsstyrelsen kan överpröva planen utifrån sina ingripandegrunder.

Övervakning, genomförande och uppföljning.⁵¹ Miljöbedömningen är inte slut i och med att en plan har antagits. Uppföljning är en naturlig del då planen eller programmet har antagits och går in i ett genomförandeskede. Enligt 6 kap. 11 § punkt 7 miljöbalken (SFS 1998:808) ska en MKB innehålla en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

⁴⁸ Boverket. 2014. *Granskningsutlåtande vid ett standardförfarande*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/granskningsutlatande/> (2021-05-19), Boverket. 2015. *Granskning vid ett standardförfarande*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/granskning/> (2021-05-19) och Boverket. 2020. *Granska översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/stalla-ut/> (2021-05-19)

⁴⁹ Boverket. 2017. *Beslut om att anta en detaljplan*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/antagande/> (2021-05-21) och Boverket 2020. *Anta översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/anta/> (2021-05-21)

⁵⁰ Enligt 1 kap. 4 § kommunallagen (SFS 1991:900) är medlem av en kommun den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där.

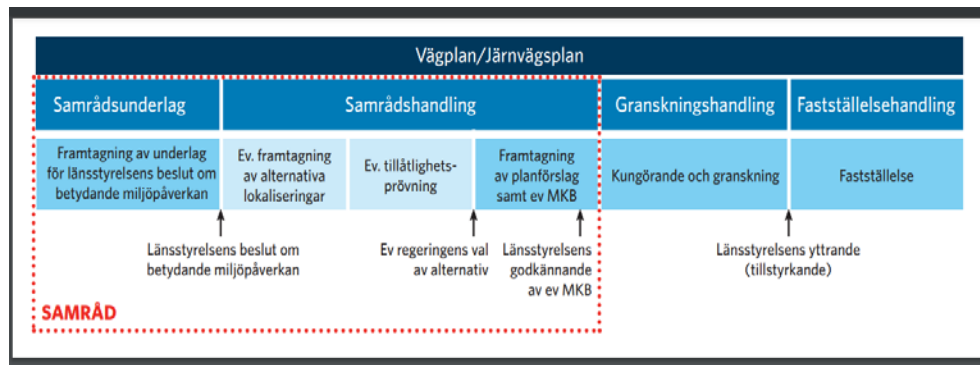
⁵¹ Naturvårdsverket 2020. *Uppföljning – en viktig del av miljöbedömningen*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Uppfoljning/> (2021-05-21)

När en plan eller ett program som omfattas av kravet på en strategisk miljöbedömning har antagits, ska den beslutande kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet faktiskt medför. Anledningen till detta är att så tidigt som möjligt fånga upp sådan betydande miljöpåverkan som tidigare inte har identifierats så att den går att avhjälpa. För att undvika dubbelarbete bör kommunen samordna uppföljningen med ordinarie plan- eller programuppföljning och utnyttja befintliga uppföljnings- och övervakningssystem där det är lämpligt. Hur omfattande och detaljerad uppföljningen behöver vara beror bland annat på hur miljöstörande genomförandet av en plan eller program kan antas bli.

2.6 Trafikverkets planläggningsprocess

Trafikverkets arbete med miljöbedömningar regleras dels av miljöbalken (SFS 1998:808), dels av sektorslagarna lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) och väglagen (SFS 1971:948). Det innebär att Trafikverket delvis har andra regler att förhålla sig till än övriga aktörer som är intervjuade för rapporten.

I detta avsnitt beskriver vi planläggningsprocessen utifrån figur 3.⁵² Inom ramen för denna process hanterar Trafikverket miljöbedömningsfrågor.



Figur 3. Planläggningsprocessen.

Källa: Trafikverket 2020. *Planläggningsprocessen*. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planlaggningsprocessen/> (2021-05-04)

Förberedelse för planläggning. Planläggningen av vägar och järnvägar föregås av förberedande studier med syfte att göra analyser och prioriteringar av förslag till åtgärder för att lösa ett behov i transportsystemet. Syftet med en förberedande studie är att ge underlag för att bestämma vad som ska göras för att lösa transportbehovet. Resultat av studien kan vara att det behövs åtgärder för att minska efterfrågan på transporter, åtgärder för effektivare användning av befintlig infrastruktur eller om- och nybyggnadsåtgärder. Det är först om den förberedande studien leder fram till att lösningen är en väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärd som planläggningen ska starta. Planläggningen handlar sedan om att utreda hur väg- eller järnvägsbyggnadsåtgärden ska genomföras.

⁵² Beskrivningen av Trafikverkets planprocess är i sin helhet hämtad från Trafikverket. 2014. *Planläggning av vägar och järnvägar Version 1.0*. Borlänge planlaggning_vagar_jarnvagar_1_0_141014.pdf (trafikverket.se) (2021-05-24)

Samrådsunderlag är benämningen på den status som planen har under planläggningens tidiga faser, fram till och med länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan. Samrådsprocessen ska inledas så snart som möjligt efter att arbetet med planen har påbörjats. Länsstyrelsen, berörda kommuner och enskilda som är särskilt berörda ska alltid ingå i samrådet. De samråd som genomförs ska dokumenteras i en samrådsredogörelse. Samrådsunderlaget ska innehålla de uppgifter länsstyrelsen behöver för att bedöma om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Uppgifterna ska anpassas utifrån miljöns känslighet samt projektets storlek och komplexitet. Samrådsunderlaget ska beskriva nuvarande miljöbelastning och viktiga störningskällor när det gäller luft, mark, vatten och boendemiljö. Underlaget bör ge en översiktlig beskrivning av möjliga förändringar i miljö kvalitet (effekter) och vad de kan innebära för berörda intressen (konsekvenser). Tänkbar samverkan mellan olika effekter ska beaktas i bedömningen.

Länsstyrelsens prövning om betydande miljöpåverkan ska göras av länsstyrelsen inom det område där projektet huvudsakligen ska utföras, efter samråd med övriga berörda länsstyrelser. Länsstyrelsen ska ha tillgång till samrådsunderlaget och en påbörjad samrådsredogörelse. Om länsstyrelsen beslutar att betydande miljöpåverkan kan antas så ska en MKB tas fram. Om länsstyrelsen beslutar att betydande miljöpåverkan inte kan antas ska i stället en miljöbeskrivning tas fram. Länsstyrelsens beslut kan inte överklagas.

Samrådshandling är benämningen på status för väg- eller järnvägsplanen efter beslut om betydande miljöpåverkan och under tiden fram till att planen ska kungöras och granskas. Beslut om lokalisering kan ha stor betydelse för de miljökonsekvenser som ett projekt ger. I vissa fall finns det alternativa lokaliseringar som tillgodoser projektets ändamål och som behöver utredas. Denna utredning ska bidra till att hitta en lokalisering som är lämplig med hänsyn till att ändamålet och projektmålen ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet samt utan oskäligen kostnad. En samrådshandling för val av lokaliseringalternativ ska därför innehålla en redovisning av miljöförutsättningar, effekter och konsekvenser. Samråd ska ske med länsstyrelsen, kommuner och de enskilda som särskilt berörs samt i vissa fall regionala kollektivtrafikmyndigheter. Om projektet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska samråd även ske med de övriga statliga myndigheter samt den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska, utöver vägens eller järnvägens lokalisering, utformning och miljöpåverkan, även avse innehåll i och utformning av MKB:n. Inför val av lokaliseringalternativ begär Trafikverket in yttranden där länsstyrelsen och kommunen kan ge sin helhetssyn på alternativen. Efter genomförda samråd tar Trafikverket ställning till vilket alternativ som ska ligga till grund för fortsatt planläggning.

I *Planeringssystem för transportinfrastruktur: regeringens proposition 2011/12:118* anges att regeringen bör tillåtlighetspröva större väg- och järnvägsprojekt med stor påverkan på miljön och hushållningen med mark och vatten. Trafikverket ska årligen underrätta regeringen om vilka projekt som myndigheten anser ska tillåtlighetsprövas. Regeringen ska sedan ta ställning till vilka av dessa projekt som ska prövas.

Beslutsunderlaget ska redovisa en bedömning om alternativen är förenliga med kommunala planer och de nationella miljö kvalitetsmålen och om projektet är förenligt med miljöbalkens allmänna hänsynsregler, bestämmelser om miljö kvalitetsnormer, Natura 2000-områden och hushållning med mark och vattenområden. En viktig del av underlaget är en MKB. Den MKB som ska ligga till grund för tillåtlig-

hetsprövningen kan upprättas utifrån vid tillfället befintligt underlag. MKB:n ska godkännas av länsstyrelsen på motsvarande sätt som gäller för den mer detaljerade MKB som senare upprättas till väg- eller järnvägsplanen. Regeringen kan ge tillåtlighet för ett alternativ eller avslå begäran. Om regeringen fattar beslut om ett alternativ vidtar arbetet med utformning av planförslaget och MKB:n.

Samrådshandlingen fortsätter med att ett planförslag och en MKB tas fram. I detta steg studerar Trafikverket alternativa utformningar och reglerar detaljer för exempelvis anläggningens utformning, tekniska lösningar och miljöskyddsåtgärder som behövs. Projekteringen ska resultera i handlingar som redovisar hur vägen eller järnvägen ska byggas. För att kunna göra detta krävs ofta ett relativt omfattande arbete och ytterligare undersökningar. I arbetet ingår att utarbeta en MKB när en sådan krävs, eller i annat fall en miljöbeskrivning. Känsliga områden som exempelvis olika natur- och kulturmiljöer kan kräva en mer noggrann projektering. Samråd ska genomföras med samma aktörer som inför utformning av lokaliseringalternativ ovan. Samrådet ska även avse innehåll i och utformning av MKB:n som ska finnas tillgänglig med väg- eller järnvägsplanen.

Planförslaget med samrådsredogörelse samt MKB skickas därefter till länsstyrelsen med begäran om godkännande. Ett godkännande innebär att länsstyrelsen anser att MKB:n har tillräcklig kvalitet. Däremot innebär det inte något ställningstagande till om miljökonsekvenserna kan godtas eller om projektet bör genomföras. Planförslag och samrådsredogörelse ska färdigställas genom de slutliga justeringar och kompletteringar som kan behöva göras. Resultatet blir en granskningshandling, det vill säga ett färdigt planförslag med MKB, i förekommande fall en trafiksäkerhetsanalys samt en slutlig samrådsredogörelse.

Granskningshandling är status för väg- eller järnvägsplan inför kungörandet av planen och under tiden för granskning fram till länsstyrelsens yttrande. I detta steg ska Trafikverket genom en kungörelse informera om möjligheten till granskning av planförslaget. En särskild underrättelse ska dessutom sändas till bland andra fastighetsägare, berörda kommuner samt länsstyrelsen.

Efter granskningen ska Trafikverket sammanställa och kommentera alla skriftliga synpunkter i ett granskningsutlåtande. Om förslaget till plan efter granskningen behöver ändras, ska ett nytt kungörande och granskningsförfarande genomföras. Ändringarna kan även avse MKB:n som vid behov godkänns på nytt av länsstyrelsen.

Trafikverket ska därefter inhämta länsstyrelsens yttrande. Länsstyrelsen ska inför sitt yttrande ha tillgång till planen med underlag och granskningsutlåtande. Av yttrandet ska framgå om länsstyrelsen tillstyrker planen. I förekommande fall ska även regeringens beslut om tillåtlighet bifogas.

Fastställelsehandling är benämningen på status för väg- eller järnvägsplan inför begäran om och under tiden för fastställelseprövning samt när planen har blivit fastställd. Fastställelseprövningen innebär i grunden en bedömning av hur avvägningarna har gjorts mellan alla allmänna och enskilda intressen som berörs av väg- eller järnvägsprojektet.

Om länsstyrelsen har tillstyrkt planen och om väg- eller järnvägsprojektet har tillräcklig aktualitet, ska Trafikverket pröva frågan om att fastställa planen. Om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning ska Trafikverket överlämna frågan om att fastställa planen till regeringen. Även om någon annan än Trafikverket ska bygga vägen eller järnvägen så ska väg- eller järnvägsplanens fastställelse prövas av Trafikverket.

Fastställelseprövningen omfattar planhandlingarna med underlag. Även innehållet i en MKB, samt resultatet av samråd och yttranden, ska beaktas när frågan om att fastställa planen prövas. Reglerna om allmän hänsyn, riksintressen, hushållningsbestämmelser och miljö kvalitetsnormer i miljöbalken (SFS 1998:808) ska tillämpas. Om planen är bristfällig eller otydlig ska planen kompletteras innan beslut fattas. Fastställelsebeslutet ska kungöras och de berörda ska underrättas. Beslutet kan överklagas till regeringen.

3. Redovisning av statistik över samrådsärenden

Detta kapitel består av en redogörelse för statistik gällande olika miljöbedömningar som behandlats av länsstyrelserna under kalenderåret 2020. I de fall intervju-personer berör frågor som det finns statistik för, har vi kompletterat redovisningen av statistiken med intervjusvar.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har tagit fram underlag gällande samråd för perioden 2020. Länsstyrelsen har samlat in statistik för samrådsärenden i samband med att de bedömer vilken form av miljöpåverkan en verksamhet eller åtgärd kan antas få. På så sätt ger samrådsärendena information om olika former av miljöpåverkan. Nedan redogör vi för delar av detta material. Underlaget visar att länsstyrelserna sammantaget handlade 378 ärenden under år 2020. Samråd anordnas av verksamhetsutövaren inför dennas ansökan om att få uppföra en verksamhet eller genomföra en åtgärd. Länsstyrelsen deltar på samråden.

Som framgår av tabell 2 innebär knappt hälften av ärendena, 49,7 procent, år 2020 automatiskt betydande miljöpåverkan. Detta regleras i miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251). Exempel på sådana verksamheter är täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, undantag finns, samt avfallsanläggningar, upprättande av vindkraftverk och olika former av djurhållning inom lantbruk.

Det näst vanligaste är att ärendena handlar om betydande miljöpåverkan. Om så är fallet, avgörs av länsstyrelsehandläggaren. Under år 2020 bedömde handläggarna att det handlade om betydande miljöpåverkan i 28,3 procent av fallen. Dessa ärenden handlar bland annat om täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, undantag finns eller olika former av djurhållning inom lantbruk.

Minst vanligt var att handläggarna bedömde att ansökan inte handlade om betydande miljöpåverkan. I drygt en femtedel av fallen, 22 procent, gjorde handläggarna denna bedömning. Dessa ärenden inkluderar bland annat täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, undantag finns eller avfalls- respektive återvinningsanläggningar.

Tabell 2. Statistik över samråd år 2020, fördelat på länsstyrelse och form av miljöpåverkan.

