

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 27 juni 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97). Kommittén har antagit namnet PBL-kommittén.

Statsrådet Lena Sommestad förordnade från den 28 juni 2002 f.d. landshövdingen numera generaldirektören i Finansdepartementet Lars Eric Ericsson att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades från den 13 september 2002 f.d. riksdagsledamoten Inga Berggren (m), pressekreteraren Joakim Bergström (fp), kommunalrådet Hans Ekström (s), riksdagsledamoten Annelie Enochson (kd), riksdagsledamoten Owe Hellberg (v), f.d. riksdagsledamoten Gudrun Lindvall (mp), f.d. riksdagsledamoten Åke Sandström (c) och riksdagsledamoten Lilian Virgin (s). Sedan Gudrun Lindvall begärt att få lämna kommittén förordnades planeringschefen Agneta Börjesson (mp) som ledamot från den 12 mars 2003.

Som sakkunnig förordnades expeditions- och rättschefen Fredrik Damgren fr.o.m. den 13 september 2002.

Följande experter deltar i den s.k. myndighetsexpertgruppen, länsrådet Per Arne Andreasson, länsarkitekten Eva Gyllensvärd, arkitekten Reigun Thune Hedström, förbundsjuristen Olof Moberg, divisionschefen Annika von Schéele och divisionschefen Ulf Troedson. I den s.k. interdepartementala expertgruppen ingår kanslirådet Elisabet Bodin, kanslirådet Nils Gunnar Forsberg, den rättssakkunniga Åsa Holmgren, den rättssakkunnige Jimmy Järvenpää, den rättssakkunniga Heléne Löwung, departementssekreteraren Karin Nordström, departementssekreteraren Hans Petersson, departementssekreteraren Leifh Stenholm, departementssekreteraren Erik Thornström och kanslirådet Mats Wiberg. Samtliga experter förordnades den 3 mars 2003.

Förbundsjuristen Germund Persson har haft ett särskilt förordnande som expert fr.o.m. den 14 februari 2003 t.o.m. den 30 maj 2003.

I sekretariatet ingår sekreteraren Micaela Schulman (fr.o.m. den 1 december 2002), arkitekten Kjell Sundström (fr.o.m. den 12 maj 2003, har inte deltagit i frågor som behandlas i detta betänkande) och som huvudsekreterare juristen Susanne Bagge (fr.o.m. den 6 november 2002). Kanslirådet Paula Nobis biträder sekretariatet (fr.o.m. den 17 januari 2003, har inte deltagit i frågor som behandlas i detta betänkande).

Vi får härmed överlämna vårt första delbetänkande Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70). Till delbetänkandet har fogats ett särskilt yttrande. Denna dag överlämnar vi också rapporten Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete. Vi fortsätter vårt arbete med inriktningen att ytterligare ett delbetänkande skall lämnas och att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

Stockholm i juni 2003

Lars Eric Ericsson

Inga Berggren
Agneta Börjesson
Annelie Enochson
Åke Sandström

Joakim Bergström
Hans Ekström
Owe Hellberg
Lilian Virgin

/Susanne Bagge
Micaela Schulman
Kjell Sundström

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Författningsförslag	15
1 PBL-kommitténs uppdrag	25
1.1 Plan- och bygglagen.....	25
1.2 Uppdraget.....	26
1.3 PBL-kommitténs organisation och arbetsformer.....	27
2 Uppdraget att lämna förslag till genomförande av SMB-direktivet	31
2.1 Arbetets genomförande.....	31
2.2 Avgränsning.....	31
2.3 Tidsaspekter.....	32
3 Genomförande av EG-direktiv	33
4 SMB-direktivet	37
4.1 Allmänt.....	37
4.2 Innehåll.....	38
4.3 Genomförande och rapportering.....	42

5	SMB-direktivets räckvidd.....	43
5.1	Planer och program	43
5.2	Myndighetsbegreppet	44
5.3	Betydande miljöpåverkan.....	46
6	SMB-direktivets förhållande till annan gemenskapslagstiftning och internationell rätt	49
6.1	MKB-direktivet	49
6.2	Art- och habitatdirektivet.....	52
6.3	Ramdirektivet för vatten.....	54
6.4	Protokollet om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang	55
7	Planer och program i svenska författningar	57
7.1	Jord- och skogsbruk.....	57
7.2	Fiske	58
7.3	Energi.....	58
7.4	Industri.....	58
7.5	Transporter	58
7.6	Avfallshantering	59
7.7	Vattenförvaltning	59
7.8	Telekommunikationer.....	59
7.9	Turism.....	60
7.10	Fysisk planering och markanvändning.....	60
7.11	Övriga planer och program.....	60

8	Reglering av miljöbedömningar i nationell lagstiftning....	63
8.1	Miljöbalken.....	63
8.2	Plan- och bygglagen.....	65
8.3	Trafiklagstiftningen	67
9	Genomförande av SMB-direktivet i svensk lagstiftning....	69
9.1	Målsättning och kravnivå.....	69
9.2	Olika vägar vid genomförandet.....	70
9.2.1	Miljöbalksalternativet.....	70
9.2.2	PBL-alternativet.....	74
9.2.3	Direktivets krav in i respektive författning som berörs.....	74
9.2.4	Fristående författning	75
9.3	Val av form för genomförande.....	76
9.4	Lagteknisk lösning	76
9.4.1	Begreppet miljökonsekvensbeskrivningar.....	77
9.4.2	Räckvidden.....	78
9.4.3	Plan, program och projekt	79
9.4.4	Övriga överväganden.....	80
10	Konsekvenser.....	81
11	Författningskommentar	83
11.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	83
11.2	Följd hänvisning i berörda författningar	86
11.3	Konsekvensändringar.....	86

Särskilt yttrande.....	87
-------------------------------	-----------

Bilagor

<i>bilaga 1</i>	Kommittédirektiv Dir. 2002:97.....	89
<i>bilaga 2</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.....	119

Förkortningar

Art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
bet.	Betänkande
BVL	Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
dir.	Direktiv
Esbokonventionen	Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbo den 25 februari 1991
EU	Europeiska unionen
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
MKB-direktivet	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, som ändrats genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	Proposition
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
rskr.	Riksdagsskrivelse
Romfördraget	Fördraget om upprättande av den Europeiska gemenskapen

SMB	Strategiska miljöbedömningar
SMB-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
Århuskonventionen	Konventionen om allmänhetens tillgång till miljöinformation och deltagande i beslutsfattande på miljöområdet samt rättslig prövning av miljöfrågor

Sammanfattning

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

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

För att träffas av kraven i SMB-direktivet skall det vara fråga om sådana planer och program, och ändringar av dem, som utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar eller andra författningar. Dessutom krävs att planerna eller programmen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

För att få en uppfattning om vilka författningar som innehåller begreppen plan och program och som ställer krav på att planen eller programmet skall upprättas har en inventering gjorts.

Inventeringen har visat att planer och program som uppfyller dessa kriterier bl.a. finns i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., väglagen (1971:948) och PBL.

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

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

Kommittén har övervägt olika alternativ att genomföra SMB-direktivets bestämmelser i svensk rätt. Två huvudlinjer har övervägts. Det ena har varit att komplettera redan befintlig författning på ett eller annat sätt. Den andra har varit att tillskapa en helt fristående författning. Kommittén har kommit fram till att den bästa lösningen, framför allt ur tillämparperspektiv, är att föra in huvudbestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Dessutom finns det likheter mellan bestämmelserna i SMB-direktivet och bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelserna avseende miljöbedömningar för planer och program skall enligt förslaget placeras efter de bestämmelser som idag reglerar miljökonsekvensbedömningar för verksamheter och åtgärder. Förslaget innebär att bestämmelserna som skall säkra ett införande av SMB-direktivet förs in genom nya stycken i 6 kap. 1 och 3 §§ miljöbalken där det anges i vilka fall bedömningarna krävs och syftet med bestämmelserna samt genom nya paragrafer, 11-17 §§ och 21 §.

När det gäller begrepp anser PBL-kommittén att befintliga begrepp bör användas så långt det är möjligt. Kommittén har funnit att det dokument som skall upprättas i samband med miljöprövningar enligt SMB-direktivet, kallat miljörapport, skall benämnas miljökonsekvensbeskrivning. De skäl som talar för detta är dels att begreppet miljörapport redan används i miljöbalken för en annan typ av dokument, dels för att det dokument som tas fram i samband med en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken kallas miljökonsekvensbeskrivning. Själva miljöbedömningen skall enligt förslaget kallas miljökonsekvensbedömning, bl.a. för att tydliggöra kopplingen till miljökonsekvensbedömningar för bedrivande av

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

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

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

6 kap. Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att rubrikerna närmast före 6 kap. 8, 9, och 10 §§ skall utgå,

dels att nuvarande 6 kap. 11-13 §§ skall betecknas 18-20 §§,

dels att 6 kap. 1, 3, och 4 §§ samt rubriken närmast före 6 kap. 4 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 5 § skall lyda ”Utökad samråd med miljökonsekvensbedömning i fråga om vissa verksamheter och åtgärder”,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 7 § skall lyda ”Miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder”,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 11 § skall sättas närmast före 6 kap. 18 §,

dels att det i balken skall införas åtta nya bestämmelser, 11-17 och 21 §§, samt närmast före 6 kap. 11, 12, 16 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap

1 §

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att anlägga, driva eller ändra verksamheter enligt 9, 11 eller 12 kap. eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av bestämmelser i dessa kapitel. En sådan beskrivning skall finnas även

vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. samt i en ansökan om tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå vid utarbetandet av planer och program när en myndighet eller en kommun gör en miljökonsekvensbedömning för planer eller program enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Regeringen får föreskriva att det skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i dispensärenden eller andra ärenden enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.

3 §

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljö.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning som berör en verksamhet som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor är också att identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten hos denna.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en plan eller ett program är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas.

Tidigt samråd och beslut om betydande miljöpåverkan i fråga om vissa verksamheter och åtgärder

4 §

Alla som avser att bedriva verksamhet eller vidta någon åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken skall tidigt samråda med länsstyrelsen. De skall även samråda med enskilda som kan antas bli särskilt berörda och göra det i god tid och i behövlig omfattning innan de gör en ansökan om tillstånd och upprättar den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 §. Före samrådet skall den som avser att bedriva verksamheten till länsstyrelsen och enskilda som särskilt berörs lämna uppgifter om den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan.

Vad som sägs i första stycket gäller också för ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 1 § *andra* stycket. Vad som sägs i första stycket gäller också för ärenden för vilka en miljökonsekvensbeskrivning krävs enligt 1 § *tredje* stycket.

Efter samrådet skall länsstyrelsen besluta om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte överklagas. Innan beslut fattas skall yttrande i frågan begäras in från tillsynsmyndigheten i de fall denna inte är länsstyrelsen.

Regeringen får föreskriva om vilka slags verksamheter och åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Miljökonsekvensbedömningar av planer och program

11 §

När en myndighet eller kommun utarbetar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall myndigheten eller kommunen göra en miljökonsekvensbedömning om planens eller programmets genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen får meddela föreskrifter om när en plan eller ett

program skall anses medföra betydande miljöpåverkan. Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka planer och program som kräver miljökonsekvensbedömning.

Miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program

12 §

Om en miljökonsekvensbedömning krävs enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. I beskrivningen skall finnas en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program. Beskrivningen skall vidare innehålla en redogörelse för

1. de väsentliga förhållandena i tillståndet hos miljön och dess sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs,

2. de kännetecknande miljöförhållandena i områden som kan antas komma att påverkas betydligt om planen eller programmet genomförs,

3. alla befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, däribland i synnerhet sådana som berör ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2,

4. de mål för skydd av miljön som uppställts på internationell nivå och på gemenskaps- eller nationell nivå och som är rele-

vanta för planen eller programmet samt det sätt på vilket målen och andra miljöhänsyn har beaktats under utarbetandet av planen eller programmet,

5. den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma vid planens eller programmets genomförande med avseende på biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv, inbegripet arkitektoniskt och arkeologiskt arv, och landskap samt det inbördes förhållandet mellan dessa faktorer,

6. de åtgärder som planeras för att förhindra, minska och så långt som möjligt uppväga varje betydande negativ miljöpåverkan som följer av att planen eller programmet genomförs,

7. rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd inklusive en sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som behandlats och av hur bedömningen gjorts och vilka problem som påträffats,

8. de åtgärder som planeras för uppföljning, och

9. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-8.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla den information som är rimlig med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, samt planens eller

programmets innehåll och detaljeringsgrad. Vid upprättandet av beskrivningen skall hänsyn också tas till var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger.

Innan en myndighet eller en kommun bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för de uppgifter som skall ingå i miljökonsekvensbeskrivningen, skall myndigheten eller kommunen samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet. För planer och program på nationell nivå skall samråd i stället ske med Naturvårdsverket.

13 §

När en miljökonsekvensbeskrivning upprättats för en plan eller ett program skall en myndighet eller kommun göra beskrivningen, tillsammans med förslaget till planen eller programmet, tillgänglig för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten och andra intresserade. Dessa skall ges skälig tid att yttra sig och i så god tid att synpunkterna kan beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

Regeringen får meddela närmare bestämmelser om hur samråd enligt första stycket skall ske.

14 §

När en miljökonsekvensbeskrivning upprättas för en plan eller ett program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land skall beskrivningen, tillsammans med förslaget till planen eller programmet, sändas till den berörda staten. Detta skall göras i så god tid att, om den berörda staten begär det, samråd kan ske med den staten innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering. Samrådet skall avse den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och de åtgärder som planeras för att minska eller eliminera sådana effekter.

15 §

Den miljökonsekvensbeskrivning som upprättats enligt 12 § samt synpunkter från samråd enligt 13 och 14 §§ skall beaktas när planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

Uppföljning av miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program

16 §

Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning som avses i

12 § skall efter att planen eller programmet antagits skaffa sig kunskap om den miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande faktiskt medför. Detta skall göras så att kunskap om sådan negativ påverkan som tidigare inte identifierats kan läggas till grund för beslut om lämpliga avhjälpande åtgärder.

Information om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program

17 §

När en plan eller ett program som avses i 11 § har beslutats skall den som upprättat miljökonsekvensbeskrivningen i en särskild sammanställning redovisa

1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,

2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd enligt 13 och 14 §§ har beaktats,

3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för alternativ som varit föremål för överväganden, och

4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning enligt 16 §.

Sammanställningen skall, tillsammans med planen eller programmet, göras tillgänglig för dem med vilka samråd skett enligt 13 och 14 §§. Dessa skall informeras om att planen eller programmet har antagits.

21 §

De myndigheter och kommuner som tillämpar bestämmelser i detta kapitel skall sträva efter att samordna information och material för att undvika att miljökonsekvensbeskrivningar görs mer än en gång.

-
1. Denna lag träder i kraft den 21 juli 2004.
 2. Bestämmelserna i 11-17 och 21 §§ skall tillämpas på
 - de planer och program som formellt börjar förberedas från och med den 21 juli 2004 samt
 - de planer och program vilka formellt började förberedas före den 21 juli 2004 och som antas eller läggs till grund för reglering efter den 21 juli 2006 (för det fall regeringen inte i varje enskilt fall beslutar att detta inte är genomförbart och informerar allmänheten därom).

1.1 Följd hänvisning i berörda författningar

x § I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program.

1.2 Konsekvensändringar

I de författningar som i dag gör en hänvisning till befintliga 6 kap. 10 – 13 §§ behöver paragrafnummer ändras i enlighet med kommitténs förslag.

1 PBL-kommitténs uppdrag

1.1 Plan- och bygglagen

I år är det 16 år sedan plan- och bygglagen (1987:10, PBL) trädde i kraft. Lagen var resultatet av ett omfattande utredningsarbete som ursprungligen grundades på direktiv som hade meddelats år 1968. Syftena med den nya plan- och bygglagen var bl.a. att samordna bestämmelserna om utnyttjande av mark och vatten i en lag och att modernisera plansystemen. Genom PBL fördes nya planformer in och de olika plannivåerna tydliggjordes. En tanke var också att planernas betydelse vid andra typer av beslut skulle förstärkas.

En annan nyhet var att kommunerna fick större ansvar för beslut om utnyttjande av mark och vatten samt bebyggelseutveckling. Planer blev gällande genom själva det kommunala beslutet att anta planen i stället för som tidigare genom att beslutet fastställdes av en statlig myndighet, länsstyrelsen. Länsstyrelsen fick rollen att företräda och samordna statens intressen bl.a. genom att få en tydlig samrådsroll och en möjlighet att upphäva planer i vissa specifika fall. Jämfört med tidigare regleringar förstärktes det medborgerliga inflytandet genom att fler grupper fick möjlighet till insyn och inflytande.

Sedan lagen trädde i kraft har flera förändringar genomförts. Några av de förändringar som haft en relativt stor betydelse är följande.

Genom medlemskapet i EES kom direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (85/337/EEG), det s.k. MKB-direktivet, att gälla i Sverige. Det ledde till att särskilda bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar fördes in i PBL år 1993.

En annan förändring skedde den 1 juli 1995 då ett nytt system för tillsyn och kontroll infördes. Genom ändringarna betonades det

ansvar som byggherren har gentemot det allmänna för att de tekniska egenskapskraven uppfylls.

År 1996 ökade kraven på miljöhänsyn i samband med beslut om mark- och vattenanvändning, bl.a. genom ändringar i 2 kap. 2 § PBL som innebar att krav på miljöhänsyn infördes i samband med planläggning och genom att konsekvensanalyser skall genomföras i samband med översiktsplanering.

Införandet av miljöbalken år 1999 medförde att kopplingen till miljölagstiftningen blev tydlig. Den särskilda naturresurslagen som PBL tidigare varit kopplad till upphävdes och bestämmelser om hushållning med mark- och vatten fördes in i 3 och 4 kap. miljöbalken till vilka PBL hänvisar. Samtidigt behandlades frågan om miljökonsekvensbeskrivningarna enligt PBL och miljöbalken.

Även om det således skett flera förändringar sedan lagen trätt i kraft finns det nu anledning att göra en samlad översyn, bl.a. på grund av förändringar i samhället och med anledning av de effekter som lagstiftningen fått, bl.a. de som kunnat konstateras efter vissa av de genomförda ändringarna, t.ex. avseende kontrollsystemet.

1.2 Uppdraget

Regeringen har gett PBL-kommittén i uppdrag att göra en samlad översyn av PBL. I uppdraget anges bl.a. följande. Förslag som kommittén lämnar skall tillgodose krav på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i PBL och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén skall också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering,
- detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktioner.

Av regeringens uppdrag framgår att PBL-kommittén skall ha tre övergripande mål för sitt arbete. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Översynen skall inbegripa uppgiften att sammanställa och strukturera och vid behov komplettera de förslag till ändringar i PBL som tidigare har framförts och där något slutligt ställningstagande ännu inte har skett. Det står kommittén fritt att ta upp alla delar av plan- och bygglagstiftningen.

Utredningsdirektiven i dess helhet återfinns i bilaga 1.

1.3 PBL-kommitténs organisation och arbetsformer

PBL-kommitténs arbetsuppgifter är omfattande och berör många. Kommitténs ambition är att verka för lyhördhet och öppenhet i arbetet. Hittills har kommitténs arbete organiserats på följande sätt.

Kommittémöten hålls regelbundet. Två fasta expertgrupper har knutits till arbetet. Den ena gruppen, som kallas den interdepartementala expertgruppen består av företrädare för åtta berörda departement. Den andra gruppen, den s.k. myndighetsexpertgruppen, består av företrädare för den lokala, regionala och nationella nivån och har företrädare för Svenska Kommunförbundet, länsstyrelserna och Boverket.

Härutöver har det hittills skapats två referensgrupper med berörda myndigheter och branschorganisationer. Den ena referensgruppen har kopplats till arbetet med frågorna som rör den s.k. planeringsprocessen och den andra har kopplats till den s.k. byggprocessen.

Vid sidan om möten med de ovannämnda grupperna kommer det att anordnas särskilda seminarier och hearings. Redan har det hållits seminarier rörande t.ex. översiktlig planering i kommuner med större städer och i små kommuner.

Samråd med Miljöbalkskommittén är viktigt. I kommittédirektiven pekar man särskilt på det behovet.

Mer information om organisationen och arbetsformerna och fortlöpande information som rör det pågående arbetet inom kommittén finns på hemsidan med adressen www.sou.gov.se/pbl.

Kommitténs arbete har hittills framför allt fokuserats på två EG-direktiv, dvs. direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (2001/42/EG, bilaga 2) och direktivet om främjande av el från förnybara energikällor på den inre marknaden för el (2001/77/EG). De uppdrag som lämnats till PBL-kommittén rörande de båda direktiven är mycket olika. När det gäller direktivet om planers och programs miljöpåverkan har kommittén fått i uppdrag att lämna förslag till införlivandet av direktivet i svensk lagstiftning. När det gäller direktivet som rör främjande av ökad produktion av el från förnybara energikällor innebär uppdraget att göra en kartläggning om det finns några lagstiftningshinder och andra hinder i PBL eller som rör gränssnittet mellan PBL och annan lagstiftning, i första hand miljöbalken. Till uppdraget rörande el från förnybara energikällor hör också att föreslå hur man kan arbeta vidare med identifierade hinder. Eftersom de båda uppdragen är olika till sin karaktär har kommittén valt att redovisa utvärderingen i en särskild rapport som kallas Främjande av el från förnybara energikällor. Rapporten ges in till regeringen samtidigt som detta delbetänkande. I detta betänkande redovisas därför endast förslaget till genomförande av direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Direktivet rörande bedömningar av vissa planers och programs miljöpåverkan har olika förkortningar, ibland kallas det SEA-direktivet och andra gånger SMB-direktivet. De miljöbedömningar som skall göras enligt direktivet kallas i vissa sammanhang strategiska miljöbedömningar (SMB) och kommittén har valt att i fortsättningen kalla direktivet SMB-direktivet.

I övrigt fortsätter kommittén att arbeta i enlighet med kommittédirektiven och arbetet följer i stort den till regeringen inlämnade arbetsplanen. Det innebär att kommittén planerar att senare redovisa förslag till åtgärder som kan vidtas för att effektivisera beslutsprocessen, inkl. instansordningen för överklagande samt möjligheterna att överklaga. Kommittén planerar att arbetet skall kunna avslutas senast den 31 december 2004.