Länsstyrelse	Antal automatiskt betydande miljöpåverkan	Andel automatiskt betydande miljöpåverkan	Antal betydande miljöpåverkan	Andel betydande miljöpåverkan	Antal ej betydande miljöpåverkan	Andel ej betydande miljöpåverkan	Totalsumma (antal)
Blekinge län	1	0,3	0	0,0	1	0,3	2
Dalarnas län	5	1,3	11	2,9	3	0,8	19
Gävleborgs län	9	2,4	14	3,7	3	0,8	26
Hallands län	9	2,4	3	0,8	3	0,8	15
Jämtlands län	14	3,7	5	1,3	1	0,3	20
Jönköpings län	7	1,9	1	0,3	2	0,5	10
Kalmar län	7	1,9	2	0,5	4	1,1	13
Kronobergs län	5	1,3	0	0,0	2	0,5	7
Norrbottnens län	24	6,3	6	1,6	5	1,3	35
Skåne län	20	5,3	7	1,9	2	0,5	29
Stockholms län	10	2,6	9	2,4	3	0,8	22
Södermanlands län	3	0,8	2	0,5	4	1,1	9
Uppsala län	1	0,3	2	0,5	0	0,0	3
Värmlands län	9	2,4	2	0,5	7	1,9	18
Västerbottens län	10	2,6	16	4,2	8	2,1	34
Västernorrlands län	12	3,2	10	2,6	5	1,3	27
Västmanlands län	1	0,3	1	0,3	0	0,0	2
Västra Götalands län	31	8,2	7	1,9	15	4,0	53
Örebro län	4	1,1	3	0,8	4	1,1	11
Östergötlands län	6	1,6	6	1,6	11	2,9	23
Totalsumma	188	49,7	107	28,3	83	22,0	378

Källa: Länsstyrelsen 2021. "Statistik över samrådsärenden 2020 – arbetsmaterial".

Vi ställde också frågan om fördelningen mellan betydande miljöpåverkan och icke betydande miljöpåverkan till de kommuner som intervjuades. Kommunen i västra Sverige uppgav att de bedömer att ungefär var femtonde eller tjugonde av deras förslag till detaljplan eller ändring av detaljplan skulle innebära betydande miljöpåverkan. Intervjupersonen menar att det blir allt vanligare att länsstyrelsen har en avvikande uppfattning än kommunen. Hen är kritisk till att länsstyrelsehandläggaren uttrycker att det inte går att utesluta om det kan handla om betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen hänvisar till att kumulativa effekter kan innebära betydande miljöpåverkan, men att mer underlag krävs för att kunna fastställa om så är fallet. Intervjupersonen tänker att länsstyrelsen formulerar sig på detta sätt då handläggarna är osäkra på vad kumulativa effekter innebär. Intervjupersonen menar att det inte kostar länsstyrelsen något extra att uttrycka sig på detta sätt om eventuell betydande miljöpåverkan. För kommunen uppstår dock en extra kostnad och en fördröjning av arbetet om betydande miljöpåverkan kan antas. Detta då det får till följd att kommunen kan behöva beställa en större utredning av konsulten som anlitas.

Kommunen i norra delen av Sverige säger att de bedömer att ungefär två av tio detaljplaner kommer att innebära betydande miljöpåverkan.

Intervjupersonerna hos Trafikverket säger att de inte kan besvara fråga om antalet planförslag som bedöms vara betydande miljöpåverkan har förändrats efter lagändringarna år 2018. Detta då de inte har undersökt frågan.

4. Specifika miljöbedömningar

I detta kapitel redogör vi för intervju- och enkätsvar för de steg i processen för specifika miljöbedömningar som ryms inom uppdraget och där aktörerna har framfört relevanta synpunkter. Stegen Egenkontroll, miljötillsyn och genomförande ryms inte inom uppdraget. Stegen Projektidé, Kungörelse av beslut och Möjlighet att lämna synpunkter berördes inte av aktörerna.

4.1 Undersökning och undersökningssamråd

Undersökningssamråd är det första steg i processen som intervjupersonerna nämner.

4.1.1 Skilda meningar om lagstiftningen ger tillräckligt stöd

I både intervjuer och e-postenkäten ställde vi frågan till länsstyrelsen om miljöbalken (SFS 1998:808) ger tillräckligt med stöd för bedömningen om en verksamhet utgör betydande miljöpåverkan. Fördelningen av svaren från e-postenkäten visas i tabell 3. Svaren är i princip uppdelade i två lika stora halvor, där åtta länsstyrelser anger att miljöbalken (SFS 1998:808) ger tillräckligt stöd, nio att den inte gör det. Två av de länsstyrelser som anger att miljöbalken (SFS 1998:808) ger tillräckligt stöd skriver dock i fritextkommentarer att stödet blir tillräckligt först tillsammans med vad som framgår i miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966), respektive tillsammans med vägledning bland annat från Miljösamverkan Sverige⁵³ och Naturvårdsverket.

Ett flertal av de länsstyrelser som inte tycker att miljöbalken (SFS 1998:808) ger tillräckligt stöd kommenterar stödet i underliggande förordningar, i huvudsak kriterierna i miljöbedömningsförordningen (217:966). Ett antal länsstyrelser tycker att kriterierna i 10–13 §§ är för generella eller allmänt hållna. En länsstyrelse menar att kriterierna anger vad man ska ta hänsyn till vid bedömningen men de anger inte hur omfattande miljöpåverkan från de angivna omständigheterna ska vara för att betraktas som betydande.

En länsstyrelse skriver att det är svårt att få någon praxis om rätt nivå då besluten om betydande miljöpåverkan inte är överklagningsbara. Det är inte heller den frågan som tas upp i eventuella senare överklaganden.

⁵³ Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan kring tillsynsvägledning, tillsyn och viss prövning inom miljöbalksområdet och närliggande lagstiftningar. Deltagare är Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten. Källa: *Miljösamverkan Sverige*. u.å. Miljösamverkan Sverige. <https://www.miljosamverkansverige.se/> (2021-06-07)

Tabell 3. Ger miljöbalken tillräckligt med stöd för att du ska kunna bedöma om en ansökan för en verksamhet eller åtgärd skulle innebära betydande miljöpåverkan?⁵⁴

Svar	Ogiltigt svar/ej svar	Ja	Nej	Totalsumma
Summa	1	8	9	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

En av intervjupersonerna från länsstyrelsen i södra Sverige säger att lagstiftningen ger tillräckligt stöd för bedömningen och att det är kriterierna i miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) som ska avgöra. Samtidigt måste länsstyrelsehandläggaren göra en bedömning i varje enskilt fall och det är ett krav att beslutet får en tydlig motivering. Den andre intervjupersonen från samma länsstyrelse säger att ett av syftena med ändringarna var att lagstiftningen skulle bli tydligare och att känslan är att det också blivit något tydligare. Intervjupersonen från länsstyrelsen i västra Sverige menar att lagstiftningen har vad som behövs för bedömningen om betydande miljöpåverkan och är nöjd med att samrådsunderlagen nämns i lagstiftningen. Samtidigt anger hen att det behövs mer vägledning och att Naturvårdsverket borde tillhandahålla mer sådan gällande liten MKB.

Vi frågade också intervjupersonerna om det är lätt eller svårt för länsstyrelsen att efter undersökningssamrådet fatta beslut om ett ärende innebär betydande miljöpåverkan eller inte. Intervjupersonen från länsstyrelsen i västra Sverige arbetar med verksamhetsutveckling inom miljöprövning och har tillsammans med handläggargruppen arbetat med kalibreringsövningar för att diskutera och ensa sina bedömningar. Hen refererar till exempel där gruppen varit jämnt fördelad på båda sidor i bedömningen om ett ärende inneburit betydande miljöpåverkan eller inte.

Intervjuperson 1 från länsstyrelsen i södra Sverige menar att det vid svåra bedömningar kan kännas säkrare att besluta om betydande miljöpåverkan eftersom det får effekter på samråd och tillståndsansökan.

4.1.2 Ingen glidning vid bedömning av betydande miljöpåverkan

Undersökningssamrådet syftar till att ta fram underlag för att länsstyrelsen ska kunna besluta om den planerade verksamheten eller åtgärden kan komma att innebära betydande miljöpåverkan. Vi har ställt frågan till länsstyrelserna om lagändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) inneburit någon glidning i tolkningen av vad som är betydande miljöpåverkan. Varken i intervjuer eller i e-postenkät finns någon större tro att så är fallet. I e-postenkäten är det en av arton länsstyrelser som svarar 'Ja' på frågan, elva personer svarar 'Nej', övriga svarar 'Vet ej' (se tabell 4). Den länsstyrelse som svarat 'Ja' har inte lämnat någon fritextkommentar.

Bland de som svarat 'Nej' anger en länsstyrelse att 90 procent av ärendena handlar om automatisk betydande miljöpåverkan, det vill säga att ingen bedömning görs av länsstyrelsen. De svarar också att ingen glidning förekommit i övrigt. En annan länsstyrelse menar att gällande miljöfarlig verksamhet så ligger besluten om betydande miljöpåverkan ungefär på samma nivå som tidigare. Hen anger att det snarare är andra delar inom prövningen (till exempel Natura 2000, artskydd och miljö kvalitetsnormer) som ändrat nivåerna, det vill säga snarare praxis än lagstiftningsförändringen.

⁵⁴ Kategorin "Ogiltigt svar/ej svar" innebär att länsstyrelsen antingen har gett två motsägande svar alternativt inte har svarat på frågan.

En av länsstyrelserna som svarat 'Vet ej' kommenterar i fritext att egentligen har ingen glidning skett, så svaret borde bli 'Nej'. Hen tycker dock att det känns som att det nu behövs mer motivering för att besluta om betydande miljöpåverkan. Detta eftersom det görs skillnad mellan liten MKB och vanlig MKB. Länsstyrelsehandläggaren och hans kollegor känner viss press från verksamheterna nu när det finns ett alternativ om liten MKB. Hen skriver att det alltid finns ett tänk att de ska förenkla så mycket det går, det vill säga helst besluta om inte betydande miljöpåverkan så ofta det går.

Tabell 4. Har lagändringarna inneburit någon glidning i hur du tolkar vad som är betydande miljöpåverkan i din handläggning av ärenden?

Svar	Ja	Nej	Vet ej	Totalsumma
Summa	1	11	6	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

Intervjupersonen vid länsstyrelsen i västra Sverige tror inte heller att det blivit någon glidning. Intervjupersonerna från länsstyrelsen i södra Sverige har ingen tydlig uppfattning. Deras inbördes resonemang går i riktningen att om det förekommer en glidning så är den i så fall mot att det kan fattas fler beslut om betydande miljöpåverkan, som en slags försiktighetsprincip.

4.2 Beslut om betydande miljöpåverkan

Beslut om betydande miljöpåverkan är nästa steg i processen. Sådant beslut behövs inte om verksamheten eller åtgärden innebär automatisk betydande miljöpåverkan.

4.2.1 Verksamhetsutövares ansökningar innebär ofta betydande miljöpåverkan

För den intervjuade verksamhetsutövare som verkar inom gruvbranschen handlar deras tillståndsansökningar alltid om automatisk betydande miljöpåverkan. För den andre verksamhetsutövaren gäller att det inom storskalig vindkraftsutbyggnad alltid handlar om betydande miljöpåverkan. Intervjuperson 2 hos denne verksamhetsutövare har erfarenhet från koncessionsfrågor för elnät. Hen berättar att i den verksamheten kan det, för ledningar med spänning upp till 200 kilovolt, vara fråga om icke betydande miljöpåverkan. Intervjupersonen anger att det före år 2009 var ovanligt att sådant bedömdes som betydande miljöpåverkan men därefter blivit betydligt vanligare. Hen anger också att länsstyrelsernas bedömning skiljer sig åt över landet. Enligt intervjupersonens erfarenheter kan skillnader förklaras av vilken avdelning på länsstyrelsen som ansvarar för handläggningen.

4.3 Miljöbedömning – avgränsningssamråd

Nästa steg i processen är miljöbedömning – avgränsningssamråd.

4.3.1 Verksamhetsutövarna ser länsstyrelsens kommentarer under samrådsprocessen som vägledning

Intervjupersonerna hos verksamhetsutövaren som jobbar med energifrågor säger att länsstyrelsens roll i samrådet är att ge information och komma med synpunkter på MKB:ns slutliga innehåll. Denna syn delas av intervjupersonerna hos den andra verksamhetsutövaren. Således menar de att den vägledning de får av länsstyrelsen sker vid samråd. Intervjupersonerna hos den andra verksamhetsutövaren berättar också att den länsstyrelse de ansöker hos har underlagsmaterial på sin webbplats. Detta material ser intervjupersonerna som vägledning.

Intervjupersonen som arbetar med elnät säger även att länsstyrelsens kommentar i samband med beslutet om betydande miljöpåverkan också ger vägledning om vad de förväntar sig att MKB:n och ansökan ska innehålla. Hen säger samtidigt att det är upp till verksamhetsutövaren att hitta rätt nivå för utformandet av MKB:n och ansökan. Intervjupersonen som arbetar med vindkraft säger att länsstyrelsen ibland kommer med kommentarer i slutet av processen, när MKB:n redan är framtagen. Detta riskerar att skapa extra arbete för verksamhetsutövaren och intervjupersonen önskar att länsstyrelsen framfört dessa kommentarer tidigare i processen.

Intervjupersonen som arbetar med elnät säger att Energimarknadsinspektionen inte ger vägledning.

4.3.2 Länsstyrelsen har en central roll för avgränsningssamrådet

En av intervjupersonerna från länsstyrelsen i södra Sverige berättar att avgränsningssamrådet utgår från samrådsunderlaget som tagits fram av verksamhetsutövaren. Vid detta skede är frågan om betydande miljöpåverkan utredd. Om underlaget bedöms tillräckligt bokar länsstyrelsen in ett samråd tillsammans med verksamhetsutövaren och kommunen. Länsstyrelsen framför sina synpunkter med fokus på vad MKB:n ska innehålla. Flera möten kan äga rum och samrådet kan pågå under en längre tid eller gå ganska snabbt. Ibland begär länsstyrelsen komplettering av samrådsunderlaget. Flera enheter på länsstyrelsen kan involveras beroende på vilket område ansökan gäller. Ibland deltar flera personer från länsstyrelsen. Oftast genomförs samrådet som fysiskt möte för att ge möjlighet till samtal och dialog. Endast i undantagsfall genomförs samråd skriftligt. Länsstyrelsen gör ofta platsbesök vid samrådet eftersom de anser att det är värdefullt att kunna se verksamheten i sin fysiska miljö.