2 Uppdraget att lämna förslag till genomförande av SMB-direktivet

2.1 Arbetets genomförande

I samband med arbetet med att ta fram förslag till genomförande av SMB-direktivet har samråd skett med Miljöbalkskommittén. En informell arbetsgrupp inom Regeringskansliet har i ett tidigt skede bistått med information om olika planer och program. Nära diskussioner har förts med Miljödepartementet. Kontakter har tagits med den referensgrupp som tillskapades vid SMB-direktivets framtagna bestående av företrädare för forskarvärlden, Naturvårdsverket, Boverket, Banverket, Vägverket, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, Nordregio och Svenska Kommunförbundet. Avstämning och diskussioner har förts med den interdepartementala expertgrupp och den myndighetsexpertgrupp som har knutits till PBL-kommittén.

2.2 Avgränsning

PBL-kommittén har sammantaget ett brett uppdrag, där frågan om genomförandet av SMB-direktivet ingår som en del. I kommitténs övriga uppdrag ingår bl.a. att överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan PBL och miljöbalken m.fl. lagar – detta naturligen utifrån plan- och bygglagens perspektiv. Uppdraget i denna del inrymmer många olika aspekter och löper tidsmässigt längre än frågan om genomförande av SMB-direktivet. Kommittén kommer att i ett senare skede och i sammanhållen form lämna förslag i frågor som rör samordning mellan olika lagar.

Miljöbalkskommittén har enligt dir. 1999:109, senast kompletterade genom dir. 2003:61, generellt uppdraget att

utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag på nödvändiga reformer. Här ingår bl.a. frågan om miljökonsekvensbeskrivningar, förfarandet och erfarenheter när det gäller frågan om hur regelverket fungerar samt kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningarna. Miljöbalkskommitténs uppdrag i denna del skall redovisas senast den 31 december 2003.

I PBL-kommitténs uppdrag ingår att samråda med berörda kommittéer och utredningar. Frågor som har aktualiserats i detta sammanhang, bl.a. rörande förändringar av bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter som har stark anknytning i eller till PBL, kommer med hänsyn till slutdatum för PBL-kommitténs samt för Miljöbalkskommitténs uppdrag därför att hanteras i ett senare skede.

2.3 Tidsaspekter

PBL-kommitténs uppdrag i nu aktuell del skall redovisas den 30 juni 2003. SMB-direktivet innehåller EG-rättsliga regler av komplex natur och kommittén har med den tid som stått till buds gjort sitt yttersta för att lägga fram förslag som uppfyller de krav som direktivet ställer.

Ytterligare diskussioner med representanter för olika myndigheter, framför allt tänkta tillämpare av föreslagna bestämmelser, hade varit värdefullt och önskvärt att företa. Detta har dock inte varit möjligt med hänsyn till tidsramen. I samband med remissförfarande kan dock förslagen analyseras ytterligare.

Med hänsyn till ovan nämnda vidare uppdrag som både PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén har, kan det finnas anledning att i senare betänkande återkomma även i de delar miljöbalkens och plan- och bygglagens olika bestämmelser påverkas av nu lagda förslag.

3 Genomförande av EG-direktiv

Som medlem i Europeiska unionen, EU, är Sverige som stat bunden av bestämmelserna i bl.a. fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen (Romfördraget). Av artikel 249 i fördraget framgår att ett direktiv är bindande för medlemsstaten med avseende på det resultat som skall uppnås, men att det överläts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Varje medlemsstat är skyldig att se till att direktivet genomförs i den nationella lagstiftningen. Utöver detta slås i fördragets artikel 10 fast en allmän skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att förpliktelserna enligt fördraget och rättsakterna fullgörs. Medlemsstaten skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

I Romfördraget uttalas (indirekt) att EG-direktiv till skillnad från EG-förordningar inte är direkt tillämpliga. EG-domstolen har i avgöranden slagit fast att det kan finnas bestämmelser i ett direktiv som under vissa förutsättningar är direkt tillämpliga. I princip måste dock ett direktiv genomföras i nationell lagstiftning. Det skall i detta sammanhang även nämnas att bestämmelserna i ett direktiv kan ha direkt effekt. Det gäller om bestämmelsen är ovillkorlig och tillräckligt tydlig till sitt innehåll. Om så är fallet kan bestämmelsen åberopas av enskilda inför nationella domstolar även om bestämmelsen inte har genomförts på ett korrekt sätt i nationell lagstiftning. De nationella myndigheterna skall, när det konstateras att en EG-bestämmelse har direkt effekt och är oförenlig med en nationell bestämmelse, inte tillämpa den nationella bestämmelsen.

Beskrivningen av EG-rättens innehåll och innebörd börjar i själva fördraget och i respektive rättsakt, men för att förstå dessa är det nödvändigt att även se till EG-domstolens praxis. EG-domstolen har bl.a. i mål C361/88 slagit fast att det kan vara tillräckligt att för ett korrekt genomförande av ett direktivs

bestämmelser hänvisa till ett allmänt rättsligt sammanhang. Av domen framgår att direktiv får omformas i den nationella lagstiftningen. Det finns inget krav på att direktivtexten skall överföras ordagrant och oförändrad. Däremot skall en legalitetsprincip tillämpas vid genomförandet i den mening att direktivets regler skall återspeglas i författningstext, åtminstone om reglerna fastställer skyldigheter eller grundar rättigheter för enskilda. Detta för att enskilda som berörs fullt ut skall kunna förvissa sig därom. Det är inte tillräckligt att direktivet följs i administrativ praxis. Uttalanden i förarbeten till lagstiftning är inte heller tillräckliga för att direktivbestämmelser skall anses genomförda (enligt prop. 1997/98:45, Miljöbalk, Del 1, s. 198).

Miljöbalkskommittén har i betänkandet Bestämmelser om miljö kvalitet – Ramdirektivet för vatten, SOU 2002:107 s. 51, redogjort för att EG-domstolen i ett antal fall slagit fast att medlemsstaterna inte har genomfört direktiv på miljöområdet på ett korrekt sätt. Denna rättspraxis utgör en betydelsefull källa vid genomförandet av nya EG-direktiv. Den legalistiska hållning som EG-domstolen har intagit innebär i många fall att krav ställs på att ett direktiv överförs till bindande regler i den nationella rättsordningen på ett sätt som tillgodoser grundläggande krav på tydlighet och rättssäkerhet. Genomförandet skall säkerställa en heltäckande och fullständig överföring av direktivets bestämmelser. Vidare dras följande slutsats (a.a. s. 64). EG:s sektorsinriktade miljöregler och bristen på enhetliga termer och begrepp i direktiven ställer betydande krav på medlemsstaterna vid genomförandet av EG-regler. Den nationella lagstiftningen måste medge ett visst mått av flexibilitet för att kunna möta dessa krav. Samtidigt bör det vara möjligt att behålla vissa grundläggande egenskaper i den nationella miljölagstiftningen.

Att ställa upp allmänna principer för vilka bestämmelser i ett direktiv som vid genomförandet skall eller bör återspeglas ordagrant i nationell lagstiftning låter sig således svårigen göras. Varje artikel i varje direktiv måste analyseras och jämföras med befintlig svensk författning. I Sverige har vi att utgå från den svenska textversionen av respektive direktiv vid en sådan analys. Vid tveksamheter kan jämförelser göras med andra språkversioner, men det skall hållas i minne att den svenska versionen är lika giltig som övriga.

EG-kommissionen har som en av sina viktigaste uppgifter att kontrollera att medlemsstaterna genomför och tillämpar EG-rättens bestämmelser på ett korrekt sätt. Kommissionens främsta kontrollinstrument för att utöva denna kontrollfunktion är det s.k. överträdelseförfarandet enligt artikel 226 i Romfördraget. Förfarandet kan ytterst leda till att kommissionen väljer att väcka talan mot en medlemsstat i EG-domstolen. Överträdelser av EG-rätten kan innebära skadeståndsansvar för den medlemsstat som brutit mot EG-rätten.

4 SMB-direktivet

4.1 Allmänt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, SMB-direktivet, är ett s.k. minimidirektiv.

I förordet till direktivet anges bl.a. att enligt artikel 174 i Romfördraget skall gemenskapens miljöpolitik bidra bl.a. till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa och till att utnyttja naturresurser varsamt och rationellt samt bygga på försiktighetsprincipen. Enligt artikel 6 i fördraget skall miljöskyddskraven integreras i utformningen av gemenskapens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling. Miljöbedömningar uppges vara viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program, som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i medlemsstaterna, eftersom det därigenom säkerställs att sådan påverkan till följd av genomförandet av sådana planer och program beaktas när de förbereds och innan de antas. Vidare anges bl.a. att det krävs åtgärder på gemenskapsnivå för att fastställa en ram med minimikrav för miljöbedömningar, vari anges de övergripande principerna för miljöbedömningssystemet och som med beaktande av subsidiaritetsprincipen överlåter detaljerna åt medlemsstaterna. Gemenskapens åtgärder bör inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragets mål i fråga om miljön.

4.2 Innehåll

I artikel 1 i SMB-direktivet anges att syftet med direktivet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program. Detta för att främja en hållbar utveckling genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med direktivet för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Artikel 2 innehåller definitioner av begreppen planer och program, miljöbedömning, miljörapport och allmänheten. Planer och program i direktivets mening är de planer och program, inklusive de som samfinansierats av Europeiska gemenskapen samt ändringar av dem, som utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande, och som krävs i lagar och andra författningar. Miljöbedömning innebär utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt information om beslutet i enlighet med artiklarna 4-9 i direktivet. En miljörapport är den del av plan- och programdokumentationen som innehåller de uppgifter som krävs i artikel 5 och i direktivets bilaga 1. Allmänheten innebär en eller flera fysiska eller juridiska personer och – i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis – deras sammanslutningar, organisationer eller grupper.

Artikel 3 anger räckvidden för direktivets krav, dvs. när miljöbedömningar skall göras. Miljöbedömningar skall utföras för alla planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG eller som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG. Ovan nämnda planer och program, i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i sådana planer och program, kräver en miljöbedömning bara om medlemsstaten finner att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Medlemsstaterna skall avgöra om andra

planer och program än de som tidigare nämnts, och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt, kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande finns i direktivets bilaga II. För en djupare redogörelse av artikelns innehåll, se vidare under avsnitt 5 om direktivets räckvidd.

Miljöbedömningen skall utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsärende (artikel 4). Kraven i direktivet skall antingen integreras i medlemsstaternas befintliga förfaranden för antagande av planer och program eller införas i förfaranden som har inrättats för att följa direktivet. Om planer och program ingår i ett hierarkiskt system skall medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger, ta hänsyn till att bedömningen i enlighet med direktivet kommer att utföras på olika nivåer i systemet.

Om en miljöbedömning krävs skall det utarbetas en miljörapport där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra redovisas och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas (artikel 5). De uppgifter som skall lämnas för ändamålet anges i bilaga I till direktivet. Den miljörapport som utarbetas skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger. Relevanta uppgifter som är tillgängliga om planernas och programmets miljöpåverkan och som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan gemenskapslagstiftning kan användas för att tillhandahålla de uppgifter som avses i direktivets bilaga I. Samråd skall äga rum med vissa myndigheter när beslut fattas om omfattningen av och nivån på detaljeringsgraden för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten.

Utkastet till plan eller program och den miljörapport som utarbetats skall göras tillgänglig för vissa myndigheter och för allmänheten. Myndigheterna och allmänheten skall ges möjlighet att på ett tidigt stadium och inom rimlig tid yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande (artikel 6). Medlemsstaterna skall utse de myndigheter

med vilka samråd skall äga rum och som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planer och program. Medlemsstaterna skall definiera allmänheten och därvid inbegripa den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet enligt detta direktiv, inbegripet relevanta icke-statliga organisationer, t.ex. sådana som främjar miljöskydd och andra berörda organisationer. De närmare bestämmelserna om information till och samråd med myndigheterna och allmänheten beslutas av medlemsstaterna.

Om en medlemsstat anser att genomförandet av en plan eller ett program, som utarbetas för dess territorium, kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annan medlemsstat eller om en medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt begär det, skall den medlemsstat på vars territorium planen eller programmet utarbetas översända en kopia av utkastet till plan eller program och miljörapporten till den andra medlemsstaten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande (artikel 7). Om en medlemsstat får en kopia av ett utkast till plan eller program och en miljörapport skall den meddela den andra medlemsstaten om den önskar samråda innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande, och om detta är fallet skall den berörda medlemsstaten inleda samråd om den gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och om de planerade åtgärderna för att minska eller eliminera sådana effekter. Om sådana samråd äger rum skall de berörda medlemsstaterna komma överens om de närmare arrangemangen för att säkerställa att utsedda myndigheter och allmänhet i den medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt informeras och ges möjlighet att yttra sig inom en rimlig tidsram. Om det krävs av medlemsstater enligt direktivet att de skall samråda, skall de i början av ett sådant samråd enas om en rimlig tidsram för hur länge samrådet skall pågå.

Den miljörapport som utarbetats, yttrandena och resultaten av alla gränsöverskridande samråd skall beaktas under utarbetandet och innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande (artikel 8).

När en plan eller ett program antas skall medlemsstaterna se till att de utsedda myndigheterna, allmänheten och alla medlemsstater med vilka samråd har ägt rum informeras och att de som har

informerats på detta sätt får tillgång till planen eller programmet såsom de antagits, ett utlåtande med en sammanfattning av hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet och hur miljörapporten, yttrandena och resultaten av samråd har beaktats och skälen till att den plan eller det program som antagits valts mot bakgrund av andra rimliga alternativ som diskuterats, och de åtgärder som fastställts beträffande övervakning (artikel 9). De närmare bestämmelserna om den information som avses skall beslutas av medlemsstaterna.

Medlemsstaterna skall övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till för att, bland annat, i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder (artikel 10). För att uppfylla kraven får befintliga övervakningsmekanismer användas, när så är lämpligt, i syfte att undvika dubblerad övervakning.

Miljöbedömningar som utförs enligt SMB-direktivet påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337/EEG eller kraven i annan gemenskapslagstiftning (artikel 11). För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av SMB-direktivet och annan gemenskapslagstiftning kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger. För planer och program som samfinansieras av Europeiska gemenskapen skall miljöbedömningen enligt SMB-direktivet utföras i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna i relevant gemenskapslagstiftning.

Medlemsstaterna och kommissionen skall utbyta information om sina erfarenheter av tillämpningen av SMB-direktivet. Medlemsstaterna skall säkerställa att miljörapporterna är av tillfredsställande kvalitet för att uppfylla kraven i direktivet och de skall underrätta kommissionen om alla åtgärder som de vidtar beträffande dessa rapporters kvalitet (artikel 12). Före den 21 juli 2006 skall kommissionen överlämna en första rapport om direktivets tillämpning och verkan till Europaparlamentet och rådet. För att ytterligare integrera miljöskyddskraven i enlighet med artikel 6 i Romfördraget och med beaktande av de erfarenheter som vinnas vid tillämpningen av SMB-direktivet i medlemsstaterna skall en sådan rapport om det är lämpligt åtföljas av förslag till ändringar av direktivet. Kommissionen kommer särskilt att

överväga om direktivet skall omfatta andra områden eller sektorer och andra slags planer och program. Därefter skall en ny utvärderingsrapport läggas fram vart sjunde år.

4.3 Genomförande och rapportering

Av SMB-direktivets artikel 13 framgår att medlemsstaterna före den 21 juli 2004 skall anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Medlemsstaterna skall genast underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits.

Skyldigheten att genomföra miljöbedömningar enligt SMB-direktivets krav skall endast gälla de planer och program som formellt började förberedas först efter den 21 juli 2004. Planer och program vilka formellt började förberedas före den dagen och som antagits eller överlämnas till lagstiftningsförfarande mer än 24 månader därefter skall omfattas av skyldigheten om inte medlemsstaten i varje enskilt fall beslutar att detta inte är genomförbart och informerar allmänheten om detsamma.

Före den 21 juli 2004 skall medlemsstaterna, utöver vad som tidigare nämnts, lämna kommissionen separat information om de olika slags planer eller program enligt direktivets räckvidd, som kommer att bli föremål för en miljöbedömning i enlighet med direktivet. Kommissionen skall göra denna information tillgänglig för medlemsstaterna. Informationen skall uppdateras regelbundet.

5 SMB-direktivets räckvidd

För att kunna ge ett avvägt förslag på genomförande av direktivet i svensk författning är det nödvändigt att få grepp om räckvidden av direktivets krav, dvs. vilka planer och program som kan omfattas. I syfte att fastställa det måste artiklarna 2 och 3 studeras och analyseras i ett sammanhang.

5.1 Planer och program

Av artikel 2 framgår att för att träffas av kraven som uppställs i direktivet skall det vara fråga om sådana planer och program, och ändringar av dem, som utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar och andra författningar.

Därtill följer av artikel 3 att det skall vara fråga om planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. En miljöbedömning skall utföras för alla planer och program (a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG eller (b) som med tanke på att de kan antas påverka områden som kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG. Vidare anges i artikel 3 att nu nämnda planer och program, i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i nämnda planer och program, skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vidare följer att medlemsstaten skall avgöra om andra planer och program i vilka

ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap samt finansiella planer, budgetplaner eller budgetprogram skall enligt artikeln inte omfattas av direktivets krav. Direktivet gäller inte heller planer och program som samfinansierats enligt de löpande respektive programperioderna för rådets förordning (EG) 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna och rådets förordning (EG) 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 26.6.1999, s. 80).

Sammanfattningsvis kan konstateras att vissa generella karakteristika utkristalliseras i direktivtexten. För det första skall det vara fråga om planer och program utarbetade eller antagna av en myndighet, vilket föranleder ett närmare studium av myndighetsbegreppet (se avsnitt 5.2). För det andra uppställs ett författningskrav, vilket innebär att för det fall det i en författning finns en valmöjlighet att inte utarbeta eller anta en plan eller ett program träffas en sådan inte av direktivets minimibestämmelser. För det tredje ställs krav på att planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vad det innebär ger direktivet medlemsstaterna vägledning i att avgöra (se vidare avsnitt 5.3).

5.2 Myndighetsbegreppet

I SMB-direktivet anges ingen definition av begreppet myndighet. Någon allmän definition av detsamma står heller inte att finna inom EG-rätten generellt, t.ex. i Romfördraget. EG-domstolen synes inte heller i sina avgöranden ha gett sig in i en allmän definition av myndighetsbegreppet. Ett sådant begrepp torde snarast behöva bestämmas närmare till sin innebörd efter det sammanhang där det förekommer. Att se till hur myndighetsbegreppet hanteras nationellt kan också vara vägledande.

I förvaltningslagen (1986:223) används begreppet förvaltningsmyndighet. I förarbetena till lagen (prop. 1985/86:80 s. 57) har uttryckligen slagits fast att begreppet i lagen har samma betydelse som i regeringsformen. I Hellner/Malmqvists kommentar till nya förvaltningslagen, s. 39 f konstateras följande. I regeringsformen

skiljs mellan två typer av offentliga organ. Den ena är de s.k. beslutande församlingarna (riksdagen, kommunfullmäktige, m.fl.). Den andra är myndigheterna. Dessa utgörs av regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Regeringsformens termer myndighet och förvaltningsmyndighet är organisatoriska termer (prop. 1973:90 s. 232, 396). Myndigheter kan enligt regeringsformen vara statliga eller kommunala. Det kan också finnas myndigheter som varken är statliga eller kommunala utan är ett mellanting (prop. 1973:90 s. 395). Vissa förvaltningsmyndigheter nämns i regeringsformen (se t.ex. 11 kap. 6 §), men omnämmandet syftar inte till att ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen. Till myndigheterna räknar regeringsformen inte organ som är organiserade i privaträttsliga former, t.ex. statliga aktiebolag och kommunala bostadsstiftelser. Även om ett sådant organ har anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter eller till och med myndighetsutövning enligt 11 kap. 6 § regeringsformen, är det inte en myndighet i dess mening. Man kan alltså konstatera att regeringsformen delar in andra offentliga organ än de beslutande statliga och kommunala församlingarna i två kategorier – myndigheter och förvaltningsrättsliga subjekt av annat slag – samt att det vid sidan av regeringen och domstolarna inte finns andra myndigheter än förvaltningsmyndigheter. Regeringsformens myndighetsbegrepp tar således sikte på organisatoriska förhållanden snarare än funktionella samband. Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger någon närmare ledning när man skall bedöma om ett organ utgör en myndighet eller ett enskilt rättssubjekt. I a.a. s. 40 erinras dock om att lagstiftaren i senare sammanhang gjort vissa uttalanden om tolkningen av regeringsformens myndighetsbegrepp och om hur det förhåller sig till myndighetsbegreppet i tryckfrihetsförordningen, TF, och sekretesslagstiftningen. Den slutsats som dras (a.a. s. 41) är att myndighetsbegreppet i förvaltningslagen har samma betydelse som det har kommit att tilläggas i regeringsformen. Det överensstämmer också med TF:s och sekretesslagens myndighetsbegrepp med den enda skillnaden att regeringen och domstolarna inte hör till förvaltningsmyndigheternas krets. Det konstateras (a.a. s. 42) att när man avgör om ett organ skall anses vara en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening är framförallt tillhörigheten till den offentlighetsrättsliga statliga eller kommunala organisationen av vikt. Gränsen mot andra organ med offentliga förvaltningsuppgifter kan ibland vara svår att dra. Exempel på frågor man i tveksamma fall har

anledning att ställa är: vem har inrättat organet och hur har det skett, grundas verksamheten på lag eller annan författning, vem utser organets styrelse eller dylikt, hur finansieras verksamheten, vilken bindning finns till regeringen och andra myndigheter.

Vid avgöranden i Högsta domstolen och Regeringsrätten har inte heller slagits fast någon generell definition av begreppet myndighet utan även här studeras i vilket sammanhang det förekommer och hur organet fungerat avseende en viss aktuell uppgift.

5.3 Betydande miljöpåverkan

I artikel 3 p 5-7 beskrivs mera utförligt hur betydande miljöpåverkan skall bedömas. Det slås fast att medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som tidigare angivits kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i direktivets bilaga II för att säkerställa att planer och program, som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, omfattas av direktivet.

I bilaga II listas kriterier av två slag, dels särdragen i planer och program, dels särdragen när det gäller påverkan och i fråga om det område som kan antas komma att påverkas. När det gäller särdragen i planer och program skall särskild hänsyn tas till i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser; i vilken utsträckning planen eller programmet påverkar andra planer eller program, inklusive sådana som ingår i ett hierarkiskt system; planens eller programmets betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling; miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet; planens eller programmets betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning (t.ex. planer och program som har samband med avfallshantering eller skydd av vatten). Vidare när det gäller särdragen i fråga om påverkan och avseende det område som kan antas komma att påverkas skall hänsyn särskilt tas till sannolikhet, varaktighet och frekvens av påverkan och möjligheten

att avhjälpa den; påverkans ackumulerade art; påverkans gränsöverskridande art; riskerna för människors hälsa eller för miljön (t.ex. på grund av olyckor); påverkans storlek och fysiska omfattning (geografiskt område och antalet personer som kan antas komma att beröras); betydelsen av och sårbarheten hos det område som kan antas komma att beröras på grund av kulturarvet eller speciella särdrag i naturen, överskridna miljö kvalitetsstandarder eller gränsvärden, intensiv markanvändning; påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus.

När det görs en undersökning i varje enskilt fall och när olika slags planer och program specificeras i enlighet med ovanstående skall samråd äga rum med de myndigheter som utses i enlighet med direktivets bestämmelse. Medlemsstaterna skall se till att de slutsatser om en betydande miljöpåverkan, inbegripet skälen till att inte kräva en miljöbedömning i enlighet med direktivets bestämmelser, görs tillgängliga för allmänheten.

6 SMB-direktivets förhållande till annan gemenskapslagstiftning och internationell rätt

6.1 MKB-direktivet

Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, MKB-direktivet, som ändrats genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997, skall tillämpas för bedömningen av miljöeffekterna av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön. Direktivet omnämns bl.a. i SMB-direktivets artikel 3. I MKB-direktivet definieras projekt som utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer av arbeten samt andra ingrepp i den omgivande naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning. Exploatör är den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt. Tillstånd definieras som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet. Direktivet gäller inte projekt som avser det nationella försvaret.

Medlemsstaterna skall enligt direktivet vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges.

Bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv skall uppfyllas. När det inte kolliderar med gränsöverskridande intressen får medlemsstaterna i undantagsfall besluta att ett visst projekt helt eller delvis skall undantas från direktivets krav.

Miljökonsekvensbedömningen skall i varje enskilt fall och i enlighet med direktivets bestämmelser på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande människor, fauna och flora, mark, vatten, luft, klimat och landskap, materiella tillgångar och kulturarv samt samspelet mellan dessa faktorer.

I MKB-direktivets artikel 4 anges att de projekt som listas i direktivets bilaga I skall bli föremål för en bedömning enligt direktivet. När det gäller sådana projekt som listas i bilaga II skall medlemsstaterna bestämma genom granskning från fall till fall, eller genom att medlemsstaterna fastställer gränsvärden eller kriterier som krävs för att avgöra vilka projekt som skall bli föremål för sådan bedömning.

När det gäller projekt vars miljöpåverkan skall bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att exploatören på lämpligt sätt lämnar vissa uppgifter. De uppgifter som skall tillhandahållas skall åtminstone omfatta en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning, en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar, de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra, en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna samt en icke-teknisk sammanfattning av nämnda uppgifter.

Medlemsstaterna har att säkerställa att de myndigheter som har tillgång till relevanta uppgifter gör dessa tillgängliga för exploatören.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploatören och över ansökan om tillstånd. I detta syfte skall medlemsstaterna utse de myndigheter som skall höras och även fastställa hur samrådet skall gå till. Vidare har medlemsstaten att sörja för att varje tillståndsansökan liksom insamlad information görs tillgänglig för allmänheten inom rimlig tid för att den berörda allmänheten skall få möjlighet att framföra sina synpunkter innan tillstånd beviljas. Den närmare utformningen av informationen och samrådet skall bestämmas av medlemsstaterna. Beroende på respektive projekts karaktär och

lokalisering får medlemsstaterna bestämma vilka som är berörda, ange var informationen skall finnas tillgänglig, fastställa på vilka sätt allmänheten skall informeras, t.ex. genom anslag inom visst område, publicering i lokaltidningar, utställningar med planer, ritningar, tabeller, diagram och modeller, bestämma hur allmänheten skall ges tillfälle att yttra sig, exempelvis skriftligen eller genom en offentlig utfrågning samt bestämma lämpliga tidsgränser för de olika stegen i proceduren i syfte att säkerställa att ett beslut fattas inom en rimlig tid.

I direktivet finns även bestämmelser om proceduren (samråd och information) kring projekt som har en gränsoverskridande miljöpåverkan.

Resultaten av samråden och de uppgifter som inhämtats skall beaktas vid tillståndsgivningen.

När ett beslut att bevilja eller avslå en tillståndsansökan har fattats, skall den ansvariga myndigheten eller de ansvariga myndigheterna informera allmänheten om detta på lämpligt sätt. Den ansvarige myndigheten eller de ansvariga myndigheterna skall låta allmänheten få tillgång till information om innehållet i beslutet och varje villkor som är knutet till detta, de huvudsakliga skäl och överväganden som beslutet grundar sig på samt en eventuell beskrivning av de huvudsakliga åtgärderna för att undvika, och om möjligt neutralisera, de allvarligaste negativa effekterna.

Bestämmelserna i direktivet begränsar inte de ansvariga myndigheternas skyldighet att tillämpa nationella föreskrifter och tillämplig rättspraxis om affärs- och industrihemligheter, inklusive immateriella rättigheter, och om hänsynstagande till allmänna intressen.

I SMB-direktivets artikel 11 slås fast att miljöbedömningar som utförs enligt SMB-direktivet inte påverkar tillämpningen av kraven i MKB-direktivet eller kraven i annan gemenskapslagstiftning. För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av SMB-direktivet och annan gemenskapslagstiftning kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bl.a. för att undvika att bedömningen görs två gånger. För planer och program som samfinansieras av Europeiska gemenskapen skall miljöbedömningen enligt SMB-direktivet utföras i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna i relevant gemenskapslagstiftning.

Hur MKB-direktivets bestämmelser genomförts i svensk rätt redogörs för senare i detta betänkande (se avsnitt 8) till den del det är relevant för kommitténs arbete.

6.2 Art- och habitatdirektivet

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, det s.k. art- och habitatdirektivet, omnämns i artikel 3 i SMB-direktivet. Enligt art- och habitatdirektivet skall livsmiljöer för djur och växtarter skyddas bl.a. genom skapandet av ett europeiskt nätverk av skyddade områden (betecknat Natura 2000). Syftet är framförallt att bibehålla eller återställa en gynnsam status för bevarande av vissa typer av livsmiljöer och för populationer av vissa arter av vilda djur och växter.

Nätverket Natura 2000 skall upprättas genom en särskild procedur, där varje medlemsstat bl.a. identifierar platser som är viktiga för bevarandet av livsmiljöer och arter som omfattas av direktivet och utser dessa till särskilda bevarandeområden. Det handlar om livsmiljöer vars naturliga utbredningsområde inom gemenskapen är mycket litet eller har krympt avsevärt, t.ex. torvmossar, hedmarker, sanddyner och livsmiljöer i kust- eller sötvattensområden. Bland arterna av gemenskapsintresse återfinns en rad svenska djur och växter vars långsiktiga överlevnad är hotad.

Medlemsstaterna måste upprätthålla ett visst skydd för dessa områden. Varje medlemsstat får dock själv välja vilka mekanismer som skall användas inom det egna landet.

I direktivet anges vissa kriterier enligt vilka medlemsstaterna skall föreslå en lista över områden där det finns sådana livsmiljötyper och arter som räknas upp i direktivet. Listan skall lämnas till kommissionen tillsammans med upplysningar som identifierar områdena och anger de förhållanden som medfört att områdena tagits upp på listan. I samförstånd med varje medlemsstat skall kommissionen med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse för bevarandet av livsmiljöer och arter. Så snart ett område har förts upp på denna lista, skall området omfattas av ett visst närmare angivet skydd. Listan skall sedan antas av kommissionen enligt ett särskilt förfarande. När ett område har

valts ut enligt detta förfarande skall den berörda medlemsstaten utse området till särskilt bevarandeområde.

För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper och arter som listas i bilagor till direktivet.

Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar för de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet.

Alla planer och projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för syftet med att bevara området. En plan eller ett projekt får godkännas av den nationella myndigheten först efter att myndigheten har försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Om det är lämpligt skall myndigheten också höra allmänhetens åsikt.

Om bedömningen är att området skulle komma att skadas, får planen eller projektet i vissa fall ändå godkännas. Men det förutsätter att det saknas alternativa lösningar och att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Det förutsätter också att medlemsstaten vidtar alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir ekologiskt sammanhängande. Om området innehåller en livsmiljötyp eller art som enligt direktivet är särskilt prioriterad, får man i bedömningen endast beakta sådana faktorer som rör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Art- och habitatdirektivets skyddsbestämmelser gäller också för skyddsområden enligt fågeldirektivet.

Av information från Naturvårdsverkets hemsida på internet framgår att Sverige hittills har föreslagit 3 420 områden enligt art-

och habitatdirektivet till nätverket och 436 områden enligt fågeldirektivet.

6.3 Ramdirektivet för vatten

I artikel 3 i SMB-direktivet anges att planer och program på vattenförvaltningsområdet kan omfattas av räckvidden. Europaparlamentet och rådet antog i december 2000 ett direktiv om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, det s.k. ramdirektivet för vatten. Ramdirektivet är ett exempel på EG-rättsakt som ställer krav på tillskapande av planer och program som efter införlivandet i svensk författning kan komma att omfattas av kraven på miljöbedömningar enligt SMB-direktivet. Ramdirektivet är ett ramverk för all vattenplanering och vattenvård inom EU. Ramdirektivet omfattar både ytvatten (sjöar och vattendrag, vatten i övergångszon och kustvatten) och grundvatten. Direktivet avser inte enbart vattenkvalitet utan vattenmiljön i sin helhet.

Ramdirektivet syftar sammanfattningsvis till att skydda och förbättra tillståndet i vattens ekosystem samt hindra ytterligare försämringar, eftersträva ett ökat skydd för och en förbättring av vattenmiljön bl.a. genom att utsläpp och spill av vissa ämnen minskar eller upphör, säkerställa att föroreningen av grundvatten gradvis minskar och att ytterligare förorening förhindras, främja en hållbar vattenanvändning samt bidra till att mildra effekterna av översvämning och torka.

Medlemsstaterna har stor frihet att utforma de åtgärder som behövs för att nå målen. Enligt direktivet krävs att ett kombinerat tillvägagångssätt används. Det innebär att man i fråga om föroreningskällor måste iaktta både utsläppsnormer som utgår från bästa tillgängliga teknik och miljökvalitetsnormer som utgår från gränser för vad miljön och människors hälsa bedöms tåla.

Medlemsstaterna skall genomföra bland annat följande åtgärder. Medlemsstaterna skall identifiera avrinningsområden och dela in dessa i avrinningsdistrikt. För varje avrinningsdistrikt skall upprättas åtgärdsprogram för att uppnå direktivets mål för vattenkvaliteten. För varje avrinningsdistrikt skall förvaltningsplaner upprättas.

Att upprätta åtgärdsprogram och förvaltningsplaner blir en central uppgift för en vattenmyndighet. Ramdirektivet innehåller

omfattande och delvis detaljerade regler om vilka åtgärder som skall eller kan ingå i ett åtgärdsprogram. Genom förvaltningsplanen tillskapas ett instrument som kan liknas vid en långsiktig verksamhetsplan.

Genomförandet av ramdirektivet delas in i olika faser. Senast den 22 december 2003 skall den svenska lagstiftning som behövs ha antagits och trätt i kraft. Vid samma tidpunkt skall den myndighetsorganisation vara etablerad som krävs för genomförandet. Vidare skall program för övervakning av vattenstatusen i varje distrikt vara färdiga senast 2006. De första åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna skall fastställas senast den 22 december 2009 och de skall därefter ses över vart sjätte år. Åtgärdsprogrammen skall tillämpas senast 2012.

Frågor i anslutning till ramdirektivet för vatten i svensk lagstiftning bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.4 Protokoll om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang

FN/ECE:s konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbo den 25 februari 1991 (Esbokonventionen) bygger på befintlig lagstiftning om miljökonsekvensbedömning, och fastställer förfaranden för samråd med parter som troligen kommer att beröras av ett projekts gränsöverskridande miljöpåverkan. Konventionen trädde i kraft 1997. Konventionens viktigaste bestämmelser har överförts till EG-rätten genom direktiv 97/11/EG, som skulle vara genomfört i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast i mars 1999.

I Esbokonventionen föreskrivs att parterna i skälig utsträckning skall sträva efter att tillämpa principerna om miljökonsekvensbedömningar även på politiska riktlinjer, planer och program. SMB-direktivet innehåller en bestämmelse om gränsöverskridande påverkan (artikel 7) som bygger på Esbokonventionen. Vid sitt andra möte i februari 2001 beslutade parterna i Esbokonventionen att inleda förhandlingar om utarbetande av ett rättsligt bindande instrument i form av ett protokoll om strategisk miljöbedömning till konventionen. Protokollstexten antogs vid det åttonde förhandlingsmötet i januari 2003. Protokollets mål anges i artikel 1

vara att sörja för en hög skyddsnivå för miljön inbegripet hälsan och se till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan integreras i åtgärder och instrument som skall främja den hållbara utvecklingen.

De materiella förpliktelserna kan delas in i tre grupper. Protokollet innehåller, för det första, allmänna bestämmelser om hjälp och vägledning till allmänheten, om erkännande av och stöd till vissa organisationer samt om främjande av protokollets mål på det internationella planet. Det innehåller även bestämmelser som innebär att personer som utövar en rättighet enligt protokollet inte får bestraffas eller diskrimineras på grund av t.ex. medborgarskap. För det andra innehåller protokollet bestämmelser om miljöbedömning av vissa planer och program. Miljöbedömningskravet är tvådelat; i vissa fall är huvudregeln att miljöbedömningen är obligatorisk, i andra fall skall miljöbedömning göras när parterna anser att planerna eller programmen kan antas medföra en betydande påverkan. Protokollet innehåller vidare detaljerade bestämmelser om de olika stadierna i en miljöbedömning. Protokollet bygger, för det tredje, vidare på Esbokonventionens bestämmelse om politiska riktlinjer, och innehåller sålunda en bestämmelse som rör politiska riktlinjer och lagstiftning. Parterna ”skall sträva efter att se till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan övervägs och i lämplig utsträckning integreras” när de utarbetar politiska riktlinjer och lagstiftning som kan antas medföra betydande påverkan på miljön inbegripet hälsan. De skall därvid beakta ”lämpliga principer och beståndsdelar” i protokollet. De skall där så är lämpligt fastställa praktiska bestämmelser för hur detta skall gå till, och rapportera till partsmötet om hur de uppfyller kraven.

De flesta av protokollets materiella bestämmelser omfattas av kraven i SMB-direktivet. Det viktigaste undantaget är artikel 13 om politiska riktlinjer och lagstiftning, som saknar motsvarighet i SMB-direktivet. EG och medlemsstaterna har varit ledande i utformningen och den praktiska tillämpningen av den strategiska miljöbedömningen som sådan. Undertecknande av protokollet är det sista steget före ratificering. Sverige undertecknade protokollet i maj 2003.

7 Planer och program i svenska författningar

Som grund för bedömningen av vilka förändringar i svensk lagstiftning som behövs för genomförandet av direktivets krav är det – utöver att analysera direktivets räckvidd – viktigt att skapa sig en uppfattning om vilka i svensk författning nu gällande planer och program som kan anses omfattas av minimiräckvidden. Därvid har en inventering gjorts av olika författningar där begreppen plan eller program har använts. Inventeringen har gjorts utifrån definitionerna plan och program i författningstexten samt kriterierna att dessa kan ange förutsättningarna för kommande projekt tillstånd eller påverka Natura 2000-områden. Det har inte gjorts någon analys av huruvida planen eller programmet endast avser användning av små områden på lokal nivå eller om det endast blir fråga om en mindre ändring. Utöver inventeringen i sig har i ett tidigt skede inom Regeringskansliet gjorts en förfrågan om aktuella planer och program. Det skall hållas i minne att någon plan eller något program kan ha missats vid genomgången, att nya författningar hela tiden tillkommer och att det därutöver kan finnas planer och program som krävs enligt kommunala föreskrifter, verksföreskrifter eller dylikt. Det är bara inom transportområdet, som företeelser som i författning inte benämns som plan eller program, har tagits med i nedanstående avsnitt. Redovisningen skall därför i denna del på intet sätt uppfattas som uttömmande.

7.1 Jord- och skogsbruk

I 8-10 §§ lagen (1970:299) om skydd mot flyghavre anges att plan för bekämpning av flyghavre skall tas fram för område där flyghavre av någon betydelse förekommer.

I 3 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. uppställs krav på skötselplan för natur- och kulturresevat för reservatets långsiktiga vård.

Av 7 kap. 3 § miljöbalken framgår att föreskrifter om vård och förvaltning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I nationalparksförordningen (1987:938) talas om att Naturvårdsverket efter samråd med länsstyrelsen fastställer skötselplan om vård och förvaltning av nationalpark.

Slutligen anges i 29 § lagen (1921:378) om ströängars indragande till kronan att plan till odling skall göras upp.

7.2 Fiske

Inga uppgifter har framkommit som tyder på att det skulle finnas något inom lagstiftningen på fiskets område som kan rymmas i definitionen planer och program och falla under direktivets räckvidd.

7.3 Energi

Enligt 3 § lagen (1977:439) om kommunal energiplanering skall det i varje kommun finnas en aktuell plan för tillförsel, distribution och användning av energi i kommunen. I en sådan plan skall finnas en analys av vilken inverkan den i planen upptagna verksamheten har på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

7.4 Industri

Det förefaller inte som om det inom lagstiftningen på industrins område i dag skulle finnas några planer eller program som träffas av direktivets räckvidd.

7.5 Transporter

I väglagen (1971:948) återfinns begreppet arbetsplan i bl.a. 15-18 §§. Arbetsplanen förefaller snarare falla under det som enligt MKB-direktivet benämns projektillstånd än vara en plan i SMB-direktivets bemärkelse. Tidigare delar i processen i samband med

vägbyggen benämns förstudie och vägutredning och dessa är möjligen att anse såsom en plan eller ett program i SMB-direktivets betydelse.

I förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan återfinns ytterligare en typ av plan som torde omfattas av direktivets räckvidd.

I förordningen (1997:263) om länsplaner för regional infrastruktur finns krav på upprättande av länsplaner.

I lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik ställs krav på trafikförsörjningsplaner.

I 2 kap. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg stadgas att järnvägsplaner skall upprättas. För denna typ av plan görs samma bedömning som för de ovan nämnda arbetsplanerna i väglagen. Även här är de tidigare leden i utredningsskedet, benämnda förstudie och järnvägsutredning, möjligen att anse som planer eller program i SMB-direktivets betydelse.

När det gäller järnvägstransporter uppställs i förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar krav på banhållningsplan.

7.6 Avfallshantering

I 15 kap. miljöbalken regleras frågor om avfall och producentansvar. I kapitlets 11 § uppställs krav på avfallsplaner. Närmare reglering om avfallsplaner finns i avfallsförordningen (2001:1063). Även 10 b § i förordningen (1997:185) om producentansvar för förpackningar kompletterar avfallsförordningen.

7.7 Vattenförvaltning

Lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar ställer upp krav på miljökonsekvensbeskrivning, men har inte krav på plan eller program motsvarande direktivets definition.

7.8 Telekommunikationer

Inga uppgifter har framkommit som tyder på att det i dag skulle finnas någon plan eller något program i författningar på telekommunikationens område som kan sägas falla under direktivets räckvidd.

7.9 Turism

Det finns såvitt framkommit inte några planer eller program på turismens område idag av det slag som omfattas av direktivets bestämmelser.

7.10 Fysisk planering och markanvändning

Plan- och bygglagens bestämmelser om planer omfattas av direktivets bestämmelser i vissa delar. Av 1 kap. 3 § PBL framgår att varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen. För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner. För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

Det kan konstateras att enligt PBL skall varje kommun ha en aktuell översiktsplan och under vissa förutsättningar skall en detaljplan tas fram. Övriga planformer kan tas fram enligt PBL men det finns inget krav på att så skall ske. De senare omfattas således inte av definitionen plan och program i direktivet. Översiktsplanen och detaljplanen utarbetas och antas av en myndighet. Huruvida de träffas av de övriga kraven i direktivets artikel 3 kan behöva avgöras från fall till fall.

7.11 Övriga planer och program

I lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen omnämns dels program och dels planer.

I lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning ställs krav på upprättande av program.

I 5 kap. miljöbalken regleras frågor om miljökvalitetsnormer. Regeringen får för vissa geografiska områden eller för hela landet

meddela föreskrifter om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt, om det behövs för att varaktigt skydda människors hälsa eller miljön eller för att avhjälpa skador på eller olägenheter för människors hälsa eller miljön (miljökvalitetsnormer). Ett åtgärdsprogram skall upprättas, om det behövs för att en miljökvalitetsnorm skall uppfyllas eller om kravet på det följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

8 Reglering av miljöbedömningar i nationell lagstiftning

8.1 Miljöbalken

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersatte 16 olika lagar inom miljö-, hälsoskydds- och naturresursområdena. Av förarbetena till balken (prop. 1997/98:45, Del I, s. 162) framgår bl.a. följande. Målet med miljöbalken (1 kap. 1 §) skall vara att främja en hållbar utveckling så att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl. För att uppnå målet skall miljöbalken tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan; värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas; den biologiska mångfalden bevaras; mark, vatten och fysisk miljö i övrigt användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas; återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås. Det är en angelägenhet för var och en att verka för att miljöbalkens mål förverkligas. Det anförs även att miljöbalkens utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya instrument som t.ex. miljö kvalitetsnormer, medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål.

Miljöbalkens första avdelning, 1-6 kap., innehåller övergripande bestämmelser som generellt reglerar det som har anknytning till balkens tillämpningsområde. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. skall tillämpas av var och en som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön. Dessa

regler är också utgångspunkten för miljömyndigheterna i deras prövnings- och tillsynsverksamhet. I 3 och 4 kap. miljöbalken finns hushållningsbestämmelser som anger hur mark- och vattenområden lämpligast bör användas för att främja en hållbar utveckling. I 5 och 6 kap. finns regler om miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar.

I 6 kap. miljöbalken finns, som ovan nämnts, bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag. Dessa bestämmelser reglerar i vilka fall miljökonsekvensbeskrivningar krävs samt syftet med och innehållet i sådana beskrivningar jämte förfaranderegler. I förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar ges vissa ytterligare föreskrifter.

MKB-direktivet anses ha införlivats i svensk författning framför allt genom bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.