Intervjupersonen från en länsstyrelse i västra Sverige berättar att efter att verksamhetsutövarens underlag kommit in till länsstyrelsen så går det på internremiss. På samrådsmöten deltar alltid två handläggare med sakkompetens beroende på ärendets art. Intervjupersonen betonar att det är verksamhetsutövaren som äger samrådet. Verksamhetsutövaren kan ha ett ombud med vid samrådet men är alltid med själv. De verksamhetsutövare som inte anlitar konsult vet ofta inte hur de ska driva samrådet – detta eftersom de kanske söker tillstånd vart 20:e år. Verksamhetsutövaren föredrar ärendet på samrådet och berättar vilka specialutredningar den har i åtanke. Länsstyrelsen ger kommentarer om vad verksamhetsutövaren behöver

utreda, det kan till exempel vara diskussioner om lokalisering. Verksamhetsutövaren ansvarar för mötesanteckningar och enligt intervjupersonen är det inte alltid som verksamhetsutövaren förstår vad länsstyrelsen efterfrågar. Hen säger också att det inte är någon större skillnad mellan undersökningssamrådet och avgränsningssamrådet.

4.3.3 Inte självklart att avgränsningssamrådet påverkar utformningen av MKB:er

Drygt hälften, 10 stycken, länsstyrelser svarar i e-postenkäten att de inte kan se att avgränsningssamrådet påverkar utformningen av MKB:er. Det innebär att de tycker att processen fungerar på liknande sätt nu som före lagändringarna år 2018 (se tabell 5). I de skriftliga kommentarerna nämner en länsstyrelse att då konsulter arbetar på liknande sätt när de tar fram MKB:er som de gjort tidigare, så blir det ingen skillnad. Även de två länsstyrelser som intervjuats säger att processen fortfarande fungerar på ett liknande sätt.

Fem länsstyrelser uppger att avgränsningssamrådet gör att processen blir mer effektiv. En länsstyrelse som kommenterat sina svar motiverar detta med att processen har blivit tydligare när samråden har blivit uppdelade och dess funktion har blivit definierade. En annan länsstyrelse nämner att vägledningen om samrådsunderlagets innehåll har gjort processen mer effektiv.

En länsstyrelse uppger att de tycker att processen har blivit mindre effektiv. Detta i och med att processen numer består av två samråd: undersökningssamråd och avgränsningssamråd. På så sätt tar processen längre tid, skriver hen.

Tabell 5. Hur tycker du att avgränsningssamrådet fungerar när det gäller utformningen av MKB i förhållande till hur processen såg ut innan lagändringarna 2018?

Svar	Ogiltigt svar/ ej svar	Ingen skillnad	Mer effektivt	Mindre effektivt	Vet ej	Totalsumma
Summa	1	10	5	1	1	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

4.3.4 Länsstyrelsen tycker att avgränsningssamrådet påverkar beslutsunderlagen

Intervjupersonen från en länsstyrelse i södra Sverige, tillika ordförande i en miljöprövningsdelegation, svarar att utformningen absolut påverkas. Hen menar att samrådet är viktigt samt att föra en dialog med verksamhetsutövaren om något saknas så att denne får möjlighet att ta fram ett bra underlag. Ett väl genomfört samråd innebär ett bättre underlag att fatta beslut på. Intervjupersonen ger ett exempel gällande täktverksamhet i samband med vattenverksamhet, att det är viktigt att en sådan fråga belyses i samrådsprocessen så att verksamhetsutövaren inte skickar sin ansökan till miljöprövningsdelegationen utan till mark- och miljödomstolen. Intervjupersonen tror också att avgränsningssamrådet alltid påverkar beslutsunderlagen till det bättre. Hen tar som exempel att det kan förekomma att länsstyrelsen och miljöprövningsdelegationen har olika syn på en fråga. Då har samrådet en viktig funktion eftersom länsstyrelsen sitter på kompetens och ska företräda allmänna intressen i sitt yttrande.

4.3.5 Länsstyrelsens arbete med avgränsningssamråd är oförändrat

De verksamhetsutövare som vi intervjuat är överens om att länsstyrelsernas förutsägbarhet och arbetssätt i samband med avgränsningssamrådet är oförändrade jämfört med hur samrådet fungerade före lagändringarna år 2018. Intervjupersonen med erfarenhet från vindkraftsutbyggnad menar att de vet att de alltid kommer få göra någon form av kompletteringar. I vissa fall är kompletteringarna av redaktionell karaktär men det kan också röra sig om omfattande inventeringar eller utredningar. Intervjupersonen har förståelse för detta i och med att underlagen är omfattande och handläggarna omöjligen kan granska allt i detalj. Hen menar att avstämningar längs vägen där verksamhetsutövaren kan erbjuda guidning och ge förtydliganden om materialet skulle kunna underlätta för båda parter. En av intervjupersonerna som representerar gruvbranschen har svårt att se att samråden förändrats utifrån de nya reglerna i miljöbalken.

4.3.6 Mark- och miljödomstolen ser begränsad påverkan av lagändringarna

Intervjupersonen från mark- och miljödomstolen i västra Sverige tycker att lagändringarna medfört att det blivit tydligare regler för vad en MKB ska innehålla. Om ett avsnitt saknas medför detta att MKB:n avvisas alternativt åläggs krav på komplettering. Intervjupersonen menar också att kumulativa effekter kan få en större betydelse i prövningen. Som ett exempel nämner hen att en verksamhets miljöpåverkan kan läggas samman med andra verksamheters. Intervjupersonen menar att påverkan inte är så stor men att det, tillsammans med delvis nya begrepp, blivit lättare att uppmärksamma vad som behövs för att kunna göra prövningen.

4.4 Liten MKB

Beroende på utfallet av miljöbedömningen kan utformning av en liten MKB följa efter ett avgränsningssamråd. Då de intervjuade verksamhetsutövarna saknar erfarenhet av liten MKB vilar beskrivningen under denna rubrik på länsstyrelsens erfarenhet.

4.4.1 Information om liten MKB påverkar dess omfattning

Alla utom en länsstyrelse som har svarat på e-postenkäten uppger att de informerar verksamhetsutövare om hur de förväntar sig att en liten MKB ska utformas (se tabell 6).

Majoriteten av de länsstyrelser som kommenterat sina svar i fritext anger att information lämnas vid samrådet. Två länsstyrelser anger att de utöver detta hänvisar till 6 kap. 47 § i miljöbalken (SFS 1998:808) vid beslutet om betydande miljöpåverkan, varav en dessutom anger att de även hänvisar till författningskommentaren i regeringens proposition *Miljöbedömningar 2016/17:200*.

Tabell 6. Informerar din länsstyrelse verksamhetsutövare hur en liten MKB ska utformas?

Svar	Ja	Nej	Vet ej	Totalsumma
Summa	17	0	1	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

Båda länsstyrelserna som vi intervjuat säger att de informerar verksamhetsutövarna om utformningen av liten MKB.

I vår e-postenkät uppger en majoritet av de svarande länsstyrelserna, 11 stycken, att deras information om liten MKB leder till att sådana dokument blir mindre omfattande än en MKB (se tabell 7). Sex länsstyrelser svarar att de inte vet om en liten MKB blir mindre omfattande. Av kommentarer i fritext framgår att de har för begränsad erfarenhet av liten MKB för att kunna göra en bedömning.

Av de länsstyrelser som svarat att liten MKB blir mindre omfattande och dessutom lämnat kommentarer i fritext skriver en att liten MKB blir mer koncentrerad på faktiska konsekvenser. En annan länsstyrelse uppger att kvaliteten i många fall blivit sämre då verksamhetsutövaren i de delar som länsstyrelsen anser att de ska fördjupa sig i i stället redovisar översiktligt.

En länsstyrelse kommenterar att en liten MKB blir mindre än en MKB, men är osäker på om den också har blivit mindre än den hade varit utan lagändringen. Hen menar att eventuellt har lagändringen och praxisglidning gjort att alla MKB:er är mer omfattande i dag än de var tidigare. Detta eftersom listan på vad som ska finnas med har utökats eller preciserats i samband med lagändringen.

Tabell 7. Är resultatet av er information att en liten MKB blir mindre omfattande än en vanlig MKB?

Svar	Ogiltigt svar/ej svar	Ja	Nej	Vet ej	Totalsumma
Summa	1	11	0	6	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

En av de intervjuade länsstyrelserna anser inte att en liten MKB blir mindre omfattande. En av orsakerna till detta, menar hen, är att de konsulter som nästan alla verksamhetsutövare anlitar, ofta förordar betydande miljöpåverkan. Detta för att slippa undersökningssamrådet och därmed minimera antalet samråd. Intervjupersonen säger också att länsstyrelsen ser ett behov av att träffa konsulterna för att kunna öka deras förståelse. I anslutning till detta säger intervjupersonen också att ordvalet ”liten MKB” är olyckligt. Det leder konsulterna att tro att det är ungefär samma beskrivning som behöver tas fram som för en MKB, bara lite mer yttlig.

4.4.2 En majoritet av länsstyrelserna uppger att handläggningstiden inte har minskat

En majoritet av de svarande länsstyrelserna, 12 stycken, uppger att införandet av en liten MKB inte har minskat tidsåtgången för deras handläggning (se tabell 8). En länsstyrelse förklarar sitt svar med att det efter lagändringarna tar mer tid att bedöma om en verksamhet kan komma att innebära betydande miljöpåverkan. Det får till följd att tidsåtgången ökar. Samma länsstyrelse skriver att oavsett omfattningen på MKB:n så ska länsstyrelsen bedöma om den uppfyller krav, vilket tar tid. En annan länsstyrelse skriver att handläggaren behöver sätta sig in i varje ansökans innehåll och att handläggningstiden därför är svår att korta ner. En tredje länsstyrelse svarar att där det möjligen skulle gå att korta ner tiden är om verksamhets-

utövaren slår ihop undersökningssamrådet med avgränsningssamrådet. På så sätt uppstår ingen tid mellan samråden. En fjärde länsstyrelse uppger att det redan innan lagändringarna i praktiken fanns olika MKB:er, varav en del var mindre omfattande. Det innebär att ett formellt uppdelande av MKB:er inte har fått något större genomslag på handläggningstiden.

Fyra länsstyrelser uppger att de inte vet om tidsåtgången har ändrats. En av länsstyrelserna har valt att kommentera sitt svar med att de inte har tillräckligt med erfarenhet av liten MKB för att kunna ta ställning.

En länsstyrelse svarar att tiden för länsstyrelsens handläggning har minskat, men har valt att inte kommentera svaret.

Tabell 8. Har införandet av liten MKB inneburit minskad tidsåtgång för länsstyrelsens handläggning?

Svar	Ogiltigt svar/ej svar	Ja	Nej	Vet ej	Totalsumma
Summa	1	1	12	4	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

Ingen av de två intervjuade länsstyrelserna tror att handläggningstiden minskat tack vare införandet av liten MKB. Båda nämner att länsstyrelsen kräver kompletteringar i ungefär samma omfattning vid MKB som liten MKB. En av intervjupersonerna säger att samrådsskedet på 60 dagar skulle kunna förkortas för att minska handläggningstiden. En annan intervjuperson säger att om handläggningstiden är kortare för liten MKB så kan det bero på andra faktorer, exempelvis att det vid liten MKB ofta handlar om enklare ärenden.

4.4.3 De flesta länsstyrelser tycker att kraven på liten MKB är lagom

Drygt hälften av länsstyrelserna, 10 stycken, uppger i e-postenkäten att de tycker att kraven på liten MKB är lagom. Ett par av de länsstyrelser som svarat att kraven är lagom motiverar sitt svar med att kraven på liten MKB är så otydliga i lagstiftningen att de valde svaret 'Lagom' (tabell 9).

Tre länsstyrelser svarar att kraven är för låga. Två av dessa länsstyrelser menar att det korrekta svaret är 'för otydliga'. Det får till följd att det är svårt för verksamhetsutövare att veta vad de ska inkludera i en liten MKB.

Resten av länsstyrelserna svarar att de inte vet om kraven är lagom eller för låga. En av länsstyrelserna som uppgett detta svar skriver att det ibland är för svårt för sökande att förstå vilka de väsentliga miljöeffekterna är. Även vid en liten MKB kan sökanden behöva genomföra omfattande utredningar gällande väsentliga miljöeffekter. I sådana fall blir gränsen mellan en MKB respektive en liten MKB otydlig. En annan länsstyrelse skriver att reglerna är för vaga. Den svarande efterlyser mer lagstöd och vägledning om vad som är tillräckligt för en liten MKB. Ett sätt att ge vägledning är genom exempel som verksamhetsutövarna kan inspireras av. Ingen svarande uppger att kraven på liten MKB är för höga.

Tabell 9. Hur ser du på kraven för liten MKB?

Svar	För låga	Lagom	För höga	Vet ej	Totalsumma
Summa	3	10	0	5	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

De intervjuade länsstyrelserna ser ingen risk att kraven för liten MKB ställs för låga. En av intervjupersonerna från en länsstyrelse i södra Sverige, tillika ordförande i en miljöprövningsdelegation, säger att hen hittills inte sett att underlagen skulle vara för dåliga. Den andre intervjupersonen från samma länsstyrelse menar att länsstyrelsen hjälper verksamhetsutövarna med att identifiera de väsentliga frågorna och att de måste belysas.

Intervjupersonen från länsstyrelsen i västra Sverige säger att det snarare är tvärtom. Handläggarna på länsstyrelsen kan ställa väldigt detaljerade krav på kompletteringar från verksamhetsutövaren och att miljöprövningsdelegationen kan stryka en del av kraven. Intervjupersonen berättar också att det på hans länsstyrelse hålls internutbildningar med syfte att utbilda de interna remissinstanserna att kraven för MKB och liten MKB är olika.

Avseende liten MKB, menar intervjupersonen från mark- och miljödomstolen att det är tänkbart att en viss rädsla för att ställa krav på underlaget kan uppstå.

4.4.4 Skilda kravnivåer är inget nytt men upp till länsstyrelsen att förverkliga

Intervjupersonen från länsstyrelsen i västra Sverige menar att redan före införandet av liten MKB så gav lagstiftningen uttryck för att innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning skulle stå i proportion till graden av miljöpåverkan. Vidare säger hen att lagstiftaren menar att skillnaden i kravnivå inte slagit igenom i myndigheternas tillämpning. Intervjupersonen anser att det är upp till myndigheterna att leva upp till detta men det är en långsam process att få länsstyrelsen att ändra sig och de har ännu inte kommit hela vägen fram. Erfarenheten från den egna länsstyrelsen är att intervjupersonen inte kan se någon stor skillnad i handläggningstiderna mellan MKB respektive liten MKB.