Av 6 kap. 1 och 2 §§ framgår när en miljökonsekvensbeskrivning krävs. En ansökan om tillstånd enligt 9, 11 och 12 kap. miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning. Det innebär att alla ansökningar om tillstånd skall innehålla en miljökonsekvensbeskrivning utom sådana som avser kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 13 och 14 kap. Även vid tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

Regeringen får föreskriva att miljökonsekvensbeskrivningar skall upprättas även i dispensärenden eller andra ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken där det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan. Regeringen får även föreskriva om undantag från kravet på miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande. Om det behövs för att kunna bedöma miljöpåverkan, får regeringen föreskriva att det skall finnas en miljökonsekvensbeskrivning i ärenden enligt annan lag, av vilken det framgår att hänsyn till människors hälsa eller miljön skall beaktas vid lagens tillämpning och i särskilda ärenden av annat slag än de som omfattas av det generella kravet på miljökonsekvensbeskrivning.

I 6 kap. 4-6 §§ miljöbalken finns bestämmelser om samråd både med myndigheter och enskilda.

En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall enligt 7 § samma kapitel innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med miljökonsekvensbeskrivningar, däribland

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-4.

I 6 kap. finns vidare bestämmelser om kungörande, om tillfälle att yttra sig, om godkännande och beaktande av miljökonsekvensbeskrivningen samt kostnaden för miljökonsekvensbeskrivningar. Det slås även fast att varje myndighet som skall tillämpa balken skall se till att planer enligt PBL och annat planeringsunderlag som behövs för att belysa hushållningsfrågan finns tillgängliga i målet eller ärendet. Kommunerna kan åläggas att redovisa hur de avser att i sin planering skapa förutsättningar för att miljö kvalitetsnormer uppfylls.

8.2 Plan- och bygglagen

I PBL regleras närmare markanvändning och bebyggelse. PBL innehåller, som anges i 1 kap. 1 §, bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I 2 § slås principen fast att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av

mark och vatten. Detta brukar kallas det kommunala planmonopolet.

PBL reglerar endast s.k. fysisk planering. I kommuner bedrivs även inom många andra samhällsområden en omfattande planeringsverksamhet.

Bestämmelser om de allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse m.m. finns i 2 kap. PBL. Syftet med bestämmelserna är enligt förarbetena till lagen (prop. 1985/86:1, s. 111) att dessa utgångspunkter skall läggas till grund för en planerad utveckling som det ankommer på kommunens företrädare att besluta om, i första hand genom att anta planer som lägger fast den lokala tillämpningen av bestämmelserna, men också genom beslut i enskilda fall om bygglov och förhandsbesked.

Enligt PBL skall mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning.

Målet med planläggning anges i PBL vara att, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

I PBL uppställs endast krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar såvitt avser utarbetandet av detaljplaner i vissa fall. Av 5 kap. 18 § framgår att en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas, om detaljplan medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark och vatten och andra resurser.

Vissa regler avseende förfarandet vid miljökonsekvensbeskrivningar finns i PBL. De kan sammanfattas gälla offentliggörande och tillgång till information om innehållet i miljökonsekvensbe-

skrivningen. Enligt 5 kap 21 § PBL skall en miljökonsekvensbeskrivning redovisas under samrådet. Planförslaget skall enligt 5 kap. 26 § PBL under utställningen åtföljas av bl.a. miljökonsekvensbeskrivningen.

PBL har således en särlösning när det gäller MKB i förhållande till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Anledningen till detta angavs i förarbetena (prop. 1997/98:45, Del I, s. 280) vara att miljöbalkens bestämmelser i första hand är inriktade på verksamheter och projekt där den planerade verksamheten för vilken tillstånd söks är känd till sin art och omfattning när miljökonsekvensbeskrivningen skall upprättas. När det däremot gäller detaljplaner enligt PBL är det ofta inte känt i detalj vilka verksamheter som kan komma att lokaliseras till planområdet och därför ansågs regeln behöva utformas på annat sätt. Reglerna för miljökonsekvensbeskrivningar för fysisk planering bedömdes behöva anpassas till förhållanden som gällde för den fysiska planeringen.

Bestämmelserna i PBL om miljökonsekvensbeskrivningar har ifrågasatts av Europeiska kommissionen. I april 2003 överlämnades en skrivelse med ett motiverat yttrande enligt artikel 226 Romfördraget till regeringen. I yttrandet anför kommissionen bl.a. att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet bl.a. såvitt avser miljökonsekvensbeskrivningar för infrastrukturprojekt (anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse, inkl. byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser) samt projekt inom turism och fritid (skidbackar, skidliftar och linbanor och därmed förbundna anläggningar, hamnar för fritidsbåtar, fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och därmed förbundna anläggningar, permanenta campingplatser och temaparker). I regeringens svar till kommissionen konstateras att MKB-direktivets krav inte är uppfyllda för dessa verksamheter och att de författningsändringar som behövs kommer att genomföras.

8.3 Trafiklagstiftningen

I väglagen (1971:948) finns begreppet arbetsplan i bl.a. 15-18 §§. En sådan skall upprättas för byggande av väg. I lagen anges vissa procedurregler. I arbetsplanen skall anges den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för att genomföra vägbyggnadsprojektet. Planen skall innehålla en miljökonsekvensbeskriv-

ning och de uppgifter som i övrigt behövs för att genomföra projektet. Miljökonsekvensbeskrivningen skall godkännas av berörda länsstyrelser innan den tas in i arbetsplanen. När det gäller kraven på miljökonsekvensbeskrivningen samt planer och planeringsunderlag skall 6 kap. 3 §, 7 § och 10-12 §§ miljöbalken tillämpas. Motsvarande bestämmelser finns för järnvägar (järnvägsplaner) i 2 kap. lag (1995:1649) om byggande av järnväg. I bägge fallen finns en procedur som i vissa fall föregår planen och som benämns utredning (se avsnitt 7.5). Även för de senare uppställs krav på miljökonsekvensbeskrivningar.

9 Genomförande av SMB-direktivet i svensk lagstiftning

9.1 Målsättning och kravnivå

PBL-kommitténs målsättning vid utarbetandet av förslag till genomförande i svensk lagstiftning har varit följande. Kommittén vill att genomförandet skall göras på ett korrekt och så klart och enkelt sätt som möjligt. Förslaget skall inte ge anledning till klagomål från Europeiska kommissionens sida och anpassas till befintlig nationell författningsstruktur med så få ändringar som möjligt. Dessutom måste de bestämmelser som föreslås kunna tillämpas på framtida planformer på alla områden som kommer att införas i Sverige och som täcks av direktivets bestämmelser.

SMB-direktivet är, som anges i dess ingress, ett minimidirektiv vars krav medlemsstaten måste genomföra. Vi kan inte i Sverige välja att endast delvis genomföra bestämmelserna eller sätta kravnivån under den i direktivet angivna. Reglerna i direktivet är av komplex natur och kommer oavsett form för genomförande att kräva mycket av de som skall tillämpa reglerna. Möjligheterna till utbildning är av avgörande betydelse för att syftet skall uppnås. Rätt tillämpade kan miljöbedömningar fungera som ett utmärkt verktyg för att i ett tidigt skede få insyn i och på ett adekvat sätt kunna analysera effekterna av tänkta planer och program.

Genomförandet bör ligga i linje med direktivets krav. Kommittén ser inte att det föreligger skäl att nu föreslå en högre nivå än den som direktivet föreskriver som en miniminivå.

9.2 Olika vägar vid genomförandet

Kommittén har med ovan angivna målsättning övervägt olika tillvägagångssätt för att genomföra SMB-direktivets bestämmelser i svensk rätt. Det finns enligt kommitténs bedömning två skilda huvudlinjer. Den ena är att lägga in kompletterande bestämmelser i redan gällande författning. Den andra är att tillskapa en helt ny fristående författning. Nedan redogörs för identifierade för- och nackdelar med respektive förslag.

9.2.1 Miljöbalksalternativet

En tänkbar väg att gå vid en komplettering av befintlig författning är att föra in direktivets krav huvudsakligen i miljöbalken. Skälen härtill är följande.

Syftet

Skyddet av miljön är centralt både i SMB-direktivet och miljöbalken. SMB-direktivet rör frågan om planers och programs miljöpåverkan. Det uppställs krav på att en miljöbedömning skall utföras och att den skall innehålla en miljörapport. I artikel 1 anges att syftet med direktivet är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter vid utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling. Som en bärande princip för miljöbalken gäller att den i egenskap av en sammanhållen miljö-, hälsoskydds- och naturresurslagstiftning skall bilda en övergripande lagstiftning till skydd för människan och miljön. Syftet med balkens bestämmelser är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken skall tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan. Värdefulla natur- och kulturmiljöer skall skyddas och vårdas. Den biologiska mångfalden skall bevaras. Mark, vatten och fysisk miljö i övrigt skall användas så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god

hushållning tryggas. Återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi skall främjas så att ett kretslopp uppnås.

Miljömålsarbetet

Miljöbalken omformas ständigt till följd av den miljöpolitiska utvecklingen. Balken har inneburit en anpassning av lagstiftningen till den miljöpolitiska utvecklingen och skall användas bl.a. för att genomföra de miljö kvalitetsmål som bygger på propositionen Svenska miljömål, vilken har antagits av riksdagen (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Miljöbalken kan sägas utgöra en paraplylagstiftning för hela miljöområdet. Genom sin utformning med övergripande mål, allmänna hänsynsregler och nya övergripande instrument, som t.ex. miljö kvalitetsnormer, skapar den bättre förutsättningar för att lagstiftningen används som ett verktyg som styr miljöarbetet mot uppsatta miljömål.

SMB-direktivet och dess krav på miljöbedömningar kan ses som en verklig hjälp och tillgång i miljömålsarbetet. Rätt genomfört kan det vara ett verktyg i det arbetet, vilket är ett skäl att se det som naturligt att knyta direktivets bestämmelser nära samman med miljöbalkens bestämmelser.

Tillämparperspektivet

Därutöver är det viktigt att tänka på är att miljöbalkens existens, efter att ha varit i kraft i fyra år, är medvetandegjord och fast förankrad ute i samhället inte bara hos tillämpande myndigheter utan även hos allmänheten. Ur ett tillämparperspektiv är det därför en fördel, att till den del man skall komplettera miljöretten med nya bestämmelser, lägga dessa i nära anslutning till övriga liknande. Detta kan även vara en fördel ur allmänhetens perspektiv. Om man söker information inom området miljö rätt undrar man ofta var man skall börja leta efter information avseende t.ex. rättigheter och skyldigheter. Miljöbalken är en naturlig ingång för sökandet. Regering och riksdag har dessutom genom tillskapandet av miljöbalken gett uttryck för hur miljöretten skall byggas upp, dvs.

att den i stor utsträckning skall hållas samlad. SMB-direktivets bestämmelser är en del i miljöretten.

Brett tillämpningsområde

Miljöbalken kan tillämpas på alla verksamheter och åtgärder som inte är av försumbar betydelse för människors hälsa och miljön och har således ett brett tillämpningsområde. Genom sitt breda tillämpningsområde skall balken bidra till att de beslut som fattas av både myndigheter och enskilda främjar en ekologiskt hållbar samhällsutveckling. Miljöbalkskommitténs uppdrag enligt kommittédirektiven är att se över miljöbalkens bestämmelser. Uppdraget innehåller inte något med innebörden att miljöbalkens roll som sammanhållande och övergripande lagstiftning på miljöområdet skall ändras. Denna ansats enades man om i riksdagen när miljöbalken antogs och befästes genom att miljömålspropositionen godkändes av riksdagen.

Miljöbalkens första avdelning reglerar alla verksamheter och åtgärder och sätter upp ramar för miljöbedömningar. I 6 kap. finns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar.

Av rubriken till 6 kap. miljöbalken framgår att det omfattar miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och annat beslutsunderlag och skulle rent språkligt också kunna rymma miljöbedömningar.

MKB-direktivet har till största delen införlivats i svensk rätt genom bestämmelser i miljöbalken. Någon total överensstämmelse föreligger dock inte (jfr bl.a. särreglering i 5 kap. 18 § PBL om krav på miljökonsekvensbeskrivning vid detaljplan som i dagsläget inte har någon koppling till 6 kap. miljöbalken).

Del i processen – anknytningen till MKB-direktivet

Miljöbedömning enligt SMB-direktivet blir oftast proceduren före miljökonsekvensbeskrivning vid projektillstånd enligt MKB-direktivets krav, vilket med fördel skulle kunna tydliggöras genom placering av reglerna för miljöbedömningar avseende planer och program i miljöbalken. SMB-direktivets förhållande till MKB-direktivet kan sägas vara följande. Enligt SMB-direktivet fastläggs krav på genomförande av en miljöbedömning vid utarbetande eller antagande av vissa planer och program, bl.a. de som anger förut-

sättningarna för kommande tillstånd för projekt som listas i MKB-direktivets bilagor. Vid ansökan om projekttillstånd uppställer sedan MKB-direktivet krav på att miljökonsekvensbeskrivning skall utföras. Således sker miljöbedömningen i enlighet med SMB-direktivet i ett tidigare skede än miljökonsekvensbeskrivningen enligt MKB-direktivet i de allra flesta fall. Den kan dock ske i ett senare skede vid omarbetande av en plan eller ett program.

SMB-direktivets räckvidd är nära kopplad till bestämmelserna i MKB-direktivet (se artikel 2). Det påtalas i SMB-direktivets artikel 11 att MKB-direktivets krav lever parallellt med detta direktivs krav på miljöbedömningar, men att till den del det är möjligt, skall en medlemsstat kunna välja att använda informationen i bägge processerna.

Det finns också flera likheter mellan kraven på vad en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken och MKB-direktivet skall innehålla och innehållet i en miljörapport enligt SMB-direktivet. Kraven på innehållet i miljörapporten är dock mer detaljerade.

Synpunkter från samrådsparter

Kommittén har tagit del av åsikterna från den referensgrupp som tillskapades under SMB-direktivets utarbetande. Sammanfattningsvis kan konstateras att gruppen anser att miljöbalken bör användas som huvudlag för genomförandet av SMB-direktivets bestämmelser. Därtill har framförts olika synpunkter på förbättringar av generell art i såväl PBL som 6 kap. miljöbalken. Det ingår dock inte i kommitténs uppdrag att se över MKB-bestämmelserna i sig, utan detta uppdrag vilar på Miljöbalkskommittén. Det är inte heller PBL-kommitténs uppgift att i detta skede avge förslag till övriga ändringar i PBL som inte har anknytning till just SMB-direktivet.

När frågan om SMB-direktivets genomförande har diskuterats med myndighetsexpertgruppen och representanter från Regeringskansliet så har en komplettering av miljöbalken och då i 6 kap. ansetts som den mest logiska lösningen ur praktisk, juridisk, rationell, tillämpnings- och miljörettslig synvinkel.

9.2.2 PBL-alternativet

Ett andra alternativ för genomförande av huvuddelen av SMB-direktivets bestämmelser är komplettering av plan- och bygglagens bestämmelser. Även i denna lag återfinns bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Lagen innehåller bestämmelser om planläggningen av mark, vatten och om byggande och syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Syftet med PBL är således något annorlunda än det som anges i SMB-direktivet. Fokus i PBL ligger inte lika tydligt på miljön.

Lagen innehåller visserligen regler om fysisk planläggning, men av befintliga planformer angivna i lagen har endast två vid inventeringen bedömts vara av det slag att de omfattas av direktivets krav på utförande av miljöbedömningar. SMB-direktivet i övrigt reglerar krav för ett flertal andra olika planer och program.

Den särlösning som idag finns i PBL när det gäller MKB har fått kritik av kommissionen såsom inte varande en fullständig kravlista i enlighet med MKB-direktivet. I dag finns ingen koppling mellan bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken och enligt PBL. Det kan därför vid ett införande av SMB-direktivets bestämmelser i PBL vara svårt att åstadkomma den nödvändiga kopplingen till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken som införlivar MKB-direktivets bestämmelser.

9.2.3 Direktivets krav in i respektive författning som berörs

Ett tredje alternativ för genomförande av SMB-direktivets bestämmelser är att föra in direktivets krav i respektive svensk författning där det nämns en plan- eller programform som omfattas av SMB-direktivets krav. Det blir i så fall fråga om ett relativt stort block med bestämmelser som skall upprepas i ett antal lagar och förordningar, vilket stämmer illa med målsättningen att sträva efter enkelhet.

Ett annat problem med detta alternativ kan vara att då en ny planform tillskapas i en lag eller annan författning på ett område, vilket som helst som omfattas av direktivets räckvidd, kan det för

lagstiftaren vara svårare att finna kopplingen till EG-rättens krav på miljöbedömning.

9.2.4 Fristående författning

Den andra huvudlinjen för genomförande av SMB-direktivets bestämmelser i svensk författning är att skapa en ny separat författning. Skälen för och emot detta är följande.

Att genomföra SMB-direktivet genom att skapa en separat ny författning skulle i stort innebära att det utarbetas ett förslag som är en kopia av direktivets text. En separat lag kräver inte samma anpassning som när bestämmelser fogas in i befintlig författning. En fördel med en separat lag är att det kan bli lätt att se överensstämmelsen med direktivets text. Detta skulle i och för sig förmodligen inte bli svårare med miljöbalksalternativet. EG-rättens krav på ett korrekt genomförande tillgodoses således enligt båda alternativen.

Att ge förslag på en ny separat författning som hanterar miljörättsliga frågor splittrar dock upp det lagstiftningssystem som har lagts fast med miljöbalken och godkänts av riksdagen. I ett system med olika särregleringar blir det svårare för både tillämparen och allmänheten att söka och finna information som är nödvändig. Författningstext är ju tillämparens arbetsredskap och skall vara så lätthanterlig som möjligt.

Som angetts ovan under avsnittet om miljöbalken finns klara kopplingar till bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar såvitt avser direktivets krav på miljöbedömningar. Vid förslag på en separat författning riskerar dessa kopplingar att inte bli lika klara. Inte bara för tillämparen och allmänheten kan det uppstå svårigheter ur ett tydlighets- eller enkelhetsperspektiv utan även för lagstiftaren.

När det tillskapas en ny planform som faller under direktivets krav skall bestämmelserna om miljöbedömningar göras tillämpliga även på en ny sådan planform. Det är då viktigt att hitta en snabb och smidig väg in i författningssystemet så att en sådan planform inte går miste om miljöbedömningskrav. Nya planformer som omfattas av direktivets räckvidd löper i ett sådant fall en ökad risk att inte kopplas till dessa bestämmelser. Detta skulle kunna innebära att Sverige riskerar att inte anses uppfylla EG-rättens krav på genomförande av bestämmelserna.

För en separat lag skulle kunna tala att miljöbedömningen görs i ett tidigare skede i processen än en MKB, vilket möjligen kan tydliggöras i en sådan. Detta kan dock tydliggöras i samband med utformningen av författningsförslaget.

9.3 Val av form för genomförande

Efter överväganden om vilken huvudlinje man vid genomförandet av SMB-direktivet bör förorda har kommittén tagit hänsyn till i föregående avsnitt nämnda argument och drar slutsatsen att bästa lösningen är att lämna ett förslag som innebär en komplettering av redan befintlig lagstiftning. Detta förutses leda till så få förändringar som möjligt i existerande författningsstruktur.

De argument som har lagts fram ovan för att därvid förorda ett förslag med miljöbalken som huvudlag anser kommittén väga tungt. Samrådet med Miljöbalkskommittén har vidare stärkt denna slutsats. Miljöbalkens syfte, struktur och innehåll uppfattas mest samstämmiga med vad som återges i direktivet.

9.4 Lagteknisk lösning

När det konstaterats att miljöbalksalternativet framstår som det mest lämpliga uppkommer frågan var i dess struktur direktivets krav naturligen bör placeras. Kommittén finner därvid att med hänsyn till likheten med dagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar är det rimligt att föreslå att kraven tas in i 6 kap. miljöbalken. Detta kapitel har rubriken Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag.

Kommitténs målsättning vid framarbetandet av författningstexten har då varit, utöver vad som nämnts i avsnitt 9.1, att så långt det är möjligt inte föra in nya begrepp i den svenska författningen utan använda befintliga. Bestämmelserna som förs in bör följa samma mönster som paragraferna avseende miljökonsekvensbeskrivningar så långt det är görligt. Härutöver bör inte i lagform återfinnas mer detaljerade bestämmelser än nödvändigt.

Kommitténs förslag innebär att huvudkraven i direktivet förs in efter dagens befintliga paragrafer om miljökonsekvensbeskrivningar som åtta nya paragrafer. Därutöver vävs syftet med direktivets bestämmelser och portalbestämmelse om när dessa skall

användas in i kapitlets inledande paragrafer. Regeringen föreslås bemyndigas att i förordning närmare ange vilka planer och program som omfattas av direktivets räckvidd eftersom detaljeringsgraden härvidlag är hög och inte passar in i kapitlets övriga bestämmelser. För helheten i strukturen och för att få kopplingen till berörda författningar föreslås att det i respektive berörd författning förs in en bestämmelse med hänvisning till kraven i 6 kap. miljöbalken.

Att valet nu har stannat vid att föra in de nya paragraferna efter dagens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och inte före dessa, vilket kanske kunde vara att föredra, beror på att kommittén anser det viktigt att säkra kopplingen mellan miljökonsekvensbeskrivningar enligt dagens 6 kap. miljöbalken och SMB-direktivets krav. Kommittén är medveten om det arbete som pågår i Miljöbalkskommittén med översyn av övriga miljökonsekvensbeskrivningsbestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Kommitténs avsikt är inte att föregripa detta arbete. Tiden har således inte medgett ett förslag med total samordning av kapitlets paragrafer.

Vidare föreslås som en logisk följd ändringar i vissa av kapitlets nuvarande rubriker. Kommittén är medveten om att dessa kan komma att ändras i det förslag som arbetas fram av Miljöbalkskommittén.

Då dagens befintliga 11-13 §§ i 6 kap. miljöbalken med lagda förslag i stället får beteckningen 18-20 §§ är det nödvändigt att erinra om att konsekvensändringar behöver företas där det i andra författningar hänvisas till dessa bestämmelser.

9.4.1 Begreppet miljökonsekvensbeskrivningar

Begreppet miljökonsekvensbeskrivningar återfinns redan i dag i 6 kap. miljöbalken för de uppgifter som skall lämnas där. I dag gäller detta bedrivande av verksamhet eller vidtagande av åtgärd. Det kan anses motsvara vad som i MKB-direktivet anges som projekt. Dessa uppgifter skall i dag lämnas av exploitören vilken ofta motsvaras av verksamhetsutövaren.

I SMB-direktivet uppställs krav på miljöbedömningar vari miljörapporten, som den kallas i direktivet, ingår som en del. Det är denna miljörapport som till sin uppbyggnad är synnerligen lik befintlig miljökonsekvensbeskrivning. En miljörapport i SMB-direktivets mening skall lämnas av en myndighet eller en kommun. Ett sätt att det ska bli tydligt vem kraven riktas mot vore att för

verksamheter och åtgärder fortsätta använda sig av begreppet miljökonsekvensbeskrivningar medan man för planer och program använder miljörapport. Begreppet miljörapport används dock redan i dag i 26 kap. miljöbalken för en annan företeelse som inte liknar det som i direktivet menas med miljörapport.

Kommittén har i sitt förslag därför med hänsyn till likheten med dagens befintliga bestämmelser i 6 kap. miljöbalken i stället valt att föreslå mer detaljerade regler avseende begreppet miljökonsekvensbeskrivning i den svenska författningen. Man bör kunna tala om miljökonsekvensbeskrivningar för vissa verksamheter eller åtgärder respektive miljökonsekvensbeskrivningar för vissa planer och program.

9.4.2 Räckvidden

Som nämnts inledningsvis i avsnitt 9.4 föreslås att regeringen bemyndigas att i förordning närmare ange vilka planer och program som omfattas av direktivets räckvidd. Skälet härtill är att detaljeringsgraden på sådana bestämmelser är hög och inte passar in bland övriga bestämmelser i 6 kap. miljöbalken.

Kommittén ser dock att en sådan bestämning inte bör omfatta fler planer och program än det som direktivet absolut kräver. Basen för urvalet utgörs av artikel 3 och bilaga II i SMB-direktivet. Kommittén vill påtala vikten av att en utvärdering görs då bestämmelserna varit i kraft ett tag. Inför en sådan utvärdering och inför eventuella tankar på att utöka räckvidden kan ett alternativ vara att genom försök på frivillig väg använda sig av instrumentet miljökonsekvensbeskrivning för planer och program. I förarbetena till miljöbalken betonas vikten av att regelmässiga miljöbedömningar görs inför övergripande politiska beslut. Av prop. 1997/98:45, Miljöbalk del 1, s. 288-299, framgår att ”redovisningar av konsekvenserna för miljön (bör) komma till allmänt bruk mer aktivt och målmedvetet i propositioner och andra beslut”. Således är en tanke att man inom bl.a. Regeringskansliet börjar arbeta mer aktivt med miljökonsekvensbeskrivningar på frivillig väg.

9.4.3 Plan, program och projekt

Gränsdragningen mellan vad som är en plan eller ett program som anger förutsättningarna för projekttillstånd (enligt SMB-direktivet) och vad som är ett projekt med tillståndsansökan (i MKB-direktivets mening) kan vara svår att göra i nationell lagstiftning. Som exempel på detta kan nämnas bestämmelsen om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner enligt PBL. Dessa bör följa MKB-direktivets krav till den del detaljplanen kan uppfattas som projekttillstånd i det direktivets mening. I Naturvårdsverkets rapport Strategiska miljöbedömningar, 5109, s. 15 beskrivs detta enligt följande. För planer som avser att möjliggöra enskilda projekt – stora eller små – får en miljöbedömning till stor del karaktären av projekt-MKB. En miljökonsekvensbeskrivning för en detaljplan ska beskriva konsekvenserna av den påverkan som planen tillåter, dvs. av mark- och vattenanvändningen (byggrätten), medan en miljökonsekvensbeskrivning för ett projekt ska beskriva konsekvenserna av den påverkan som verksamheten eller åtgärden medför. För andra planer kan förutsättningarna inte vara lika väl kända, t.ex. om en plan upprättas för att ha mark i beredskap för kommande, men inte i detalj kända, verksamheter. För sådana planer – om de bedöms medföra en risk för en betydande påverkan på miljön – är det lämpligt att en sådan miljöbedömning blir av mera strategisk karaktär.

Då förslag nu läggs fram som innebär att miljökonsekvensbeskrivningar skall utföras även vid utarbetandet av planer och program, blir det tillämparen som får avgöra huruvida det är en miljökonsekvensbeskrivning av karaktären för projekt eller för plan alternativt program. Kommittén anser att det vore olyckligt att i lagtexten försöka avgränsa tydligare. Det skulle då kunna uppstå en situation där en plan, ett program eller ett projekt inte blir föremål för miljöprövning över huvud taget och inte i svensk författningstext träffas av direktivets krav. Detta skulle i så fall innebära att Sverige bryter mot direktivets bestämmelser. En prövning i det enskilda fallet av dokumentets, dvs. planen eller programmets, karaktär är oundviklig.

9.4.4 Övriga överväganden

I SMB-direktivets artikel 6.3 slås fast att medlemsstaterna skall utse de myndigheter med vilka samråd skall äga rum och som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planer och program. I dagens struktur i miljöbalken har länsstyrelserna ansvar för tillsynsvägledning på regional nivå medan Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för tillämpningen av miljöbalken. Kommittén ser det därför som naturligt att föreslå samma struktur för samråd i direktivets betydelse.

Proceduren för krav på gränsöverskridande samråd regleras i SMB-direktivets artikel 7. En svensk bestämmelse för att genomföra dessa krav har utarbetats efter samma mönster som den bestämmelse som finns i 6 kap. miljöbalken.

I direktivets artikel 10 finns bestämmelser om övervaknings- och återkopplingsmekanismer. I dagens 26 kap. miljöbalken finns regler om tillsyn. Av kapitlets 1 § framgår att tillsynen skall säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses. I 26 kap. 3 § miljöbalken sägs att tillsynen utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna, i enlighet med vad regeringen bestämmer. Kommittén föreslår härutöver att det förs in en bestämmelse i 6 kap. miljöbalken som rör beslutsmyndighetens skyldighet att följa upp den miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

10 Konsekvenser

En ordentligt inarbetad och metodiskt utförd miljökonsekvensbeskrivning enligt kraven i SMB-direktivet kan bidra till att identifiera strategiska vägval, avslöja målkonflikter och bedöma måluppfyllelse tidigare i arbetet med planer och program. I en senare beslutsprocess där en miljökonsekvensbeskrivning har utförts på planeringsstadiet blir det lättare att bredda kunskapen, att föra in nya perspektiv och att belysa alternativ. Det är då möjligt att i beslutsprocessen kunna dra nytta av den information som inhämtats i planeringsskedet.

Kommittén ser att miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program har flera funktioner i den följande beslutsprocessen. De kan bidra till öppenhet och allsidighet vid utredning och beredning av beslut, miljöanpassning av alternativ och förslag samt förbättrat underlag för beslutsfattande.

Här kan inflikas att SMB-direktivets bestämmelser och kommitténs förslag ökar allmänhetens möjligheter till inflytande alternativt insyn i planeringsprocesser i ett tidigt skede. Allmänheten inkluderar här miljöorganisationer.

Kraven som uppställs i direktivet på utförande av miljöbedömningar innebär att myndigheter åläggs att, till den del det inte redan i dag sker, upprätta miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program. Detta kräver att myndigheterna får tillräckliga resurser för att kunna utföra detta arbete. Därutöver ställs, som nämnts tidigare, kravet i direktivet på tid för samråd, vilket i vissa fall kan leda till att beslutsprocessen för respektive plan eller program förlängs något. Dessa krav uppställs dock i direktivet och är minimikrav som Sverige måste följa. Plan- och programbeslut kan förutses bli bättre förberedda och förankrade när de föreslagna kraven införs. Den möjligen något längre beslutsprocessen i första skedet kan sannolikt i många fall leda till kortare handläggningstid totalt sett genom att planen eller programmet

som beslutas löper mindre risk att behöva rivas upp genom ett senare överklagande. PBL-kommittén har i sitt fortsatta uppdrag att arbeta vidare med frågor om handläggningstider och inflytande i ett bredare sammanhang.

Kravet på miljöbedömningar i SMB-direktivet löser i sig inte några miljöproblem. Inte heller är kravet en garanti för ett mer miljöinriktat beslutsfattande. Miljöbedömningar enligt SMB-direktivet utgör bara ett underlag för planer och program som beslutas. I plan- och programbesluten ingår miljöhänsyn som ett bland andra hänsynstaganden. Det förutsätts alltid ske en avvägning mellan berörda allmänna och enskilda intressen. En sådan proportionering är basen för lagstiftning och offentlig myndighetsutövning. I många beslutssituationer behöver grundproblemet, sett från ett miljö- och hushållningsperspektiv, nödvändigtvis inte vara att ett tillräckligt beslutsunderlag saknas. Andra intressen såsom sysselsättning, det ekonomiska värdet i en plan, etc. kan av olika skäl ges större vikt än intresset av att bevara miljövärden.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

6 kap. generellt

Som nämnts i avsnitt 9.4 har begreppet miljökonsekvensbeskrivningar använts genomgående för enhetlighetens skull. Det har därvid gjorts skillnad på miljökonsekvensbeskrivningar för vissa verksamheter och åtgärder och miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program. Detta har lett till att några av kapitlets befintliga rubriker har kompletterats och att andra föreslås tas bort för att inte förvirra läsaren vid tillämpningen.

Miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program är delar av beslutsunderlaget för respektive plan- eller programtyp. SMB-direktivet innehåller inga bestämmelser om överklagande. I svensk författning förutsätts detta hanteras enligt följande. Miljökonsekvensbeskrivningarna för planer och program är i sig inte överklagbara. Dessa skall bara ses som en hjälp att ytterligare bredda och fördjupa underlaget inför beslut. Till den del det går att överklaga själva beslutet om antagande av plan och program framgår detta av respektive författning vari uppställs plan- eller programkrav.

Kapitlets paragrafer

1 §

I nuvarande paragraf införs ett nytt *andra stycke* där det slås fast när en miljökonsekvensbeskrivning vid utarbetandet av planer och

program skall ingå. Denna bestämmelse motsvarar delar av artiklarna 4 och 5 i direktivet.

3 §

Paragrafen anger syftet med miljökonsekvensbeskrivningar generellt. Ett nytt *tredje stycke* förs in i paragrafen där syftet med miljökonsekvensbeskrivningar för just planer och program anges.

4 §

I *andra stycket* föreslås en konsekvensändring med hänvisning till att det stycket som hänvisas till har flyttats ner från andra till *tredje stycket*.

11 §

I föreslagen bestämmelse slås på ett generellt plan fast när miljökonsekvensbedömningar för planer och program skall genomföras. Regeringen ges här bemyndigande att närmare fastställa vilka planer och program som skall omfattas av kraven samt vad som avses med betydande miljöpåverkan. Avsikten med bemyndigandet är inte att öppna för möjligheten att nationellt lägga nivån under den som anges i artikel 3 i direktivet, utan för en precisering i enlighet med vad som anges i artikel 3.2 ff. Det är således fråga om ett tydliggörande av avgränsningen. Paragrafen omfattar artiklarna 2-4 samt bilaga II i direktivet.

Som nämnts i den allmänna motiveringen anses inte det som skall preciseras vara krav som bör återfinnas i lag utan i förordning eftersom detaljnivån är hög i dessa avseenden.

12 §

Paragrafen omfattar krav i artiklarna 5, 6 och bilaga I i direktivet och är utformad på samma sätt som 7 §, som bygger på MKB-direktivets krav.

Det som i SMB-direktivet definieras som en miljörapport motsvaras i den föreslagna författningstexten av begreppet miljökonsekvensbeskrivning för plan eller program. Direktivets miljöbedömning är det som kallas miljökonsekvensbedömning i författningstexten.

Den betydande miljöpåverkan som skall redogöras för i punkten 5 i paragrafen skall inkludera sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.

I punkten 7 skall redogöras för problem som har påträffats när uppgifterna sammanställs. Dessa problem kan t.ex. vara tekniska brister eller brist på kunskap.

Samråd skall enligt förslaget i de flesta fall ske med de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet. Endast för planer och program på nationell nivå föreslås samråd istället ske med Naturvårdsverket. Detta med hänsyn till dess roll som centralt ansvarig för tillämpningen av miljöbalken. Med begreppet nationell nivå avses en avgränsning av geografisk art snarare än att planen eller programmet i sig beslutas av en nationellt verkande myndighet.

13 §

Paragrafen är utformad för att möta krav i artikel 6 i direktivet.

14 §

Bestämmelsen rör det gränsöverskridande samrådet som krävs enligt artikel 7 i direktivet. Paragrafen är uppbyggd efter motsvarande bestämmelse för miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder.

15 §

Paragrafen motsvarar krav i artikel 8 i direktivet. Det anges här vad som skall beaktas vid beslut om plan eller program. Att beakta får i detta fall anses innebära att det tas under övervägande. Något krav ställs inte på att man måste välja ett visst alternativ. Det är således inte något ovillkorligt tvång att välja det miljömässigt bättre alternativet. Beslutande myndighet eller kommun har många hänsyn att ta, där miljöhänsyn bara är ett.

16 §

I bestämmelsen skapas mekanismer för uppföljning. Dessa motsvarar krav i artikel 10 i direktivet. Härutöver erinras om bestämmelser om tillsyn som återfinns i 26 kap. miljöbalken.

17 §

Paragrafen motsvarar krav i artikel 9 i direktivet.

18-20 §§

Dessa bestämmelser har endast bytt paragrafnummer från tidigare 11-13 §§.

21 §

Bestämmelsen uppfyller krav i artiklarna 5 och 11.

11.2 Följd hänvisning i berörda författningar

I respektive författning som uppställer krav på sådana planer eller program som omfattas av direktivets bestämmelser behövs en hänvisning till nu föreslagna bestämmelser i 6 kap. miljöbalken. Kommittén har i avsnitt 7 försökt ange vilka dessa författningar kan vara. Det är dock så som förslaget är uppbyggt upp till regeringen att närmare ange vilka dessa planer och program är. Därför kan först därefter exakt anges vilka författningar som omfattas av den föreslagna hänvisningsbestämmelsen. Det är också först vid detta tillfälle som man kan ta ställning till om eventuella krav på någon form av miljökonsekvensbeskrivning för en plan eller ett program som faller utanför både SMB- och MKB-direktivets krav skall kvarstå eller avskaffas.

11.3 Konsekvensändringar

I de författningar som i dag gör en hänvisning till befintliga 6 kap. 10–13 §§ behöver paragrafnummer ändras i enlighet med kommitténs förslag.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Owe Hellberg (v)

Införandet av SMB-direktivet i svensk lagstiftning är positivt för utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Tyvärr har tidspressen för kommittén lett till att en mer djupgående diskussion med tillämpare av föreslagna bestämmelser inte hunnits med. Den goda avsikten med lagstiftningsförslaget kan därför leda till oklarheter och ökad istället för minskad byråkrati.

Jag förutsätter därför att de myndigheter som får ansvar för implementeringen av lagstiftningen i god tid ger ut handböcker med mera och att det sker samordnat för alla som har att tillämpa den nya lagstiftningen.

Samordningen mellan begrepp och åtgärder i Miljöbalken och PBL är inte heller tillgodosedd i detta delbetänkande. Begreppet betydande miljöpåverkan har olika betydelse och osäkerhet råder om vad som gäller.

När ska en miljöbedömning göras i en detaljplan och en översiktsplan och vad gäller för en fördjupad översiktsplan och en regionplan? Den kritiken är i allra högsta grad befogad, inte minst med tanke på EU-kommissionens ifrågasättande av hur bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas enligt nuvarande regler i PBL. Sverige uppfyller inte kraven om miljökonsekvensbeskrivningar för infrastrukturprojekt, anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse inklusive shoppingcentrum och parkeringsplatser, skidanläggningar, hamnar för fritidsbåtar, fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden, permanenta campingplatser och temaparker. Dessa oklarheter och eventuella lagstiftningsändringar med anledning av detta borde vara en uppgift för PBL-kommittén.

Tidspressen och upplägget att snabbt få in direktivet i svensk lagstiftning utifrån ett minimalistiskt synsätt, har delvis utestängt den nödvändiga diskussionen om varför miljöbedömningar enligt SMB-direktivet är bra för utvecklingen av ett ekologiskt hållbart samhälle. Politiken har fått stå tillbaka för juridiken och upprätthållandet av tidsramarna från Bryssel när SMB-direktivet ska vara infört i svensk lag har varit viktigare än att se till helheten och samordningen med bland annat Miljöbalkskommittén. Jag vill dock betona att planeringsförutsättningarna varit givna utifrån regeringens utredningsdirektiv.

Jag ämnar därför återkomma till dessa frågor när översynen av hela PBL berör detta område.

Kommittédirektiv



Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Dir.
2002:97

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002.

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen tillkallar en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs.

Kommitténs förslag skall tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling manifesteras i miljökvalitetsmålen. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén skall också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering,
- detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktioner.

Vid sidan av de övergripande målen om hållbar utveckling skall kommittén särskilt beakta behovet av att förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande. Kommittén skall i detta syfte prioritera utformandet av förslag till en ny samlad instansordning för överklaganden enligt PBL. En analys skall vidare

göras om hur konkurrensspekter skall kunna vägas in i bedömningar enligt PBL.

Sveriges åtaganden som medlem i Europeiska unionen (EU) och internationella förpliktelser i övrigt skall beaktas.

Översynen skall inbegripa uppgiften att sammanställa och strukturera och vid behov komplettera de förslag om ändringar i plan- och bygglagen som tidigare har framförts och där något slutligt ställningstagande ännu inte har skett. Det står kommittén fritt att ta upp alla delar av plan- och bygglagstiftningen.

Bakgrund

De senaste årens allmänna utveckling

Villkoren för den fysiska planeringen och byggandet har förändrats i flera väsentliga avseenden under senare år. I många kommuner ökar befolkningen med stora krav på bostadsbyggande och infrastruktur som följd. I flertalet kommuner är dock utvecklingen den motsatta, befolkningen minskar. Vidare innebär internationaliseringen av ekonomin en fortlöpande förändring. Därmed förändras även förutsättningarna för lokal och regional utveckling.

Samtidigt sker en vitalisering av arbetet med utvecklingsfrågor på regional och lokal nivå. Programformen och partnerskapstanken utvecklas genom att olika sektorer och organisationer i ökande utsträckning deltar i och samverkar kring utvecklingsarbetet. Insikten om betydelsen av att samverka över sektorsgränser och större geografiska områden ökar. På den regionala nivån pågår försök med olika former av utökat självstyre och andra samverkansformer. En översyn av ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har aviserats (prop. 2001/02:7).

Sveriges medlemskap i EU innebär på många sätt en utmaning för den svenska förvaltningskulturen. Bland annat det förhållandet att olika initiativ, rekommendationer och direktiv skall genomföras i svensk förvaltning och lagstiftning innebär, när det gäller den fysiska planeringen och byggandet, i viss utsträckning en inskränkning av kommunernas handlingsutrymme.

Även i andra avseenden har det svenska samhället förändrats efter den nuvarande plan- och bygglagstiftningens tillkomst. Byggindustrin har koncentrerats ytterligare. Tidigare statlig och kommunal verksamhet har i ökad utsträckning privatiserats eller

utsatts för konkurrens. Detta har bl.a. lett till att planeringen nu är mindre enhetlig inom landet.

Bostadsbyggandet har legat på en mycket låg nivå under flera år. Efter 1990-talets krisår har en viss återhämtning börjat i byggsektorn med ett något ökat byggande av bostäder. Samtidigt har bostadsbristen i landet ökat, främst i tillväxtregionerna. I dessa beräknas sysselsättning och befolkning öka kraftigt fram till 2010. Ett lågt bostadsbyggande riskerar att begränsa den ekonomiska tillväxten i såväl tillväxtregionerna som i landet som helhet. Tillgången på mark för bostadsbyggande och kostnaderna för markanskaffning och kommunala avgifter är faktorer av stor betydelse för produktionskostnaden och bostadsbyggandet. De regionala skillnaderna på bostadsmarknaden är betydande. I dag råder bostadsbrist i 77 kommuner med tillsammans hälften av landets befolkning. Bostadsbristen är koncentrerad till tillväxtområdena. Samtidigt möter andra regioner problem som hänger samman med vikande befolkningstal och svag ekonomisk tillväxt.

Boendekostnaderna i Sverige är bland de högsta i Europa, vilket beror på de höga produktionskostnaderna till följd av bl.a. bristande konkurrens i byggsektorn. Detta problem har fått ökad uppmärksamhet på senare tid. I många kommuner minskar det kommunala markinnehavet genom överlåtelser till privata intressenter. Till detta kan läggas att byggföretagen numera i allt större utsträckning bygger i egen regi för senare försäljning till offentliga eller privata ägare. Denna utveckling innebär att nya aktörer kommit till, liksom en ny rollfördelning och förskjutningar i maktförhållanden mellan samhället, näringslivet och den enskilde.

Även konkurrensförhållandena och den höga prisnivån inom handeln i Sverige har uppmärksammats på senare tid. Kommunernas planering har betydelse för förutsättningarna för etablering av nya företag på marknaden. Möjligheterna till nyetablering är en grundläggande förutsättning för en fungerande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser. Detta förhållande gäller givetvis också inom byggområdet.

Diskussionen om medborgarinflytande och medborgerliga rättigheter har under senare år varit livlig i Sverige. Inte minst har frågan om kvinnors och mäns lika möjligheter att delta i och påverka samhällsutvecklingen kommit i fokus på ett annat sätt än tidigare. Forskning och utveckling visar på vikten av att samhällsplaneringen svarar mot såväl kvinnors som mäns behov, värderingar

och livsvillkor. Barns rättigheter, liksom behoven hos den ökande andelen äldre och hos människor med funktionshinder, har också fått ökad uppmärksamhet. Frågor om etnisk diskriminering och boendesegregation har stor aktualitet. Bristande tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder uppmärksammas allt mer som en form av diskriminering. Intresset för kultur- och kulturmiljöfrågor ökar kraftigt. Utvecklingen inom IT-området ger nya möjligheter för olika grupper inom samhället att få information och delta i beslutsprocesser.

Miljö- och hälsofrågor med anknytning till fysisk planering och bebyggelse ägnas stort intresse. Det handlar om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer möjligheter till en god livsmiljö och välfärd. Dagens miljöproblem medför dessutom avsevärda kostnader genom bl.a. produktionsförluster, materialförstöring, försämrad hälsa, förstörelse av det fysiska kulturarvet och utarmning av såväl förnybara som icke förnybara naturresurser. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling har till stor del fångats upp i arbetet med de 15 nationella miljö kvalitetsmålen.