Intervjupersonen från länsstyrelsen i södra Sverige som dessutom är ordförande i en miljöprövningsdelegation diskuterar att länsstyrelsen i detta sammanhang inte ska ställa lika stora krav på dokumentet utan ha mer fokus på miljöbedömningsprocessen. Hen tänker att det har bidragit till en lite friare vägledning från länsstyrelsen i samband med liten MKB. Den andre intervjupersonen från samma länsstyrelse menar att länsstyrelsen klarar av att lyfta fram det som är mest väsentligt kopplat till framtagandet av liten MKB.

Intervjupersonen från mark- och miljödomstolen i västra Sverige säger att införandet av liten MKB möjliggör anpassning av miljökonsekvensbeskrivningen och att detta i sin tur borde underlätta för verksamhetsutövarens konsult i framtagandet av underlaget.

4.4.5 Länsstyrelserna har olika erfarenheter av effekterna av införandet av liten MKB

En av intervjupersonerna från länsstyrelsen i södra Sverige säger att kollegorna tycker att det är väl specificerat vad som ska finnas med i en MKB och ser det som en nackdel att det inte finns specifika krav avseende vad en liten MKB ska innehålla. Hen menar att krav på alternativa lokaliseringar är ett exempel på något som skulle behövas även vid liten MKB. Den andre intervjupersonen, tillika ordförande i en miljöprövningsdelegation, är mer tveksam. Hen tycker att det överlag fungerar rätt bra och att något av poängen med liten MKB försvinner om den skulle styras upp mer.

Intervjupersonen från länsstyrelsen i västra Sverige tycker att det behövs mer vägledning för att liten MKB verkligen ska få en mindre omfattning och att det är något som varje län behöver arbeta med för att förverkliga. Intervjupersonen säger att i hans län finns ett projekt i verksamhetsplaneringen för år 2021 att arbeta med detta. Samtidigt menar hen att det inte gått så lång tid sedan lagändringen och handläggningstiderna för ärenden kan vara över ett år. Om vi skulle återkomma med samma fråga om ett eller två år kanske länsstyrelserna nått dit de vill nå. Intervjupersonen refererar till en annan länsstyrelse i landet där hen upplever att de verkligen ställer lägre krav på liten MKB. I det fallet rör det ett mindre län än intervjupersonens, där det är en och samma handläggare som hanterar betydligt mer homogena verksamheter, vilket underlättar för en likvärdig bedömning.

4.5 Ansökan med MKB

Beslutet om eventuell betydande miljöpåverkan påverkar utformningen av verksamhetsutövers ansökningar.

4.5.1 Verksamhetsutövarna ansöker olika ofta beroende på typ av verksamhet och företagets storlek

De två verksamhetsutövarna uppger att de söker tillstånd olika ofta. Den ena verksamhetsutövaren säger att de har skickat in någon enstaka ansökan om ny verksamhet efter lagändringarna år 2018. Denna verksamhetsutövare säger att de också har skickat in ett par ändringsansökningar gällande existerande verksamheter sedan år 2018. Intervjupersonerna säger att de räknar med att de kommer att skicka in fler ansökningar på sikt då delar av deras verksamhet inkluderar vattenverksamhet. Sådan verksamhet kräver förnyat tillstånd vart tionde år. Tillståndet kräver då en ny ansökan.

Den andra verksamhetsutövaren säger att de också har skickat in ett par ansökningar sedan år 2018, som rör vindkraft. Dessutom berättar intervjupersonen att de har 15–20 vindkraftsprojekt i olika faser som rullar nu. Det innebär att de räknar med att regelbundet skicka in ansökningar framöver. Dessa ansökningar skickar verksamhetsutövaren till miljöprövningsdelegationen hos länsstyrelsen. Då det tar cirka fem år att arbeta fram en MKB, så söker företaget inte tillstånd varje år men arbetar kontinuerligt med MKB:er i olika faser.

Samma verksamhetsutövare har också börjat ansöka om att ersätta existerande vindkraftverk i parker med nya verk. Intervjupersonen noterar att prövningen av sådana ansökningar behandlas som ansökningar för nya verk. Det förekommer också att verksamhetsutövaren ansöker om kompletteringar till existerande vindkraft, och då startar en ny prövningsprocess.

Den andra intervjupersonen hos samma verksamhetsutövare arbetar med elnät. För att till exempel få ansluta en vindkraftspark till ett existerande elnät krävs ett koncessionstillstånd. Intervjupersonen uppskattar att företaget skickar in 20–50 koncessionsansökningar per år. Varje sådan ansökan kräver en MKB. En koncessionsansökan, inklusive en MKB, tar ett till två år.

Intervjupersonen som arbetar med elnät säger att en nätkoncession gäller tills vidare sedan år 2013, men att tillstånden kan omprövas efter 40 år. Det innebär att en stor del av ansökningarna handlar om anslutning av ny verksamhet såsom

vindkraft och gruvor till existerande nätledningar. Intervjupersonen förutspår att de kommer att behöva ansöka om att förnya existerande ledningar på grund av energiomställningen i samhället. I flera av dessa fall räknar verksamhetsutövaren att ansöka om att bygga nya ledningar i redan existerande ledningsgator.

4.5.2 MKB:n och samrådsprocessen utformas tillsammans med konsult

Intervjupersonen som arbetar med vindkraft säger att företaget har tagit fram en mall för hur samrådsunderlag och MKB:n ska utformas. Mallarna är uppdaterade efter 2018 års lagändringar och används av konsulterna som anlitas. Det är oftast en konsult som håller i samrådsprocessen men personal hos verksamhetsutövaren deltar också i processen och framtagandet av MKB:n.

Intervjupersonen som arbetar med elnät, hos samma verksamhetsutövare som ovan, säger att de i samrådsfasen arbetar med minst tre alternativa sträckningar för elledningarna. Arbetet med de olika sträckningarna är ett samarbete mellan anställda hos verksamhetsutövaren och en konsult. När alternativ har arbetats fram anordnas samråd med olika parter som kan beröras av de planerade ledningarna. Detta arbetssätt ska leda till att det bästa alternativet tas fram.

Intervjupersonerna från den andra verksamhetsutövaren berättar att de också har en grund att utgå ifrån för MKB:er. Grunden utgår ifrån aktuell lagstiftning och erfarenheter från tidigare MKB:er. Framtagandet av MKB:er är sedan ett samarbete mellan personalen hos verksamhetsutövaren och konsulten.

4.5.3 Verksamhetsutövarna brukar anlita konsulter för att ta fram underlag för ansökningar

Verksamhetsutövaren som arbetar med energifrågor anlitar konsulter för hjälp med att ta fram MKB:er och ansökningar. De konsulter som anlitas för att ta fram MKB:er kommer vanligen från något av de stora teknikkonsultbolagen. Oftast anlitar verksamhetsutövaren olika konsulter beroende på vilken sorts inventeringar som behöver genomföras. Exempel på sådana inventeringsområden kan vara fåglar, fladdermöss, naturvärden eller hydrologi. Dessutom deltar intervjupersonerna som specialister i arbetet med ansökningar. Verksamhetsutövarens egna jurister ansvarar för att skriva själva ansökan.

Verksamhetsutövaren som arbetar med gruvor arbetar på liknande sätt. Intervjupersonerna deltar i processen, som hålls ihop av en projektledare som arbetar på företagets stab. Dessutom anlitas interna eller externa konsulter som hjälp för att skriva de dokument som krävs för ansökan. Underlaget till dokumenten brukar tas fram internt.

4.5.4 Verksamhetsutövarers ansökningar i stort opåverkade

Ingen av de intervjuade hos verksamhetsutövarna säger att lagändringarna påverkat hur de utformar sin ansökan i någon betydande omfattning. En av intervjupersonerna som arbetar med elnät har stämt av med juristkompetens på sitt företag och de är överens om att eventuella effekter av lagändringen inte uppkommit ännu. Hen uppger att Energimarknadsinspektionen, som är prövningsmyndighet för den verksamhet som intervjupersonen arbetar med, inte gör någon skillnad om prövningsärendet handlar

om betydande miljöpåverkan eller inte. Kraven som Energimarknadsinspektionen ställer är desamma för liten MKB och intervjupersonen bedömer inte att handläggningstiden påverkats nämnvärt.

4.5.5 Länsstyrelserna ställer olika krav beroende på om ansökan innebär betydande miljöpåverkan

En majoritet av länsstyrelserna, 12 stycken, säger att de gör skillnad i kraven som ställs på verksamhetsutövarens ansökan beroende på om det handlar om betydande miljöpåverkan eller inte. Ett par länsstyrelser svarar i enkäten att skillnaden består av att kraven på innehållet i en liten MKB är lägre. En av dessa länsstyrelser tillägger att de inte gör någon skillnad på ansökans övriga delar utifrån om det handlar om betydande miljöpåverkan eller inte.

Fem stycken svarar att de inte gör någon skillnad. En länsstyrelse uppger att kraven inte baseras på om det handlar om betydande miljöpåverkan eller inte. Det handlar i stället om det faktiska underlaget är tillräckligt för att ansökan ska kunna kungöras.

En svarande länsstyrelse svarar att hen inte kan bedöma om någon skillnad görs (se tabell 10). Denna länsstyrelse har inte kommenterat sitt svar.

Tabell 10. Upplever du att ni på länsstyrelsen gör skillnad i kraven som ställs på verksamhetsutövarens ansökan beroende på om den planerade verksamheten bedöms innebära stor miljöpåverkan eller inte?⁵⁵

Svar	Ja	Nej	Vet ej	Totalsumma
Summa	12	5	1	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

4.6 Tillståndsprövning

Miljöbedömningsprocessen avslutas med tillståndsprövning.

4.6.1 Få tecken på effektivare handläggning av tillståndsansökningar

Ingen av de intervjuade aktörerna kan direkt peka på att det nya regelverket generellt lett till en effektivare handläggning av tillståndsansökningar. Intervjupersonen från länsstyrelsen i västra Sverige menar att en förändring är på gång med avseende på att liten MKB ska leda till en förenklad process i proportion till graden av miljöpåverkan. Hen säger att länsstyrelsen vill nå dit men att verksamhetsutövarna lever kvar i att de tidigare inte avkrävdes så mycket material inför det tidiga samrådet. Vidare vill hen att verksamhetsutövaren ska lämna in ett genomarbetat material inför samrådet för att länsstyrelsen ska kunna göra ett bra arbete och på så sätt snabba upp processen eftersom kompletteringskrav i samband med tillståndsansökan tar längre tid. På länsstyrelsen i södra Sverige tror intervjupersonerna inte heller att handläggningen blivit effektivare. De menar att vissa verksamhetsutövare

⁵⁵ Frågan innehåller ordet 'stor miljöpåverkan' medan det korrekta begreppet i lagen är 'betydande miljöpåverkan'. Vi bedömer att ordvalet inte har påverkat länsstyrelsernas svar.

är nöjda men generellt tycker de att kraven ökar och att det tar för lång tid. De menar också att handläggningen skulle gå snabbare med en bättre överensstämelsen i materialet mellan samråd och ansökan.

De intervjuade verksamhetsutövarna kan inte heller se en effektivare handläggning. En intervjuperson menar att regeländringarna tillsammans lett till ökad dokumentation och en annan ser ändringarna som en byråkratisk justering som de hanterar.

Intervjupersonen från mark- och miljödomstolen kan ändå från sitt perspektiv se en ökad tydlighet i samrådsprocessen kopplat till att den verkliga sakkompetensen ofta finns hos den tillsynsansvariga myndigheten snarare än den tillståndsprövande myndigheten. Tillsynsmyndigheten kan på så sätt ge tydlig information om vad som ska ingå i MKB:n.

4.6.2 Överklaganden till högre instans är vanligt för vissa verksamheter

Intervjupersonen som arbetar med vindkraft säger att minst 95 procent miljöprövningsdelegationens beslut överklagas av någon part till mark- och miljödomstolen. Det kan vara verksamhetsutövaren som överklagar domstolens beslut, men även aktörer som ornitologföreningar eller närboende överklagar. Det är också vanligt att domstolens beslut överklagas till mark- och miljööverdomstolen. En förklaring till att ansökningar överklagas till högsta instans är att det ständigt kommer nya frågor kring vindkraft för prövningsmyndigheterna att ta ställning till, säger intervjupersonen.

Intervjupersonen som arbetat med elnät säger att det är Energimarknadsinspektionen som är första beslutsinstans. Hen bedömer att cirka hälften av besluten överklagas till mark- och miljödomstolen av någon part. Det förekommer också domstolens beslut överklagas till högsta instans: mark- och miljööverdomstolen.

4.6.3 Långa ansökningsprocesser kan leda till ändringstillstånd

Intervjupersonen som arbetar med vindkraftverk uttrycker å ena sidan förståelse för att ansökningar överklagas till högsta instans. Å andra sidan ser hen ett problem med långa processer, nämligen att teknikutvecklingen har gått så fort fram under ansökningsprocessen att verksamhetsutövaren måste söka ändringstillstånd. Detta då ansökan gäller en äldre teknik.

4.6.4 Mark- och miljödomstolens har inte ändrat sitt arbete med tillståndsansökningar

Intervjupersonen från mark- och miljödomstolen i västra Sverige säger att domstolens arbete med tillståndsansökningar inte ändrats efter lagändringarna år 2018, åtminstone inte utåt. Hen menar att domstolen möjligen är mer noggrann med att kontrollera att MKB:n är komplett och kanske också mer lyhörd för vad andra myndigheter anser borde ingå i den. Intervjupersonen säger att länsstyrelsens tydlighet i hur de motiverar betydande miljöpåverkan påverkar domstolens arbete.

Intervjupersonen kan möjligen se att verksamhetsutövarnas ansökningar med tillhörande MKB:er förändrats i vissa avseenden efter lagändringarna.

Hen uppfattar samrådsredogörelserna som mer noggranna. Vidare säger hen att verksamhetsutövarna mer systemiskt rubriksatt sin MKB, vilket ökar tydligheten. Intervjupersonen menar också att antalet ansökningar och MKB:er som behöver kompletteras kan vara i minskande antal. Hen tänker dock att det är trend som påbörjades före lagändringarna och kan bero på att förkommunikationen mellan verksamhetsutövarna och berörda myndigheter leder till mer utförliga underlag.

Den verksamhetsutövare som har mark- och miljödomstolen som prövningsmyndighet i första instans anser inte att domstolens benägenhet att begära kompletteringar av tillståndsansökan har förändrats. En av intervjupersonerna säger att det är ovanligt att domstolen begär information utöver andra aktörers yttranden.

4.6.5 Kumulativa effekter har fått visst genomslag

Intervjupersonen från mark- och miljödomstolen diskuterar också runt kumulativa effekter i miljöbedömningen i termer av att följa upp konsekvenser av olika typer av miljöaspekter kumulativt, exempelvis luftkvalitet och buller, med avseende på konsekvensen försämrade boendemiljö för individen. Kumulativa effekter menar hen också är att en verksamhets miljöpåverkan skulle kunna bedömas som betydande om den bedöms sammantaget med andra verksamheter i närområdet.

5. Strategiska miljöbedömningar

I detta kapitel redogör vi för intervju- och enkätsvar för de steg i processen för strategiska miljöbedömningar som ryms inom uppdraget och där aktörerna har framfört relevanta synpunkter. Intervjupersonerna fokuserade på arbetet med planer och nämnde arbetet med program i förbigående. Detta återspeglas i vår redogörelse för deras arbete med strategiska miljöbedömningar. Steget Förslag om upprättande eller ändring av plan och program berördes inte i intervjuerna eller i enkäten. Stegen Plansamråd och Plan, MKB, Utställning/samråd styrs av annan lagstiftning än miljöbalken (SFS 1998:808) och ingår därför inte i denna rapport. Det sista steget i processen, Övervakning, genomförande och uppföljning ingår inte i den empiriska beskrivning då det ligger utanför uppdraget.

5.1 Undersökning och undersökningssamråd

Undersökning och undersökningssamråd är det steg där arbetet med miljöbedömningen startar.

5.1.1 Kommunerna arbetar på liknande sätt med planer och program som tidigare

Intervjupersonen säger att hans kommun i västra Sverige arbetar på liknande sätt med förslag till nya planer och förslag till nya program. Det är dock vanligare att kommunen reviderar sin detaljplan än arbetar fram nya förslag till program.

Intervjupersonerna från kommunen i Norrland säger att deras arbete med planer och program inte har ändrats markant efter lagändringarna år 2018.

5.1.2 Kommunerna har tagit fram checklistor för arbete med planer

Intervjupersonerna från båda kommunerna säger att de efter lagändringarna har arbetat fram en intern checklista för att kunna avgöra om förslagen kommer att innebära betydande miljöpåverkan. Tjänstepersonen i kommunen i västra Sverige uppdaterar checklisten vid behov. Kommunen har hämtat inspiration till innehållet i checklisten från andra kommuner.

Checklistan som används i kommunen i västra Sverige utgår ifrån tre ”P”:
Platsen (förutsättningar, geologi, särdrag i naturen, skydd, grönytor m.m.)
Planen (planens innebörd och konsekvenser) och Påverkan (vilken påverkan har planen på platsen).

Checklistan som används av kommunen i norra Sverige består av två delar, och används endast för planer. Den första delen består av bedömningsgrunder rörande miljöpåverkan kopplade till miljöbalken (SFS 1998:808) och plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Om någon del av planen uppfyller någon av dessa bedömningsgrunder så bedöms planen innebära betydande miljöpåverkan. Den andra delen av checklistan utgörs av att planen stäms av mot strategiska dokument om frågor som kan innebära betydande miljöpåverkan på exempelvis människors hälsa eller hushållning med resurser.

Intervjupersonen i västra Sverige tycker att deras checklista fungerar bra då den är heltäckande och belyser såväl stora som små effekter på miljön. Viktning mellan de olika miljöeffekterna saknas i listan.

Denna intervjuperson säger att tjänstepersonerna går igenom checklistan och sammanfattar identifierade konsekvenser. I sammanfattningen lyfter ansvarig tjänsteperson de större konsekvenser som har identifierats. Vidare inkluderar bedömningen en redogörelse för de större frågor som har identifierats och en motivering till varför planen eller programmet skulle innebära betydande miljöpåverkan eller inte.

Intervjupersonen i Västsverige säger att utöver en genomgång av checklistan så har tjänstepersonernas arbete med planer och program inte ändrats i någon större grad.

5.1.3 Lagstiftningen ger visst stöd vid bedömning om miljöpåverkan

Intervjupersonerna i kommunerna säger att miljöbalken (SFS 1998:808) är ganska tydlig gällande vilka kriterier som behöver uppfyllas för att det ska handla om betydande miljöpåverkan. En annan intervjuperson säger dock att miljöbalken (SFS 1998:808) är ganska snårig. Detta eftersom lagen innehåller många hänvisningar fram och tillbaka till andra lagar. Hen menar därför att det inte alltid är enkelt att reda ut vilka effekter av planen som ska undersökas för att kunna avgöra om det handlar om betydande miljöpåverkan.

En intervjuperson säger att kommunen har ett bra underlag inför undersökningssamrådet med länsstyrelsen när det gäller att bedöma om en plan kan antas innebära betydande miljöpåverkan. Samtidigt säger hen att samrådet med länsstyrelsen är viktigt för att diskutera miljöpåverkan.

5.2 Beslut om betydande miljöpåverkan

Undersökningen med tillhörande samråd följs av ett beslut om eventuellt betydande miljöpåverkan.

5.2.1 Kommunens tolkning av betydande miljöpåverkan har inte ändrats

Intervjupersonerna från kommunerna säger att deras och kollegornas syn på när en plan eller ett program kan antas innebära betydande miljöpåverkan inte har påverkats av lagändringarna år 2018.

5.2.2 Kommunens fortsatta arbete om det inte är betydande miljöpåverkan

I det fall en plan eller program inte kan antas innebära betydande miljöpåverkan så sammanfattar kommunen sitt ställningstagande med motiveringar. Därefter presenteras förslaget till plan för de lokala politikerna, som fattar ett beslut om huruvida arbetet med planen ska fortgå. Länsstyrelsen får information om kommunens ställningstagande gällande betydande miljöpåverkan när de får detaljplanen på samråd.

5.3 Miljöbedömning – Avgränsningssamråd

Nästa steg i processen är miljöbedömning och avgränsningssamråd.

5.3.1 Avgränsningssamråden har inte påverkats nämnvärt av lagändringarna

Intervjupersonerna från kommunerna är eniga om att avgränsningssamråden inte har påverkats av lagändringarna. Detta eftersom kommunen redan före år 2018 skulle samråda med länsstyrelsen.

5.3.2 Nytt namn i miljöbalken skapar förvirring

Innan år 2018 krävde miljöbalken (SFS 1998:808) att kommunen skulle göra en behovsbedömning, men nu kräver lagen att en undersökning av miljöpåverkan ska göras. Intervjupersonerna menar att namnändringen skapade förvirring bland såväl tjänstepersoner och remissinstanser som politiker och närboende.

5.3.3 Avgränsningssamrådet kan påverka MKB:ns utformning

Intervjupersonerna från kommunerna är eniga om att avgränsningssamråd kan påverka hur MKB:n utformas. En kommun säger att det är viktigt att få in synpunkter under avgränsningssamrådet. Detta för att länsstyrelsen inte i ett senare skede av processen ska lämna synpunkter om eventuella miljöeffekter som kommunen har förbisett.

5.3.4 Kvaliteten på förslag till planer är oförändrad

Intervjupersonerna från kommunerna säger att kvaliteten på förslag till nya detaljplaner eller ändringar av planer är ungefär desamma som innan lagändringarna. En intervjuperson tillägger att det dock inte alltid är lätt att bedöma om kvaliteten har förändrats då kommunen anlitar olika konsultbyråer för att ta fram underlag. De olika konsulterna arbetar lite olika, vilket kan påverka utformningen av planen.

5.3.5 Kvaliteten på processen för antagande av planer har förbättrats

Konsulten anser att kvaliteten på processen i anslutning till antagandet av en ny plan eller ändring av plan har blivit bättre. Detta genom att mer fördjupande underlag om miljöeffekter tas fram tidigare i processen. MKB-dokument och underlag kan dock utvecklas mer säger konsulten. Det kan till exempel ske genom att materialet blir mer tillgängligt, exempelvis genom digitalisering.

5.4 Bedöma och redovisa alternativ och effekter samt Bearbeta planförslaget

I processen ingår att bedöma och redovisa alternativ och effekter. Parallellt med detta steg arbetar kommunen med att bearbeta sitt planförslag.

5.4.1 Konsulter har en bra bild över de krav som myndigheter ställer

Flera kommuner anlitar konsulter i sitt arbete med miljöbedömningar. De är på så sätt beroende av konsulternas kunskap om lagstiftningens krav.

Konsulten säger att de har en bra bild av vad länsstyrelsen bedömer är viktigt att det ingår i kommunens MKB. Konsulten har noterat att länsstyrelserna ställer lite olika krav. Det händer därför att konsulter anpassar underlag utifrån vilken länsstyrelse som ska bedöma MKB:n.

Gemensamt är dock att länsstyrelserna betonar att kommunen utrett frågor som tas upp i lagstiftningen, säger hen. Det kan handla om artskydd, fågelskydd, strandskydd eller påverkan på landskapsbilden. Då konsulterna har god erfarenhet av MKB:er så vet de vad mark- och miljödombstolen kan anmärka på vid en eventuell överklagan av ett planförslag.

Konsulten säger också att det förekommer att kunden, det vill säga kommunen, ibland vill att mindre underlag tas fram än vad konsulten föreslår. Denna situation tror intervjupersonen uppstår då kommunen vill spara resurser. När sådana situationer uppstår känner sig konsulten trygg i att länsstyrelsen kommer att ta upp eventuellt bristande underlag om miljöpåverkan. På så sätt menar hen att viktiga aspekter av miljöpåverkan beaktas.

5.5 Antagande av plan eller program

Det sista steget består av att kommunen antar planen eller programmet.

5.5.1 Tiden för att en plan ska antas är densamma

Den ena kommunen säger att antagandet av planer och ändring av planer kan fördröjas något då länsstyrelsen allt oftare kräver mer underlag. Detta motiveras med att handläggarna behöver mer underlag för att kunna uttala sig om kumulativa effekter för att kunna bedöma om det handlar om betydande miljöpåverkan. Kravet på utredning av sådana effekter infördes i och med lagändringarna år 2018. Intervjupersonen är dock inte säker att länsstyrelsens ökade fokus på kumulativa effekter hör ihop med lagändringen. En sådan komplettering kan förskjuta kommunens plan med några månader.

Intervjupersonerna i den andra kommunen kan inte se att tiden för att anta en plan har påverkats av lagändringarna. Dessa intervjupersoner säger att antagandet av en ny plan brukar ta ungefär ett år. En ändring i en detaljplan kan dock gå snabbare. En förklaring till den relativt fasta tidsramen är att den demokratiska processen kring att anta en plan tar tid, tid som är svår att påverka genom framtagandet av underlag.

Konsulten säger att hen inte kan bedöma om tiden det tar från att kommunen börjar arbeta med ett förslag på ny plan eller planändring, fram till att kommunen har godkänt förslaget, har förändrats.

5.5.2 Kommunalt arbete med vindkraftsetableringar

En av de intervjuade kommunerna har erfarenhet av stora vindkraftsetableringar. För att kunna bygga vindkraftverk behöver verksamhetsutövaren kommunens tillstyrkan alternativt regeringens tillåtlighet. Det innebär att kommunen automatiskt involveras i verksamhetsutövarens MKB-arbete och ansökan, och därmed har erfarenhet av specifika miljöbedömningar.

Intervjupersonerna uppger att så stora etableringar alltid innebär betydande miljöpåverkan. För att underlätta sitt arbete med vindkraftsetableringar har kommunen antagit en vindbruksplan inklusive en MKB år 2014. I planen pekar kommunen ut områden som kan vara lämpliga för vindkraftsetablering.

Verksamhetsutövaren behöver tillstånd enligt miljöbalken (SFS 1998:808). Prövning av tillstånd genomförs av miljöprövningsdelegationen. En av intervjupersonerna säger att hen uppfattar det som att vindkraftsbranschen har ett skelett till MKB och ansökan som de sedan anpassar efter varje projekt. Hen säger att skelettet har utvecklats över tid, men kan inte avgöra om det hör ihop med lagändringarna. Verksamhetsutövarens ansökan skickas till miljöprövningsdelegationen, som i sin tur remitterar ansökan till kommunen. På så sätt får kommunen möjlighet att granska samt kommentera MKB och tillståndsansökan. Miljöprövningsdelegationens beslut överprövas ofta till mark- och miljödomstolen.

Intervjupersonen säger att vindkraftsetableringar ofta överprövas till mark- och miljööverdomstolen. Därmed tar varje ärende ofta flera år. Då överklaganden är vanligt förekommande, menar en av intervjupersonerna att det är svårt att uttala sig om lagändringarna har påverkat tiden innan beslut tas om en ansökan.

6. Trafikverkets planläggningsprocess

I detta kapitel redogör vi för intervjusvar för de steg i planläggningsprocessen som ryms inom uppdraget och där Trafikverket har framfört relevanta synpunkter. En beskrivning av Trafikverkets planläggningsprocess återfinns i avsnitt 2.6. Stegen Förberedelse för planläggning och Granskningshandling berördes inte i intervjuerna.

6.1 Samrådsunderlag

Samrådsunderlag är benämningen på den status som planen har under planläggningens tidiga faser, till och med länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan.

6.1.1 Bristande synkronisering mellan lagstiftningar försvårar arbetet

Intervjupersonerna på Trafikverket som arbetar som miljöspecialister säger att begreppen i miljöbalken (SFS 1998:808) och sektorslagstiftningarna vägslag (SFS 1971:948) och lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) inte är synkroniserade. Som exempel nämner de att liten MKB inte finns i sektorslagstiftningarna. I de fall en väg- eller järnvägsplan inte antas ha betydande miljöpåverkan tar Trafikverket fram en miljöbeskrivning i stället för en MKB. En miljöbeskrivning är en mindre omfattande utredning än en MKB. Lagstiftningarnas olika begrepp leder till att det har blivit svårare för Trafikverket att implementera miljöbalkens (SFS 1998:808) ändringar.

Intervjupersonerna säger också att det finns en osäkerhet om hur de parallellt gällande lagarna ska tillämpas. Detta gäller särskilt om MKB:ns roll i planläggningen och vilka regler om miljöbedömning som är tillämpliga för innehållet i och framtagandet av MKB:er i väg- och järnvägsplaner.

Ytterligare ett exempel som miljöspecialisterna nämner är att de inte kan använda begreppet 'specifik miljöbedömning' som infördes i miljöbalken (SFS 1998:808). I enlighet med miljöbalken (SFS 1998:808) delas samrådsprocessen upp i två samråd: undersökningssamråd och avgränsningssamråd.⁵⁶ Miljöspecialisten säger att sektorslagstiftningen endast ställer krav på ett samråd. Det är detta krav som Trafikverket följer och därmed anser hen att myndigheten inte kan ha en process med två samråd som balken föreskriver.

Även intervjupersonerna som arbetar med prövning ser problem med att arbeta efter kraven i miljöbalken (SFS 1998:808) parallellt med kraven i sektorslagstiftningen. En av intervjupersonerna säger att vissa hänvisningar mellan lagstiftningarna inte är helt enkla att följa.

⁵⁶ Det är möjligt för verksamhetsutövaren att slå samman dessa samråd. I dessa fall vävs undersökningssamrådet in i avgränsningssamrådet.

Intervjupersonerna önskar att sektorslagstiftningarna borde ha utretts parallellt med ändringarna av miljöbalken (SFS 1998:808). Det hade underlättat för genomförande av ändringarna i miljöbalken. Sammanfattningsvis menar de att relationen mellan miljöbalken (SFS 1998:808) och sektorslagarna har blivit än mer svårtolkad efter lagändringarna om miljöbedömningar.

6.1.2 Trafikverket saknar vägledning

En av intervjupersonerna som arbetar med prövning säger att deras del av Trafikverket inte är involverade i samrådsprocessen utan ser MKB:n först i samband med prövningen. Hen uttrycker att det är en brist att prövningsavdelningen inte har tillgång till nätverk hos andra prövningsmyndigheter såsom miljöprövningsdelegationer. På så sätt har prövningsavdelningen begränsade möjligheter till utbyte med andra myndigheter.

Intervjupersonen säger vidare att det inte finns någon vägledning som riktar sig till sektorsmyndigheterna, såsom Trafikverket. Det får till följd att myndigheten får göra egna tolkningar av lagstiftningen. Ytterligare en följeffekt är att olika yrkeskategorier internt på Trafikverket har olika tolkningar av lagändringarna från år 2018. För att få inspiration läser de medarbetare som prövar planer vägledning om miljöbedömningar som riktar sig till andra aktörer i de fall sådan finns.

6.1.3 Ändringar i arbetssätt efter år 2018

Miljöspecialisterna säger att deras arbetssätt ändrades mest efter lagändringar i sektorslagstiftningen som skedde år 2013. Ändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018 har inte haft lika stor påverkan.

Vissa anpassningar har Trafikverket dock genomfört. Myndigheten arbetar med att omarbeta sin handbok för framtagande av MKB:er. Syftet med omarbetningen är att tolkningar av de nya bestämmelserna i balken ska inarbetas. Till arbetet finns en referensgrupp där Naturvårdsverket ingår.

Utöver sin handbok, publicerar Trafikverket information om MKB:er och miljöbeskrivningar på sin webbplats exempelbanken.se.⁵⁷ Myndigheten uppdaterar kontinuerligt informationen, och så har också skett efter lagändringarna år 2018.

Ytterligare en förändring i arbetssättet är att Trafikverket i samrådsunderlaget ska bedöma om en plan innebär betydande miljöpåverkan. Bedömningen diskuteras med de konsulter som Trafikverket anlitar för samrådsprocessen och en eventuell MKB.

6.1.4 Kriterierna för samrådsunderlag har blivit tydligare

Trafikverket har mallar för samrådsunderlag. Dessa mallar har justerats efter lagändringarna år 2018. Mallarna innehåller rubriker och råd om vad det ska stå under respektive rubrik.

En av miljöspecialisterna säger att kriterierna för vad ett samrådsunderlag ska innehålla har blivit tydligare efter år 2018. Trafikverket följer de punkter som finns i miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966).

⁵⁷ Exempelbanken.se. 2016. *Välkommen till Exempelbanken*. <http://exempelbanken.se/> (2021-05-06)

6.1.5 Ökat fokus på avgränsning i samråden

På frågan om samrådsarbetet förändrats efter lagändringarna år 2018 svarar en av miljöspecialisterna att såväl väglagen (SFS 1971:948) som lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) kräver samråd. Det som i miljöbalken (SFS 1998:808) kallas undersökningssamråd motsvarar det som i dag är Trafikverkets samrådsprocess med ett annat namn. Intervjupersonen säger att lagändringarna i miljöbalken medförde att samråden styrdes upp i och med att länsstyrelsen blev mer fokuserade på avgränsning. Avgränsningen sker efter beslutet om betydande miljöpåverkan och miljöspecialisten menar att om Trafikverket hade avgränsningssamråd i enlighet med miljöbalken (SFS 1998:808) så skulle processen bli tydligare. Hen säger också att Trafikverket ökat sin tydlighet gentemot anlitade konsulter om att avgränsning är en viktig fråga.

6.2 Samrådshandling

Samrådshandling är benämningen på väg- eller järnvägsplanens status efter beslut om betydande miljöpåverkan och under tiden fram till att planen ska kungöras och granskas.

6.2.1 Beslut om icke betydande miljöpåverkan förkortar processen

Intervjupersonerna som arbetar med prövning säger att planprocessen ändras om deras kollegor som arbetar med framtagande av planer kommer fram till att den planerade verksamheten inte innebär betydande miljöpåverkan. I dessa fall tas inte en MKB fram och därmed behöver länsstyrelsen inte heller godkänna en MKB. På så sätt förkortas processen från framtagande av plan till prövning av denna med ungefär en till två månader.

6.2.2 Miljöbeskrivningar innebär lägre krav än liten MKB

I de fall planen inte kan antas betyda betydande miljöpåverkan och därför inte ska åtföljas av en MKB, tar Trafikverket i stället fram en miljöbeskrivning.

Miljöspecialisterna säger att miljöbeskrivningen som myndigheten tar fram om en plan inte bedöms innebära betydande miljöpåverkan inte kan jämföras med en liten MKB. En av specialisterna ser en risk att kvaliteten på miljöbeskrivningarna kan bli låg. Hen hade därför gärna sett mer kvalitet på miljöbeskrivningen. En av personerna som arbetar med prövning känner också ett internt tryck på att kostnaderna för mindre projekt utan betydande miljöpåverkan ska minska. Det kan få till följd att miljöbeskrivningen blir mindre omfattande.

En av intervjupersonerna som arbetar med prövning säger att hen är osäker på hur en miljöbeskrivning ska se ut. Hen säger vidare att det pågår en intern diskussion på myndigheten om utformningen.

6.2.3 MKB:er arbetas ibland fram fort

Miljöspecialisterna säger att det finns en tendens till att planarbete har snäva tidsplaner. Det får till följd att MKB:n arbetas fram innan väg- eller järnvägsplanen är klar. Detta eftersom Trafikverket vill kunna skicka in MKB:n till länsstyrelsen skyndsamt och få den godkänd. Samtidigt kan projekteringen pågå och då kan förutsättningar för planen ändras. När MKB:n är godkänd så får Trafikverket inte göra några förändringar. Snäva tidsplaner kan därför ställa till problem, och leda till att Trafikverket måste backa processen och göra ett omtag. I dessa fall kan MKB:n bli för gammal och sakna viktiga aspekter.

6.2.4 Konsulternas arbete med MKB:er kan leda till överlappningar

En av miljöspecialisterna säger att ändringarna i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) ibland leder till att det blir överlappningar i framtagna MKB-dokument. Problemet uppstår, säger hen, på grund av att konsulter som hjälper till med att ta fram MKB:er använder vissa rubriker i lagstiftningen som rubriker i dokumentet. Då vissa beskrivningar under rubrikerna i lagstiftningen är överlappande, kommer vissa delar av MKB:erna att överlappa.

6.2.5 MKB:ns betydelse skulle kunna öka

En av miljöspecialisterna säger att MKB:n inte får den betydelse den skulle kunna få. Detta eftersom hen upplever det som att länsstyrelsen inte riktigt har den kompetens som krävs för att kunna bedöma effekterna en plan skulle kunna få på miljön. En av miljöspecialisterna menar också att innehållet i MKB:er inte har ändrats trots lagändringarna år 2018.

6.2.6 Höjd kvalitet på MKB men oklart varför

På frågan om MKB:er och ansökningar förändrats efter år 2018 uppstod en diskussion mellan de två intervjupersonerna från avdelningen för planprövning. Båda säger att kvaliteten höjts men det kan vara en trend som påbörjats tidigare. En av intervjupersonerna menar att nya kungörelserutiner och längre granskningstid höjer kvaliteten på MKB:erna. Den andre intervjupersonen säger att det är långa processer och att det finns en viss fördröjning innan allt slår igenom hos Trafikverket. Hen tycker emellertid att kvaliteten på MKB:er höjts sett till de senaste tio till femton åren.

6.2.7 Länsstyrelsens roll i planprocessen

Länsstyrelsen spelar en viktig roll i Trafikverkets planprocess i och med att de tidigt i processen beslutar om betydande miljöpåverkan, därefter så småningom godkänner MKB:n, samt att de i senare delen av processen inkommer med yttrande efter kungörelse och granskningshandling. Intervjupersonerna som är miljöspecialister har svårt att besvara om länsstyrelsens input till Trafikverket påverkats av ändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018. De har kontakter med enstaka länsstyrelser och kan utifrån den grunden inte se några större skillnader. Båda intervjupersonerna menar dock att länsstyrelserna tar tid på sig och att skillnader kan visa sig på lite längre sikt. En av intervjupersonerna arbetar inom olika sakområden och har större fokus på olika delredovisningar än på kommentarer om MKB:n som helhet.

6.3 Fastställelsehandling

Fastställelsehandling är benämningen på status för väg- eller järnvägsplan inför begäran om och under tiden för fastställelseprövning samt när planen har blivit fastställd.

6.3.1 Små förändringar för prövningsavdelningen

En av intervjupersonerna på Trafikverkets avdelning för planprövning tycker inte att avdelningens arbete förändrats på det stora hela med anledning av ändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018. Den andra intervjupersonen på samma avdelning håller med men tillägger att hen tycker att det blivit något tydligare, exempelvis har kumulativa effekter kommit med på ett tydligare sätt. Intervjupersonen tycker att det är bra att miljöeffekterna har specificerats och att den kontexten kommer in i planen.

En av intervjupersonerna säger att den stora förändringen för deras del skedde år 2013 när hela planlägningsprocessen förändrades. Förändringen innebar att det blev en mer sammanhållen planprocess. Planläggningen ändrades men inte själva prövningen.

6.3.2 Andelen överklagade planer är konstant

Enligt intervjupersonerna på avdelningen för planprövning överklagas ungefär 25–30 procent av väg- och järnvägsplanerna. De menar att andelen har legat stabilt över tid på samma nivå och ser inga samband med ändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) år 2018. Överklagan sker till regeringen och en av intervjupersonerna säger att det blivit vanligare att begära rättsprövning av regeringens beslut. Detta sker till Högsta förvaltningsdomstolen som dock i sin tur enbart prövar en delmängd av överklagandena. Båda intervjupersonerna menar dock att andelen planer som överklagas av intresseorganisationer har ökat på senare tid. En förklaring till detta som nämns i sammanhanget är artskyddsfrågor.

6.3.3 Ännu inga effekter i handläggningen

Ingen av intervjupersonerna på Trafikverket tycker att förändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) lett till en effektivare handläggning av tillståndsansökningar. En av intervjupersonerna på avdelningen för planprövning tänker att det kan bero på att prövningsavdelningen kommer in sent i planprocessen. Inte heller miljöspecialisterna kan se att förändringarna i miljöbalken (SFS 1998:808) bidragit till effektivare handläggning. De tänker dels att detta kan bero på den korta tid som förflutit, dels att det tar tid innan en förändring har implementerats. Det kan också bero på samspillet mellan sektorslagarna och miljöbalken. En av intervjupersonerna säger att lagändringarna år 2018 ökade kraven samtidigt som sektorslagarna har förenklade krav och att det därigenom uppstått en mängd tolkningsfrågor.

7. Reflektioner om lagändringarna

Alla intervjupersoner fick möjligheten att reflektera över lagändringarna som infördes år 2018 och miljöbedömningar i allmänhet. Länsstyrelsen hade också möjlighet att ge sin samlade bedömning om lagändringarna i e-postenkäten.

7.1 Aktörerna har olika syn på effekterna av lagändringarna

Som framgår av tabell 11 svarar hälften av länsstyrelserna (nio stycken) i enkäten att lagändringarna inte har inneburit någon större skillnad i hur de arbetar med miljöbedömningar. En skillnad som nämns är att även om liten MKB infördes och existerar parallellt med MKB, så har länsstyrelsen inte ändrat sitt arbete så mycket. En annan länsstyrelse tycker att det är omständligt att samrådsprocessen numer består av två samråd. Sammantaget tycker handläggaren dock att det är mest layouten i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) som ändrades, men att länsstyrelsens arbete inte har ändrats nämnvärt.

Något färre länsstyrelser, sex stycken, uppger att lagändringarna har gjort att reglerna för miljöbedömningar har blivit tydligare. Som exempel på hur det har blivit tydligare nämner länsstyrelserna att kraven för samrådsunderlaget har preciserats och att reglerna för vad MKB:n ska innehålla har blivit lite tydligare. En länsstyrelse svarar att lagändringarna har tydliggjort vad länsstyrelsens uppgift i processen är. Ändringarna har dock lett till att ett mer omfattande förberedelsearbete krävs av den enskilda handläggaren inför det första samrådet. Länsstyrelsen som uppger att reglerna har blivit otydligare har inte kommenterat sitt svar.

En länsstyrelse menar att reglerna har blivit otydligare. Detta gällde särskilt till en början efter att ändringarna införts och för nya medarbetare, svarar länsstyrelsen. För att reda ut otydligheterna tog länsstyrelsen hjälp av Miljösamverkan Sverige.

Tabell 11. Vad tycker du sammantaget om de lagändringar som infördes i miljöbalken 2018 och hur har de påverkat ditt arbete med miljöbedömningar?

Svar	Ogiltigt svar/ ej svar	Lagändringarna har gjort reglerna tydligare	Lagändringarna har gjort reglerna tydligare	Lagändringarna har inte inneburit någon större skillnad	Vet ej	Total- summa
Summa	1	1	6	9	1	18

Källa: Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021).

En intervjuperson hos en verksamhetsutövare sammanfattar införandet av lagändringarna enligt följande. Hen menar att det är bra att lagstiftning ses över då och då. I samband med ändringarna upplever intervjupersonen att flera aktiviteter genomfördes, såsom workshoppar hos Naturvårdsverket. Trots detta menar hen att det sedan inte har skett så stora förändringar.

7.2 Lagändringarna innebär att nya begrepp infördes

En representant för en länsstyrelse säger att lagändringarna innebär att nya begrepp infördes i miljöbalken (SFS 1998:808). Detta har dock inte inneburit någon större förändring i myndighetens arbete säger hen.

7.3 Implementering av lagändringar tar tid

Flera intervjupersoner säger att även om de inte kan se så stora effekter av lagändringarna, så utesluter de inte att effekter kan komma att ske. De menar att det ännu har gått kort tid, två år⁵⁸, sedan ändringarna infördes.

7.4 Olyckligt att miljökonsekvensbeskrivning används för dokument med olika krav

En anställd på en länsstyrelse i västra Sverige säger att det är olyckligt att lagstiftningen innehåller begreppen 'MKB' och 'liten MKB' då det skapar förvirring. Hen tycker att det hade varit bättre om 'liten MKB' hade fått en annan benämning för att tydliggöra att kraven på dessa dokument är olika.

7.5 Kraven på MKB:er har blivit lite tydligare

En intervjuperson på en länsstyrelse säger att lagändringarna innebär att det har blivit lite tydligare vad en MKB ska innehålla.

En av miljöexperterna på Trafikverket ger en liknande bild. Hen nämner bland annat att kraven på olika alternativ har stärkts. Intervjupersonen från mark- och miljödomstolen uttrycker en liknande uppfattning. Utöver utredning av alternativ, nämner hen fokus på kumulativa effekter.

7.6 Samrådsprocessen

Miljöexperterna på Trafikverket säger att samrådsunderlagen har blivit bättre efter år 2018. Förbättringen beror på att länsstyrelsen vill ha ett mer detaljerat underlag för att kunna fatta beslut om betydande miljöpåverkan.

Konsulten kommenterar särskilt undersökningssamrådet. Hen menar att det innebär att ett utförligare underlag om effekterna av en kommunal plan tas fram i ett tidigt skede. Då blir konsulternas underlag i planer också bättre. Då blir det mer tid att utreda olika alternativ. Exempel på sådana alternativ kan vara hänsyn till skyddsområden, belysning eller annan lokalisering.

⁵⁸ Intervjupersonerna säger att det har gått två år, men då lagändringarna infördes år 2018 har det i realiteten gått tre kalenderår sedan införandet.

7.7 Införandet av och reglerna för liten MKB har ännu inte fått fullt genomslag

En representant för en länsstyrelse säger att införandet av liten MKB innebär att länsstyrelsen har anpassat sina kommentarer i samband med samråd utifrån de lägre kraven en sådan MKB innebär.

Intervjupersonen på länsstyrelsen i västra Sverige säger att miljöbalken (SFS 1998:808) endast ställer krav på vad en MKB ska innehålla, men saknar krav på innehållet i en liten MKB.

Samma intervjuperson säger att hen tycker att Naturvårdsverket borde vara tydligare med att ett samrådsunderlag kan vara en liten MKB. Hen menar att i dagsläget kan en liten MKB vara lika omfattande som en MKB. Intervjupersonen säger att det var inte lagstiftarens avsikt. Sammantaget anser hen att det är en god tanke att det ska finnas två olika nivåer beroende på om en ansökan innebär betydande miljöpåverkan eller inte, men att skillnaden ännu inte är så stor i praktiken.

En intervjuperson från en kommun delar uppfattningen att den ändrade lagstiftningen inte påverkat arbetet med planer och program så mycket. Hen säger snarare att det är så att länsstyrelsens agerande har förändrats. Som exempel nämns att länsstyrelserna avstår ifrån att ge tydliga svar på om en plan eller program innebär betydande miljöpåverkan. På så sätt upplever hen att kraven på planer och program generellt har ökat. Intervjupersonen är dock inte säker på att de ökade kraven kan härledas till lagändringarna.

8. Diskussion och slutsatser

Rapporten är en del av regeringsuppdraget⁵⁹ gällande ändringar i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808). De delar av uppdraget som hanteras inom denna rapport är:

- Naturvårdsverket ska undersöka hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning.
- Naturvårdsverket ska redovisa hur länsstyrelserna har verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.

För att kunna besvara dessa delar av uppdraget har vi samlat in material av olika karaktär och analyserat detta. Materialet består av intervjuer med centrala aktörer, e-postenkät med länsstyrelse och länsstyrelsestatistik över samrådsärenden under år 2020.

I kapitel tre–sju redogör vi för utvärderingens resultat. Huvuddelen av resultatet består av intervjuer med länsstyrelser, kommuner, verksamhetsutövare, en mark- och miljödomstol, en konsult och Trafikverket. I kapitel fyra och fem har vi i huvudsak använt oss av de två illustrationer som Naturvårdsverket har tagit fram för att illustrera processen för specifika respektive strategiska miljöbedömningar. När det gäller redogörelsen av intervju svaren från Trafikverket i kapitel sex har vi använt oss av deras illustration över hur de arbetar med prövningsärenden. De erfarenheter som intervju personerna delat med sig av tillsammans med statistik och enkät svar ger sammantaget en illustration av centrala aktörers erfarenheter av lagändringarna i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808).

I detta kapitel diskuterar vi resultaten av vår studie samt diskuterar möjliga frågor att fortsätta att följa upp.

8.1 Förutsättningar för utvärderingen

I avsnittet 8.1 presenterar vi några förutsättningar för utvärderingen av lagändringarna i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) som påverkar möjligheterna att analysera materialet och dra slutsatser. Förutsättningarna påverkar också aktörernas möjligheter att reflektera över eventuella effekter av lagändringarna.

8.1.1 Kort tid har förflutit sedan lagändringarna infördes

De lagändringar i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) som berörs av regeringsuppdraget till Naturvårdsverket infördes år 2018. Det innebär att tre kalenderår har förflutit fram till att uppdraget startade. Således är tiden sedan ändringarna infördes begränsad, vilket innebär att aktörerna har begränsad erfarenhet av lagändringarna.

⁵⁹ Ekonomistyrningsverket. (2020-12-22). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket*. www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21348 (2021-03-22)

8.1.2 Ett fåtal aktörer har intervjuats

Ett fåtal aktörer per kategori har intervjuats, vilket gör att vi inte kan dra generella slutsatser. Intervjususvaren ska i stället ses som illustrationer. Gällande länsstyrelsens erfarenheter av lagändringarna år 2018 så har vi en tydligare bild, då vi även har information om deras erfarenheter via e-postenkäten.

8.1.3 Hälften av ärendena som länsstyrelserna handlagt är automatisk betydande miljöpåverkan

Statistik över de samrådsärenden gällande strategiska miljöbedömningar som länsstyrelserna varit involverade i visar att närmare 50 procent av ärendena innebär automatisk betydande miljöpåverkan. Drygt 28 procent av ärendena bedömdes av länsstyrelsen innebära betydande miljöpåverkan. Resterande 22 procent av ärendena bedömdes av länsstyrelsen innebära icke betydande miljöpåverkan. De intervjuade kommunerna uppger att siffran för icke betydande miljöpåverkan är ungefär densamma för nya detaljplaner eller ändringar i existerande detaljplaner. Sammantaget innebär detta att aktörerna har begränsad erfarenhet av att arbeta med liten MKB.

8.1.4 Verksamhetsutövarna har hunnit skicka in ett begränsat antal ansökningar

De verksamhetsutövare som vi har intervjuat bedriver främst verksamhet som innebär betydande miljöpåverkan. Även ansökningar som innebär automatisk betydande miljöpåverkan förekommer. Detta tillsammans med att vi har haft svårigheter att nå mindre verksamhetsutövare med erfarenhet av liten MKB, gör att vi inte kan dra slutsatser om företags erfarenhet av sådana MKB:er. Vidare säger de intervjuade verksamhetsutövarna att de ännu har hunnit skicka in ganska få ansökningar efter lagändringarna. Deras erfarenhet av ändringarna är därför begränsad.

8.2 Resultat och slutsatser

I avsnitt 8.2 presenterar vi resultat och slutsatser från utvärderingen baserat på det insamlade materialet. Först presenterar vi resultat kopplat till specifika miljöbedömningar. Därefter redogör vi för resultat gällande strategiska miljöbedömningar. Avsnittet avslutas med en redovisning av övrigt resultat.

8.2.1 Aktörerna ser ännu inte så stor effekt av lagändringarna för specifika miljöbedömningar

Hälften av länsstyrelserna uppger i enkäten att lagändringarna som infördes år 2018 inte har inneburit någon större skillnad för arbetet med specifika miljöbedömningar. Denna uppfattning delas i huvudsak av de olika intervjupersonerna. En tredjedel av länsstyrelserna uppger i enkäten att lagändringarna har gjort reglerna för miljöbedömningar, inklusive kraven för när betydande miljöpåverkan kan anses vara uppnådda, tydligare. Denna uppfattning framförs också av ett par intervjupersoner.

Endast ett fåtal länsstyrelser uppger i enkäten att lagändringarna har försämrat arbetet med miljöbedömningar. Flera intervjupersoner betonar att det gått ganska kort tid sedan lagändringarna infördes och att vi kanske inte ännu sett alla effekter av dessa.

8.2.2 Länsstyrelserna informerar verksamhetsutövarna om kraven för en liten MKB

Alla länsstyrelser utom en uppger i e-postenkäten att de informerar verksamhetsutövare om vilka förväntningar de har på utformningen av en liten MKB. Intervjupersonerna på länsstyrelserna säger att de också ger sådan information. Representanten för en länsstyrelse uppger i enkäten att hen inte vet om hens länsstyrelse ger sådan information.

Ungefär två tredjedelar av länsstyrelserna uppger i enkäten att som en följd av informationen blir den lilla MKB:n mindre omfattande än en MKB. Däremot är det ett fåtal länsstyrelser som anger att tidsåtgången för deras handläggning minskat efter införandet av liten MKB. Således menar handläggarna att ett mindre omfattande underlagsmaterial inte nödvändigtvis förkortar tidsåtgången.

8.2.3 Aktörerna tycker att kraven för liten MKB är lagom

En majoritet av länsstyrelserna uppger i enkäten att de tycker att kraven för liten MKB är lagom höga. Ingen länsstyrelse tycker att de är för höga. Intervjupersonerna som representerar olika aktörer och som har erfarenhet av liten MKB delar länsstyrelsernas uppfattning om kraven på liten MKB.

8.2.4 Verksamhetsutövare tror att praxis kring lagstiftningen kan växa fram

De två intervjuade verksamhetsutövarna uppger att de har hunnit skicka in få ansökningar sedan år 2018. Verksamhetsutövaren som arbetar med vindkraftsetableringar säger att beslut om dessa överklagas. Det är inte enbart negativt, menar intervjupersonen, då det på sikt innebär att allt mer praxis om hur lagstiftningen ska tolkas tas fram. Detta torde enligt intervjupersonen kunna leda till tydligare vägledning om hur de nya reglerna ska tolkas på sikt. Vi bedömer att resonemanget även borde kunna gälla tolkningar av lagstiftningen gällande andra verksamheter, men även planer och program.

8.2.5 Verksamhetsutövarna ser samrådsprocessen som vägledning

Båda verksamhetsutövarna ser länsstyrelsernas kommentar under samrådsprocessen som vägledning om hur ansökan med tillhörande dokument ska utformas. På så sätt blir länsstyrelsens engagemang under processen och återkoppling under denna, viktiga för verksamhetsutövarens tolkning av lagreglerna. Verksamhetsutövarna säger att de inte får någon annan form av vägledning.

8.2.6 Liknande begrepp gör lagstiftningen otydlig

Några intervjupersoner tycker att det är olyckligt att de olika dokument som ska tas fram i samband med en specifik miljöbedömning har liknande namn: MKB respektive liten MKB. De menar att kraven blir otydliga när samma begrepp, MKB, används för dokument med olika krav. Vidare noterar intervjupersonerna att lagstiftningen innehåller en detaljerad beskrivning av vad en MKB ska innehålla men nästan inget om kraven på en liten MKB. Detta förstärker osäkerheten kring de olika dokumenten menar de.

8.2.7 Kommunerna ser ännu inte så stor effekt av lagändringarna för strategiska miljöbedömningar

Kommunerna har främst kommenterat sitt arbete med strategiska miljöbedömningar. Sammantaget säger kommunerna att de inte kan se några stora förändringar i sitt arbete med planer eller ändring av planer eller program på grund av lagändringar. En förändring som de dock har genomfört är att de har tagit fram checklistor för att lättare kunna bedöma om en plan eller planändring eller ett program skulle innebära betydande miljöpåverkan.

8.2.8 Kommunerna tycker att miljöbalken ger bra vägledning gällande betydande miljöpåverkan

Kommunerna är eniga om att miljöbalken (SFS 1998:808) ger ganska bra vägledning för att kommunerna ska kunna avgöra om en plan, en ändring eller ett program skulle innebära betydande miljöpåverkan. Dock menar intervjupersonerna att kommunens bedömningar görs på samma sätt nu som före år 2018. Således har lagändringarna inte direkt påverkat handläggarnas arbete.

8.2.9 Fokus på kumulativa effekter har fått visst genomslag

En förändring som möjligen kan kopplas till lagändringarna är ökat fokus på redovisning av kumulativa effekter, säger några intervjupersoner. Intervjupersonen från kommunen säger att det har blivit vanligare att länsstyrelsen uppger att de efter samrådsfasen inte kan besluta om betydande miljöpåverkan. För att kunna bedöma detta behöver länsstyrelsen mer information om kumulativa effekter än vad kommunen oftast har tagit fram innan samrådsfasen. Det leder till att kommunen behöver ta fram mer underlag och att antagandet av planer eller ändring av planer fördröjs.

8.2.10 Konsulten tycker att lagändringarna förbättrat processen för strategiska miljöbedömningar

Konsulten säger att en positiv effekt av lagändringarna är att underlag om miljöeffekter kom fram tidigare i en planprocess. På så sätt tycker hen att lagändringarna har gjort processen för strategiska miljöbedömningar tydligare.

8.2.11 Trafikverket arbetar främst efter sektorslagar

Intervjupersonerna på Trafikverket säger att de främst styrs av lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) och väglag (SFS 1971:948). Dessa sektorslagar är inte alltid kompatibla med miljöbalken (SFS 1998:808). Det främsta exemplet som intervjupersonerna nämner är att begreppet liten MKB inte finns i sektorslagarna. I de fall Trafikverket bedömer att en plan inte kommer att innebära betydande miljöpåverkan genomför de i stället en miljöbeskrivning. Kraven på en sådan beskrivning är lägre än en MKB som tas fram vid betydande miljöpåverkan. Intervjupersonerna menar dock att en miljöbeskrivning inte är samma sak som en liten MKB.

8.2.12 En utredning av sektorslagstiftningen borde genomföras

Intervjupersonerna hos Trafikverket menar att en utredning av sektorslagstiftningen borde ha gjorts parallellt med utredningen av ändringar i kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808). Detta för att få utrett hur de olika lagstiftningarna med dess olika begrepp förhåller sig till varandra.

8.2.13 Ändringarna i sektorslagstiftningen år 2013 påverkar mest

Intervjupersonerna hos Trafikverket säger unisont att de lagändringar som påverkat deras verksamhet mest är lagändringar som kom år 2013. Det handlar till exempel om kravet på en förstudie innan samrådet togs bort.

8.3 Fortsatt uppföljning av lagändringarna

Som nämns i inledningen av kapitel 8 har en relativt kort tid förflutit sedan lagändringarna infördes. För att kunna dra tydligare slutsatser om eventuella effekter av ändringarna och kunna ge förslag till hur miljöbedömningsprocessen skulle kunna utvecklas krävs ytterligare uppföljning.

Fortsatt uppföljning av länsstyrelsens statistik över samrådsärenden

En fortsatt uppföljning av länsstyrelsens statistik över samråd och fördelning av automatiskt betydande miljöpåverkan, betydande miljöpåverkan respektive icke betydande miljöpåverkan kan göras. På så sätt går det att se en eventuell förändring mellan år och över tid.

Fler intervjuer med centrala aktörer som berörs av miljöbedömningar

För att få ytterligare kunskap om eventuella effekter av lagändringarna kan uppföljande intervjuer genomföras med de aktörer som ingår i denna rapport. När längre tid har förflutit har aktörernas erfarenheter ökat och därmed kan det vara lättare för dem att reflektera över eventuella effekter.

Mer kunskap kan också fås genom intervjuer med fler representanter per aktörs-kategori. Detta eftersom olika aktörer kan ha olika erfarenheter.

Sammantaget kan fler intervjuer ge en tydligare bild av eventuella effekter av lagändringarna.

Uppföljande e-postenkät med länsstyrelserna

På liknande sätt kan en uppföljande enkät med länsstyrelserna genomföras. En sådan kan likt fler intervjuer ge en tydligare bild av eventuella effekter.

Genomgång av ansökningsärenden

Ytterligare ett sätt att öka kunskapen om eventuella effekter av lagändringar är att gå igenom verksamhetsutövares ansökningar och kommuners förslag till planer, ändringar av planer och förslag till program för att se om dess har ändrats efter år 2018. Här kan det vara av intresse att studera hur verksamhetsutövare utformar sina ansökningar. På liknande sätt kan det vara av intresse att studera kommunernas dokument, liksom att göra en genomgång av länsstyrelsens hantering av ansökningar. Detta bör inkludera eventuella skriftliga kommentarer på MKB:er och ansökningar. En sådan genomgång kan ge underlag för diskussion om lagändringarna har påverkat utformningen av dokumentet såsom lagstiftaren avsåg. Detta gäller inte minst skillnaden mellan utformning av MKB respektive liten MKB.

Observationer av samrådsprocesser

De deltagande observationerna kan till exempel genomföras av en myndighet vars fokusområde berörs av ansökningar enligt kap. 6 i miljöbalken (SFS 1998:808) eller av forskare. Sådana observationer kan ge möjlighet till analys av om samråden fungerar som lagstiftaren avsåg. Vidare kan observationerna ge kunskap om i vilken utsträckning samråden påverkar bedömningen om en ansökan kan antas innebära betydande miljöpåverkan eller inte. Ett alternativ kan vara att göra en genomgång av samrådsredogörelser för att kunna analysera samråd.

9. Källförteckning

Tryckt material

En utvecklad översiktsplanering: regeringens proposition 2019/20:52. 2019. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition

Lindblom, U. och Rodéhn, J. 2008. "MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB:er för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006". Uppsala. MKBCentrum, Institutionen för stad och land, nr. 1/2008, Sveriges lantbruksuniversitet

Miljöbedömningar: regeringens proposition 2016/17:200. 2017. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition

Planeringssystem för transportinfrastruktur: regeringens proposition 2011/12:118. 2012. Stockholm. Riksdagens tryckeriexpedition

Otryckt material

Balanskommissionen. 2020. *Kommissionen.*
<https://balanskommissionen.se/kommissionen> (2021-05-03)

Boverket. 2014. *Granskningsutlåtande vid ett standardförfarande.*
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplane-processen/standardforfarande/granskningsutlatande/> (2021-05-19)

Boverket. 2015. *Granskning vid ett standardförfarande.*
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplane-processen/standardforfarande/granskning/> (2021-05-19)

Boverket. 2017. *Beslut om att anta en detaljplan.*
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplane-processen/standardforfarande/antagande/> (2021-05-21)

Boverket. 2020. *Anta översiktsplanen.*
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/anta/> (2021-05-21)

Boverket. 2020. *Granska översiktsplanen.*
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/stalla-ut/> (2021-05-19)

Boverket. 2020. *Nyhet 1 april 2020: Lagändring om PBL i översiktsplanering och detaljplan.* https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/andringar/1_april_2020/ (2021-05-21)

Boverket. 2020. *Samråda översiktsplanen.* <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/> (2021-05-21)

Ekonomistyrningsverket. (2020-12-22). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Naturvårdsverket.* www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21348 (2021-03-22)

Enkätundersökning – länsstyrelser (våren 2021)

Europeiska unionen. 2001. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*

Europeiska unionen. 2011. *Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet)*

Exempelbanken.se. 2016. *Välkommen till Exempelbanken.*

<http://exempelbanken.se/> (2021-05-06)

Kommunallag (SFS 1991:900) 1991. Stockholm. Finansdepartementet

Lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) 1995. Stockholm.

Infrastrukturdepartementet

Länsstyrelsen. 2021. "Statistik över samrådsärenden 2020 – arbetsmaterial"

Länsstyrelsen Norrbotten. u.å. *Miljöfarlig verksamhet*. <https://www.lansstyrelsen.se/norrbottn/miljo-och-vatten/miljofarlig-verksamhet.html> (2021-03-12)

Miljöbalk (SFS 1998:808) 1998. Stockholm. Miljödepartementet

Miljöbedömningsförordningen (SFS 2017:966) 2017. Stockholm. Miljödepartementet

Miljödepartementet 2020. *En modern och effektiv miljöprövning. Kommittédirektiv* (Dir. M2020:86). Stockholm

Miljö- och energidepartementet (2018-12-20) "Uppdrag att förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljöstillståndsprövningen. Regeringsbeslut.

(M2018/02949/Me)"

Miljö- och jordbruksutskottet (1999-04-28) "Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1988/99: MJU6 – Beslut, övergripande nationella miljö kvalitetsmiljö (MJU6)"

Miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251) 2013. Stockholm. Miljödepartementet

Miljösamverkan Sverige. u.å. *Miljösamverkan Sverige.*

<https://www.miljosamverkansverige.se/> (2021-06-07)

Naturvårdsverket. 2019. *Miljöeffekter*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/> (2021-05-20)

Naturvårdsverket. 2020. *Alternativ*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Alternativ/> (2021-05-20)

Naturvårdsverket. 2020. *Artskydd i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/Artskydd/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Avgränsning och avgränsningssamråd*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Avgransning-/> (2021-05-19)

Naturvårdsverket. 2020. *Befolkning och hälsa i miljöbedömningen*.

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Befolkning-och-halsa/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Biologisk mångfald i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Ekosystemtjänster i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Biologisk-mangfald/Ekosystemtjanster-i-miljobedomningar1/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Information och kungörelse av miljökonsekvensbeskrivning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Kungorelse/> (2021-05-19)

Naturvårdsverket. 2020. *Klimat i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Klimat/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Kulturmiljö, landskap och bebyggelse*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Kulturmiljolandskap-och-bebyggelse1/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Kumulativa effekter i miljöbedömningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Kumulativa-effekter/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Liten miljökonsekvensbeskrivning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Liten-MKB/> (2021-05-19)

Naturvårdsverket. 2020. *Nuläge och framskrivet läge*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Nulage-och-framskrivet-nulage/> (2021-05-21)

Naturvårdsverket. 2020. *Specifik miljöbedömning – miljöbedömning för verksamheter och åtgärder*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/> (2021-05-05)

Naturvårdsverket. 2020. *Strategisk miljöbedömning – miljöbedömning för planer och program*. <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/> (2021-05-05)

Naturvårdsverket. 2020. *Undersökning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Undersokning/> (2021-05-19)

Naturvårdsverket. 2020. *Uppföljning*. <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljobedomningar/Specifik-miljobedomning/Sektorslagstiftning1/> (2021-05-19)

Naturvårdsverket. 2021. *Förbereda för ansvar för en samlad statistik för miljötillståndsprövningen*. <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Redovisade-2021/Statistik-for-miljotillstandsprovningen/> (2021-06-02)

Naturvårdsverket. 2021. "Miljöbedömning i miljöbalken – Redovisning av ett regeringsuppdrag", ärendenummer NV-00202-21

Näringsdepartementet. 2018-12-20. *Uppdrag att bidra med uppgifter till en samlad statistik för miljötillståndsprövningen. Regeringsbeslut. (N2018/05852/FÖF).* Stockholm

Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) 2010. Stockholm, Finansdepartementet.

Trafikverket. 2014. *Planläggning av vägar och järnvägar Version 1.0.* Borlänge planläggning_vagar_jarnvagar_1_0_141014.pdf (trafikverket.se) (2021-05-24)

Trafikverket. 2019-08-21. *PM: Sambandet mellan infrastrukturlagarna och miljöbalken.* Ärendenummer TRV 2019/91649

Trafikverket. 2020. *Planlägningsprocessen.* <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planlaggningsprocessen/> (2021-05-04)

Väglag (SFS 1971:948) 1971. Stockholm. Infrastrukturdepartementet

10. Bilaga

10.1 E-postenkät till länsstyrelser

Hej!

Du får detta mejl i egenskap av att du av din länsstyrelse utsetts till kontaktperson för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om miljöbedömningar. Du kan läsa lite mer om regeringsuppdraget nedan. Frågorna i det här mejlet gäller de fetade styckena.

Miljöbedömningar i miljöbalken

Naturvårdsverket ska utvärdera de ändringar i miljöbalken avseende miljöbedömningar som infördes den 1 januari 2018. Naturvårdsverket ska undersöka hur myndigheter och verksamhetsutövare uppfattar och tillämpar det nya regelverket, särskilt regler avseende liten miljökonsekvensbeskrivning. Naturvårdsverket ska också redovisa hur myndigheterna har väglett kring det nya miljöbedömningsregelverket och **hur länsstyrelserna har verkat för att miljökonsekvensbeskrivningen får den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för tillståndsprövningen.** Uppdraget ska redovisas till regeringen (Miljödepartementet) senast den 15 juni 2021.

Vi vänder oss nu till länsstyrelserna med kortare frågor av enkätkaraktär som vi är tacksamma om ni besvarar direkt i detta mejl senast den **15 april**. Utöver detta har ett fåtal länsstyrelser kontaktats för längre intervjuer.

Vi kommer inte att använda personnamn i vår skrivelse till regeringen, men namn på den länsstyrelse som har svarat kan komma att förekomma.

Inledande frågor

1. Vänligen uppge din yrkestitel!
2. Kan du kort berätta hur ditt arbete är kopplat till miljöbedömningar?
3. Vilket år började du arbeta på länsstyrelsen med frågor kopplade till miljöbedömningar?

Frågor kopplade till ändringarna i miljöbalken gällande miljöbedömningar

År 2018 genomfördes ett antal ändringar i kap. 6 i miljöbalken rörande miljöbedömningar.

Frågor om undersökningssamråd och betydande miljöpåverkan

4. Ger miljöbalken tillräckligt med stöd för att du ska kunna bedöma om en ansökan för en verksamhet eller åtgärd skulle innebära betydande miljöpåverkan?

Vänligen sätt ett kryss efter det alternativ som passar bäst utifrån dina erfarenheter!

- Ja
- Nej
- Vet ej

5. Har lagändringarna inneburit någon glidning i hur du tolkar vad som är betydande miljöpåverkan i din handläggning av ärenden?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Frågor om MKB och liten MKB

En av lagstiftarens intentioner med lagändringarna var att göra en åtskillnad mellan en ansökan som innebär betydande miljöpåverkan respektive ej betydande miljöpåverkan.

6. Informerar din länsstyrelse verksamhetsutövare hur en liten MKB ska utformas?

- Ja
- Nej
- Vet ej

Hoppa över fråga 7 om du svarat 'nej' på fråga 6!

7. Är resultatet av er information att liten MKB blir mindre omfattande än en vanlig MKB?

- Ja
- Nej
- Vet ej

8. Har införandet av liten MKB inneburit minskad tidsåtgång för länsstyrelsens handläggning?

- Ja
- Nej
- Vet ej

9. Hur ser du på kraven för liten MKB?

- För höga
- Lagom
- För låga
- Vet ej

10. Hur tycker du att avgränsningssamrådet fungerar när det gäller utformningen av MKB i förhållande till hur processen såg ut innan lagändringarna 2018?

- Mer effektivt
- Mindre effektivt
- Ingen skillnad
- Vet ej

Fråga om verksamhetsutövarens ansökan

*Efter genomgången samrådsprocess och beslut om eventuell betydande miljö-
påverkan, skickar verksamhetsutövaren in en ansökan till länsstyrelsen.*

11. Upplever du att ni på länsstyrelsen gör skillnad i kraven som ställs på verksamhetsutövarens ansökan beroende på om den planerade verksamheten bedöms innebära stor miljöpåverkan eller inte?
- Ja
 - Nej
 - Vet ej

Avslutande frågor

12. Vad tycker du sammantaget om de lagändringar som infördes i miljöbalken 2018 och hur de har påverkat ditt arbete med miljöbedömningar?
- Lagändringarna har gjort reglerna tydligare
 - Lagändringarna har gjort reglerna otydligare
 - Lagändringarna har inte inneburit någon större skillnad
 - Vet ej

Kommentera dina svar om du vill!

Tack för dina svar!

Miljöbedömningar

En utvärdering av ändringar i miljöbalken

Den här rapporten är en utvärdering av de lagändringar som infördes i kap. 6 miljöbalken (SFS 1998:808) den 1 januari 2018. Rapporten utgör underlag till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget Miljöbedömningar i miljöbalken. Utvärderingen har fokus på specifika miljöbedömningar och då särskilt liten miljökonsekvensbeskrivning. Dessa miljöbedömningar rör verksamhetsutövares ansökningar för verksamheter och åtgärder. Även Trafikverkets arbete med specifika miljöbedömningar berörs i utvärderingen. Strategiska miljöbedömningar, som rör kommuners arbete med planer och program, med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning behandlas. Utvärderingen svarar på frågor om länsstyrelsens och andra centrala aktörers erfarenheter av lagändringarna.