Strategier för hållbar samhällsutveckling har de senaste åren fått en ökad betydelse i svensk politik. Planering, byggande och förvaltning av den byggda miljön betraktas i dag som en del i den samlade politiken för en hållbar utveckling. Sammantaget ställer utvecklingen nya och ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Lagändringar efter PBL-reformen

I det system av regler som lägger fast förutsättningarna för samhällsbyggandet spelar plan- och bygglagstiftningen en central roll. PBL trädde i kraft den 1 juli 1987 efter ett långvarigt utredningsarbete.

I slutet av 1992 beslutades om en mera omfattande översyn av plan- och bygglagstiftningen. Efter förslag från Plan- och byggtredningen reformerades lagstiftningen därefter vid flera tillfällen. Den 1 juli 1995 överfördes huvuddelen av de tekniska kraven på byggnadsverk från PBL till BVL. Ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande infördes för de byggtekniska kraven. Den 1 januari 1996 genomfördes andra lagändringar som syftade till ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Ändringarna innebar bl.a. en förstärkning

av översiktsplaneringen och en utvidgning av medborgarinflytandet. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 förtydligades vidare förutsättningarna för kommunerna att ta ett större ansvar för arkitektoniska värden och kulturmiljövärden.

Tillkomsten av miljöbalken har lett till vissa följdändringar i PBL, främst med anledning av att lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. överfördes till miljöbalken.

Genom ändringar i PBL, som trädde i kraft den 1 juli 2001, ställs det numera tydligare krav på tillgänglighetsskapande åtgärder i samband med iordningställande och ändring av allmänna platser. Ändringarna innebär också att enkelt avhjälpna hinder i befintliga lokaler och på befintliga allmänna platser bör vara åtgärdade senast vid utgången av 2010.

Tidigare och pågående utredningsarbete

Vissa av Plan- och byggtredningens förslag har inte resulterat i några slutgiltiga ställningstaganden från regeringens sida. Det gäller bl.a. förslag om en ny instansordning för prövningen av överklaganden (SOU 1994:134) och frågor rörande plangenomförande (SOU 1996:168). Jämställdhetsrådet för transporter och IT pekade vidare i sitt betänkande (SOU 2001:44) på behovet av att tydliggöra jämställdhet i PBL.

Under de senaste åren har också från andra håll väckts många förslag till ändringar i plan- och bygglagstiftningen bl.a. från Svenska kommunförbundet, Länsstyrelsen i Stockholms län och Stockholms stadsbyggnadskontor. Även Boverket och Riksantikvarieämbetet har redovisat behovet att se över olika frågor som rör plan- och bygglagstiftningen. Konkurrensverket har funnit att konkurrensaspekterna inte tillmäts tillräcklig betydelse vid kommunernas planering för handeln.

Vidare har Handikappombudsmannen i sin 8:e rapport till regeringen "Tänk tillgängligt" påtalat brister i lagstiftningen.

Plan- och bygglagstiftningen berörs också av utredningsarbete som redan pågår. Det gäller bl.a. inom Miljöbalkskommittén (M1999:03) i de delar miljöbalksöversynen kan innebära förändringar av reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken av frågor om hushållningen med mark och vatten, samt när det gäller miljökvalitetsnormer och miljökonsekvensbeskrivningar m.m.

Regeringen tillkallade genom beslut den 15 juni 2000 en nationalkommitté för att ytterligare förankra, samordna och utveckla arbetet med Sveriges åtaganden inom Agenda 21 och Habitatagendan (dir. 2000:48 samt 2001:121). Nationalkommittén ska redovisa en samlad slutrapport senast den 31 januari 2003.

Regeringen tillsatte i januari 2001 en särskild arbetsgrupp för att bereda frågor om ändringar i instansordningen för överklagande av beslut enligt PBL. Utgångspunkten för arbetet har varit att avlasta regeringen prövningen av överklagade ärenden enligt PBL och att förenkla systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Arbetsgruppen överlämnade i juni 2002 en avslutande promemoria (M2002/2275/R).

Statens energimyndighet fick 2000 i uppdrag att ta fram områden med särskilt goda förutsättningar för vindkraftverk samt lämna förslag till planeringsmål för vindkraften. Energimyndigheten, som rapporterade sina slutsatser i maj 2001, berörde i sin rapport bl.a. regional och kommunal tillståndsgivning.

Regeringen har vidare i februari 2002 tillsatt en kommission för att bl.a. föreslå åtgärder som syftar till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn (dir. 2002:24).

En parlamentarisk kommitté (dir. 2002:11) har fått i uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden, samt överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan.

Regeringen har även tillsatt en utredning av skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. (dir. 2002:96).

Av regeringen redovisade behov av översyn

Regeringen har i olika sammanhang de senaste åren redovisat behov av översyn av plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten har i de flesta fall varit intresset av en planering som syftar till ett mera hållbart samhällsbyggande. I propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130) uttalas bl.a. att regeringen anser att tiden är mogen för en översyn av PBL i syfte

att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling. I propositionen slås fast att den byggda miljön skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö, natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas, byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Detta ger förutsättningar för att miljö kvalitetsmålen, tillsammans med andra nationella mål, skall kunna vägleda fysisk planering och samhällsbyggande mot ekologisk hållbarhet.

I propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55) anges vidare att regeringen avser att i den aviserade översynen av PBL, i förhållande till hållbar utveckling, inbegripa frågan om etablering av externa köpcentra för dagligvaruhandel. Analyser av den nuvarande situationen visar att etablering av sådana köpcentra innebär längre transporter och att antalet mindre butiker har minskat med försämrad tillgänglighet för vissa icke bilburna grupper. Inför beslut om etablering är det därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter bl.a. på trafikarbete, luftföroreningar, bullerstörningar och intrång i natur- och kulturlandskap. Det är också angeläget att möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning samt effekterna på serviceutbud och tätortscentra både i ett lokalt och mellankommunalt perspektiv utreds och redovisas. En etablering av externa köpcentra kan också ge positiva effekter, bl.a. ett ökat utbud och lägre priser. Det är därför viktigt att planeringsunderlaget tydligt redovisar förväntade effekter på konsumentpriserna. I detta sammanhang måste det även studeras vilka möjligheter det finns för etablering av lågprisbutiker i kommunernas stadskärna och närområde. Närvaron av konkurrerande butiker har positiva effekter för kommuninnevånarna, bl.a. genom ett ökat utbud i form av flera typer av butiker och nya kedjor och därigenom lägre priser. Konkurrensförhållandena inom detaljhandeln och dess betydelse för prisnivån tas också upp i propositionen Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140). Regeringen konstaterar i propositionen att konkurrensen i Sverige inom detaljhandeln, och särskilt på dagligvaruområdet, är svag och att prisskillnaderna inom detaljhandeln mellan olika regioner är stora. Konkurrensverket har i sina rapporter kunnat konstatera att dessa problem alltjämt kvarstår och pekar på olika kommuners tillämpning av PBL som en viktig förklaringsfaktor till de prisskillnader som finns.

I regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) uttalas bl.a. att tidigare ändringar i PBL bör följas upp avseende vilken effekt de har haft för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen. Olika undersökningar påvisar det värde som den tätortsnära naturen har för människors välbefinnande. Samtidigt visar dock erfarenheten att natur- och kulturmiljövården liksom friluftslivet ibland har svårt att hävda sina intressen gentemot andra motstående intressen, t.ex. infrastruktur, bostadsbyggande eller annan exploatering. Särskilt i storstadsregionerna – med ett stort utbyggnadsbehov – utsätts kvarvarande grönområden för ett stort tryck. I skrivelsen redovisar regeringen vilka frågor som är särskilt viktiga i det fortsatta naturvårdsarbetet. Dit hör frågor om bl.a. behovet av tätortsnära natur. Den fysiska planeringen ses som ett viktigt instrument i arbetet med att säkra värdefulla grönområden.

Också när det gäller frågor om byggkvalitet och inomhusmiljö har en översyn aviserats. I propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) anges bl.a. att frågan om hur plan- och bygglagstiftningens och miljöbalkens bestämmelser skall kunna samverka för att stödja uppfyllandet av miljö kvalitetsmålen bör utredas. Frågor som rör inomhusmiljöproblem, avseende bl.a. fukt och mögel, förutsätts komma att beröras vid översynen. Vidare anges att olika frågor om hur tillsyn och kontroll i samband med byggande kan förbättras skall utredas. Även frågor om hur information om byggprodukter och byggnader skall kunna göras mera tillgänglig förutsätts tas upp vid översynen.

I propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) betonas att de olika formerna för fysisk planering är kopplade till varandra. Därigenom finns ett grundläggande behov av samordning och samsyn.

Ett behov av att se över plan- och bygglagstiftningen också från andra utgångspunkter har redovisats bl.a. i propositionen Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (prop. 2000/01:26). Regeringen betonar där det angelägna i att en god planberedskap finns i kommunerna och att de möjligheter som redan nu finns att förenkla planprocessen tas till vara. En kartläggning av mark- och planberedskapen inom sju län tyder på en otillräcklighet i vissa kommuner även om mark- och planberedskapen generellt sett är tillfredsställande. Vidare anges att regeringen avser att pröva också andra åtgärder som kan bidra till att göra planprocessen smidigare och snabbare samt att en översyn i syfte att bl.a. förenkla systemet

för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut har påbörjats inom berörda departement.

I propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143) föreslås en ny inriktning för främjande av elproduktion från förnybara energikällor. Som ett mål föreslås att användningen av el från förnybara energikällor skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till 2010. I fråga om el från vattenkraft konstaterar regeringen att möjligheterna till ytterligare ökning av vattenkraftsproduktionen är begränsade. Av miljöskäl är det, enligt regeringen, inte önskvärt med en omfattande utbyggnad. I propositionen föreslås också att ett nationellt planeringsmål för vindkraft fastställs till en årlig produktionskapacitet på 10 TWh år 2015. De föreslagna målen innebär ökade krav på plan- och bygglagstiftningen.

Riksdagens krav på översyn

Riksdagens revisorer har, efter förslag från bostadsutskottet, genomfört en granskning av plan- och byggprocessen. Arbetet har redovisats i revisorernas förslag 2001/02:RR8. Bostadsutskottet har i sitt betänkande 2001/02:BoU6 ställt sig bakom revisorernas förslag att en bred översyn av PBL bör komma till stånd. Utskottet framhåller emellertid att översynen inte bör ha en total och genomgripande revidering av PBL som syfte. Enligt utskottets mening har PBL i sina huvuddrag visat sig svara mot de krav som kan ställas på ett regelsystem för planering och byggande.

Översynen bör enligt utskottet även gälla uppgiften att sammanställa och strukturera de överväganden och förslag om PBL som tidigare framförts i flera utredningar och där den fortsatta beredningen ännu inte lett fram till ett ställningstagande. En prioriterad fråga bör vara att överväga åtgärder som kan motverka förseningar i plan- och byggprocessen. I översynen bör också frågor om bygglov, tillsyn och kontroll kunna övervägas.

Enligt utskottet bör översynen bedrivas så att resultat och förslag kan redovisas etappvis. Vissa avgränsade frågor bör således kunna övervägas med förtur. Detta gäller exempelvis frågan om systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 2001/02:155).

Behovet av en översyn

Sedan plan- och bygglagstiftningen infördes har den reviderats vid ett flertal tillfällen. Vissa av dessa förändringar har varit av relativt omfattande karaktär. Av flera skäl bör emellertid, som framgår av bakgrundsbeskrivningen, en samlad översyn nu ske av lagstiftningen.

Många av de frågor som en översyn av plan- och bygglagstiftningen berör är av stor betydelse såväl för samhället som för enskilda. En bred översyn av lagstiftningen skall också beröra viktiga avvägningar mellan olika samhällsintressen som PBL reglerar. Ett antal olika frågor kan visserligen vara av avgränsad karaktär och skulle därför, som också bostadsutskottet uttalat, i och för sig kunna prövas i särskild ordning. Även begränsade ändringar i delar av plan- och bygglagstiftningen får emellertid ofta konsekvenser för andra delar av denna lagstiftning. Det är därför, enligt regeringens uppfattning, ändamålsenligt att den översyn som nu behöver göras så långt möjligt hålls samman och görs i ett sammanhang, vilket inte hindrar att brådskande frågor kan prövas med förtur.

Regeringen anser det angeläget att en översyn av den omfattning och betydelse som nu behöver göras får en tillräcklig politisk förankring. En parlamentarisk kommitté bör därför tillkallas för en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Utgångspunkter för utredningsarbetet

Övergripande mål

Kommittén skall ha tre övergripande mål som utgångspunkt för sitt arbete. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som

kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Under senare år har betydelsen av en hållbar samhällsutveckling betonats alltmer. Det innebär bl.a. att markanvändningsplanering och bebyggelseutveckling måste präglas av en helhetssyn där långsiktig hållbarhet vävs samman och bedöms utifrån ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.

Den fysiska planeringens betydelse för långsiktig hållbarhet har också betonats i en rad propositioner och skrivelser till riksdagen under senare år. I regeringens skrivelse Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) redovisas vad målen om hållbar utveckling innebär för olika politikområden.

Från miljösynpunkt är det särskilt viktigt att beakta vilken betydelse de senaste årens miljöpolitiska reformer, bl.a. miljöbalken och miljömålsarbetet, har för lagstiftningen på plan- och byggområdet. Bland miljömålen bör givetvis i det sammanhanget särskilt nämnas miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, men även övriga mål har stor betydelse.

Det är vidare angeläget att beakta hur den fysiska planeringen kan främja en socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar utveckling. En omsorgsfull planering kan skapa förutsättningar för bl.a. goda sociala miljöer och en bebyggelsemiljö som bidrar till jämlika och värddiga levnadsförhållanden för alla. En socialt hållbar utveckling innebär bl.a. att den byggda miljön skall vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald. Även insatser som underlättar vardagslivet, såsom tillgång till service av olika slag, goda kommunikationer och annan infrastruktur är av stor betydelse. Vårt behov av kultur – i dess vidare bemärkelse – måste också beaktas. Bebyggelsens kulturhistoriska, arkitektoniska och konstnärliga värden skall tas till vara och utvecklas. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den fysiska planeringens och byggandets betydelse när det gäller att främja målen om exempelvis god folkhälsa, jämställdhet, integration, full delaktighet i samhällslivet, trygghet samt goda livsvillkor för barn och ungdomar. Att integrera våra boendemiljöer med närhet till natur och grönområden samt tillgång till egen koloni- eller odlingslott är exempel på sådana insatser. Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om barnets rättigheter bör särskilt belysas hur barns och ungdomars inflytande på samhällsplaneringen kan komma till uttryck. Därutöver är ett av de nationella målen för handikappolitiken att samhället utformas så

att alla människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 1999/2000:79). Det är därför viktigt att frågor som rör tillgänglighet och användbarhet för alla beaktas vid en översyn av plan- och bygglagstiftningen.

Samtidigt måste också andra viktiga politikområden beaktas, exempelvis konkurrensaspekter. En av de viktigaste faktorerna som bestämmer konkurrenssituationen är möjligheterna för en aktör att etablera sig på en marknad. Tillämpningen av plan- och bygglagen har stor betydelse för de förutsättningar för konkurrens som etableras regionalt och lokalt.

Av betydelse från ekonomisk – men också från social och ekologisk – synpunkt är bl.a. ett byggande som långsiktigt uppfyller samhällets krav och en planering som främjar investeringar för en hållbar tillväxt och en balanserad regional utveckling. Byggsektorn som sådan har dessutom stor betydelse för samhällsekonomin. En dåligt fungerande byggsektor med bristande konkurrens och höga byggkostnader drabbar hela samhällsekonomin. En väl fungerande plan- och bygglagstiftning är alltså ett viktigt instrument i samhällsbyggandet och i arbetet med att nå en långsiktigt hållbar ekonomisk tillväxt.

Det är angeläget att beslutsprocessen uppfyller höga krav på både effektivitet och rättssäkerhet. Genom lagstiftningen skall säkerställas att det finns en balans mellan alla de olika intressen som behöver tillgodoses vid fysisk planering och utformningen av bebyggelsen. Ställningstaganden i markanvändningsfrågor innebär regelmässigt avvägningar mellan intressen av olika slag. Det kan gälla avvägningar mellan samhällets intressen och enskildas intressen, mellan stat och kommun, mellan kommuner, mellan olika sektorsintressen och mellan enskilda intressen inbördes, men också mellan dagens och kommande generationer. Kravet på en lämplig balans mellan olika berörda intressen påverkar både lagstiftningens materiella innehåll och de regler som styr beslutsprocessen. Många av de frågor som behandlas i den fysiska planeringen har alltså stor betydelse såväl för det allmänna som för enskilda. Demokrati- och rättighetsperspektivet måste därför genomsyra hela planeringsprocessen samtidigt som kraven på en effektiv beslutsprocess tillgodoses. En viktig fråga som bör belysas i detta sammanhang är hur olika intresseorganisationer, bl.a. handikapporganisationer, kan ges ett ökat inflytande i plan- och byggprocessen.

Regional samverkan

De senaste åren visar på växande regionala klyftor mellan avfolknings- och tillväxtregioner. I propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/02:4) redovisar regeringen sin syn på den regionala utvecklingen. En viktig utgångspunkt är att regionerna skall växa utifrån sina egna förutsättningar. Kommittén bör undersöka hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till detta och hur den kan stimulera en ökad kommunal och regional samverkan. Genomförandet av EU:s planerings- och utvecklingsamarbete sker i dag utanför PBL-systemet och kommittén bör därför söka finna metoder för att förena den traditionella fysiska planeringen med samhällsplaneringen i övrigt.

Den regionala planeringsnivån är viktig när nationellt beslutade åtgärder och mål skall genomföras lokalt. Detta gäller exempelvis för att finna lämplig lokalisering för utbyggnad av vägar, järnvägar, elektronisk kommunikation och el- och värmeproduktionsanläggningar, t.ex. vindkraftsanläggningar. Det gäller givetvis också i hög grad för bostadsbyggandet. För att uppnå de ur ett helhetsperspektiv bästa lösningarna, med beaktande av såväl allmänna som enskilda intressen, behövs en ökad samordning över administrativa gränser. Kommittén bör undersöka hur lagstiftningen kan bidra till att så sker samt överväga hur länsstyrelsens roll kan utvecklas i syfte att bevaka att nationella mål får genomslag på regional och lokal nivå. Detta gäller även övriga markanvändningsbeslut med betydelse för en hel regions utveckling.

Transporternas miljöpåverkan måste beaktas i sammanhanget. I propositionen Svenska miljömål anförs att åtgärder måste vidtas som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad riktning. En del i det arbetet är att åstadkomma ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. Att skapa förutsättningar för alternativa transportformer är en annan del i det arbetet.

Översiktlig planering

PBL innehåller i dag ett system med dels icke bindande översiktliga planer, dvs. regionplaner och översiktsplaner, dels rättsverkande planer för begränsade områden, nämligen detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

En kommunal översiktsplan är avsedd att utgöra ett underlag såväl för beslut enligt plan- och bygglagstiftningen som för tillämpningen av andra lagar. Översiktsplaneringen bedrivs med mycket olika engagemang i landets kommuner. Ett antal kommuner använder planinstrumentet som ett sätt att föra en strategisk dialog om markanvändningen och bebyggelseutvecklingen, medan andra i hög grad har äldre, inaktuella planer som inte tjänar sitt syfte. Formerna för översiktsplaneringen behöver därför vitaliseras för att bli mer ändamålsenliga och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Även planernas formella ställning kan behöva övervägas, liksom om det finns skäl att på ett tydligare sätt ange och prioritera vilka sakfrågor som bör behandlas i planeringsarbetet. Det är även angeläget att samverkansformerna mellan översiktsplanering och arbetet med såväl bevarandefrågor som Agenda 21 utvecklas, liksom att olika sektorsvisa planeringsprocesser samordnas inom kommunen. Därvid kan även frågor om planering för varu- och serviceförsörjning aktualiseras.

Lagstiftningen bör vidare säkerställa att den kommunala planeringen på ett bättre sätt tar hand om nationella, regionala och mellankommunala frågor och mål.

Aktualitetsprövningen av planerna behöver skärpas.

Detaljplaner m.m.

PBL-reformen innebar bl.a. en decentralisering av beslutsfattandet i markanvändningsfrågor till kommunerna. Den statliga kontrollen regleras i 12 kap. PBL som anger att länsstyrelsen skall ingripa i vissa särskilt angivna fall då viktiga allmänna intressen inte tillgodosätts. Länsstyrelsen förutsätts vidare spela en aktiv roll genom information och samråd under pågående planering.

Kommunernas starka inflytande över den fysiska planeringen bör ligga fast. Genom bl.a. tillkomsten av nya EG-rättsliga krav kan

emellertid kommunernas handlingsfrihet i markanvändningsfrågor begränsas i vissa avseenden och den statliga kontrollen därmed behöva utvidgas. Även i övrigt kan behöva studeras om den statliga kontrollen är ändamålsenligt utformad i förhållande till samhällsutvecklingen.

Nuvarande bestämmelser om detaljplan och de rättsverkningar som är knutna till en sådan plan bygger på att planen tillgodoser ett allmänt intresse som kommunen står som garant för. Detaljplanearbetet har dock i ökad utsträckning inriktats på planer för begränsade utbyggnadsprojekt. Detaljplaner för större områden, där samlade bedömningar görs vad gäller markanvändningen och där också frågor om bevarande och förvaltning av befintliga miljöer tas upp, är numera sällsynta. När det gäller de projektinriktade planerna låter många kommuner den som skall exploatera området ta en aktiv del i planarbetet. De samlade konsekvenserna av planeringen och bebyggelseutvecklingen kan därigenom bli oklara, om inte översiktsplaneringen på ett aktivt sätt behandlar sådana frågor. Vad den utvecklingen innebär både för olika allmänna intressen och för berörda enskilda parter bör analyseras.

I sammanhanget måste även det samhälleliga intresset av sunda konkurrensförhållanden tillgodoses som skapar utrymme för en mångfald av aktörer, bl.a. på byggmarknaden och inom handeln. Konkurrensverket har föreslagit att konkurrensaspekterna uttryckligen bör vägas in i de bedömningar som görs med stöd av PBL. Kommittén bör göra en analys av förslaget och därvid undersöka om det finns alternativa förslag till förändringar som kan tjäna samma syfte.

En konsekvens av att enskilda aktörer har fått en allt viktigare roll vid samhällsutbyggnaden är att också genomförandet av planer nu i större utsträckning läggs på enskilda huvudmän. Plan- och byggtutredningen föreslog bl.a. att den nuvarande huvudregeln om att kommunen normalt skall vara huvudman för allmänna platser skulle modifieras. Också dessa frågor behöver övervägas vidare. Om kommunerna skall tillåtas överlämna plangenomförandet till enskilda huvudmän måste emellertid också prövas om det behövs kompletterande regler som säkerställer att olika allmänna intressen och motstående enskilda intressen inte åsidosätts.

En annan utgångspunkt vid en analys av det nuvarande plansystemet är frågan om det ger tillräckliga möjligheter till en effektiv process för att få till stånd från allmän synpunkt angelägna

investeringar i bl.a. bostadsbyggande, infrastruktur och elektroniska kommunikationer. Därvid behöver hela kedjan från översiktsplanering och detaljplanering till bygglovsprövning och genomförandefrågor i övrigt studeras. Det kan även vara nödvändigt att se över hur denna kedja av frågor hanteras i kommunerna. Frågan om de nuvarande planformerna är ändamålsenliga eller om de behöver kompletteras eller på annat sätt förändras kan behöva tas upp.

Planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplaner används i begränsad omfattning. Många kommuner synes knappast alls använda dem. Plan- och byggutredningen föreslog att fastighetsplanen skulle avskaffas som särskild planform. Frågan bör nu tas upp på nytt. Institutet områdesbestämmelser har inneburit vissa problem vid tillämpningen främst vad gäller frågan om vad som kan regleras genom områdesbestämmelser. Det bör därför, mot bakgrund av erfarenheterna, övervägas vilket behov det finns av en sådan planform och hur regleringen i så fall bör vara utformad.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Bebyggelsen och den byggda miljön är av stor betydelse för möjligheterna att skapa en hållbar samhällsutveckling. Den har en socialt viktig funktion, en stor kulturell och ekonomisk betydelse samt svarar för en stor del av samhällets resursförbrukning och miljöpåverkan. Alla delar av hållbarhetsbegreppet kan sålunda appliceras på bebyggelsen. Det är därför väsentligt att den lagstiftning som styr byggandet, bebyggelsens utformning och dess förvaltning inriktas mot hållbarhet. Kommittén bör konkretisera hur detta kan utformas. Vidare bör planläggning och bygglov, som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden, utvecklas och göras effektiva, bl.a. för att möjliggöra att miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls.

Den 1 juli 1995 infördes ett nytt och från bygglovsprövningen fristående tillsyns- och kontrollförfarande beträffande de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk. Bygglovsprövningen enligt PBL begränsades samtidigt till att avse en prövning av lokaliseringen och den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades tillsammans med regler om byggprodukter till BVL.

Grundläggande utgångspunkter för förändringarna var att klargöra gränsdragningen mellan statens, kommunernas och enskildas ansvar inom byggandet. Genom de nya reglerna har tydliggjorts att det är byggherren som har ansvaret för att uppfylla de i lagstiftningen angivna kraven på egenskaper hos byggnader. Det är också byggherrens ansvar att styrka att byggnaden uppfyller kraven. För att säkerställa att byggherren har tillgång till nödvändig kompetens skall enligt gällande lagstiftning en s.k. kvalitetsansvarig utses av byggherren.

Det nya kontrollsystemet har i olika sammanhang utsatts för kritik, bl.a. avseende den kvalitetsansvariges roll och kompetens. Kritiken har förstärkts av de brister i det praktiska genomförandet som på senare tid har uppmärksammats vid flera större byggprojekt. Kommittén bör se över lagstiftningen med utgångspunkt i att den nu gällande ansvarsfördelningen mellan samhället och enskilda i sina huvuddrag inte bör ändras. Däremot kan olika parters uppgifter, roller och ansvar inom kontrollsystemet behöva förtydligas och utvecklas. I sammanhanget bör den förändrade byggherrerollen särskilt belysas liksom frågor om ansvar. Även i övrigt behöver övervägas om de former för kontroll som det nuvarande systemet innehåller är ändamålsenliga och tillförlitliga. Det bör därför prövas vilka förändringar i lagstiftningen som behövs för en effektiv kontroll av att samhällskraven på byggnader infrias, t.ex. krav på tillgänglighet och en god inomhusmiljö. I detta sammanhang bör möjligheten att utveckla den kvalitetsansvariges roll i byggprocessen belysas. Även de olika kontrollfunktionerna, exempelvis bygganmälan och slutanmälan, kan behöva analyseras. Kommittén skall beakta Byggherrens arbete med förslag till åtgärder som syftar till att hålla nere byggkostnaderna och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn. Även frågor om finansieringen av tillsynen och kontrollen kan behöva belysas.

PBL och BVL

BVL reglerar förutom frågor som rör tekniska egenskapskrav på byggnader också frågor om byggprodukter. I den delen syftar lagen bl.a. till att ge erforderligt lagstöd för genomförandet av olika EG-rättsliga krav. Det förhållandet att BVL innehåller både regler om byggnader som flyttats över från PBL och EG-influerade regler om

byggprodukter har inneburit en delvis svåröverskådlig lagstiftning. Till svåröverskådligheten bidrar att vissa krav på byggnaders tekniska egenskaper samt de regler om tillsyn och kontroll som är knutna till bygglagstiftningen finns i PBL. En samlad genomgång bör göras av regleringen i PBL och BVL av olika tekniska frågor, inbegripet frågor om byggprodukter och frågor om tillsyn, kontroll och sanktioner. Syftet bör vara att pröva på vilket sätt bygglagstiftningen kan göras mera tydlig och överskådlig. Vid en sådan bedömning bör hänsyn tas till behovet av att regelsystemet fortlöpande kan anpassas till nya förutsättningar, bl.a. från ett EG-perspektiv. Det bör i samband därmed också övervägas om det är lämpligt att flytta de regler om byggande i teknisk mening som nu finns i PBL i syfte att samla bestämmelser om byggande i en lag.

Beslutsprocessen

Den granskning av lagstiftningen som riksdagens revisorer har gjort har som utgångspunkt haft plan- och byggprocessens längd. Denna fråga har också tidigare diskuterats, särskilt under perioder med högkonjunktur. Det finns farhågor för att angelägna investeringar i bl.a. bostadsbyggande försenas i onödan genom ett alltför utdraget beslutsförfarande. Förslag till förändringar i syfte att påskynda förfarandet har förts fram från olika håll. En samlad genomgång av frågor som rör beslutsprocessens effektivitet är därför en central uppgift vid den översyn som nu skall göras.

Både för det allmänna och för enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb, effektiv och medverkar till att angelägna samhällsåtgärder såsom utbyggnad av t.ex. infrastruktur och bostäder kan genomföras utan tidsutdräkt. Samtidigt måste rättssäkerheten tillgodoses för enskilda som berörs och tillräcklig insyn och möjlighet till inflytande säkerställas för allmänheten när det gäller frågor av betydelse för samhällsutvecklingen. Detta förutsätter att beslutsunderlaget är tillräckligt, t.ex. genom att konsekvenserna i olika avseenden är redovisade.

Till frågan om beslutsprocessernas effektivitet hör frågan om instansordningen för överklaganden. I dag är prövningssystemet splittrat där regeringen prövar vissa ärenden medan andra ärenden prövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Frågan om en ny instansordning, där regeringen avlastas prövningen av överklaganden enligt PBL, har utretts vid flera tillfällen. Sedan

januari 2001 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till en ändrad instansordning. Uppdraget att finna en långsiktig, samlad lösning av denna fråga bör emellertid nu tas över av kommittén. Regeringen avser dock att under innevarande år återkomma med ett förslag om en begränsad förändring innebärande att de bygglovsärenden m.m. som regeringen i dag prövar förs över till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Prövningen av överklagade detaljplaner m.m. förutsätts därvid ligga kvar hos regeringen i avvaktan på resultatet av den vidare översyn som kommittén skall göra.

En framtida instansordning bör utformas med så få instanser som möjligt och med inriktningen att skapa en både effektiv och rättssäker organisation. Härvid bör även instansordningen i annan planeringslagstiftning uppmärksammas.

PBL ger som tidigare nämnts kommunerna ett avgörande inflytande över markanvändningen och över de avvägningar mellan olika allmänna intressen som är en viktig del av planeringsarbetet. För den nuvarande prövningen av överklaganden, i första hand detaljplaner, gäller därför som en allmän princip att det organ som prövar överklaganden normalt inte på talan av enskilda ändrar de kommunala bedömningarna när det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad. Prövningen inriktas i stället främst på frågor om de kommunala beslutens laglighet och då bl.a. på att olika enskilda intressen beaktas i tillräcklig utsträckning. Vid den översyn som nu skall göras av instansordningen bör också övervägas om det finns skäl och möjlighet att på ett tydligare sätt i lag uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten när det gäller lämplighetsavvägningar mellan olika allmänna intressen och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet. Därvid kan behöva övervägas såväl om de materiella reglerna i PBL kan förtydligas som om grunderna för överprövningen kan preciseras.

Vid diskussionen om hur beslutsprocessen i plan- och byggfrågor skall kunna effektiviseras har också frågan om möjligheterna att överklaga olika kommunala beslut ofta tagits upp. Nuvarande regler om vilka som skall betraktas som parter i olika slag av ärenden enligt PBL, och som därmed skall höras före beslut och kunna överklaga, är delvis oklara. Översynen bör därför omfatta också dessa frågor. Därvid bör intresset av effektivitet och snabbhet beaktas, vilket bl.a. innebär att det så långt möjligt bör undvikas att samma frågor överprövas flera gånger under den samlade processen av beslut rörande planer, bygglov och olika

genomförandefrågor. Det är samtidigt nödvändigt att de som påverkas av besluten verkligen har möjlighet att framföra synpunkter och att kunna överklaga vid de tillfällen då frågor som berör dem avgörs. Vid översynen av dessa frågor behöver också den utveckling som nu sker inom miljörätten beaktas och som, delvis mot bakgrund av EG-rättsliga krav, innebär bl.a. att allmänhetens och olika organisationers rätt att få tillgång till information och att delta i beslutsprocesser utvidgas.

Internationella åtaganden

Inom miljöområdet gäller en rad EG-rättsliga krav som påverkar beslut om markanvändning och byggande. Byggområdet påverkas vidare av en rad direktiv som rör bl.a. byggprodukter och energifrågor. Regleringarna är i stor utsträckning tvingande för medlemsstaterna. Olika ändringar har successivt gjorts i svensk lagstiftning som rör plan- och byggfrågor för att anpassa lagstiftningen till EG-rättsliga krav. En samlad genomgång och analys behöver nu göras av de EG-regler som kan påverka plan- och bygglagstiftningen. Därvid behöver bedömas om de åtgärder som hittills vidtagits för att införliva reglerna med svensk rätt är tillräckliga och ändamålsenliga. Bedömningen bör i detta sammanhang begränsas till konsekvenserna för plan- och bygglagstiftningen. När det gäller Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan bör bedömningen dock avse alla de åtgärder som behövs för direktivets genomförande i svensk lagstiftning. Även det föreslagna direktivet om byggnaders energiprestanda KOM (2000) 226 slutlig, som för närvarande behandlas i Ministerrådet och Europaparlamentet och förväntas kunna träda i kraft hösten 2002, bedöms i flera delar få konsekvenser för plan- och bygglagstiftningen.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el innehåller en artikel (artikel 6) om att medlemsstaterna skall utvärdera nuvarande lagar och författningar m.m. Syftet är bl.a. att hinder i lagstiftningen eller andra hinder för en ökning av produktionen av sådan el skall undanröjas, bl.a. genom effektivare och snabbare förfaranden.

En utgångspunkt för översynen är att den svenska regleringen bör utformas på ett sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att berörda EG-rättsliga krav genomförs fullt ut. Samtidigt bör så långt möjligt den nuvarande lagstiftningens systematik behållas och dubbelprövning undvikas. Behovet av att skapa enkla och överskådliga regler bör uppmärksammas särskilt.

Sverige har under många år haft en aktiv roll i det internationella samarbetet på handikappområdet. FN:s generalförsamling antog 1993 standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. En av reglerna tar särskilt sikte på frågan om tillgänglighet till bl.a. den yttre miljön och att krav på tillgänglighet bör ställas från början, när den yttre miljön utformas och byggs upp.

Översynen skall i övrigt ske med beaktande av de krav som ställs i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Miljömålen

För flera av de nationella miljö kvalitetsmålen har den fysiska planeringen stor betydelse. Som framhållits i den senaste propositionen om de svenska miljömålen är det med hänsyn till målens övergripande karaktär inte möjligt att genom lagstiftning göra miljö kvalitetsmålen direkt bindande. Det är emellertid viktigt att en närmare analys nu görs dels av vilka konsekvenser miljömålen har för den fysiska planeringen och byggandet, dels av behovet av ändringar i plan- och bygglagstiftningen för att underlätta arbetet med att uppnå målen. En särskilt viktig fråga är därvid sambandet mellan den fysiska planeringen och trafikutvecklingen samt möjligheterna att genom denna planering främja en omställning till ett hållbart transportsystem. Också de frågor om sambandet mellan fysisk planering, kulturmiljö- och naturvård som behandlats i regeringens skrivelse om en samlad naturvårdspolitik kan behöva övervägas vidare.

Av särskild betydelse i sammanhanget är miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen Svenska miljömål (bet. 2001/02: MJU3, rskr. 2001/02:36) skall den fysiska planeringen och samhällsbyggandet senast 2010 grundas på program och strategier för bl.a. hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan

åstadkommas så att bilanvändningen kan minska där alternativ finns och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras. En annan del i arbetet är att skapa förutsättningar för alternativa transportformer. I målet ingår också frågor bl.a. om hur energianvändningen skall effektiviseras och hur förnybara energiresurser skall tas till vara.

Samordning med miljöbalken

Genom miljöbalken samordnades den svenska miljölagstiftningen. Den med PBL nära sammanhängande lagen om hushållning med naturresurser m.m. inordnades i balken. I arbetet med följdlagstiftning till miljöbalken gjordes i huvudsak formella ändringar för att anpassa också plan- och bygglagstiftningen till balken. En bredare genomgång av frågan om samordningen mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken bör emellertid nu göras. Därvid bör så långt möjligt resultatet av pågående översyn av miljöbalken beaktas.

En särskild samordningsfråga rör det förhållandet att t.ex. olika verksamheter som kan innebära miljöstörningar prövas såväl enligt miljöbalken som enligt PBL. I princip är det då olika aspekter som prövas och för att en verksamhet skall få bedrivas måste den vara tillåtlig enligt båda lagarna. Miljöbalken och plan- och bygglagstiftningen gäller således parallellt. I praktiken kan emellertid liknande aspekter ibland prövas enligt båda lagsystemen. Krav på att miljöaspekter i ökad utsträckning skall beaktas vid prövningen enligt PBL kan göra en sådan situation vanligare. Det finns då en risk för dubbelprövning men också i vissa fall för att en fråga inte kommer att prövas ordentligt enligt någon lag. Detta samordningsproblem bör studeras vid översynen.

Också frågor som rör behovet av samordning med annan lagstiftning kan behöva övervägas. Det gäller bl.a. frågan om det går att få en bättre samordning med den lagstiftning som reglerar utbyggnaden av trafikanläggningar liksom skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Sanktioner

I 10 kap. PBL regleras påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. Bestämmelserna rör såväl regleringen av byggfrågor som PBL:s reglering i övrigt. Sanktionerna består av påföljder i form av avgifter. Härutöver finns möjligheter till ingripanden i form av förbud, handräckning och förelägganden. Bostadsutskottet har 1998 behandlat motioner som berör PBL:s sanktionsregler. I fråga om tilläggsavgift vid olovligt byggande har utskottet anfört att lagstiftningen i denna del bör klargöras samt vidare att frågan om en obligatorisk anmälningsplikt vid överträdelser av sådant slag bör övervägas ytterligare. Det är också enligt utskottet lämpligt att överväga om inte tilläggsavgifterna bör tillfalla kommunen. Riksdagen har givit regeringen till känna vad utskottet anfört (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141).

Vid översynen bör sanktionsreglerna behandlas. Kommittén bör överväga om sanktionssystemet, som det är utformat i dag, fungerar effektivt eller om det finns skäl att vidta förändringar av regelverket i syfte att stärka efterlevnaden av plan- och bygglagstiftningen. Härvid bör bl.a. de frågor som riksdagen har behandlat tas upp.

Uppdraget

Utredningsarbetet skall ha en bred inriktning. I föregående avsnitt har redovisats ett antal områden som behöver bli föremål för mera ingående överväganden. I det följande tas upp frågor som särskilt bör behandlas under utredningsarbetet, och där förslag till nödvändiga lagändringar skall läggas fram. I övrigt skall det vara en uppgift för kommittén att, med utgångspunkt bl.a. i olika förslag till förändringar av lagstiftningen som lämnats under de senaste åren samt efter kontakter med bl.a. olika myndigheter och organisationer, närmare överväga i vilken omfattning och på vilket sätt olika delar av plan- och bygglagstiftningen behöver revideras. I de delar där det finns tidigare utredningsförslag bör kommitténs arbete i huvudsak kunna utgå från dessa.

Hållbar utveckling m.m.

Kommittén skall

- med utgångspunkt i regeringens skrivelse om en nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) dels analysera vad en sådan strategi innebär för den del av samhällsbyggandet som rör planering av markanvändning och byggande inklusive sunda och säkra miljöer, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas som ett led i genomförandet av denna strategi,
- överväga och redovisa åtgärder för att stärka demokrati- och rättighetsperspektiven i plan- och bygglagstiftningen,
- överväga och redovisa hur målen för den nationella handikappolitiken beaktas i plan- och byggprocessen samt
- med utgångspunkt i kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen analysera på vilket sätt plan- och bygglagstiftningen kan utvecklas och anpassas till ett ökat bostadsbyggande.

Regional samverkan

Kommittén skall

- redovisa hur plan- och bygglagstiftningen kan anpassas till de nya planeringsförutsättningar som bl.a. den demografiska utvecklingen innebär,
- utreda hur fysisk planering enligt PBL kan förhålla sig till regional utvecklingsplanering samt
- redovisa hur nationellt och regionalt fastställda mål skall realiseras på lokal nivå och mot denna bakgrund överväga hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas.

Översiktlig planering

Kommittén skall

- redovisa behovet av och möjligheter att stärka den översiktliga planeringens roll, särskilt mot bakgrund av behovet av att främja en hållbar utveckling och

- överväga behovet av och möjligheterna till att utveckla samverkan mellan översiktsplanering och sektorsvis planering liksom Agenda 21-arbete, tillämpning av Habitatagendan och bevarandefrågor.

Detaljplaner m.m.

Kommittén skall

- analysera vad olika förändringar i samhället efter PBL-reformen inneburit för arbetet med att utarbeta och genomföra detaljplaner samt överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som utvecklingen kan motivera,
- med utgångspunkt i intresset av att plan- och bygglagstiftningen kan underlätta angeläget samhällsbyggande överväga om nuvarande former för planering och plangenomförande på detaljplanenivå är ändamålsenliga och om samordningen med annan lagstiftning är lämpligt utformad,
- analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn samt
- överväga om det är motiverat att behålla planformerna områdesbestämmelser och fastighetsplan.

Kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning

Kommittén skall

- analysera och redovisa hur lagstiftningen som styr såväl utformningen av ny som förvaltningen av befintlig bebyggelse kan inriktas mot hållbarhet,
- analysera den förändrade byggherrerollen och överväga om systemet för tillsyn och kontroll är ändamålsenligt,
- mot bakgrund av propositionen Vissa inomhusmiljöfrågor (prop. 2001/02:128) och olika erfarenheter av hittillsvarande tillämpning överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i bygglagstiftningen för en effektiv kontroll av att de byggtekniska kraven, t.ex. kraven på tillgänglighet och en god inomhusmiljö, främjas samt

- föreslå erforderliga förändringar i PBL och BVL med syfte att minska behovet av tillförd energi för uppvärmning av befintliga byggnader samt även göra det möjligt att beakta det kommande direktivet om byggnaders energiprestanda i svensk lagstiftning.

PBL och BVL

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av reglerna i PBL och BVL om byggnader och byggprodukter m.m. i syfte att pröva på vilket sätt lagstiftningen kan göras tydligare och mera överskådlig och
- överväga kopplingen mellan PBL och BVL.

Beslutsprocessen

Kommittén skall

- mot bakgrund av vad bostadsutskottet anfört (bet. 2001/02:BoU6) överväga och redovisa vilka åtgärder som kan vidtas i syfte att effektivisera beslutsprocessen enligt PBL och förkorta dess längd,
- överväga hur en ny samlad instansordning för prövningen av överklaganden enligt PBL bör utformas samt redovisa de lagändringar som behövs i sammanhanget,
- överväga behovet av kompletterande regler i PBL om möjligheterna att överklaga olika typer av beslut, samt
- utvärdera gällande lagstiftning enligt artikel 6 i direktiv 2001/77/EG.

Internationella åtaganden

Kommittén skall

- göra en samlad genomgång av vad olika EG-rättsliga krav och andra internationella åtaganden innebär för plan- och bygglagstiftningen samt överväga och redovisa vilka förändringar som behövs i denna lagstiftning för att säkerställa att berörda krav och åtaganden fullt ut genomförs i svensk lagstiftning och

- när det gäller direktiv 2001/42/EG överväga och redovisa vilka förändringar som sammantaget behövs i svensk lagstiftning för att säkerställa direktivets genomförande.

Miljömålen och plan- och bygglagstiftningen

Kommittén skall

- med utgångspunkt i riksdagens beslut med anledning av proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36) dels analysera vad olika miljömål innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka förändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålen och
- med utgångspunkt i riksdagens beslut rörande propositionen Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:77), propositionen Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:313), propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126) samt regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) dels analysera vad de olika målen m.m. innebär för planering och byggande, dels överväga och redovisa vilka ändringar av plan- och bygglagstiftningen som kan behövas för att underlätta arbetet med att uppnå relevanta mål.

Samordning mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.m.

Kommittén skall

- överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar.

Sanktioner

Kommittén skall

- överväga, mot bakgrund bl.a. av vad riksdagen uttalat (bet. 1997/98:BoU5, rskr. 1997/98:141), vilka förändringar som behöver göras av sanktionsreglerna i plan- och bygglagstiftningen.

Kostnader och andra konsekvenser

I den utsträckning kommitténs förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, skall en beräkning av kostnaderna och konsekvenserna av dessa redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall även dessa redovisas. Om förslagen innebär kostnadskonsekvenser för staten, kommuner eller landsting, skall även förslag till finansiering anges. Vidare skall konsekvenserna för jämställdheten belysas. Kommittén skall därutöver belysa konsekvenserna för näringslivet och i denna del samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Arbetsformer, tidsplan m.m.

Kommittén skall samråda med berörda kommittéer och utredningar, bl.a. Miljöbalkskommittén, Kollektivtrafikutredningen samt den utredning som tillkallats för att utreda skyddet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse m.m. Resultatet av Byggkommissionens arbete skall beaktas. Samråd skall också ske med berörda myndigheter och organisationer. Olika erfarenheter av plan- och bygglagens tillämpning skall inhämtas och redovisas.

Uppdragets omfattning och betydelsen av att utredningsarbetet och övervägandena i olika frågor ges en tillräcklig förankring nödvändiggör att kommittén får en inte alltför kort tid till sitt förfogande. Samtidigt finns starka krav på snabba resultat i vissa frågor. Kommittén bör redovisa sitt arbete i delbetänkanden. Uppdraget att redovisa förslag till hur direktiv 2001/42/EG skall genomföras i svensk lagstiftning skall redovisas senast den 30 juni

2003. Även utvärderingen i enlighet med artikel 6 i direktivet 2001/77/EG skall redovisas vid samma tidpunkt. Förslag till åtgärder som kan effektivisera beslutsprocessen, inklusive instansordningen för överklagande samt möjligheten att överklaga, skall redovisas senast den 31 december 2003. I övrigt bör kommittén själv överväga hur olika frågor bör prioriteras i utredningsarbetet. En närmare plan för utredningsarbetet med bl.a. en tidsmässig prioritering av arbetsuppgifterna bör redovisas senast den 1 december 2002. Arbetet bör planeras med utgångspunkt i att ett slutbetänkande skall lämnas senast den 31 december 2004.

(Miljödepartementet)

Bilaga 2

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2001/42/EG

av den 27 juni 2001

om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta, med beaktande av kommissionens förslag¹ med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande², med beaktande av Regionkommitténs yttrande³ i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget⁴, mot bakgrund av det gemensamma utkast som godkändes den 21 mars 2001 av förlikningskommittén, och av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 174 i fördraget skall gemenskapens miljöpolitik bidra bl.a. till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa och till att utnyttja naturresurserna varsamt

1 EGT C 129,25.4.1997, s. 14 och EGT C 83, 25.3.1999, s. 13

2 EGT C 287, 22.9.1997, s. 101.

3 EGT C 64,27.2.1998, s. 63 och EGT C 374,23.12.1999, s. 9

4 Europaparlamentets yttrande av den 20 oktober 1998 (EGT C 341, 9.11.1998,s.18), som bekräftades den 16 september 1999 (EGT C 54,25.2.2000,s.76),rådets gemensamma ståndpunkt av den 30 mars 2000 (EGT C 137,16.5.2000,s.11) och Europaparlamentets beslut av den 6 september 2000 (EGT C 135,7.5.2001,s.155). Europaparlamentets beslut av den 31 maj 2001 och rådets beslut av den 5 juni 2001

och rationellt samt bygga på försiktighetsprincipen. Enligt artikel 6 i fördraget skall miljöskyddskraven integreras i utformningen av gemenskapens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

- (2) I det femte miljöåtgärdsprogrammet: Mot en hållbar utveckling – Europeiska gemenskapens åtgärdsprogram för miljön och en hållbar utveckling⁵, vilket kompletteras av beslut nr 2179/98/EG⁶ om en översyn av programmet, bekräftas vikten av att bedöma vad olika planer och program kan antas medföra för miljöpåverkan.
- (3) Konventionen om biologisk mångfald ålägger parterna att så långt det är möjligt och på lämpligt sätt integrera bevarandet och det hållbara utnyttjandet av biologisk mångfald i relevanta sektors -eller sektorsövergripande planer och program.
- (4) Miljöbedömningar är viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i medlemsstaterna, eftersom det därigenom säkerställs att sådan påverkan till följd av genomförandet av planer och program beaktas när dessa förbereds och innan de antas.
- (5) Antagandet av förfaranden för miljöbedömning på planerings- och programstadiet bör gynna företagen genom att dessa får mer konsekventa ramar att verka inom genom att relevant miljöinformation införs i beslutsfattandet. Införandet av en bredare uppsättning faktorer i beslutsfattandet bör bidra till hållbarare och effektivare lösningar.
- (6) De olika system för miljöbedömning som tillämpas i medlemsstaterna bör innehålla en uppsättning gemensamma krav för förfaranden som är nödvändiga för att bidra till en hög miljöskyddsnivå.
- (7) FN/ECE-konventionen om miljökonsekvensbeskrivningen i ett gränsöverskridande sammanhang av den 25 februari 1991,

⁵ EGT C 138,17.5.1993, s.5.

⁶ EGT L 275,10.10.1998 ,s.1.

som är tillämplig på både medlemsstater och andra stater, uppmanar konventionens parter att tillämpa dess principer också på planer och program. Då konventionens parter möttes för andra gången i Sofia den 26–27 februari 2001 beslutades det att ett rättsligt bindande protokoll om strategisk miljöbedömning skulle utarbetas som ett komplement till de gällande bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning i ett gränsöverskridande sammanhang, för att protokollet skall kunna antas under den femte ministerkonferensen ”Miljö för Europa” vid ett extraordinärt möte mellan konventionens parter, som är planerat att äga rum i maj 2003 i Kiev, Ukraina. De system för miljöbedömning av planer och program som tillämpas i gemenskapen bör säkerställa att det förekommer lämpligt gränsöverskridande samråd när det genomförande av en plan eller ett program som utarbetas i en medlemsstat kan antas medföra betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat. Information om planer och program som medför betydande miljöpåverkan i andra stater skall översändas på ömsesidig och jämbördig basis inom lämpliga rättsliga ramar mellan medlemsstaterna och dessa andra stater.

- (8) Det krävs därför åtgärder på gemenskapsnivå för att fastställa en ram med minimikrav för miljöbedömningen, vari anges de övergripande principerna för miljöbedömningssystemet och som med beaktande av subsidiaritetsprincipen överlåter detaljerna åt medlemsstaterna; gemenskapens åtgärder bör inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragets mål i fråga om miljön.
- (9) Detta direktiv avser förfaranden, och kraven i direktivet bör antingen integreras i befintliga förfaranden i medlemsstaterna eller införas i särskilt inrättade förfaranden. För att undvika att bedömningen görs två gånger bör medlemsstaterna i tillämpliga fall ta hänsyn till att bedömningar kommer att göras på olika nivåer i en hierarki av planer och program.
- (10) Samtliga planer och program som utarbetas för ett antal sektorer och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för de projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan

på miljön av vissa offentliga och privata projekt⁷ och samtliga planer och program som har ansetts kräva en bedömning i enlighet med direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter⁸ kan antas medföra betydande miljöpåverkan och bör i regel undergå en systematisk miljöbedömning. När det i dessa fastställs hur små områden på lokal nivå skall användas eller när de utgör mindre ändringar till ovan nämnda planer eller program, bör de bedömas endast när medlemsstaterna finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

- (11) Andra planer och program vari fastställs ramen för kommande tillstånd för projekt medför möjligen inte någon betydande miljöpåverkan i samtliga fall och bör bedömas endast när medlemsstaterna finner att de kan antas medföra sådan påverkan.
- (12) När medlemsstaterna gör sådana avgöranden, bör de ta hänsyn till de relevanta kriterier som anges i detta direktiv.
- (13) På grund av sina speciella särdrag bör vissa planer och program inte omfattas av detta direktiv.
- (14) När det i enlighet med detta direktiv krävs en bedömning, bör det utarbetas en miljörapport som innehåller relevant information i enlighet med detta direktiv, varvid den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra samt rimliga alternativ identifieras, beskrivs och utvärderas, varvid hänsyn skall tas till planens eller programmets mål och geografiska räckvidd. Medlemsstaterna bör underrätta kommissionen om alla åtgärder som de vidtar angående miljörapporternas kvalitet.
- (15) För att bidra till en öppnare beslutsprocess och i syfte att säkerställa att de uppgifter som lämnas för bedömningen är

⁷ Egt L 175, 5.7.1985, s. 40. Direktivet ändrat genom direktiv 97/11/EG (EGT L 73, 14.3.1997, s. 5).

⁸ EGT L 103, 25.4.1979, s. 1. Direktivet senast ändrat genom direktiv 97/49/EG (EGT L 223, 13.8.1997, s. 9). (2) EGT L 206, 22.7.1992, s. 7. Direktivet senast ändrat genom direktiv 97/62/EG (EGT L 305, 8.11.1997, s. 42).

uttömmande och tillförlitliga är det nödvändigt att föreskriva att myndigheter med relevant miljöansvar och allmänheten skall höras vid bedömningen av planer och program, samt att lämpliga tidsramar fastställs som ger tillräckligt med tid för samråd, inbegripet avgivande av yttranden.

- (16) Om genomförandet av en plan eller ett program som utarbetats i en medlemsstat kan antas medföra betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat, bör det föreskrivas att de berörda medlemsstaterna skall samråda med varandra, och att de berörda myndigheterna och allmänheten skall informeras och ges tillfälle att yttra sig.
- (17) Miljörapporten, de yttranden som avgivits av de berörda myndigheterna och allmänheten samt resultatet av gränsöverskridande samråd bör beaktas när planen eller programmet utarbetas och innan de antas eller innan de överlämnas till lagstiftningsförfarande.
- (18) Medlemsstaterna bör säkerställa att de berörda myndigheterna och allmänheten informeras när en plan eller ett program antas samt att relevant information görs tillgänglig för dem.
- (19) Om skyldigheten att göra miljöbedömningar samtidigt följer av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning, såsom rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar⁹, direktiv 92/43/EEG eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område¹⁰ kan medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen.
- (20) Kommissionen bör utarbeta en första rapport om direktivets tillämpning och effektivitet fem år efter det att direktivet trätt i kraft och därefter vart sjunde år. För att integrera

⁹ EGT L 103, 25.4.1979, s. 1. Direktivet senast ändrat genom direktiv 97/49/EG (EGT L 223, 13.8.1997, s. 9).

¹⁰ EGT L 327, 22.12.2000, s. 1

miljöskyddskraven ytterligare samt för att ta hänsyn till de erfarenheter som gjorts bör den första rapporten, om lämpligt, åtföljas av förslag till ändring av detta direktiv, särskilt när det gäller möjligheten att utvidga dess räckvidd till att omfatta andra områden eller sektorer samt andra typer av planer och program.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

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

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- (a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem
 - som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och
 - som krävs i lagar och andra författningar,
- (b) miljöbedömning: utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt bestämmelsen om information om beslutet i enlighet med artiklarna 4-9.

- (c) miljörapport: den del av plan- eller programdokumentationen som innehåller de uppgifter som krävs i artikel 5 och i bilaga I.
- (d) allmänheten: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, deras sammanlutningar, organisationer eller grupper.

Artikel 3

Räckvidd

1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program
 - a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG eller
 - b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.
3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte

skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

6. När det görs en undersökning av varje enskilt fall och när olika slags planer och program specificeras i enlighet med punkt 5 skall samråd äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3.

7. Medlemsstaterna skall se till att de slutsatser som följer av punkt 5 ovan, inbegripet skälen till att inte kräva en miljöbedömning enligt artiklarna 4-9, görs tillgängliga för allmänheten.

8. Följande planer och program skall inte omfattas av detta direktiv:

- planer och program som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap,
- finansiella planer eller budgetplaner och program,

9. Detta direktiv skall inte gälla planer och program som samfinansieras enligt de löpande respektive programperioderna¹¹ för rådets förordningar (EG) nr 1260/1999¹² och EG nr 1257/1999¹³.

Artikel 4

Allmänna skyldigheter

1. Den miljöbedömning som avses i artikel 3 skall utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.

¹¹ Programperioden 2000-2006 för rådets förordning (EG) nr 1260/ 1999 och programperioderna 2000-2006 och 2000-2007 för rådets förordning (EG) nr 1257/1999.

¹² Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, EGT L 161, 26.6.1999, s. 1.

¹³ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar, EGT L 160, 26.6.1999, s. 80.

2. Kraven i detta direktiv skall antingen integreras i medlemsstaternas befintliga förfaranden för antagande av planer och program eller införas i förfaranden som har inrättats för att följa detta direktiv.

3. Om planer och program ingår i ett hierarkiskt system skall medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger ta hänsyn till att bedömningen i enlighet med detta direktiv kommer att utföras på olika nivåer i systemet. Bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger skall medlemsstaterna tillämpa artikel 5.2 och 5.3.

Artikel 5

Miljörapport

1. Om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1 skall det utarbetas en miljörapport där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas. De uppgifter som skall lämnas för detta ändamål anges i bilaga I.

2. Den miljörapport som utarbetas enligt punkt 1 skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger.

3. Relevanta uppgifter som är tillgängliga om planernas och programmets miljöpåverkan och som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan gemenskapslagstiftning kan användas för att tillhandahålla de uppgifter som avses i bilaga I.

4. Samråd skall äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3 när beslut fattas om omfattningen av och graden av

detaljeringsgraden för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten.

Artikel 6

Samråd

1. Utkastet till plan eller program och den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5 skall göras tillgänglig för de myndigheter som avses i punkt 3 nedan och för allmänheten.
2. De myndigheter som avses i punkt 3 nedan och den allmänhet som avses i punkt 4 skall ges möjlighet att på ett tidigt stadium och inom rimlig tid yttra sig om utkastet till plan eller program och den bifogade miljörapporten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.
3. Medlemsstaterna skall utse de myndigheter med vilka samråd skall äga rum och som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planer och program.
4. Medlemsstaterna skall definiera allmänheten med avseende på punkt 2 och därvid inbegripa den allmänhet som berörs, eller kan antas bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsfattandet enligt detta direktiv, inbegripet relevanta ickestatliga organisationer t.ex. sådana som främjar miljöskydd och andra berörda organisationer.
5. De närmare bestämmelserna om information till och samråd med myndigheterna och allmänheten skall beslutas av medlemsstaterna.

Artikel 7

Gränsöverskridande samråd

1. Om en medlemsstat anser att genomförandet av en plan eller ett program som utarbetas för dess territorium kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annan medlemsstat eller om en medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt begär

det, skall den medlemsstat på vars territorium planen eller programmet utarbetas översända en kopia av utkastet till plan eller program och miljörapporten till den andra medlemsstaten innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.

2. Om en medlemsstat får en kopia av ett utkast till plan eller program och en miljörapport enligt punkt 1 skall den meddela den andra medlemsstaten om den önskar samråda innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande, och om detta är fallet skall den berörda medlemsstaten inleda samråd om de gränsöverskridande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra och om de planerade åtgärderna för att minska eller eliminera sådana effekter.

Om sådana samråd äger rum skall de berörda medlemsstaterna komma överens om de närmare arrangemangen för att säkerställa att de myndigheter som avses i artikel 6.3 och den allmänhet som avses i artikel 6.4 i den medlemsstat som kan antas komma att påverkas betydligt informeras och ges möjlighet att yttra sig inom en rimlig tidsram.

3. Om det krävs av medlemsstater enligt denna artikel att de skall samråda, skall de i början av ett sådant samråd enas om en rimlig tidsram för hur länge samrådet skall pågå.

Artikel 8

Beslutsfattande

Den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5, yttranden enligt artikel 6 och resultaten av alla gränsöverskridande samråd som inletts enligt artikel 7 skall beaktas under utarbetandet och innan planen eller programmet antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.

*Artikel 9***Information om beslutet**

1. När en plan eller ett program antas skall medlemsstaterna se till att de myndigheter som avses i artikel 6.3, allmänheten och alla medlemsstater med vilka samråd har ägt rum enligt artikel 7 informeras och att de som har informerats på detta sätt får tillgång till

a) planen eller programmet såsom de antagits,

b) ett utlåtande med en sammanfattning av hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet och hur den miljörapport som utarbetats enligt artikel 5, yttranden enligt artikel 6 och resultaten av samråd enligt artikel 7 har beaktats i enlighet med artikel 8 och skälen till att den plan eller det program som antagits valts mot bakgrund av andra rimliga alternativ som diskuterats, och

c) de åtgärder som fastställts beträffande övervakning i enlighet med artikel 10.

2. De närmare bestämmelserna om den information som avses i punkt 1 skall beslutas av medlemsstaterna.

*Artikel 10***Övervakning**

1. Medlemsstaterna skall övervaka den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planerna och programmen leder till för att, bland annat, i ett tidigt skede kunna identifiera oförutsedd negativ påverkan och kunna vidta lämpliga avhjälpande åtgärder.

2. För att uppfylla kraven i punkt 1 får befintliga övervakningsmekanismer användas, när så är lämpligt, i syfte att undvika dubblerad övervakning.

*Artikel 11***Förhållandet till annan gemenskapslagstiftning**

1. Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337/EEG eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.
2. För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger.
3. För planer och program som samfinansieras av Europeiska gemenskapen skall miljöbedömningen enligt detta direktiv utföras i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna i relevant gemenskapslagstiftning.

*Artikel 12***Information, rapportering och översyn**

1. Medlemsstaterna och kommissionen skall utbyta information om sina erfarenheter av tillämpningen av detta direktiv.
2. Medlemsstaterna skall säkerställa att miljörapporterna är av tillfredsställande kvalitet för att uppfylla kraven i detta direktiv och de skall underrätta kommissionen om alla åtgärder som de vidtar beträffande dessa rapporters kvalitet.
3. Före den 21 juli 2006 skall kommissionen överlämna en första rapport om direktivets tillämpning och verkan till Europaparlamentet och rådet. För att ytterligare integrera miljöskyddskraven i enlighet med artikel 6 i fördraget och med beaktande av de erfarenheter som vinnas vid tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna skall en sådan rapport om det är lämpligt åtföljas av förslag till ändringar av detta direktiv.

Kommissionen kommer särskilt att överväga möjligheten att utvidga detta direktivs räckvidd till att omfatta andra områden/sektorer och andra slags planer och program. Därefter skall en ny utvärderingsrapport läggas fram vart sjunde år.

4. Kommissionen skall rapportera om förhållandet mellan detta direktiv och förordningarna (EG) nr 1260/99 och nr 1257/99 i god tid innan de programperioder som fastställs i de förordningarna löper ut för att säkerställa att tillvägagångssättet enligt detta direktiv och senare gemenskapsförordningar överensstämmer.

Artikel 13

Genomförande av direktivet

1. Medlemsstaterna skall anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 21 juli 2004. Medlemsstaterna skall genast underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

3. Den skyldighet som avses i artikel 4.1 skall endast gälla de planer och program som formellt började förberedas först efter den dag som avses i punkt 1. Planer och program vilka formellt började förberedas före den dagen och som antagits eller överlämnas till lagstiftningsförfarande mer än 24 månader efter den dagen skall omfattas av den skyldighet som avses i artikel 4.1 om inte medlemsstaten i varje enskilt fall beslutar att detta inte är genomförbart och informerar allmänheten om detta.

4. Före den 21 juli 2004 skall medlemsstaterna utöver att underrätta kommissionen om de åtgärder som avses i punkt 1, dessutom lämna kommissionen separat information om de olika slags planer eller program som i enlighet med artikel 3 kommer att bli föremål för en miljöbedömning i enlighet med detta direktiv.

Kommissionen skall göra denna information tillgänglig för medlemsstaterna. Informationen skall uppdateras regelbundet.

Artikel 14

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Artikel 15

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 27 juni 2001.

<i>På Europaparlamentets vägnar</i>	<i>På rådets vägnar</i>
N. FONTAINE	B. ROSENGREN
<i>Ordförande</i>	<i>Ordförande</i>

*BILAGA I***Uppgifter som avses i artikel 5.1**

Följande uppgifter skall lämnas enligt artikel 5.1 om inte annat följer av artikel 5.2 och 5.3:

- a) En sammanfattning av planens eller programmets innehåll, huvudsakliga syfte och förhållandet till andra relevanta planer och program.
- b) Väsentliga förhållanden i tillståndet hos miljön och dess sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs.
- c) De kännetecknande miljöförhållandena i områden som kan antas komma att påverkas betydligt.
- d) Alla befintliga miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, däribland i synnerhet sådana som berör något område av särskild betydelse för miljön, såsom områden som anges enligt direktiven 79/409/EEG och 92/43/EEG.
- e) De mål för skydd av miljön som uppställts på internationell nivå och på gemenskaps- eller medlemsstatsnivå och som är relevanta för planen eller programmet och det sätt på vilket dessa mål och varje form av miljöhänsyn har beaktats under utarbetandet av planen eller programmet.
- f) Den betydande miljöpåverkan¹ som kan antas uppkomma, inbegripet aspekter såsom biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv, inbegripet arkitektoniskt och arkeologiskt arv, landskap samt det inbördes förhållandet mellan dessa faktorer.
- g) De åtgärder som planeras för att förhindra, minska och så långt som möjligt uppväga varje betydande negativ miljöpåverkan som följer av att planen eller programmet genomförs.
- h) En sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som behandlats och en beskrivning av hur bedömningen gjorts och vilka problem som påträffats (t.ex. tekniska brister eller brist på kunskap) när de begärda uppgifterna sammanställdes.

¹ Denna påverkan bör inbegripa sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.

- i) En beskrivning av de åtgärder som planeras för övervakning i enlighet med artikel 10.
- j) En icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som ges under ovanstående rubriker.

*BILAGA II***Kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3.5**

1. Särdragen i planer och program, särskilt med hänsyn till
 - i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,
 - i vilken utsträckning planen eller programmet påverkar andra planer eller program, inklusive sådana som ingår i ett hierarkiskt system,
 - planens eller programmets betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling,
 - miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet,
 - planens eller programmets betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning (t.ex. planer och program som har samband med avfallshantering eller skydd av vatten).

2. Särdragen hos påverkan och hos det område som kan antas komma att påverkas, särskilt med hänsyn till
 - Sannolikhet, varaktighet och frekvens av påverkan och möjligheten att avhjälpa den,
 - påverkans ackumulerade art,
 - påverkans gränsöverskridande art,
 - riskerna för människors hälsa eller för miljön (t.ex. på grund av olyckor),
 - påverkans storlek och fysiska omfattning (geografiskt område och antalet personer som kan antas komma att beröras),
 - betydelsen av och sårbarheten hos det område som kan antas komma att beröras på grund av
 - kulturarvet eller speciella särdrag i naturen,
 - överskridna miljökvalitetsstandarder eller gränsvärden,
 - intensiv markanvändning,
 - påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus.