

Åtgärder för att effektivisera vissa miljökonsekvensbedömningar

Slutrapport – åtgärder inklusive författningsändringar

Energimarknadsinspektionen
Box 155, 631 03 Eskilstuna
Energimarknadsinspektionen R2014:10
Författare: Erik Blomqvist, Göran Heldesten, Maria Rydberg och Fredrik Styrländer
Copyright: Energimarknadsinspektionen
Rapporten är tillgänglig på www.ei.se

Förord

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

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

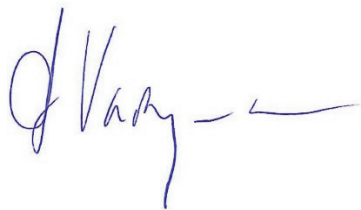
Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar vid projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden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

Den 12 september 2013 beslutade regeringen att ge Ei i uppdrag att utreda och föreslå lämpliga åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar gällande projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt unionsrätten ska tillämpas konsekvent. Uppdraget ska redovisas vid två tillfällen. I en första delrapport (Ei R2014:2) har Ei lämnat förslag på åtgärder som inte kräver författningsändringar. Ei lämnar därutöver vissa förslag på författningsändringar i denna slutrapport, som även inkluderar de förslag som lämnades i delrapporten.

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

Genom denna rapport redovisar Ei uppdraget och föreslår en rad åtgärder.

Eskilstuna, april 2014



Anne Vadasz Nilsson
Generaldirektör



Göran Heldesten
Projektledare

Sammanfattning

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

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

Ei bedömer att Sverige redan idag, inom ramen för gällande svensk rätt, har de förutsättningar som krävs för att uppfylla kommissionens riktlinjer. På några punkter lämnar Ei i denna rapport förslag på åtgärder.

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

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

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

Samtliga de miljöfrågor, som kan aktualiseras i tillståndsprocessen, ska i så hög grad som möjligt identifieras och beaktas i arbetet med kartläggningen och utarbetandet av en färdplan. Särskild vikt ska läggas vid Natura 2000-områden, eventuellt behov av planändringar enligt PBL, miljö kvalitetsnormer för vatten

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

samt förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vattendistrikt och havsområden, och eventuell gränsöverskridande miljöpåverkan. Om en gränsöverskridande påverkan finns, ska Ei, i möjligaste mån och i samråd med länsstyrelsen och Naturvårdsverket, verka för att de eventuella gränsöverskridande processerna enligt Esbokonventionen och PCI-förordningen samordnas.

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

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

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

I denna rapport föreslås att vissa samrådsregler införs i Ei:s, Naturvårdsverkets, och länsstyrelsernas instruktioner, där det fastställs att Naturvårdsverket respektive länsstyrelserna ska samråda med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter – vilket i många fall är Ei – i några av de avseenden som behandlats ovan. Därigenom blir uppfyllandet av kommissionens riktlinjer inte helt avhängigt av Ei:s rutiner.

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

Ei föreslår att det anges särskilt i vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och havsmiljöförordningen (2010:1341) att vattenmyndigheterna respektive Havs- och vattenmyndigheten ska beakta projekt av gemensamt intresse i arbetet med vattenförvaltningen enligt dessa förordningar. Därvid ska samråd ske med de projektansvarige och den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter, vilket ofta är Ei.

Ei kommer att årligen samråda med projektansvariga för framtida projekt av gemensamt intresse i fråga om projektets förenlighet med planer enligt PBL samt havsplaner. Vid sådant samråd ska Ei undersöka vilken detaljeringsgrad planerna har uppnått, för att det ska kunna bedömas om det kan uppstå några konflikter med den fysiska planeringen. Ei ska underrätta berörda kommuner och Havs- och vattenmyndigheten om resultatet av dessa samråd.

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

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

I många fall kan det vara lämpligt att Naturvårdsverket tillsammans med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter – vilket ofta är Ei – samråder med andra länders behöriga myndigheter enligt PCI-förordningen och Esbokonventionen inför framtida projekt av gemensamt intresse som kan få gränsöverskridande miljöpåverkan och kräva tillstånd i två medlemsstater. Ei föreslår att det införs en regel i Naturvårdsverkets instruktion om att samråd ska ske med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter för att utvärdera behovet av sådant internationellt samråd. Ei föreslår även att det införs en motsvarande regel i Ei:s instruktion för det fall det enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energinfrastrukturer är Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

Det bör förtydligas att vissa större ledningar alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan

MKB-direktivet² ställer krav på samråd och miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I MKB-direktivet pekas vissa typer av verksamheter ut som alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bland dessa finns vissa större el- och naturgasledningar. Detta betyder att MKB-direktivets krav alltid ska gälla gentemot sådana projekt.

Någon regel om att sådana större ledningar alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan finns inte i svensk rätt. Istället görs en bedömning från fall till fall. Det är förvisso osannolikt att ett projekt av gemensamt intresse vid en sådan bedömning inte skulle antas medföra betydande miljöpåverkan. Ei föreslår dock att det ska förtydligas i författning att sådana anläggningar alltid ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

² Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

Innehåll

Författningsförslag	10
1 Inledning	18
1.1 Projekt av gemensamt intresse.....	18
1.2 Uppdraget.....	19
1.3 Om denna rapport.....	20
1.4 Något om terminologin i rapporten.....	20
2 Utgångspunkter	22
2.1 PCI-förordningen.....	22
2.1.1 Förordningens krav.....	22
2.1.2 Något om PCI-förordningens genomförande i svensk rätt.....	24
2.2 Kommissionens riktlinjer.....	25
2.2.1 Inledning.....	25
2.2.2 Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar.....	25
2.2.3 Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar.....	25
2.2.4 Samordning av processer och tidsfrister.....	27
2.2.5 Datainsamling, datadelning.....	28
2.2.6 Samarbete över nationsgränser.....	29
2.2.7 Tidigt och effektivt deltagande för allmänheten.....	30
3 Gällande rätt	31
3.1 Inledning.....	31
3.2 Miljökonsekvensbeskrivning och samråd.....	31
3.2.1 Om regleringen.....	31
3.2.2 När finns skyldighet att upprätta en MKB?.....	31
3.2.3 Syfte med MKB.....	32
3.2.4 Myndighets prövning av MKB och betydelsen av en godtagbar kvalitet.....	32
3.2.5 Samråd.....	32
3.2.6 Samrådskyldighet och information vid utlandspåverkan.....	33
3.2.7 Vad ska en MKB innehålla.....	33
3.2.8 Kungörelse.....	34
3.2.9 Sammanfattande analys.....	34
3.3 Miljöbedömning av planer och program.....	36
3.4 Underlagsmaterial m.m.	38
3.5 Samarbete över nationsgränser.....	38
3.6 Natura 2000.....	39
3.6.1 Gällande regler.....	39
3.6.2 Integration av Natura 2000-bedömning i den övergripande processen... ..	40
3.7 Reglering av den svenska vattenförvaltningen.....	40
3.8 Den fysiska planeringen.....	42
3.9 Kemikaliesäkerhet.....	43
4 Analys, slutsatser och förslag	44

4.1	Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar	44
4.2	Allmänhetens deltagande	46
4.3	Projekt av gemensamt intresse i den fysiska planeringen samt förvaltnings- och åtgärdsplaner	48
4.4	Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar.....	51
4.5	Integration av vattenförvaltningsregleringen i den övergripande processen	52
4.6	Samordning av processer och tidsfrister	52
4.7	Datainsamling och datadelning	54
4.8	Informationsutbyte mellan medlemsstater	55
4.9	Kvalitetskontroll.....	55
4.10	Natura 2000-bedömning	56
4.11	Redovisning av climateffektens påverkan på projekt av gemensamt intresse.....	56
4.12	Samarbete över nationsgränser	57
4.13	Regeringens handläggning av projekt av gemensamt intresse	59
5	Konsekvensanalys	60
5.1	Inledning	60
5.2	Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	60
5.3	Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	62
5.4	Uppgifter om vilka som berörs av regleringen.....	62
5.5	Uppgifter om kostnadsmässiga och andra konsekvenser som regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen.....	63
5.6	Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. 64	
5.7	Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	64
5.8	Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen.....	64
5.9	Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.....	65
5.10	Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen	66
5.11	Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen.....	67
5.12	Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen	67
5.13	Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.....	67
6	Författningskommentar.....	68
7	Förkortningar och rättskällor	76
8	Källor och litteratur	78

Bilaga: Relevanta direktiv m.m.	79
MKB-direktivet	79
SEA-direktivet	80
Direktiven om Natura 2000.....	81
De vattenrättsliga direktiven.....	82
Ramdirektivet för vatten	82
Havsmiljödirektivet	83
Sevesodirektiven	84
Esbokonventionen.....	85

Författningsförslag

Förslag till ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Nuvarande lydelse

En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt någon av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 eller 16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2, 4, 5 eller 6 §, 12 kap. 1, 2, 3 eller 5 §, 14 kap. 1, 2, 8, 9, 14 eller 15 §, 15 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 eller 17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 1 eller 4 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 2, 4, 5, 6, 10 eller 11 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 § eller 29 kap. 11, 15, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 48, 51, 55, 56, 57, 61, 62, 63 eller 64 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251),
2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med

Föreslagen lydelse

3 §

En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt någon av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 eller 16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2, 4, 5 eller 6 §, 12 kap. 1, 2, 3 eller 5 §, 14 kap. 1, 2, 8, 9, 14 eller 15 §, 15 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 eller 17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 1 eller 4 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 2, 4, 5, 6, 10 eller 11 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 § eller 29 kap. 11, 15, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 48, 51, 55, 56, 57, 61, 62, 63 eller 64 § eller 30 kap. 1 § miljöprövningsförordningen (2013:251),
2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med

- a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,
- b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden, eller
- c) muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled, *eller*

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken.

I fråga om andra verksamheter och åtgärder än de som avses i första stycket samt i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i första stycket ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

- a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,
- b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden, eller
- c) muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled,

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken,

5. *innefattar en rörledning med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km*

- a) för transport av gas, olja eller kemikalier,*
- b) för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, inklusive därtill hörande tryckstegringsstationer, eller*

6. *innefattar anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km.*

I fråga om andra verksamheter och åtgärder än de som avses i första stycket samt i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i första stycket ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Förslag till ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 b §

I fråga om sådana transeuropeiska energiinfrastrukturer som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, ska länsstyrelsen samråda med

- 1) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
- 2) den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter,*

om genomförandet av föransökningsförfarandet enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013.

**Förslag till ändring av förordning (2012:989) med instruktion för
Naturvårdsverket**

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 a §

*I fråga om sådana transeuropeiska
energiinfrastrukturer som avses i
förordningen (2013:752) om
tillståndsgivning i fråga om
transeuropeiska energiinfrastrukturer, och
som*

- 1) kan antas medföra en betydande
miljöpåverkan i ett annat land,
och*
- 2) överskrider gränserna för två eller
flera medlemsstater i Europeiska
unionen,*

*ska Naturvårdsverket samråda med den
myndighet som enligt förordningen
(2013:752) om tillståndsgivning i fråga
om transeuropeiska energiinfrastrukturer
ska fullgöra den behöriga myndighetens
uppgifter om eventuellt behov av att
samråda med*

- a) ansvariga myndigheter enligt
Esbokonventionen om
miljökonsekvensbeskrivningar i
gränsöverskridande sammanhang
(SÖ 1992:1) i de berörda
länderna och*
- b) de behöriga myndigheterna enligt
Europaparlamentets och rådets
förordning (EU) nr 347/2013 av
den 17 april 2013 om riktlinjer
för transeuropeiska
energiinfrastrukturer och om
upphävande av beslut nr
1364/2006/EG och om ändring av
förordningarna (EG) nr
713/2009, (EG) nr 714/2009 och
(EG) nr 715/2009 i de berörda
länderna,*

*för att samordna de berörda ländernas
samråds- och tillståndsprocesser.*

Förslag till ändring av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 4 a §

Vid tillämpningen av 4 § ska vattenmyndigheten beakta sådana planerade transeuropeiska energiinfrastrukturer, som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, som kan antas beröras av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och av beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. I fråga om sådana energiinfrastrukturer ska samråd enligt 4 § även ske med

- 1) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
- 2) den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.*

Förslag till ändring av havsmiljöförordningen (2010:1341)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

Vid tillämpningen av 10 § ska Havs- och vattenmyndigheten beakta sådana planerade transeuropeiska energiinfrastrukturer, som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, som kan antas beröras av havsmiljöförvaltningen och av de beslut som sägs i 10 § andra stycket. I fråga om sådana energiinfrastrukturer ska samråd enligt 10 § även ske med

- 1) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
- 2) den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.*

**Förslag till ändring av förordningen (2007:1118) med instruktion för
Energimarknadsinspektionen**

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

I de fall Energimarknadsinspektionen enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, ska Energimarknadsinspektionen

1) samråda med

a) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och

b) länsstyrelsen, om genomförandet av föransökningsförfarandet enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013,

2) om den transeuropeiska energiinfrastrukturen

a) kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, och

b) överskrider gränserna för två eller flera medlemsstater i Europeiska unionen,

underrätta Naturvårdsverket enligt 11 § förordningen (1998:905) om

miljökonsekvensbeskrivningar samt samråda med

Naturvårdsverket om eventuellt behov av att samråda med

- i) ansvariga myndigheter enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1) i de berörda länderna och
- ii) de behöriga myndigheterna enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 i de berörda länderna,
för att samordna de berörda ländernas samråds- och tillståndsprocesser, och
- 3) delta i samråd enligt 2 kap. 4 a § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön samt 10 a § havsmiljöförordningen (2010:1341).

1 Inledning

Rådet och Europeiska kommissionen har beslutat om PCI-förordningen.³ Den har till syfte att integrera de inre marknaderna för el, gas och olja samt att säkra försörjningstryggheten för dessa energikällor. Genom förordningen införs en särskilt reglerad tillståndprocess, genom vilken man kan ansöka om tillstånd för så kallade projekt av gemensamt intresse. Med denna term avses vissa typer av gränsöverskridande energiinfrastruktur. Tillståndprocessen innebär bland annat att handläggningen av olika typer av nödvändiga beslut ska samordnas, och att det finns övre gränser för handläggningstider i olika delar av processen.

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

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

1.1 Projekt av gemensamt intresse

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

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

³ Förordning (EU) nr 347/2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009. Förkortningen PCI kommer av engelskans *projects of common interest*, projekt av gemensamt intresse.

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

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

Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer⁴ för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar vid projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt EU-rätten ska tillämpas konsekvent. Medlemsstaterna ska, med vederbörlig hänsyn till dessa riktlinjer, bedöma vilka åtgärder som kan vidtas för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar ska bli effektivare och tillämpas konsekvent, och underrätta kommissionen om resultatet.

1.2 Uppdraget

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

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

Uppdraget i den del som gäller förslag till åtgärder utan lagstiftningskaraktär ska redovisas till Näringsdepartementet i form av en delrapport. Ei redovisade en sådan rapport den 31 januari 2014. Denna slutrapport, som inkluderar den del som gäller förslag till lagstiftningsåtgärder, ska enligt uppdraget redovisas till Näringsdepartementet senast den 30 april 2014.

⁴ Kommissionens riktlinjer, se källförteckningen, utfärdade enligt artikel 7.4 i PCI-förordningen

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

1.3 Om denna rapport

I den delrapport som Ei redovisade den 31 januari 2014, nedan kallad delrapporten, lämnade Ei vissa förslag till åtgärder som inte kräver författningsändring.⁵ Denna slutrapport bygger vidare på delrapporten. De överväganden och förslag som presenterades i delrapporten redovisas även i denna rapport. Till detta har ytterligare överväganden och förslag adderats. På grund av det nu sagda behöver man inte läsa delrapporten för att tillgodogöra sig Ei:s resonemang och förslag. Det är tillräckligt att läsa denna rapport.

Till skillnad från delrapporten behandlar denna rapport även frågor om författningsändringar, och vissa förslag på författningsändringar lämnas. Förslagen i denna rapport utgår från en analys av kommissionens riktlinjer samt går utöver dessa i vissa avseenden.

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

Under arbetet med denna rapport har samråd hållits med Naturvårdsverket och Boverket. Naturvårdsverket och Boverket har bidragit med sakkunskap som har beaktats i arbetet med rapporten. Referensgruppsmöten har hållits. I referensgruppen ingick bland annat representanter för Affärsverket svenska kraftnät, Sveriges kommuner och landsting och Swedegas AB. Även Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna i Blekinge, Kalmar, Kronobergs och Västra Götalands län samt vattenmyndigheterna för Södra Östersjöns vattendistrikt och Västerhavet vid länsstyrelserna i Kalmar respektive Västra Götalands län har bjudits in att delta i referensgruppen. Havs- och vattenmyndigheten och Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt har inkommit med yttranden.

1.4 Något om terminologin i rapporten

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

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

⁵ Ei R2014:2

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

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

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

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

2 Utgångspunkter

2.1 PCI-förordningen

2.1.1 Förordningens krav

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

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

Projekt av gemensamt intresse ska i princip ges största möjliga nationella betydelse och behandlas som sådant i tillståndprocesser samt vid fysisk planering, inklusive miljökonsekvensbedömningar, om detta följer av nationell rätt.⁶ Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer⁷ för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar ska bli effektivare, samt för att de förfarandena för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt EU-rätten ska tillämpas konsekvent. Medlemsstaterna ska, med vederbörlig hänsyn till dessa riktlinjer, bedöma vilka åtgärder som kan vidtas för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar ska bli effektivare och tillämpas konsekvent, och underrätta kommissionen om resultatet.

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

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

⁶ Artikel 7.3

⁷ Kommissionens riktlinjer, se källförteckningen, utfärdade enligt artikel 7.4 i PCI-förordningen

samråd ska genomföras av projektets projektansvarige innan den fullständiga ansökan kommer in till den behöriga myndigheten. Den offentliga remissrundan ska informera berörda parter om projektet, i syfte att identifiera den bästa platsen för projekt av gemensamt intresse och de relevanta frågor som ska belysas i ansökningshandlingarna.⁸

Intressenter ska informeras utförligt och höras tidigt, i ett skede då det ännu går att ta hänsyn till eventuella farhågor från allmänhetens sida, och på ett öppet sätt som medger insyn. Den behöriga myndigheten ska i förekommande fall aktivt stödja de insatser som den projektansvarige gör. De behöriga myndigheterna ska se till att offentliga samråd om projekt av gemensamt intresse sammanförs om detta är möjligt. Varje offentligt samråd ska omfatta alla ämnesområden som är av betydelse för den aktuella etappen i förfarandet, och ett ämnesområde av betydelse för en särskild etapp ska inte tas upp i mer än ett offentligt samråd, varvid dock ett och samma offentliga samråd får hållas på flera olika geografiska ställen. Kommentarer och invändningar ska endast tillåtas från början av det offentliga samrådet och fram till dess att tidsfristen löper ut.⁹

Om ett projekt kan antas få betydande skadliga gränsöverskridande verkningar i en eller flera angränsande medlemsstater och artikel 7 i MKB-direktivet¹⁰ samt Esbokonventionen¹¹ är tillämpliga ska information om detta göras tillgänglig för den behöriga myndigheten i den eller de angränsande medlemsstaterna. Den behöriga myndigheten i den eller de angränsande medlemsstaterna ska i förekommande fall i svaret på underrättelsen meddela huruvida parten (landet) önskar delta i förfarandet med en miljökonsekvensbedömning.¹²

I artikel 10.1 i PCI-förordningen sägs att den projektansvariga ska anmäla projektet till den behöriga myndigheten. Senast tre månader därefter ska den behöriga myndigheten godta anmälan eller, om den anser att projektet inte har framskridit tillräckligt för att en tillståndsprocess ska kunna inledas, avslå anmälan skriftligen.

I samma artikel anges två faser för genomförandet av ett projekt av gemensamt intresse. Första delen kallas för föransökningsförfarandet och avser fasen från att den behöriga myndigheten godtar anmälan av projektet¹³ till tidpunkten då den inlämnade ansökan godtas av den behöriga myndigheten. Den andra delen är det formella tillstånds-förfarandet som omfattar perioden från dagen då den inlämnade ansökan godtas och fram till dess att det övergripande beslutet fattas.

⁸ Artikel 9

⁹ Artikel 9.2 med hänvisning till bilaga VI.3

¹⁰ Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

¹¹ Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, SÖ 1992:1

¹² Artikel 9.6

¹³ I den svenska översättningen står att "(d)en dag då den behöriga myndigheten undertecknar sin bekräftelse av att den mottagit anmälan ska anses utgöra startdatum för tillståndsprocessen". Det är emellertid inte mottagningsbekräftelsen, utan beslutet att godta anmälan som avses. I den engelska versionen uttrycks det så här: "*The date of signature of the acknowledgement of the notification by the competent authority shall serve as the start of the permit granting process*". I den engelska versionen används ordet *acknowledge* där den svenska versionen använder ordet *godta*. I den franska versionen uttrycks det så här: "*La date à laquelle l'autorité compétente signe la décision d'acceptation de la notification constitue la date du début de la procédure d'octroi des autorisations*" – direkt översatt "beslutet att acceptera anmälan".

Med övergripande beslut menas det beslut eller den samling beslut av en eller flera myndigheter i en medlemsstat, med undantag för domstolar eller liknande organ, där det avgörs om en projektansvarig ska få eller inte få tillstånd att bygga energiinfrastruktur för att genomföra ett projekt, utan att det påverkar ett beslut som fattas inom ramen för ett administrativt överklagandeförfarande.¹⁴

Vid föransökningsförfarandet ska den behöriga myndigheten fastställa hur omfattande material och hur detaljerad information den projektansvarige ska skicka in i sin ansökan om ett övergripande beslut. Vid behov kan den behöriga myndigheten begära kompletteringar av detta material. Förordningen möjliggör även att den behöriga myndigheten kan begära kompletteringar på andra berörda myndigheters vägnar. Den behöriga myndigheten ska i nära samarbete med den projektansvarige och andra berörda myndigheter utarbeta ett detaljerat schema för tillståndprocessen. Vid projekt som överskrider två eller flera medlemsstaters gränser ska de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna utarbeta ett gemensamt schema där myndigheterna strävar efter att sammanjämka sina tidtabeller.¹⁵

2.1.2 Något om PCI-förordningens genomförande i svensk rätt

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

I förordningen anges att regeringen är behörig myndighet.¹⁶ I fråga om el och gas ska emellertid Ei fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter, förutom vad gäller fastställande av tidsfrister.¹⁷

I förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer anges att tillståndprocessen för projekt av gemensamt intresse i Sverige ska följa det så kallade samarbetsformatet. Ett övergripande beslut enligt artikel 2.2 i PCI-förordningen ska alltså för svensk del fattas enligt det samarbetsformat som avses i artikel 8.3 i PCI-förordningen.¹⁸ Det övergripande beslutet är en samling av beslut som samtliga berörda myndigheter fattar och inte ett samlat beslut. Det är den behöriga myndighetens uppgift att samordna dessa beslut. Myndigheten ska samråda med de övriga berörda myndigheterna för att från fall till fall fastställa en rimlig tidsfrist inom vilken de enskilda besluten ska fattas. Den ska övervaka att de berörda myndigheterna följer tidsfristerna. De olika tillståndsfrågorna handläggs av de myndigheter som i vanliga fall enligt svensk rätt ansvarar för prövningen.

¹⁴ Artikel 2.2

¹⁵ Artikel 10.4

¹⁶ 2 § förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer

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

¹⁸ 4 § förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer

2.2 Kommissionens riktlinjer

2.2.1 Inledning

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

2.2.2 Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar

En tidig planering och kartläggning av de olika bedömningar som ska göras, och andra miljökrav som ska uppfyllas, är avgörande för ett effektivt förfarande för miljökonsekvensbedömningen. Helst bör denna planering ske redan på idéstadiet för ett projekt av gemensamt intresse, till exempel när anslutningspunkterna fastställs. Denna process bör leda till en kortfattad färdplan för processen för miljökonsekvensbedömning, som anger vilka typer av bedömningar som bör ske och vid vilka tidpunkter i den samlade processen för bedömning och tillståndsgivning som de bör ske. Det bör huvudsakligen vara den projektansvarige som ansvarar för att ta fram denna färdplan, i nära samarbete med den samordnande myndigheten.

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

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

2.2.3 Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar

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

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

Inom ramen för förfarandet för miljökonsekvensbedömning bör alla relevanta miljöaspekter beaktas så grundligt som möjligt för att undvika senare problem i

tillståndsprocessen och projektgenomförandet. Vid projekt av gemensamt intresse kommer påverkan på biologisk mångfald och livsmiljöer (särskilt på Natura 2000-områden) och ändringar av vattenförekomster vara de viktigaste effekterna att tänka på. Projekt som består av installationer, till exempel transformatorstationer och lagringsanläggningar, kan också bli föremål för krav enligt industriutsläppsdirektivet¹⁹.

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

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

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

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

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

¹⁹ Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

Medlemsstaterna bör också se till att en effektiv metod för nivåindelning appliceras i miljökonsekvensbedömningar som följer på varandra i olika skeden i den övergripande processen. Nivåindelning är den process genom vilken beslut på högre nivå eller strategiska beslut påverkar och lägger grunden för andra, efterföljande beslut på lägre nivå eller mer detaljerade beslut. Det finns många viktiga fördelar att vinna genom att förbereda en sekvens av miljöbedömningar på olika planeringsnivåer och länka miljöbedömningar på planeringsnivå till varandra och till projektnivå, främst för att bedömningsfrågor kan ges lämplig mängd uppmärksamhet och detaljnivå i rätt tid, i linje med projektmognadsnivå. Här ingår till exempel i vilken utsträckning alternativen formuleras och bedöms. En annan fråga är användningen av expertutlåtanden kontra avancerade kvantitativa och detaljerade metoder. Dessutom – vilket är kritiskt för att hålla tidsfristerna som anges i PCI-förordningen - innebär det att effektivitetsvinster i senare bedömningssteg för exempelvis projektets samråds- och MKB-förfarande kan uppnås genom att viktiga frågor för vidare utredning flaggas upp eller utesluts på en tidigare bedömningsnivå.

Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna undersöker behovet av, och i förekommande fall inför, krav på nivåindelning på nationell nivå i linje med relevanta nationella hierarkier mellan förfaranden.

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

2.2.4 Samordning av processer och tidsfrister

Medlemsstaterna är skyldiga att välja mellan tre olika handläggningsscheman för ett övergripande beslut. Dessutom måste de utse en behörig myndighet som ska ansvara för att underlätta och samordna tillståndprocessen för projekt av gemensamt intresse eller delegera ansvaret till en annan myndighet i enlighet med artikel 8.2 i PCI-förordningen. Även om organisationen av den övergripande tillståndprocessen inte är direkt relaterad till effektivisering av relevanta miljökonsekvensbedömningsförfaranden, är det starkt rekommenderat att medlemsstaterna väljer antingen den integrerade eller samordnade schemat för tillståndprocessen, eftersom de medför en samordning som sannolikt kommer att maximera rationaliseringseffekter även i samordningen av relevanta förfaranden för miljökonsekvensbedömning.²⁰

Dessutom är det starkt rekommenderat att den behöriga myndigheten ges stark kompetens att samordna organisationen av de relevanta miljökonsekvensbedömningsförfarandena, t.ex. befogenhet att begära

²⁰ Sverige har dock valt samarbetsschemat. Se 4 § förordning (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer

gemensamma eller övergripande miljökonsekvensbedömningar där det anses användbart, att fastställa omfattningen av individuella bedömningar beroende på omfattningen och resultatet av tidigare bedömningar, och/eller att anordna gemensamma offentliga samråd. PCI-förordningen går redan ganska långt i detta avseende, eftersom den ger den behöriga myndigheten befogenhet att fastställa tidsfrister för de enskilda beslut som måste fattas av andra myndigheter, åtminstone i det fall medlemsstaten väljer "samarbetsschemat" enligt artikel 8.3 i PCI-förordningen.²¹

Ytterligare ett kraftfullt verktyg för att effektivisera miljöbedömningsförfaranden skulle kunna vara att fastställa tidsfrister för hela eller delar av förfarandet för miljökonsekvensbedömning, vilket skulle öka rättssäkerheten, stimulera till ett effektivare beslutsfattande och bidra till att uppfylla de bindande tidsfristerna för den övergripande tillståndsprocessen såsom anges i PCI-förordningen. Tidsgränser kan sättas antingen allmänt för vissa typer av projekt, eller från fall till fall. Naturligtvis bör tidsfrister endast tjäna till att minska onödiga förseningar i bedömningsförfarandena och främja skapandet av synergieffekter mellan bedömningar där så är möjligt, och inte på något sätt sänka kvaliteten på de miljömässiga bedömningarna. Tidsfrister bör vara bindande och proportionella. Konsekvenserna av att överskrida tidsfristerna bör tydligt definieras och vara verkställbara. Eftersom nätutvecklingsprojekt skiljer sig avsevärt i art och omfattning bör förlängning av tidsramarna vara möjlig, med hänsyn till projektets art, komplexitet, placering samt miljöpåverkans storlek och betydelse.

2.2.5 Datainsamling, datadelning

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

Uppgifter av bra kvalitet är särskilt viktiga för Natura 2000-bedömningen, där det är viktigt att objektivt visa att det inte blir några negativa effekter på Natura 2000-områdets integritet. För Natura 2000-områden finns "Natura 2000 Viewer"²², som ger allmänheten tillgång till information om Natura 2000-områden. Detta bör användas av medlemsstaterna och de projektansvariga i datainsamlingsprocessen. Dessutom bör skötselplaner för Natura 2000-områden och uppgifter om arter och habitat, som har samlas in genom nationella system för övervakning, användas vid behov.

Medlemsstaterna bör samordna processen för datainsamling och databashantering på nationell eller regional nivå. De kan förbereda lämpliga datamängder och kartor med data som används för den rådande situationen (innan en plan eller ett projekt genomförs) och lagra dem i regionala eller nationella databaser. Dessa datamängder kommer att bidra till att påskynda förberedelsen inför miljökonsekvensbedömningen. Data som samlats in i samband med

²¹ Sverige har valt detta schema. Se noten ovan.

²² <http://natura2000.eea.europa.eu/>

miljökonsekvensbedömningarna bör också förvaras i en offentligt tillgänglig nationell databas. Dessutom kan insamling och publicering av relevant rättspraxis och prejudikat öka öppenheten och rättssäkerheten och främja ett enhetligt metodiskt tillvägagångssätt.

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

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

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

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

2.2.6 Samarbete över nationsgränser

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

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

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

2.2.7 Tidigt och effektivt deltagande för allmänheten

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

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

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

Till exempel är offentligt samråd frivilligt i förhållande till Natura 2000-bedömningen enligt habitatdirektivet. Det är dock starkt rekommenderat att den berörda allmänheten rådfrågas om eventuell påverkan på Natura 2000-områden. I syfte att undvika parallella offentliga samråd, förespråkas att detta görs inom ramen för den pågående samrådsprocessen för planen eller projektet i fråga.

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

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

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

3.2 Miljökonsekvensbeskrivning och samråd

3.2.1 Om regleringen

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

3.2.2 När finns skyldighet att upprätta en MKB?

I 6:1-2 MB stadgas när en miljökonsekvensbeskrivning ska vara en del av en ansökan eller annat ärende. Där framgår att detta ska vara en skyldighet bland annat vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet²³ och vattenverksamhet²⁴ samt verksamheter som ska anmälas till samråd enligt 12 kap. MB. MKB ska också vara en del av ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet som kan ha en betydande påverkan på naturvärden i Natura 2000-områden.²⁵

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

Regeringen får föreskriva om undantag från skyldigheten enligt första stycket att upprätta en MKB om det avser verksamheter, vars miljöpåverkan kan antas bli mindre betydande.²⁶ Vissa sådana undantag har meddelats i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

²³ Tillstånd enligt 9 kap. MB. Detta kan till exempel krävas för vissa anläggningar för gasinfrastruktur.

²⁴ Tillstånd enligt 11 kap. MB. Detta kan till exempel krävas för alla sorters ledningar som går i vattenområden, över vattendrag eller genom våtmarksområden.

²⁵ Detta kan vara fallet om en energiinfrastrukturanläggning lokaliseras i eller i närheten av ett Natura 2000-område. Till exempel kan en luftledning utanför ett fågelskyddsområde påverka fåglarnas inflygning till området.

²⁶ 6 kap. 1 § andra stycket MB

3.2.3 Syfte med MKB

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

Denna bedömning ska enligt förarbetena komma in i ett tidigt planeringsskede innan några beslut är fattade om inriktningen av verksamheten i stort. Den ska alltså göras parallellt med den inledande projekteringen och bedömningen av tekniska och ekonomiska frågor.²⁷

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

3.2.4 Myndighets prövning av MKB och betydelsen av en godtagbar kvalitet

Vid prövning av en ansökan i ett mål eller ett ärende där MKB krävs för en verksamhet eller åtgärd ska den prövande myndigheten genom ett särskilt beslut eller i samband med sitt avgörande ta ställning till om MKB:n uppfyller kraven i 6 kap. MB.²⁸ Myndigheten ska i sin bedömning, förutom själva innehållet, också beakta resultatet av samråd och yttranden i såväl samrådsförfarandet som i myndighetens handläggning av ärendet. Det ska noteras att en godtagbar MKB är att anse som en processförutsättning enligt förarbeten och rättspraxis. En underkänd MKB leder därför till att ansökan ska avvisas.²⁹

3.2.5 Samråd

Den som är skyldig att upprätta en MKB ska genomföra ett samråd i god tid innan MKB:n upprättas och i god tid innan en ansökan om tillstånd görs. Ett samråd ska avse att i ett tidigt stadium inhämta synpunkter och samverka avseende verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. Detta ska ske innan definitiva beslut är fattade samt vara öppet för och möjliggöra påverkan från berörda intressenter.³⁰ Under samrådet ska länsstyrelsen verka för att MKB får den omfattning och det utförande som behövs för tillståndsprövningen.³¹

²⁷ Prop. 1997:98:45 I s 272 f.

²⁸ 6 kap. 9 § MB

²⁹ Se MB-kommentaren s. 6:30, MÖD 2003:27, MÖD 2002:15, MÖD 2002:39, MÖD 2003:95 samt NJA 2009 s. 321

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

³¹ 6 kap. 5 § MB

Samrådet ska normalt göras med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda.³² Enligt motiven menas med särskilt berörda främst närboende som kommer att bli berörda.³³

Länsstyrelsen ska under samrådet pröva om den aktuella verksamheten eller åtgärden ska antas innebära en betydande miljöpåverkan. Beslut om detta ska fattas efter att den sökande gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjligheten att yttra sig.³⁴ Finner länsstyrelsen att verksamheten eller åtgärden medför betydande miljöpåverkan så innebär det att sökanden ska genomföra ett utökat samråd.³⁵ Samrådskretsen vidgas då till att förutom länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och enskilda som kan antas bli särskilt berörda även innefatta de övriga statliga myndigheter, kommuner, den allmänhet och de särskilda organisationer som kan antas bli berörda.

Utökat samråd ska också hållas om regeringen föreskrivit att den aktuella sortens verksamhet eller åtgärd per definition ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.³⁶ Vissa sådana bestämmelser finns i 3 § MKB-förordningen.

Innan samrådet ska information lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och den miljöpåverkan man kan förutse.³⁷

3.2.6 Samrådskyldighet och information vid utlandspåverkan

Om en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska Naturvårdsverket informera det landets ansvariga myndighet och ge den berörda staten samt den där berörda allmänheten möjlighet att delta i samrådsförfarande avseende ansökan och MKB.³⁸ Detta ska även ske på begäran av en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan. Har samråd med ett annat land skett enligt ovan ska ansvarig myndighet i den berörda staten informeras om domen eller beslutet när ärendet eller målet avgjorts.³⁹

3.2.7 Vad ska en MKB innehålla

En MKB ska innehålla de uppgifter som behövs med hänsyn till den aktuella verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att uppfylla syftet enligt 6 kap. 3 § MB, som redovisats ovan.⁴⁰

I de fall där ett utökat samrådsförfarande blir aktuellt finns det därutöver vissa specificerade krav på innehållet i MKB.⁴¹ Dessa punkter kan mycket väl innefattas även i en MKB vid normalt samrådsförfarande om det behövs för att fylla syftet med hänsyn till omfattning och art, samt det som framkommit under samrådsförfarandet. Vid utökat samrådsförfarande är dock dessa punkter

³² 6 kap. 4 § MB

³³ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 283

³⁴ 6 kap. 5 § MB

³⁵ 6 kap. 4 § första stycket andra punkten MB

³⁶ Med stöd av 6 kap. 4 a § MB

³⁷ 6 kap. 4 § fjärde stycket MB

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

³⁹ 6 kap. 8 § MB

⁴⁰ 6 kap. 7 § första stycket MB

⁴¹ 6 kap. 7 § andra stycket MB

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

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

Vid en verksamhet som kan antas påverka miljön i ett Natura 2000-område ska en MKB alltid innehålla de uppgifter som behövs för en Natura 2000-tillståndsprövning⁴². Om en MKB upprättas bara för en sådan tillståndsprövning behöver den bara innehålla de uppgifter som behövs för denna.

3.2.8 Kungörelse

När en MKB upprättats i ett ärende eller mål avseende vattenverksamhet eller miljöfarlig verksamhet ska detta kungöras i samband med kungörelsen om ansökan. Även upprättandet av en MKB i fråga om någon annan verksamhet eller åtgärd ska kungöras om den kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Ansökan och MKB ska sedan hållas tillgänglig för allmänheten som ska få möjligheten att yttra sig om dessa innan ärendet prövas. När dom eller beslut sedan meddelats ska även detta samt information om hur allmänheten kan få tillgång till innehållet kungöras.⁴³

3.2.9 Sammanfattande analys

De svenska reglerna är utformade så att krav på samråd och MKB ställs i ett stort antal fall. Kraven på samrådet och MKB:n är i princip inte kopplade till vilken prövning som ska göras⁴⁴, utan till den verksamhet som de avser. Detta innebär att om flera prövningar behöver göras för en och samma verksamhet, räcker det med en MKB och ett samrådsförfarande för verksamheten som helhet. Denna samråds- och MKB-process kan alltså avse samtliga tillstånds- och dispensärenden. De svenska reglerna utgår från att förfarandet för miljökonsekvensbedömning ska samordnas för alla de processer som aktualiseras.

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

⁴² Tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 b–29 §§ MB

⁴³ 6 kap. 8 § MB

⁴⁴ Vissa undantag finns i det att MKB:er som ska ligga till grund för vissa typer av prövningar ska innehålla särskilda uppgifter av vikt för dessa prövningar.

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

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

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

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

Det finns dock fall där den svenska regleringen inte med säkerhet är lika långtgående som MKB-direktivet. Som framgår i bilagan till denna rapport, sägs i MKB-direktivet att rörledningar med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km för transport av gas, olja eller kemikalier och för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, samt anläggningar av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Sådana anläggningar ska därför alltid omfattas av alla MKB-direktivets krav. I svensk rätt finns ingen regel som säger att sådana anläggningar alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Istället ska länsstyrelsen i det enskilda fallet göra en bedömning av om anläggningen ska antas medföra betydande miljöpåverkan. I praktiken torde länsstyrelsen emellertid inte komma till någon annan slutsats avseende projekt av gemensamt intresse, än att de ska antas medföra betydande miljöpåverkan. Men om länsstyrelsen mot förmodan skulle besluta att en sådan anläggning inte ska

antas medföra betydande miljöpåverkan, skulle detta få till följd att lägre krav – som inte når upp till MKB-direktivets nivå – ställs på samrådet och MKB:n.

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

3.3 Miljöbedömning av planer och program

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

Varje gång en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program som ska finnas enligt lag, till exempel detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) (PBL), ska kommunen eller myndigheten göra en behovsbedömning. I denna ska man bedöma om förslaget och dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om så är fallet, ska en miljöbedömning genomföras. Denna bedömning syftar till att integrera miljöaspekter i plan- och programbeslut så att en hållbar utveckling främjas.⁴⁵

Vid varje sådan miljöbedömning ska myndigheten eller kommunen ifråga upprätta en MKB. I denna MKB ska den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet kan antas medföra identifieras, beskrivas och bedömas. Det ska även ske en redogörelse för och en bedömning av de alternativ som är rimliga med hänsyn till syftet med planen och den geografiska räckvidden.⁴⁶

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

⁴⁵ 6 kap. 11 § MB

⁴⁶ 6 kap. 12 § första stycket MB

Detaljnivån och mängden uppgifter som en MKB ska innehålla i dessa fall ska nyanseras efter vad som är rimligt med hänsyn till allmänhetens intresse, bedömningsmetoder och aktuell kunskap samt innehållet och detaljeringsgraden i planen och programmet ifråga. Var man befinner sig i beslutsprocessen ska också spela in. Det ska även beaktas om vissa frågor bättre hanteras med andra planer och program eller vid annan tillståndsprövning. En miljöbedömning för en övergripande plan behöver således inte nödvändigtvis innehålla alltför mycket detaljer eller djupgående analys. Detaljnivån och omfattningen ska bestämmas i samråd med berörda kommuner och länsstyrelser. För planer och program som till geografisk omfattning är på nationell nivå ska samråd ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten samt andra berörda statliga förvaltningsmyndigheter.⁴⁷

När en MKB upprättats enligt ovan ska den myndighet eller kommun som upprättat den också hålla den tillgänglig tillsammans med den aktuella planen eller programmet för att berörda myndigheter, kommuner samt allmänheten ska ges skälig tid att yttra sig.⁴⁸

I det fall en MKB som avser ett plan- eller programförslag kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska en kopia av MKB sändas till den berörda staten.⁴⁹ Detta ska ske genom Naturvårdsverkets försorg.⁵⁰ En berörd stat ska också om den begär det få möjlighet att delta i samråd avseende den miljöpåverkan genomförandet kan antas få samt om vilka förebyggande åtgärder som ska vidtas.

Innan beslut fattas i ärendet ska MKB:n och synpunkter från samråden beaktas. När plan eller program har antagits ska beslutande myndighet eller kommun i en särskild sammanfattning, tillsammans med skälen till den valda utformningen, redovisa hur miljöaspekterna integrerats samt hur MKB och samråd beaktats. Det ska även redogöras för de åtgärder som är planerade för att följa upp och övervaka den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet medför. Denna sammanställning ska sedan informeras om och göras tillgänglig för berörda kommuner, myndigheter allmänheten samt eventuella berörda utländska stater.⁵¹

Under och efter planens eller programmets genomförande ska den beslutande myndigheten eller kommunen informera sig om den faktiska betydande miljöpåverkan som den medför. Syftet med detta är att kunna vidta lämpliga åtgärder mot eventuell betydande miljöpåverkan som inte tidigare identifierats.⁵²

En plan eller ett program ska alltid anses medföra betydande miljöpåverkan om genomförandet av planen kan antas innefatta en verksamhet eller åtgärd som kräver Natura 2000-tillstånd.⁵³ I vissa andra fall ska betydande miljöpåverkan alltid

⁴⁷ 6 kap. 13 § MB

⁴⁸ 6 kap. 14 § MB

⁴⁹ 6 kap. 15 § MB

⁵⁰ 9 § MKB-förordningen

⁵¹ 6 kap. 16 § MB

⁵² 6 kap. 18 § MB

⁵³ Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB. Se 4 § första stycket första punkten MKB-förordningen.

antas, om planen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för vissa angivna verksamheter.⁵⁴

Vid mindre ändringar eller beslut som avser planer och program, som endast berör små områden på lokal nivå, ska genomförandet endast antas medföra betydande miljöpåverkan om myndigheten eller kommunen beslutar det med beaktande av vissa särskilda aspekter som återfinns i bilaga 4 till MKB-förordningen.⁵⁵

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

3.4 Underlagsmaterial m.m.

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

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

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

3.5 Samarbete över nationsgränser

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

⁵⁴ 4 § första stycket andra punkten MKB-förordningen

⁵⁵ 4 § andra stycket MKB-förordningen

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

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

3.6 Natura 2000

3.6.1 Gällande regler

I 4 kap. 8 § MB stadgas att det för verksamheter eller åtgärder, som kräver tillstånd⁵⁶ på grund av att de berör Natura 2000-områden och som kan påverka ett sådant naturområde, är ett sådant tillstånd en förutsättning för att den aktuella mark- eller vattenanvändningen ska få komma till stånd. Detta har en särskild innebörd om en verksamhet kräver både Natura 2000-tillstånd och något annat tillstånd som till exempel koncession, tillstånd till vattenverksamhet eller miljötillstånd enligt 9 kap. MB. Då måste Natura 2000-tillståndet vara klart innan det andra tillståndet kan meddelas.

Regeringen ska, genom egen eller delegerad myndighets försorg, föra förteckning över Natura 2000-områden.⁵⁷ Regeringen får peka ut sådana områden i anslutning till fågelskyddsdirektivet och ska peka ut sådana områden om de är utvalda i artikel 4.4 habitatdirektivet.⁵⁸

Om en verksamhet eller åtgärd kan komma att påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt krävs särskilt tillstånd.⁵⁹ Tillstånd får endast meddelas om verksamheten eller åtgärden inte i sig självt eller i kombination med andra pågående eller planerade verksamheter kan skada livsmiljöer som är skyddade enligt Natura 2000-bestämmelserna eller medför att en enligt dessa skyddad art utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra dess bevarande i området.⁶⁰

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

⁵⁶ Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB

⁵⁷ 7 kap. 27 § MB

⁵⁸ 7 kap. 28 § MB

⁵⁹ 7 kap. 28 a § MB

⁶⁰ 7 kap. 28 b § MB

orimligt, särskilt med hänsyn till det allmänintresse som ligger bakom undantaget.⁶¹

Om ett område innehåller en prioriterad art eller livsmiljötyp, får regeringen endast meddela tillstånd med hänsyn till sådana omständigheter som rör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller väsentliga miljöskyddsintressen. Om kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs, får hänsyn tas även till andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse.⁶²

3.6.2 Integration av Natura 2000-bedömning i den övergripande processen

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

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

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

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

3.7 Reglering av den svenska vattenförvaltningen

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

⁶¹ 7 kap. 29–29 a §§ MB

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

Vattenmyndigheten meddelar miljö kvalitetsnormer enligt vattenförvaltningsförordningen.⁶³ Miljö kvalitetsnormerna har ingen styrande verkan gentemot den enskilda, men ska beaktas vid myndigheters prövning och omvandlas till krav som ställs på verksamheten för att se till att miljö kvalitetsnormen uppfylls.⁶⁴

Vattenmyndigheten får meddela undantag från kvalitetskraven för ett vattendistrikt. Detta får ske under förutsättningar som utgår från de krav som ställs upp i ramdirektivet för vatten.⁶⁵ Ett sådant undantag gäller i det enskilda fallet och får till funktion att det modifierar de gällande miljö kvalitetsnormerna.⁶⁶ Det saknas en tydlig process för hur en prövning enligt denna undantagsregel ska gå till. Det finns inga bestämmelser om vilket beslutsunderlag som krävs, hur bedömningen ska gå till eller hur prövningen ska förhålla sig till prövningen enligt miljö balken. Undantagsregeln har hittills inte tillämpats vid prövning av etablering av ny verksamhet i Sverige.⁶⁷

Havsmiljö direktivet har genomförts i svensk rätt genom havsmiljö förordningen (2010:1341). Genom denna förordning har Sveriges havsområden delats in i två förvaltningsområden, Nordsjön och Östersjön. Havs- och vattenmyndigheten får genom havsmiljö förordningen bemyndigande att meddela miljö kvalitetsnormer.⁶⁸ För vart och ett av havsområdena ska övervakningsprogram⁶⁹ och åtgärdsprogram⁷⁰ tas fram.

Arbetet enligt förordningen ska ske i sexåriga förvaltningsperioder. Inom en sådan period ska nya bedömningar av miljö tillståndet göras och miljö kvalitetsnormer, övervaknings- och åtgärdsprogram revideras.⁷¹

Havs- och vattenmyndigheten får meddela undantag från kraven på god miljö status. Detta får ske under förutsättningar som utgår från de krav som ställs upp i havsmiljö direktivet.⁷²

Vattenmyndigheterna samt Havs- och vattenmyndigheten ska planera sitt arbete enligt de relevanta förordningarna så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen. Innan vissa beslut enligt förordningarna fattas ska myndigheterna samråda med berörda myndigheter och kommuner samt med organisationer, verksamhetsutövare och andra enskilda.⁷³

⁶³ 4 kap. 8 b § i vattenförvaltningsförordningen

⁶⁴ Jfr. Naturvårdsverket, Vägledning om tillämpning av MKN och ÅP för vatten inom tillsynsarbetet, 2011-04-29, s. 15

⁶⁵ 4 kap. 11 § vattenförvaltningsförordningen

⁶⁶ Se Naturvårdsverket, Vägledning om tillämpning av MKN och ÅP för vatten inom tillsynsarbetet, 2011-04-29, s. 19

⁶⁷ Havs- och vattenmyndigheten, yttrande till Ei den 13 mars 2014. Havs- och vattenmyndighetens diarienummer 1219-14

⁶⁸ 20 § havsmiljö förordningen

⁶⁹ 21 § havsmiljö förordningen

⁷⁰ 24 § havsmiljö förordningen

⁷¹ 9 § havsmiljö förordningen

⁷² 29 § havsmiljö förordningen

⁷³ 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen och 10 § havsmiljö förordningen (2010:1341)

3.8 Den fysiska planeringen

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

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

Om en plan eller bestämmelse behöver kompletteras eller ändras kan kommunen använda sig av så kallad ändring av detaljplan. Man kan då lägga till eller ta bort bestämmelser eller ge planen ett annat tillämpningsområde. Att ändra en detaljplan innebär ungefär samma process som att upprätta en ny. Vill man ändra en detaljplan är det dock endast detaljer som är förändringsbara, om man önskar att ändra syftet med detaljplanen måste en ny upprättas. För att kunna ändra en detaljplan måste det vara klarlagt att det går att göra en ändring vilket beror på omständigheterna och på den befintliga planens utformning. Regler om ändring av detaljplan och områdesbestämmelser finns i 4–5 kap. PBL.

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

I Sverige pågår ett arbete med att utveckla lagstiftning och regler som stöder en svensk nationell havsplanering. Inom EU förhandlas ett direktiv som kan komma att ställa krav på nationell havsplanering. Regeringen har våren 2014 gjort bedömningen att havsplaner behövs som verktyg för hushållningen med havsområden och för att bidra till en samlad havsförvaltning. Man lyfter att syftet med havsplanerna är att de ska bidra till en långsiktigt hållbar utveckling som innebär att ekosystemens strukturer och funktioner bevaras och återställs vid behov. Havsplanerna ska ge det stöd som behövs så att havsområden kan användas för de ändamål som de är mest lämpade för med hänsyn till områdenas beskaffenhet och läge samt de behov som finns.⁷⁴

⁷⁴ Havs- och vattenmyndigheten, yttrande till Ei den 13 mars 2014. Havs- och vattenmyndighetens diarienummer 1219-14.

3.9 Kemikaliesäkerhet

Seveso II-direktivet har genomförts i svensk rätt.⁷⁵ Bland annat finns i lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor vissa regler om framtagande av säkerhetsrapporter. När en MKB avser en sådan verksamhet som avses i lagen, ska MKB:n identifiera och bedöma faktorer i verksamhetens omgivning som kan påverka säkerheten. Detta framgår av 6 kap. 3 § andra stycket MB.

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

⁷⁵ Se prop. 1998/99:64

4 Analys, slutsatser och förslag

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

4.1 Tidig planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar

Ei kommer i sin tillämpning av PCI-förordningen och gällande svensk rätt att samråda med länsstyrelsen och den projektansvarige i fråga om planering, färdplan och fastställande av gränser för miljökonsekvensbedömningar. Detta samråd ska inledas omedelbart när den projektansvarige har anmält projektet till myndigheten. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse. Ei föreslår att det därtill införs en skyldighet för länsstyrelsen och Ei att samråda om genomförandet av föransökningsförfarandet enligt artikel 10 i PCI-förordningen.

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

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

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

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

De krav som redan ställs i svensk rätt, kombinerade med de krav som ställs i PCI-förordningen, förefaller vara tillräckliga för att se till att planering och avgränsning sker på ett tidigt stadium. Dessa regler i kombination får till effekt att den

projektansvarige i ett tidigt stadium måste involvera den behöriga myndigheten, och att den behöriga myndigheten och länsstyrelsen i samråd kan verka för att en tidig avgränsning och utformning av färdplan för både samrådsförfarandet och tillståndprocessen kan tas fram. De medför också redan utan några vidare åtgärder att samtliga frågor där miljökonsekvensbedömningar aktualiseras ska lyftas i samrådsskedet. Exempelvis lyfts frågor enligt lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor redan i samrådsförfarandet genom att MKB-reglerna ställer sådana krav.

Som framgått i avsnitt 3.2.9 har länsstyrelsen en viktig funktion i samrådsskedet enligt svensk rätt. I artikel 10.4 i PCI-förordningen ges den behöriga myndigheten i uppgift att fastställa hur omfattande material och hur detaljerad information den projektansvariga ska skicka in i sin ansökan om ett övergripande beslut (artikel 10.4(a)), utarbeta ett detaljerat schema för tillståndprocessen (artikel 10.4(b)) samt vid behov begära in ytterligare information från den projektansvariga efter att ha mottagit utkastet till ansökan (artikel 10.4(c)). Dessa uppgifter tangerar delvis länsstyrelsens uppgifter i samrådsskedet. För att en ordentlig samordning ska ske bör de två myndigheterna samråda med varandra. Ei föreslår att det för detta ändamål införs en samrådsplikt. Samrådsregler kan med fördel läggas i länsstyrelsens och Ei:s instruktioner. En sådan regel bör ange att det är föransökningsförfarandets genomförande som ska samordnas genom samrådet.

Det bör förtydligas i författning att rörledningar med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km för transport av gas, olja eller kemikalier och för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, samt anläggningar av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. En regel med den innebörden bör därför införas i 3 § MKB-förordningen.

Som framgått i avsnitt 3.2.9 finns det en viss diskrepans mellan kraven i MKB-direktivet och de svenska kraven på samråd och MKB. Enligt MKB-direktivet ska rörledningar med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km för transport av gas, olja eller kemikalier och för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, samt anläggningar av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Någon sådan regel finns inte i svensk rätt. Istället görs en bedömning från fall till fall. Det är förvisso osannolikt att ett projekt av gemensamt intresse vid en sådan bedömning inte skulle antas medföra betydande miljöpåverkan. Ei anser emellertid att det lämpligen bör förtydligas i författning att sådana anläggningar alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. På så vis skapas ökad säkerhet. Det bedöms även leda till en tidsvinst, eftersom den projektansvariga direkt kan påbörja ett samråd med utökad krets utan att behöva invänta besked från länsstyrelsen.

Ett sådant förtydligande skulle kunna införas i förordningarna till de sektorslagar som behandlar naturgasledningar, andra rörledningar och kraftledningar. Dessa förordningar är naturgasförordningen (2006:1043), förordningen (1978:164) om vissa rörledningar och elförordningen (2013:208). Det skulle också kunna införas i 3 § MKB-förordningen. Det är i denna paragraf som det idag anges vilka verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. För att

placera regeln i 3 § MKB-förordningen talar att det är rimligt att samla alla regler om vilka verksamheter som ska antas medföra betydande miljöpåverkan på ett ställe. Emot det talar att detta skulle ha en betungande effekt på lagstiftningen. MKB-förordningen gäller i samtliga fall där en MKB ska tas fram. Att i denna förordning införa en så specifik regel om vissa typer av verksamheter tynger användningen av paragrafen. Å andra sidan åter, har 3 § MKB-förordningen redan tyngts med sådana regler för specifika verksamheter. Se till exempel 2 och 3 punkterna, som omfattar vissa täktverksamheter respektive några specifikt angivna vattenverksamheter. Att lägga in det föreslagna förtydligandet i samma paragraf är därför förenligt med paragrafens uppbyggnad i övrigt. Ei anser dessutom att intresset av att samla alla regler, om vilka verksamheter som ska antas medföra betydande miljöpåverkan på ett ställe, väger tungt. Tolkningen och tillämpningen av MKB-reglerna försvåras om stadganden för varje verksamhetstyp måste letas upp i specialförfattningar. Ei anser därför att det är lämpligast att en sådan regel som nu föreslagits införs i 3 § MKB-förordningen.

4.2 Allmänhetens deltagande

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

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

Kommissionen rekommenderar att medlemsstaterna undersöker behovet av, och i förekommande fall inför, krav på nivåindelning av miljöbedömningar. De svenska samrådsreglerna har till effekt att den projektansvarige måste bjuda in allmänheten till samrådet i ett tidigt skede. Allmänheten ska få en möjlighet att påverka redan innan några låsningar har skett i projektet. I PCI-förordningen ställs krav på att ett ämnesområde av betydelse för en särskild etapp inte ska tas upp i mer än ett offentligt samråd, varvid dock ett och samma offentliga samråd får hållas på flera olika geografiska ställen. Redan i detta krav i PCI-förordningen ligger ett visst krav på nivåindelning av miljöbedömningarna.

PCI-förordningen ställer alltså krav som innebär att en planering av samrådets olika faser måste ske. För att förordningens krav ska kunna uppfyllas, måste en färdplan för allmänhetens medverkan tas fram i ett tidigt skede. För att denna ska kunna godtas, med beaktande av de krav som PCI-förordningen ställer på samrådets utförande, bör en nivåindelning ske redan i denna plan. Detta följer

direkt av PCI-förordningens krav, kombinerat med de svenska kraven på att allmänheten ska få komma in i processen i ett tidigt skede.

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

I svensk rätt är det inte uttryckligen angivet hur samråd ska gå till. Det finns endast vissa regler om vad samrådet ska syfta till och ha till funktion samt med vilken krets samråd ska ske. Inte heller hur verksamhetsutövaren ska förbereda sig inför samrådet och utföra sina undersökningar är angivet. Istället har verksamhetsutövaren getts en stor frihet i hur undersökningar och samråd går till, samtidigt som länsstyrelsen har givits en roll i att samordna och till viss del påverka samrådets utförande. Det avgörande för att reglerna ska vara uppfyllda är att samrådet har fått fylla sin funktion.

Att införa närmare krav på hur processen ska nivåindelas innebär ett avsteg från den nu gällande ordningen. Det torde i princip inte medföra en högre kvalitet på resultaten av samrådet, eftersom det redan idag krävs att samrådet utformas så att samråds-kretsen på ett konkret sätt kan påverka verksamhetens utformning och omfattning. Däremot är det troligt att en effektiv nivåindelning skulle medföra vissa tidsvinster. Det förefaller emellertid inte motiverat att införa ytterligare regler med tvingande karaktär gentemot verksamhetsutövaren, i syfte att vinna tid i verksamhetsutövarens intresse. Ei anser att verksamhetsutövarens frihet att organisera samrådet och sin del av miljökonsekvensbedömningen i övrigt därför inte bör inskränkas mer än vad som redan följer av PCI-förordningen. Ei anser därför att inga regler om nivåindelning av miljökonsekvensbedömningar bör införas i svensk lagstiftning.

Ei anser inte att det ska införas någon regel om att information ska läggas upp på andra språk på webbplatsen om projektet av gemensamt intresse.

I artikel 9.7 i PCI-förordningen ställs krav på att den projektansvarige eller, om detta följer av nationell rätt, den behöriga myndigheten ska inrätta och regelbundet uppdatera en webbplats med information om projektet. Det har inte införts någon regel i svensk rätt om att den behöriga myndigheten ska upprätta en sådan webbplats. Det är därför den projektansvarige som ansvarar för att uppfylla artikel 9.7.

Kommissionen rekommenderar att denna webbplats i förekommande fall innehåller relevant information om projektet på de officiella språken i alla länder som berörs av projektet.

För svensk del är behovet av information på andra språk beroende av vilket land som berörs. Mellan de skandinaviska länderna kan kommunikation och informationsutbyte ofta ske utan att någon översättning behöver göras. I dessa fall

kan nyttan av en språkregel ifrågasättas. Att då införa en lagregel enkom för övriga fall av gränsöverskridande miljöpåverkan framstår inte som motiverat, särskilt i ljuset av de system som redan finns för att omhänderta gränsöverskridande miljöpåverkan.

4.3 Projekt av gemensamt intresse i den fysiska planeringen samt förvaltnings- och åtgärdsplaner

Ei föreslår att det införs nya bestämmelser i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och havsmiljöförordningen (2010:1341), som särskilt anger att projekt av gemensamt intresse ska beaktas och tydliggör att samråd ska hållas med den projektansvariga och den behöriga myndigheten om projekt av gemensamt intresse kan antas beröras. Härigenom tillförsäkras att projekt av gemensamt intresse inte förbises i förvaltningen. Ei föreslår att det dessutom i Ei:s instruktion införs en plikt för Ei att delta i sådant samråd.

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

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

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

I svensk rätt finns regler som stadgar att vattenmyndigheterna samt Havs- och vattenmyndigheten ska planera sitt arbete enligt de relevanta förordningarna så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen. Innan vissa beslut enligt förordningarna fattas ska myndigheterna samråda med berörda myndigheter och kommuner samt med organisationer, verksamhetsutövare och andra enskilda.⁷⁶ Om förvaltningen enligt förordningarna kan påverka ett projekt av gemensamt intresse, ska myndigheterna alltså i princip ge den projektansvariga möjlighet att yttra sig i processen. Även den behöriga myndigheten torde kunna anses ingå i den krets som myndigheterna ska samråda med.

För att den projektansvariga och den behöriga myndigheten i praktiken ska kallas till samråd förutsätts emellertid att vattenmyndigheten och Havs- och vattenmyndigheten känner till de PCI-projekt som är aktuella och kan komma till

⁷⁶ 2 kap. 4 § vattenförvaltningsförordningen och 10 § havsmiljöförordningen (2010:1341)

slutsatsen att den projektansvariga och den behöriga myndigheten berörs på ett sådant sätt att de bör kallas. I praktiken torde de mycket allmänt hållna förordningsbestämmelser som reglerar detta samråd inte alltid föranleda att myndigheterna uppmärksammar PCI-projekt i den mängd av verksamheter som kan beröras. På grund av PCI-projekts betydelse och för att så långt som möjligt uppfylla kommissionens riktlinjer finns det skäl att särskilt lyfta fram PCI-projekt. Det bör därför införas nya regler som specifikt framhåller att PCI-projekt ska föranleda samråd. För att öka samordningen bör inte bara den projektansvariga, utan även den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter, inkluderas i samrådsretsen. På så sätt kan denna myndighet dels bidra till utformningen av förvaltningen, dels få information som senare blir relevant i handläggningen av PCI-projektet.

En fråga att beakta är om det inte är lämpligare att lägga ansvaret på Ei att informera vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten när det finns ett projekt av gemensamt intresse som kan påverkas av vattenförvaltningen. Ei bedömer emellertid att det är lämpligare att vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att uppmärksamma när något av deras beslut i vattenförvaltningen kan påverka ett projekt av gemensamt intresse. De har redan ett ansvar att involvera dem som kan bli berörda på olika sätt inför beslut inom ramen för vattenförvaltningen. Det är endast ett fåtal projekt av gemensamt intresse som är aktuella för svensk del. Information om vilka dessa är och var de är belägna är lätt tillgänglig, bland annat på kommissionens hemsida. Däremot är det mycket svårt för någon annan än vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten att ha kännedom om när enskilda beslut som kan ha betydelse för projekt av gemensamt intresse kan komma ifråga. Det är därför vattenmyndigheterna och Havs- och vattenmyndigheten som lättast kan svara för att den projektansvariga och den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter involveras.

Att införa en sådan specifik regel som den nu föreslagna i samband med de annars mycket allmänt hållna samrådsreglerna i de berörda förordningarna har en viss betungande verkan på lagstiftningen. Det kan övervägas om regeln kan läggas någon annanstans, till exempel i myndigheternas instruktioner. De har emellertid ett sådant materiellt samband med de befintliga samrådsreglerna i de aktuella förordningarna, att de lämpligen bör placeras i direkt anslutning till dessa. För att något minska deras betungande effekt kan de placeras i nya paragrafer istället för som nya stycken i de befintliga samrådsparagraferna.

Vad gäller projekts förenlighet med planer enligt PBL samt havsplaner kommer Ei att årligen samråda med projektansvariga för framtida projekt av gemensamt intresse. Vid sådant samråd avser Ei undersöka vilken detaljeringsgrad planerna har uppnått, för att det ska kunna bedömas om det kan uppstå några konflikter med den fysiska planeringen. Ei kommer att underrätta berörda kommuner och Havs- och vattenmyndigheten om resultatet av dessa samråd.

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

Den fysiska planeringen sker i svensk rätt huvudsakligen genom att kommunerna antar översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Detaljplaner och områdesbestämmelser är bindande vid tillstånds- och dispensprövningar. De får på så sätt en avgörande betydelse för lokaliseringen av energiinfrastrukturprojekt.

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

För att projekt av gemensamt intresse ska kunna beaktas i planprocessen krävs att kommunerna får kännedom om var sådana projekt kan komma att bli aktuella. Detta förutsätter någon form av detaljeringsgrad i fråga om vilka planer som finns. På grund av detta är det endast den projektansvarige som fullt ut kan ansvara för att påtala för en kommun när det finns behov av planändringar för ett projekt av gemensamt intresse. Det finns emellertid uppgifter över vilka projekt som har antagits som projekt av gemensamt intresse. Länsstyrelsen har en skyldighet att tillhandahålla planeringsunderlag från statliga myndigheter till kommuner. Det förefaller dock lämpligt att den behöriga myndigheten tar en aktiv roll för att förmedla en kontakt mellan projektansvariga, länsstyrelser och aktuella kommuner. Ei bedömer att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att uppnå detta. Det är inte heller lämpligt att införa lagstiftning som implicerar att kommunerna i sin planering särskilt ska beakta projekt av gemensamt intresse. Ei:s roll i detta avseende bör begränsa sig till att insamla och vidarebefordra information till kommun och länsstyrelse. Det är då tillräckligt att Ei inför detta i sina rutiner.

Samma överväganden gör sig gällande i fråga om den nationella havsplanering som är under utarbetande. Ei avser bistå den myndighet som ansvarar för havsplaneringen i fråga om underlag för denna.

4.4 Tidig och effektiv integration av miljökonsekvensbedömningar

För att säkerställa att alla relevanta miljöaspekter beaktas så grundligt som möjligt kommer Ei att särskilt verka för att samtliga de miljöfrågor, som kan aktualiseras i tillståndsprocessen, identifieras och tas i beaktande under kartläggningen och utarbetandet av en färdplan. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

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

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

Kommissionen rekommenderar att strategiska miljöbedömningar (SEA), och i förekommande fall Natura 2000-bedömning, ska göras obligatoriskt redan på planeringsstadiet för nationella energipolicyer och -planer. Ei tolkar rekommendationen som ett förslag för att lägga så stora delar av bedömningarna som möjligt i ett så tidigt stadium som möjligt. Om det är möjligt ska bedömningar göras redan på ett övergripande stadium, innan planeringen kommit ned på det enskilda projektets nivå.

Om man ser frågan uteslutande i ett PCI-perspektiv, synes det emellertid för svensk del inte möjligt att lyfta ut frågor på en mer övergripande nivå än den tidiga planeringsnivån i det enskilda projektet. För närvarande finns endast enstaka projekt av gemensamt intresse planerade för svensk del, och dessa saknar närmare sammanhang med varandra. När PCI-projekt planeras, sker det således på projektnivå. Därmed skulle en särskild SEA för projekt av gemensamt intresse inte fylla någon funktion. Samma resonemang gör sig gällande i fråga om Natura 2000-bedömningar.

Krav på SEA och Natura 2000-bedömningar på ett övergripande planeringsstadium kan därför endast motiveras om de ställs i fråga om planeringen på nationell nivå i stort, alltså för samtliga projekt vare sig de har PCI-status eller ej. Det kan förvisso finnas argument för att införa sådana krav, men det förefaller inte motiverat att göra det i detta sammanhang. Dessutom är det främmande för den nuvarande konstruktionen av SEA-reglerna att ställa krav på SEA mot de privata rättssubjekt som utför denna planering. De nu gällande reglerna om miljöbedömning av planer och program i 6 kap. miljöbalken gäller när vissa planer och program upprättas av en myndighet eller kommun.

4.5 Integration av vattenförvaltningsregleringen i den övergripande processen

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

Kommissionen rekommenderar att förvaltningsplaner för vattendistrikt enligt ramdirektivet för vatten ska beaktas vid miljökonsekvensbedömningen. I 6 kap. 19 § MB sägs att sådana förvaltningsplaner ska finnas tillgängliga när en myndighet tillämpar MB. Vidare görs direktivets målsättningar bindande genom miljö kvalitetsnormer. Miljö kvalitetsnormerna tillämpas vid prövningar och måste därför beaktas i MKB-processen.

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

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

Liknande regler finns i havsmiljödirektivet och havsmiljöförordningen.

Det ska sägas att dessa undantagsregler normalt inte utgör en viktig beståndsdel i en tillståndsprocess. Som sägs i avsnitt 3.7 har de aldrig använts för nya verksamheter i Sverige.

Ei bedömer att svensk rätt uppfyller kommissionens riktlinjer i dessa avseenden. Eventuella processer om undantag från vattenkvalitetskraven enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen är sådant som ska inkluderas i schemat för tillståndsprocessen.

4.6 Samordning av processer och tidsfrister

Ei konstaterar att den behöriga myndigheten ges vissa samordningsbefogenheter gentemot andra myndigheter redan genom PCI-förordningen. Ei anser att inga regler om tidsfrister för förfarandet för miljökonsekvensbedömning bör införas i svensk lagstiftning.

Enligt artikel 8.3 i PCI-förordningen ska medlemsstaterna välja mellan tre olika handläggningsschemata: Det integrerade schemat, det samordnade schemat eller samarbets-schemat. Kommissionen har rekommenderat att medlemsstaterna väljer

antingen det integrerade eller det samordnade schemat. Ei har dock föreslagit att samarbets-schemat tillämpas på projekt av gemensamt intresse eftersom detta bäst överensstämmer med den nuvarande ordningen vid handläggning av tillståndsärenden, och regeringen har fastställt att det är detta schema som ska tillämpas.⁷⁷ Samarbets-schemat innebär att den behöriga myndigheten ska samordna det övergripande beslutet. Myndigheten ska även samråda med de övriga berörda myndigheterna för att fastställa en rimlig tidsfrist inom vilken de enskilda besluten ska fattas. Myndigheten ska följa upp att övriga berörda myndigheter följer tidsfristerna.

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

Kommissionen rekommenderar att det, utöver den behöriga myndighetens möjlighet att meddela tidsfrister för de berörda myndigheternas handläggning, ska införas tidsfrister för hela eller delar av förfarandet för miljökonsekvensbedömning.

Ei anser, på samma sätt som har beskrivits i fråga om regler för hur samråd ska nivåändelas i avsnitt 4.2, att detta skulle innebära ett avsteg från en väl etablerad ordning för samrådsförfarandet. Det förefaller inte motiverat att göra så ingripande ändringar för ett så begränsat antal fall som det kan bli fråga om när det gäller projekt av gemensamt intresse. Det är visserligen troligt att sådana tidsfrister skulle medföra vissa tidsvinster. Det förefaller emellertid inte motiverat att införa sådana frister gentemot verksamhetsutövaren, i syfte att vinna tid i verksamhetsutövarens intresse. Ei anser därför att det inte bör införas tidsfrister för de processer där verksamhetsutövaren är ansvarig. I samrådsprocessen är verksamhetsutövaren emellertid enligt nuvarande regler beroende av att länsstyrelsen inom rimlig tid ska fatta beslut om huruvida verksamheten ska medföra betydande miljöpåverkan för att verksamhetsutövaren ska kunna avgöra om samråd ska hållas med en begränsad eller utökad krets. För denna delprocess skulle det kunna vara motiverat att införa tidsfrister. Om Ei:s förslag om ändring i 3 § MKB-förordningen genomförs blir detta emellertid inte de flesta fall av projekt av gemensamt intresse, eftersom länsstyrelsen då inte kommer att behöva fatta beslut om betydande miljöpåverkan avseende de flesta typer av verksamheter som kan komma i fråga för PCI-status, utan verksamhetsutövaren kan direkt påbörja samråd med en utökad krets.

Vid förvaltningen enligt vattenförvaltningsförordningen och havsmiljöförordningen ligger processansvaret emellertid hos andra än verksamhetsutövaren. Dessa processer är dock typiskt sett inte tidskritiska för verksamhetsutövaren; ett projekt kan påverkas av förvaltningen, men är sällan

⁷⁷ 4 § förordningen om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energinfrastrukturer

avhängigt av den. Det finns därför inte skäl att så ingripande reglera dessa processer för något så specifikt och sällan förekommande som projekt av gemensamt intresse.

Mot den bakgrunden anser Ei sammanfattningsvis att ett införande av regler om tidsfrister för förfarandet för miljökonsekvensbedömning i svensk lagstiftning förefaller omotiverat.

4.7 Datainsamling och datadelning

Ei kommer i samråd med länsstyrelsen att bistå den projektansvarige i sitt arbete med att samla in data. Ei bedömer vidare att det redan idag finns god tillgång till vägledningsdokument och stödverktyg. Inga ytterligare insatser bedöms behövas i fråga om just projekt av gemensamt intresse. Sammanfattningsvis bedömer Ei att kommissionens rekommendationer om datatillgänglighet är uppfyllda i Sverige.

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

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

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

För svensk del är än så länge endast ett fåtal projekt av gemensamt intresse aktuella. Ei bedömer därför att det i nuläget inte är motiverat att införa särskilda databassystem för uppföljning och utvärdering i efterhand för ett så begränsat antal fall. I fråga om utvärdering i efterhand kommer Ei efter varje sådant övergripande beslut, som avses i PCI-förordningen, att genomföra en utvärdering av tillståndsprocessen. Ei avser införa detta i sina rutiner för handläggningen av ärenden om projekt av gemensamt intresse.

Kommissionen rekommenderar att ett system för efterhandskontroll införs för att samla in information om beslutade åtgärders genomförande och effektivitet.

Kommissionen rekommenderar vidare att en databas ska byggas upp utifrån de insamlade uppgifterna.

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

4.8 Informationsutbyte mellan medlemsstater

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

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

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

4.9 Kvalitetskontroll

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

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

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

4.10 Natura 2000-bedömning

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

Kommissionen rekommenderar att allmänheten rådfrågas även i de delar av EU:s miljölagstiftning där det inte finns något formellt krav på offentliga samråd. Till exempel rekommenderas att allmänheten tillfrågas om eventuell påverkan i Natura 2000-områden, trots att det i EU-rätten inte finns något krav på offentligt samråd i samband med en sådan bedömning.

I svensk rätt finns en mer långtgående samrådsskyldighet än i EU-rätten. De svenska MKB-reglerna gäller i många fall, trots att betydande miljöpåverkan inte ska antas föreligga. Detta innebär att samrådskraven kopplas in i ett flertal fall där EU-rätten inte ställer sådana krav. Det kan endast tänkas ett fåtal typer av energiinfrastrukturprojekt där samrådskrav inte ska föreligga i någon av de processer som aktualiseras. Om projektet omfattas av de svenska kraven på samråd och MKB kommer frågan om påverkan på Natura 2000-områden att vara föremål för samrådet.

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

4.11 Redovisning av klimateffekters påverkan på projekt av gemensamt intresse

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

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

Det kan konstateras att de svenska MKB-reglerna ställer krav på att PCI-projekts påverkan på klimatet ska beaktas. Genom samrådsreglerna ställs även ett indirekt krav på att samrådet ska beakta sådana effekter.

Det omvända förhållandet å andra sidan – hur klimatförändringar påverkar PCI-projektet – är inte i första hand en fråga om projektets miljöpåverkan. Det är snarare en fråga om projektets lämplighet i infrastrukturhänseende. I vissa fall kan projektets motståndskraft mot naturkrafter m.m. vara en fråga om miljömässig säkerhet. Till exempel kan en naturgasledning utgöra en miljörisk om den förläggs i ett område där det är hög risk för jordskred. De svenska reglerna kräver i princip redan att denna typ av risker ska beaktas inom ramen för en miljökonsekvensbedömning.

4.12 Samarbete över nationsgränser

Ei föreslår att det införs en skyldighet för Naturvårdsverket att samråda med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter om eventuellt behov av att genomföra ett internationellt samråd med ansvariga myndigheter enligt Esbokkonventionen och behöriga myndigheter enligt PCI-förordningen i det andra berörda landet, för att samordna ländernas samråds- och tillståndprocesser. Om det är regeringen som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter ska Naturvårdsverket hålla detta samråd tillsammans med regeringen. Regeln bör få en motsvarighet i Ei:s instruktion för de fall då det enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer är Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

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

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

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

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

Därutöver förefaller det lämpligt att försöka samordna de nationella och internationella samråd som ska hållas i de berörda länderna. Naturvårdsverket, som är ansvarig myndighet enligt Esbokkonventionen, håller Esbosamråd med den ansvariga myndigheten i det andra berörda landet. Den behöriga myndigheten i Sverige ska enligt PCI-förordningen hålla samråd med den behöriga myndigheten i det andra berörda landet. I svensk rätt finns regler för samråds- och tillståndsförfarandet. I andra berörda medlemsstater torde det finnas motsvarande regler. Det är alltså en mängd olika regler för samråds- och tillståndsförfarandet som är tillämpliga på samma gång. Formerna för samråds- och tillståndsprocessen regleras inte bara i olika nationella lagstiftningar utan även i Esbokkonventionen och PCI-förordningen.

Det går inte att på förhand säga hur dessa processer ska kunna samordnas. Det är i hög grad beroende på hur stora olikheterna i förfarandena är mellan länderna. Planerings- och samrådsprocessen behöver i varje enskilt fall läggas upp så att processerna i samtliga berörda länder befinner sig i motsvarande stadium utan att man behöver bryta mot reglerna i något av länderna. Detta kan vara en utmaning, bland annat om olika länders regler ställer olika krav på hur detaljerade eller öppna planerna ska vara i ett visst stadium av processen – det ena landets regler kanske kräver att planerna ska ha fastställts noggrant vid ansökan, medan det andra landets regler kräver att ansökan ska innehålla ett flertal alternativ som tillståndsmyndigheten kan välja mellan, bara för att nämna ett exempel på vilka typer av samordningsproblem som kan uppstå.

För att lösa denna typ av problem kan det krävas omfattande kartläggningar av de berörda ländernas samråds- och tillståndsprocesser, med fokus på hur projektet ska fortlöpa i olika etapper som kan kopplas till motsvarande etapper i de berörda ländernas samråds- och tillståndsprocesser. I många fall skulle det vara lämpligt att Naturvårdsverket och den behöriga myndigheten (regeringen eller Ei) tillsammans samråder med de ansvariga myndigheterna enligt Esbokkonventionen och de behöriga myndigheterna enligt PCI-förordningen i de andra berörda länderna, för att tillsammans med dessa samordna processerna.

Ett sådant internationellt samrådsförfarande skapar förutsättningar för en enklare och effektivare tillståndsprocess i ett senare skede. Det tangerar till viss del de internationella förfarandena som ska äga rum enligt Esbokkonventionen och PCI-förordningen, men det motsvarar dem inte fullt ut. Det är emellertid en naturlig funktion för ett sådant samråd att genomförandet av de internationella förfarandena enligt Esbokkonventionen och PCI-förordningen diskuteras och samordnas. Det bidrar till att den ena processen inte fortlöper utan kännedom om den andra, med dubbelarbete och risk för motstridiga beslut som följd.

Ei anser inte att det bör införas någon generell plikt för Naturvårdsverket och den behöriga myndigheten att inleda ett sådant internationellt samråd. Behovet måste istället bedömas från fall till fall. Ei anser dock att det bör införas en plikt för Naturvårdsverket och den behöriga myndigheten att sinsemellan samråda om eventuellt behov av ett sådant samråd.

4.13 Regeringens handläggning av projekt av gemensamt intresse

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

Ovan har ett flertal åtgärder identifierats. I de flesta fall är förutsättningarna givna redan utifrån gällande svensk lag och PCI-förordningen. Ei har identifierat vilka åtgärder som därutöver kommer att vidtas när Ei fullgör den behöriga myndighetens uppgifter. Dessa kommer Ei att införa i sina rutiner för handläggningen av frågor om projekt av gemensamt intresse.

5 Konsekvensanalys

5.1 Inledning

Energimarknadsinspektionen föreslår ändringar i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön, havsmiljöförordningen (2010:1341), samt förordning (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.

5.2 Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

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

I samarbete med medlemsstaterna och berörda intressenter har Europeiska kommissionen, nedan kallad kommissionen, identifierat tolv strategiska transeuropeiska korridorer och områden för integrering av energiinfrastruktur, som det är nödvändigt att åtgärda före 2020 för att Europeiska unionens energi- och klimatmål ska kunna uppnås. I syfte att dessa åtgärdas, skapas genom PCI-förordningen en särskild tillståndprocess för så kallade projekt av gemensamt intresse.

Kommissionen har den 16 augusti 2013 utfärdat icke-bindande riktlinjer för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att fastställa lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar vid projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt EU-rätten ska tillämpas konsekvent. Ei har fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå lämpliga åtgärder för att förfarandena för miljökonsekvensbedömningar gällande projekt av gemensamt intresse ska bli effektivare samt för att de förfaranden för miljökonsekvensbedömningar som krävs enligt unionsrätten ska tillämpas konsekvent. Uppdraget innebär att Ei ska lämna förslag som tjänar till att samordna tillståndprocesserna ytterligare. Ei har bedömt att det redan finns förutsättningar för att uppfylla kommissionens riktlinjer inom ramen för det befintliga regelverket, men att vissa åtgärder kan förenklas och samordnas genom de föreslagna regeländringarna.

Den föreslagna ändringen i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar föranleds av att det finns en diskrepans mellan kraven i MKB-direktivet och de svenska kraven på samråd och MKB.

Enligt MKB-direktivet ska vissa större rörledningar för transport av gas, olja eller kemikalier och för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, samt vissa större anläggningar av starkströmsluftledningar alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Någon sådan regel finns inte i svensk rätt. Istället görs en bedömning från fall till fall av länsstyrelsen. Det är förvisso osannolikt att ett PCI-projekt vid en sådan bedömning inte skulle antas medföra betydande miljöpåverkan. Ei anser emellertid att det lämpligen bör förtydligas i författning att sådana anläggningar alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan. På så vis skapas ökad säkerhet. Det bedöms även leda till en tidsvinst, eftersom den projektansvariga direkt kan påbörja ett samråd med en utökad krets utan att behöva invänta besked från länsstyrelsen.

Den föreslagna paragrafen i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion och den motsvarande regeln i Ei:s instruktion föranleds av att den behöriga myndigheten och länsstyrelsen har uppgifter i samrådsskedet som delvis överlappar varandra. I princip finns det inget hinder mot att var och en av myndigheterna kan fullgöra sina uppgifter oberoende av den andra. Den föreslagna regeln syftar dock till att skapa en samordning. Utan samordning finns det en risk att myndigheterna utför dubbelarbete, och i vissa fall kanske även försvårar arbetet för den projektansvariga.

Den föreslagna paragrafen i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket och den motsvarande regeln i Ei:s instruktion syftar till att skapa en samordning mellan Naturvårdsverket och den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter, när båda dessa myndigheter har uppgifter i fråga om internationell samordning. I princip finns det inget hinder mot att var och en av myndigheterna kan fullgöra sina uppgifter oberoende av den andra. Det finns dock risk för dubbelarbete och att processerna försvåras av otydliga gränsdragningar för vad som ska hanteras inom respektive process. Den föreslagna regeln syftar därför till att skapa en samordning.

Ei föreslår att det införs nya paragrafer i förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön och 10 § havsmiljöförordningen (2010:1341), som särskilt anger att projekt av gemensamt intresse ska beaktas och tydliggör att samråd ska hållas med den projektansvariga och den behöriga myndigheten om projekt av gemensamt intresse kan antas beröras. I princip ska detta redan vara tillgodosett genom den befintliga lagstiftningen, men de föreslagna reglerna tillförsäkrar att projekt av gemensamt intresse inte i praktiken förbises i förvaltningen. Ei föreslår att det dessutom i Ei:s instruktion införs en plikt för Ei att delta i sådant samråd.

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

5.3 Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

En alternativ lösning till de föreslagna författningsändringarna är att behålla den nuvarande ordningen och låta Ei lösa samordningen via de nyssnämnda rutinerna inom ramen för befintlig lagstiftning och de krav som PCI-förordningen ställer. Detta är ett möjligt alternativ eftersom Sverige i princip redan har alla regler som EU-kommisionens riktlinjer kräver att medlemsstaterna ska ha.

Ei anser emellertid att de föreslagna reglerna bidrar till att skapa en tydlighet i vilken samordning som ska ske. Genom de föreslagna reglerna skapas en säkerhet om att inga frågor hamnar mellan stolarna. En stor mängd dubbelarbete kan motverkas och risken minskar för att olika myndigheter gör olika bedömningar, med följd att processerna motarbetar varandra och i slutänden drabbar verksamhetsutövaren genom fördröjningar. De föreslagna reglerna innebär en säkerhet i provningssystemet för PCI-projekt i och med att samordningen innebär att en del av provning svårligen kan av misstag förbigås eller försummas under tillståndsprocessernas gång.

5.4 Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De som i första hand berörs av PCI-förordningens regler är den som driver ett projekt som omfattas av PCI-förordningen och de myndigheter som ska pröva projektets lämplighet och konsekvenser. Även allmänheten berörs genom att den ges ökad insyn i ett tidigare stadium.

För de förslag som lämnas i denna rapport kan de berörda identifieras enligt följande.

Förslaget om ändring i MKB-förordningen

Verksamhetsutövaren	Behöver inte invänta besked om betydande miljöpåverkan.
Länsstyrelse	Behöver inte fatta beslut om betydande miljöpåverkan.

Förslaget om ändring i länsstyrelseinstruktionen

Verksamhetsutövaren	Enklare process genom att motparterna samordnas.
Länsstyrelsen	Måste samråda med Ei eller regeringen vilket kräver resurser.
Ei	Måste samråda med länsstyrelsen, vilket kräver resurser. Processen under föransökningsförfarandet underlättas. Även utan samrådsregeln måste arbetet anpassas efter vad länsstyrelsen gör, vilket nu underlättas.
Regeringen	Samma som Ei.

Förslaget om ändring i Instruktionen för Naturvårdsverket

Verksamhetsutövaren	Stora tidsvinster i den senare delen av processen i de fall en samordning mot ett annat land behövs.
Ei	Måste samråda med Naturvårdsverket vilket kräver resurser.
Regeringen	Samma som Ei.
Naturvårdsverket	Måste samråda med Ei eller regeringen vilket kräver resurser. Eventuellt internationellt samråd är inte en konsekvens av paragrafen.

Förslaget om ändring i förordningarna om vattenförvaltningen

Verksamhetsutövaren	Deltagande i samråd kräver resurser. Tidsvinster i den senare delen av processen i de fall förslaget leder till att projektet redan har beaktats i vattenförvaltningen.
Ei	Deltagande i samråd kräver resurser. Enklare prövning i senare skede i processen innebär minskad arbetsbörda.
Regeringen	Samma som Ei.
Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna	Måste samråda med verksamhetsutövaren samt Ei eller regeringen, vilket kräver resurser.

5.5 Uppgifter om kostnadsmissiga och andra konsekvenser som regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Kostnadsmissigt är det oklart om den nya regleringen medför ökade eller minskade kostnader och detta kan variera från fall till fall. Det troliga är att den nya regleringen medför kostnadsmissiga besparingar för projekten som helhet. De myndigheter som berörs av regleringen samt de aktörer som genomför PCI-projekt gynnas av strukturerade processer. Ei kommer i sin roll som samordnande myndighet att få ökade administrativa kostnader. Ei:s förslag innebär att ett stort fokus ska läggas tidigt i ansökningsprocessen och det innebär mera kostnader i ett tidigt skede. Slutnotan för ansökningsprocessen för PCI-sökanden kommer enligt Ei troligen att minska eftersom ändringarna inte innebär hårdare krav på sökanden utan endast ändrar tidpunkten för när olika moment i processen ska genomföras och hur de olika tillståndsmyndigheterna ska samverka för att processen ska förenklas och förkortas. Detta innebär en besparing och Ei bedömer att besparingen kommer att bli större än de ökade kostnaderna till följd av att det inledande skedet av processen blir mer krävande för sökanden. Vidare kan arbetstiden hos sökandens egna anställda utnyttjas mer effektivt och på så sätt sparas lönekostnader för sökanden.

För ett tänkt normalstort projekt kan arbetskostnaderna i grova drag bedömas påverkas enligt följande:

	Arbetsbesparing, dagar	Arbetskostnad, dagar	Netto arbets- besparing, dagar	Netto arbets- besparing, SEK
Verksamhetsutövaren	63	4	59	253700
Länsstyrelsen	7	4	3	12900
Ei	10	12	-2	-8600
Regeringen	10	12	-2	-8600
Naturvårdsverket		4	-4	-17200
Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna		4	-4	-17200

Tidsuppskattningarna är summerade från tabellerna nedan i avsnitt 5.9. Kostnadsberäkningen utgår från en kostnad per årsarbetskraft om en miljon kronor fördelad över 230 arbetsdagar, vilket rundats av till 4300 kr per dag.

Siffrorna är inte additiva. Det är alltså inte möjligt att summera raderna för att räkna ut det sammanlagda utfallet. Till exempel uppstår tidskostnader endast hos antingen Ei eller regeringen, beroende på vem som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. Därför finns ingen summeringsrad i tabellen.

5.6 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Kommissionens riktlinjer är inte bindande. Skyldigheterna enligt förordningen är redan i princip uppfyllda i svensk rätt. De föreslagna ändringarna går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. De tjänar till att förtydliga och effektivisera förfarandet.

5.7 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Ändringarna föreslås träda ikraft så fort det är möjligt. I artikel 7.7 i PCI-förordningen anges att de regeländringar som medlemsstaterna har identifierat ska vara genomförda senast den 16 augusti 2015.

Några speciella informationsinsatser bedöms inte vara nödvändiga med anledning av de förslag som presenteras i denna rapport.

5.8 Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Affärsverket svenska kraftnät och Swedgas AB är de enda som i nuläget är aktuella för PCI-projekt. Dessa är ägare till stamnäten för el respektive gas i Sverige. Båda är stora, väletablerade nätägare.

Ei anser att det inte är sannolikt att några andra företag i närtid skulle bli aktuella för PCI-projekt.

5.9 Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

Regleringen innebär att mer tid och administrativa kostnader tas i ett inledande skede och att kostnaderna och tidsåtgången minskar i den senare delen av processen. Totalt sett bedöms processen bli mer effektiv.

Mycket grovt kan de tidsmässiga konsekvenserna uppskattas som följer (för ett normalstort projekt).

Förslaget om ändring i MKB-förordningen

Verksamhetsutövaren	Behöver inte invänta besked om betydande miljöpåverkan. <i>Tidsbesparing: 1 månad</i> <i>Arbetsbesparing: 2 mandagar</i>
Länsstyrelse	Behöver inte fatta beslut om betydande miljöpåverkan. <i>Tidsbesparing: 1 månad.</i> <i>Arbetsbesparing: 7 mandagar</i>

Förslaget om ändring i länsstyrelseinstruktionen

Verksamhetsutövaren	Enklare process genom att övriga aktörer samordnas. <i>Tidsbesparing: 1 månad</i> <i>Arbetsbesparing: 30 mandagar</i>
Länsstyrelsen	Måste samråda med Ei eller regeringen vilket kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i>
Ei	Måste samråda med länsstyrelsen, vilket kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i> Processen under föransökningsförfarandet underlättas. <i>Tidsbesparing: 1 månad</i> <i>Arbetsbesparing: 7 mandagar</i>
Regeringen	Samma som Ei. <i>Tidsbesparing: 1 månad</i> <i>Arbetsbesparing: 7 mandagar</i> <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i>

Förslaget om ändring i Instruktionen för Naturvårdsverket

Verksamhetsutövaren	Stora tidsvinster i den senare delen av processen i de fall en samordning mot annat land behövs. <i>Tidsbesparing: 3 månader</i> <i>Arbetsbesparing: 30 mandagar</i>
Ei	Måste samråda med Naturvårdsverket vilket kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i>
Regeringen	Samma som Ei. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i>
Naturvårdsverket	Måste samråda med Ei eller regeringen vilket kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i>

Förslaget om ändring i förordningarna om vattenförvaltningen

Verksamhetsutövaren	Deltagande i samråd kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i> Tidsvinster i den senare delen av processen i de fall förslaget leder till att projektet redan har beaktats i vattenförvaltningen. <i>Tidsbesparing: 1 vecka</i> <i>Arbetsbesparing: 1 mandag</i>
Ei	Deltagande i samråd kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i> Enklare prövning i den senare delen av processen innebär minskad arbetsbörda. <i>Tidsbesparing: 1 vecka</i> <i>Arbetsbesparing: 3 mandagar</i>
Regeringen	Samma som Ei. <i>Tidsbesparing: 1 vecka</i> <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i> <i>Arbetsbesparing: 3 mandagar</i>
Havs- och vattenmyndigheten och vattenmyndigheterna	Måste samråda med verksamhetsutövaren samt Ei eller regeringen, vilket kräver resurser. <i>Arbetskostnad: 4 mandagar</i>

Tabellerna är bara avsedda att ge en grov uppfattning. Liksom i tabellen ovan i avsnitt 5.5 är siffrorna inte additiva. Därför har ingen summering gjorts.

5.10 Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Föreskriften bedöms inte medföra några andra kostnader. Ändringarna påverkar inte anläggningens byggande eller driften av anläggningen utan det är endast miljöbedömningsprocessen som påverkas, därigenom ökar inte övriga kostnader utan endast administrativa kostnader. Det sker en omfördelning av resursåtgången till början av planeringsprocessen.

5.11 Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Ei bedömer att regleringen inte kommer att påverka konkurrensförhållandena för företagen i och med att reglerna endast handlar om tillstånds- och samrådsprocessen. Ei bedömer inte att PCI-projekt kommer att beröra andra än de systemansvariga företagen på el- och naturgassidan. Eventuell påverkan som ändå uppstår, är snarare en konsekvens av PCI-förordningen i sig än av de nu föreslagna reglerna.

5.12 Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

I och med att de föreslagna reglerna syftar till att förstärka processen i ett tidigt stadium, torde de leda till att allmänheten i ett tidigare skede blir informerad om projekten. Ei bedömer att reglerna på så sätt kommer att öka allmänhetens inflytande och ge en större acceptans vilket är till nytta för de projektansvariga. Allmänhetens synpunkter kan också vara mycket värdefulla för projektens utformning och utveckling, och kan vara helt avgörande för i vilka sträckningar det är möjligt att dra fram en ledning. Att tidigt involvera allmänheten och alla tillståndsmyndigheter bör leda till tidsmässiga och arbetsbesparande vinster för de ansökande företagen.

5.13 Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Ändringarna gäller lika för både stora och små företag och gör ingen åtskillnad mellan företagen. Energimarknadsinspektionen bedömer att särskild hänsyn till små företag inte är möjlig utan att en diskriminering sker, vilket inte skulle vara ändamålsenligt. Dessutom bedömer Ei att det inte är troligt att några små företag kommer att bli aktuella för PCI-projekt.

Vidare är det inte ett ändamål i sig att små företag ska driva stora och investeringstunga ledningar. Att små företag driver stora ledningar är önskvärt endast om de kan uppfylla samma krav som ställs på stora företag. Därmed bör ingen särskild hänsyn tas till små företag som driver PCI-projekt.

De små företag som berörs av en ledningssträckning (t.ex. jordbruks- och skogsbruksföretag) kommer att gynnas av att ansökningsprocessen blir mer sammanhållen och att de får ta del av processen på ett tidigt stadium.

6 Författningskommentar

Förslag till ändring i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

3 §

En verksamhet eller åtgärd ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om verksamheten eller åtgärden

1. omfattas av tillståndsplikt eller anmälningsplikt enligt någon av 2 kap. 1 eller 2 §, 3 kap. 1 §, 4 kap. 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 eller 16 §, 6 kap. 1 eller 2 §, 7 kap. 1 eller 2 §, 8 kap. 1 eller 6 §, 9 kap., 11 kap. 1, 2, 4, 5 eller 6 §, 12 kap. 1, 2, 3 eller 5 §, 14 kap. 1, 2, 8, 9, 14 eller 15 §, 15 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 eller 17 §, 17 kap. 1, 4 eller 5 §, 18 kap. 3, 6, 7 eller 9 §, 19 kap. 1 eller 4 §, 20 kap. 1 eller 3 §, 21 kap. 2, 4, 5, 6, 10 eller 11 §, 22 kap., 24 kap. 1, 3 eller 4 §, 28 kap. 1 § eller 29 kap. 11, 15, 16, 18, 20, 22, 24, 26, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 48, 51, 55, 56, 57, 61, 62, 63 eller 64 § eller 30 kap. 1 §

miljöprövningsförordningen (2013:251),

2. omfattas av 4 kap. 1, 2 eller 3 § miljöprövningsförordningen och

a) är en torvtäkt som omfattar mer än 150 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 kubikmeter per kalenderår, eller

b) är en täkt för annat än husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter, torv och matjord undantagna, som omfattar mer än 25 hektar eller har en produktion som överstiger 25 000 ton per kalenderår,

3. är en vattenverksamhet med

a) minikraftverk eller annat vattenkraftverk,

b) vattenöverledning av mer än fem procent av normal lågvattenmängd i något av berörda områden, eller

c) muddring i ett miljöriskområde eller muddring för en farled,

4. omfattas av någon av bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § 2 eller 3 eller 4 a § 13–17 miljöbalken,

5. innefattar en rörledning med en diameter över 800 mm och en längd över 40 km

a) för transport av gas, olja eller kemikalier,

b) för transport av koldioxidströmmar (CO₂) för geologisk lagring, inklusive därtill hörande tryckstegringsstationer, eller

6. innefattar anläggning av starkströmsluftledningar med en spänning på 220 kV eller mer och en längd över 15 km.

I fråga om andra verksamheter och åtgärder än de som avses i första stycket samt i fråga om ändring av sådana verksamheter och åtgärder som avses i

första stycket ska länsstyrelsen med stöd av de kriterier som anges i bilaga 2 till denna förordning besluta om verksamheten eller åtgärderna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I paragrafen införs två nya punkter med stöd av bemyndigandet i 6 kap. 4 a § miljöbalken. Vissa större rörledningar och starkströmsluftledningar ska alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. De föreslagna punkterna utgår från punkterna 16 och 20 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).

Enligt nuvarande lagstiftning ska länsstyrelsen i det enskilda fallet göra en bedömning av huruvida en sådan ledning, som avses i de föreslagna punkterna, ska anses medföra betydande miljöpåverkan. De föreslagna punkterna syftar inte främst till att ändra utfallet i sådana fall, eftersom sådana ledningar som avses i regel antas medföra betydande miljöpåverkan, utan deras främsta syfte är att förtydliga rättsläget.

Denna ändring får till följd att samråd för sådana anläggningar alltid ska ske med en utökad krets enligt 6 kap. 4 § första stycket andra punkten (a) miljöbalken samt att miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken ska ha utökad innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Förslag till ändring i förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

11 b §

I fråga om sådana transeuropeiska energiinfrastrukturer som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, ska länsstyrelsen samråda med

- 3) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
- 4) den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter,*

om genomförandet av föransökningsförfarandet enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013.

Paragrafen är ny och placeras sist under rubriken "Samråd m.m.". Paragrafen inleds med att ange att den är tillämplig i fråga om sådana transeuropeiska energiinfrastrukturer som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer. Därefter anges i två punkter vilka uppgifter länsstyrelsen har i fråga om sådana infrastrukturer.

Den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter kan antingen vara Energimarknadsinspektionen (Ei) eller regeringen. Om det är fråga om en sådan energiinfrastruktur som avses i 3 § i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer är det Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. I annat fall är det den behöriga myndigheten själv, det vill säga regeringen.

I den föreslagna paragrafen ges länsstyrelsen en samrådsplikt. Länsstyrelsen ska samråda med den projektansvariga samt den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

Samrådet ska avse genomförandet av föransökningsförfarandet enligt artikel 10 i PCI-förordningen. I artikel 10.4 anges vilka steg som ska ingå i föransökningsförfarandet. Den behöriga myndigheten ska fastställa hur omfattande material och hur detaljerad information den projektansvariga ska skicka in i sin ansökan om ett övergripande beslut (artikel 10.4(a)), utarbeta ett detaljerat schema för tillståndprocessen (artikel 10.4(b)) samt vid behov begära in ytterligare information från den projektansvariga efter att ha mottagit utkastet till ansökan (artikel 10.4(c)). Som framgår i avsnitt 4.1 är detta uppgifter som delvis tangerar de uppgifter som länsstyrelsen har i samrådsskedet enligt svensk rätt. Samrådsstadgandet syftar därför till att samordna de olika myndigheternas insatser. Samrådet bör inledas när den projektansvariga anmält projektet till den behöriga myndigheten, eftersom den behöriga myndigheten vid den tidpunkten kan bilda sig en uppfattning om när föransökningsförfarandet kommer att börja enligt artikel 10(1).

För de fall då det enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer är Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter införs en motsvarande samrådsskyldighet för Ei i 2 a § första punkten förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen.

Förslag till ändring av förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

8 a §

I fråga om sådana transeuropeiska energiinfrastrukturer som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, och som

- 3) kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, och*
- 4) överskrider gränserna för två eller flera medlemsstater i Europeiska unionen,*

ska Naturvårdsverket samråda med den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter om eventuellt behov av att samråda med

- c) *ansvariga myndigheter enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1) i de berörda länderna och*
- d) *de behöriga myndigheterna enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 i de berörda länderna,*
för att samordna de berörda ländernas samråds- och tillståndprocesser.

Paragrafen är ny och placeras sist under rubriken "Uppgifter". Paragrafen inleds med att ange att den är tillämplig i fråga om sådana transeuropeiska energiinfrastrukturer som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer. Paragrafen föreskriver en samordning mellan Naturvårdsverkets internationella samråd enligt Esbokonventionen och de internationella samråd som den behöriga myndigheten ska hålla när ett projekt av gemensamt intresse överskrider gränserna för två eller flera medlemsstater i Europeiska unionen.

Punkterna 1-2 anger att bestämmelsen är tillämplig i de fall där båda dessa förfaranden är aktuella. När en verksamhet eller åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, som sägs i den föreslagna punkten 1, aktualiseras Naturvårdsverkets skyldigheter såsom ansvarig myndighet enligt Esbokonventionen enligt 6 kap. 6 § miljöbalken och 9-10 §§ MKB-förordningen. När ett projekt överskrider gränserna för två eller flera medlemsstater i Europeiska unionen, som sägs i punkt 2, aktualiseras den behöriga myndighetens samordnings- och samarbetsplikt enligt artikel 8.5 i PCI-direktivet. Begreppet medlemsstat avser precis som artikel 8.5 i PCI-direktivet inte medlemsstater i EES som inte är medlemmar i Europeiska unionen.

I dessa fall, då internationella förfaranden ska äga rum enligt både Esbokonventionen och PCI-förordningen, ska Naturvårdsverket samråda med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter om eventuellt behov av närmare samråd med de utländska myndigheter som pekas ut i punkterna a-b. Dessa är de berörda ländernas ansvariga myndigheter enligt Esbokonventionen och behöriga myndigheter enligt PCI-förordningen. Som framgår i avsnitt 4.12 kan det finnas behov av att samråda med dessa myndigheter för att samordna processerna i de berörda länderna.

Se kommentaren till den föreslagna 11 b § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion i fråga om vad som avses med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

För de fall då det enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer är Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter införs en motsvarande samrådsskyldighet för Ei i 2 a § 2 förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen. I övriga fall är det regeringen, såsom behörig myndighet, som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. I dessa fall ska Naturvårdsverket alltså samråda med regeringen.

Förslag till ändring av förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön

2 kap. 4 a §

Vid tillämpningen av 4 § ska vattenmyndigheten beakta sådana planerade transeuropeiska energiinfrastrukturer, som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, som kan antas beröras av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön och av beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. I fråga om sådana energiinfrastrukturer ska samråd enligt 4 § även ske med

- 3) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
- 4) den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.*

Paragrafen är ny och införs direkt efter 4 §. Enligt 4 § ska Vattenmyndigheten på olika sätt se till att de som berörs av förvaltningen får delta i processen. 4 § lyder som följer:

Vattenmyndigheterna skall planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Innan vattenmyndigheten fattar beslut om kvalitetskrav, förvaltningsplaner och åtgärdsprogram eller i övrigt handlägger frågor enligt denna förordning av större betydelse skall myndigheten samråda med de myndigheter, kommuner, organisationer, verksamhetsutövare och enskilda som berörs av beslutet.

I den föreslagna paragrafen läggs ett särskilt ansvar på Vattenmyndigheten att identifiera om projekt av gemensamt intresse kan beröras, och att i sådana fall hålla samråd både med den projektansvariga och den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. Information om vilka projekt av gemensamt intresse som planeras och var de är belägna är bland annat tillgänglig på kommissionens hemsida.

Se kommentaren till den föreslagna 11 b § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion i fråga om vad som avses med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Förslag till ändring av havsmiljöförordningen (2010:1341)

10 a §

Vid tillämpningen av 10 § ska Havs- och vattenmyndigheten beakta sådana planerade transeuropeiska energiinfrastrukturer, som avses i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, som kan antas beröras av havsmiljöförvaltningen och av de beslut som sägs i 10 § andra stycket. I fråga om sådana energiinfrastrukturer ska samråd enligt 10 § även ske med

- 3) den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
- 4) den myndighet som enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.*

Paragrafen är ny och införs direkt efter 10 §. Enligt 10 § ska Havs- och vattenmyndigheten på olika sätt se till att de som berörs av förvaltningen får delta i processen. 10 § lyder som följer:

Havs- och vattenmyndigheten ska planera sitt arbete enligt denna förordning så att det möjliggör och uppmuntrar till deltagande av alla som berörs av havsmiljöförvaltningen.

Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med berörda myndigheter och kommuner samt med organisationer, verksamhetsutövare och andra enskilda innan myndigheten

- 1. avslutar en inledande bedömning enligt 9 § 1,*
- 2. beslutar att meddela föreskrifter om vad som kännetecknar en god miljöstatus enligt 9 § 2 eller andra miljökvalitetsnormer enligt 9 § 3,*
- 3. beslutar ett övervakningsprogram enligt 9 § 4 eller ett åtgärdsprogram enligt 9 § 5, och*
- 4. beslutar i andra frågor av stor betydelse enligt denna förordning.*

I den föreslagna paragrafen läggs ett särskilt ansvar på Havs- och vattenmyndigheten att identifiera om projekt av gemensamt intresse kan beröras, och att i sådana fall hålla samråd både med den projektansvariga och den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. Information om vilka projekt av gemensamt intresse som planeras och var de är belägna är bland annat tillgänglig på kommissionens hemsida.

Se kommentaren till den föreslagna 11 b § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion i fråga om vad som avses med den myndighet som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Förslag till ändring av förordningen (2007:1118) med instruktion för Energimarknadsinspektionen

2 a §

I de fall Energimarknadsinspektionen enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer, ska Energimarknadsinspektionen

- 4) *samråda med*
 - c) *den projektansvariga enligt artikel 2.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 och*
 - d) *länsstyrelsen,*
 om genomförandet av föransökningsförfarandet enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013,
- 5) *om den transeuropeiska energiinfrastrukturen*
 - a) *kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, och*
 - b) *överskrider gränserna för två eller flera medlemsstater i Europeiska unionen,*
 underrätta Naturvårdsverket enligt 11 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar samt samråda med Naturvårdsverket om eventuellt behov av att samråda med
 - i) *ansvariga myndigheter enligt Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1) i de berörda länderna och*
 - ii) *de behöriga myndigheterna enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 i de berörda länderna, för att samordna de berörda ländernas samråds- och tillståndprocesser, och*
- 6) *delta i samråd enligt 2 kap. 4 a § förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön samt 10 a § havsmiljöförordningen (2010:1341).*

Paragrafen är ny och placeras sist under rubriken "Samverkan". Paragrafen inleds med att ange att den är tillämplig när Ei enligt förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. Om det är fråga om en sådan energiinfrastruktur som avses i 3 § i förordningen (2013:752) om tillståndsgivning i fråga om transeuropeiska energiinfrastrukturer är det Ei som ska fullgöra den behöriga myndighetens uppgifter. I annat fall är det den behöriga myndigheten själv, det vill säga regeringen, och då är paragrafen inte tillämplig.

Därefter anges i tre punkter vilka uppgifter Ei har i fråga om sådana infrastrukturer. Denna lista är inte uttömmande, eftersom ytterligare uppgifter följer av PCI-förordningen.

I *första punkten* ges Ei en samrådsplikt. Ei ska samråda med den projektansvariga och länsstyrelsen.

Det införs en motsvarande samrådsskyldighet för länsstyrelsen i 11 b § första punkten förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. I fråga om vad samrådet ska avse och när det ska inledas, se kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra punkten* föreskrivs en samordning mellan Naturvårdsverkets internationella förfaranden enligt Esbo-konventionen och de internationella samråd som den behöriga myndigheten ska hålla när ett projekt av gemensamt intresse överskrider gränserna för två eller flera medlemsstater i Europeiska unionen.

Speciellt för den föreslagna punkten är att Ei åläggs en skyldighet att underrätta Naturvårdsverket om projektet enligt 11 § MKB-förordningen. Detta syftar till att tydliggöra att underrättelseskyldigheten specifikt åvilar Ei, samt kopplar underrättelseplikten till skyldigheten att samråda med Naturvårdsverket.

I övrigt motsvarar den föreslagna punkten den samrådsskyldighet som föreslås gälla även för Naturvårdsverket, se den föreslagna 8 a § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket samt författningskommentaren till den paragrafen.

I *tredje punkten* införs en plikt för Ei att delta i vissa samråd. För författningskommentar, se kommentar till de paragrafer som hänvisas till i den föreslagna punkten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

7 Förkortningar och rättskällor

Esbokkonventionen	Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, SÖ 1992:1
Fågelskyddsdirektivet	Rådets direktiv 2009/147/EC om bevarande av vilda fåglar
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
Havsmiljödirektivet	Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)
Industriutsläppdirektivet	Direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
MKB-förordningen	Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PCI	Projekt av gemensamt intresse (av engelskans Project of Common Interest)
PCI-förordningen	Förordning (EU) nr 347/2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009
Ramdirektivet för vatten	Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område
SEA	Av engelskans Strategic Environment Assessment. Strategisk miljöbedömning. I svensk rätt används vanligen begreppet miljöbedömning av planer och program.
SEA-direktivet	Rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
Seveso II-direktivet	Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår
Seveso III-direktivet	Direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändringar och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG

Svenska författningar

Ellagen (1997:857)

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

Förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation

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

(vattenförvaltningsförordningen)

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

energiinfrastrukturer

Havsmiljöförordningen (2010:1341)

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

kemikalieolyckor

Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Miljöbalken (1998:808)

Naturgaslagen (2005:403)

Plan- och bygglagen (2010:900)

8 Källor och litteratur

Litteratur

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

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

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

Havs- och vattenmyndigheten, yttrande till Ei den 13 mars 2014. Havs- och vattenmyndighetens diarienummer 1219-14

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

Förarbeten

Prop. 1997/98:45

Prop. 1998/99:64

Rättsfall

NJA 2009 s. 321

MÖD 2002:15

MÖD 2002:39

MÖD 2003:27

MÖD 2003:95

Bilaga: Relevanta direktiv m.m.

MKB-direktivet

MKB-direktivet⁷⁸ syftar till att säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. Enligt MKB-direktivet måste en miljökonsekvensbedömning göras innan tillstånd för att bedriva verksamheten kan ges.

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

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

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

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

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

Enligt MKB-direktivet ska de myndigheter, som på grund av sitt särskilda miljöansvar blir berörda av ett projekt, ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploitören och över tillståndsansökan. Även berörd allmänhet ska ges möjlighet att få yttra sig över miljökonsekvensbeskrivningen och

⁷⁸ Rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

tillståndsansökan. Den berörda allmänheten ska ha möjlighet att yttra sig i ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Vid tillståndsgivningen ska hänsyn tas till resultaten av samråden.

MKB-direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat.⁷⁹ Enligt MKB-direktivet ska den berörda myndigheten, på vars territorium ett projekt är tänkt att genomföras, skyndsamt och senast när den informerar den egna allmänheten även informera den berörda medlemsstaten. Den berörda medlemsstaten ges därefter möjlighet att fatta ett beslut om den vill delta och yttra sig i de kommande processerna på miljöområdet. Denna artikel innehåller i princip likvärdiga regler som Esbokonventionen (se nedan) och genom att genomföra en Esboprocess har man också uppfyllt direktivets krav i detta avseende.

MKB-direktivet kräver vidare att allmänheten ska underrättas om innehållet i en MKB och om hur man kan yttra sig över denna.⁸⁰

SEA-direktivet

SEA-direktivet⁸¹, där SEA står för Strategic Environmental Assessment (engelska för strategisk miljöbedömning), syftar till att säkerställa att miljööverväganden integreras vid utarbetande och antagande av vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

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

I SEA-direktivet anges vilka planer och program som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och där en miljöbedömning ska genomföras. SEA-direktivet innehåller vidare bestämmelser om att medlemsstaterna ska avgöra om även andra planer och program kan tänkas medföra betydande miljöpåverkan. Kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande återfinns i bilaga II till direktivet.⁸²

Enligt SEA-direktivet ska en miljöbedömning göras under tiden som en plan eller ett program förbereds och antas eller överlämnas för lagstiftning.⁸³ Vid en miljöbedömning ska en miljörapport tas fram. Miljörapporten ska innehålla den miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra samt identifiera, beskriva och utvärdera rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd. De uppgifter som ska finnas med i miljörapporten finns i bilaga I till direktivet. Den som upprättar

⁷⁹ Artikel 7

⁸⁰ Artikel 6.2

⁸¹ Rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

⁸² Artikel 3

⁸³ Artikel 4.1

miljörapporten ska samråda med andra myndigheter i frågor om rapportens omfattning och detaljeringsgrad.⁸⁴

I direktivet finns det bestämmelser om att samråd ska ske med myndigheter och allmänheten när miljörapporten och ett utkast till plan eller program är klara. Miljörapporten och utkastet till plan eller program ska göras tillgängliga för berörda myndigheter och berörd allmänhet. Dessa ska på ett tidigt stadium ges rimlig tid att yttra sig innan planen eller programmet antas eller överlämnas för lagstiftning.⁸⁵

SEA-direktivet innehåller också bestämmelser för vad som gäller när ett genomförande av en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat. Enligt bestämmelserna ska medlemsstaten på vars territorium planen eller programmet utarbetas skicka en kopia av miljörapporten och utkastet till plan eller program till berörd medlemsstat. Detta ska göras innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för lagstiftning. Den berörda medlemsstaten ges därefter möjlighet att fatta ett beslut huruvida den vill delta i samråd.⁸⁶

Direktiven om Natura 2000

Habitatdirektivet⁸⁷ syftar till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter inom EU:s medlemsstater.

Enligt habitatdirektivet ska ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk inrättas under beteckningen Natura 2000. Alla medlemsstater ska utse områden (Natura 2000-områden) som behövs för att särskilt listade arter och livsmiljöer som är ovanliga eller hotade i ett EU-perspektiv ska kunna finnas kvar inom EU. Bilaga 1 och 2 till direktivet innehåller de livsmiljöer och arter som bör skyddas. Habitatdirektivet innehåller också bestämmelser om att Natura 2000 ska omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med fågelskyddsdirektivet^{88,89}

Enligt habitatdirektivet ska en konsekvensbedömning göras för alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt. De nationella myndigheterna får endast godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha tagit del av allmänhetens åsikter.⁹⁰

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

⁸⁴ Artikel 5

⁸⁵ Artikel 6

⁸⁶ Artikel 8

⁸⁷ Rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

⁸⁸ Rådets direktiv 2009/147/EC om bevarande av vilda fåglar

⁸⁹ Artikel 3

⁹⁰ Artikel 6.3

genomförande är enligt ordalydelsen att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och att det saknas alternativa lösningar. För att kunna använda sig av undantagsmöjligheten måste medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att det berörda området totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten ska också informera kommissionen om de kompensationsåtgärder som medlemsstaten har vidtagit. Notera att avseende projekt av gemensamt intresse är kravet på väsentligt allmänintresse uppfyllt genom artikel 7.8 i PCI-förordningen, förutsatt att övriga krav i habitatdirektivet är uppfyllda.⁹¹

I habitatdirektivet anges det också att om ett område innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller har betydelsefulla konsekvenser för miljön. Under förutsättning att det finns ett yttrande från kommissionen får även andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse beaktas för att tillåta undantag från bestämmelserna från direktivets skydd.⁹²

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

De vattenrättsliga direktiven

Ramdirektivet för vatten

I syfte att skydda och förbättra vattenområden inom EU och hindra ytterligare försämringar samt främja en hållbar vattenanvändning genomfördes ramdirektivet för vatten⁹³. Direktivet syftar till att genom långsiktiga och omfattande målsättningar och åtgärder säkerställa en god vattenkvalitet inom samtliga medlemsstater. Som en del i detta arbete ska varje medlemsstat dela in vattenområden efter deras geografiska sammanhang i avrinningsområden och utse en ansvarig myndighet för varje sådant område. Medlemsstaten ska sedan analysera varje avrinningsområdes karakteristika och upprätta en miljökonsekvensanalys där en översyn av konsekvenserna av mänsklig verksamhet för ytvattnet och grundvattnet genomförs. Man ska även utföra en ekonomisk analys av vattenanvändningen i avrinningsområdeet. Dessa analyser ska vara genomförda senast fyra år efter direktivets ikraftträdande och det ska sedan uppdateras nio år efter det och sedan var sjätte år.⁹⁴

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

⁹¹ Artikel 6.4

⁹² Artikel 6.4

⁹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

⁹⁴ Se artikel 1, 3 och 4

därmed vara minimikrav som ska uppfyllas. Bland dessa innefattas utsläppsregleringar, bestämmande av relevanta gränsvärden för utsläpp från punktkällor och genomförande av all annan relevant EU-lagstiftning för att fullgöra ramdirektivet för vatten. I åtgärdsprogrammet ska detta planeras vara gjort senast tolv år efter tidpunkten för direktivets ikraftträdande. Därvid ska beaktas att om ett kvalitetsmål eller en kvalitetsnorm ställer strängare krav, än de som ställs genom relevanta gränsvärdesbestämningar i respektive fall, så ska de nationella och lokala gränsvärdena fastställas till den strängare nivån.⁹⁵

För varje avrinningsområde som i sin helhet återfinns på respektive medlemsstats territorium ska den medlemsstaten utarbeta en förvaltningsplan. Dessa ska offentliggöras senast nio år efter direktivets ikraftträdande och därefter uppdateras var sjätte år. Där ska sammanfattas mänsklig påverkan av betydande art på ytvattnets och grundvattnets status samt var man befinner sig enligt åtgärdsprogrammet och i genomförandet av relevant gemenskapslagstiftning. Till detta ska kopplas en tydlig redogörelse för vilken lagstiftning och reglering man har genomfört på de olika områdena. Vid varje uppdatering av planen ska det även redovisas varför man inte nått vissa miljömål.⁹⁶

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

Under vissa förutsättningar gör sig medlemsstaterna inte skyldiga till överträdelse av direktivet, även om vattenstatusen inte förbättras eller den i vissa fall rent av försämras. Bland annat krävs då att skälen för ändringarna särskilt anges och förklaras i förvaltningsplanen. Det krävs också att skälen för ändringen eller modifieringen är ett allmänintresse av större vikt eller att nyttan av modifieringarna väger minst lika tungt som vissa särskilt angivna miljömål.⁹⁷

Havsmiljödirektivet

Havsmiljödirektivet⁹⁸ är till stora delar likt ramdirektivet för vatten. I detta direktiv delas marina vatten upp i regioner. För svensk del finns regionerna Östersjön och Nordsjön.⁹⁹ Medlemsstaterna ska utarbeta en marin strategi för respektive region.¹⁰⁰ För varje berörd region ska medlemsstaterna utse en eller flera behöriga myndigheter.¹⁰¹

⁹⁵ Se artikel 10 och 11

⁹⁶ Se artikel 13 och bilaga 7 till direktivet

⁹⁷ Artikel 4.7

⁹⁸ Direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)

⁹⁹ Artikel 4

¹⁰⁰ Artikel 5.1

¹⁰¹ Artikel 7.1

Medlemsstaterna ska göra en inledande bedömning av sina marina vatten. Denna bedömning ska inkludera några särskilt angivna delar: en analys av grundläggande egenskaper och förhållanden och aktuellt miljötillstånd i dessa vatten; en analys av de viktigaste faktorer som påverkar miljötillståndet i dessa vatten, inklusive mänskliga aktiviteter; en ekonomisk och social analys av utnyttjandet av dessa vatten och de kostnader som förstöringen av den marina miljön för med sig.¹⁰²

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

- fastställa ett antal förhållanden som kännetecknar en god miljöstatus i de marina vattnen¹⁰³,
- fastställa en allsidig uppsättning miljömål och tillhörande indikatorer för sina marina vatten som vägledning för de framsteg som ska uppnås beträffande en god miljöstatus i den marina miljön¹⁰⁴, samt
- fastställa och genomföra samordnade övervakningsprogram för löpande bedömning av miljötillståndet i sina marina vatten¹⁰⁵.

Utifrån den inledande bedömningen och de miljömål som medlemsstaterna har tagit fram, ska de ta fram ett åtgärdsprogram för varje region eller delregion. Åtgärdsprogrammet ska identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att uppnå eller upprätthålla en god miljöstatus. Åtgärdsprogrammet ska vara operativt senast ett år efter att det fastställts.¹⁰⁶

En medlemsstat får under vissa förutsättningar identifiera fall inom sina marina vatten där miljömålen eller god miljöstatus inte kan uppnås i alla avseenden genom åtgärder som vidtas av den medlemsstaten. Detta gäller bland annat när det är fråga om förändringar eller modifieringar av de marina vattens fysiska förhållanden till följd av åtgärder som vidtas på grund av ett tvingande allmänintresse som uppväger den negativa miljöpåverkan, inbegripet all gränsöverskridande inverkan. Den berörda medlemsstaten ska då bland annat klart ange sådana fall i sitt åtgärdsprogram och motivera sin ståndpunkt för kommissionen.¹⁰⁷

Sevesodirektiven

Seveso II-direktivet¹⁰⁸ syftar just till att förhindra allvarliga olyckor där farliga ämnen ingår och att begränsa följderna av dem för människor och miljö, så att höga skyddsnivåer kan säkerställas konsekvent och effektivt i hela EU. Direktiven kan bland annat vara relevanta för vissa naturgasanläggningar.

¹⁰² Artikel 8

¹⁰³ Artikel 9

¹⁰⁴ Artikel 10

¹⁰⁵ Artikel 11

¹⁰⁶ Artikel 13

¹⁰⁷ Artikel 14

¹⁰⁸ Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår

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

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

I december 2010 lämnade kommissionen förslag till en revidering av Seveso II-direktivet och den 4 juli 2012 antogs Seveso III-direktivet¹⁰⁹. Seveso III-direktivet trädde i kraft den 13 augusti 2012 och enligt direktivet ska Seveso II-direktivet upphöra att gälla den 1 juni 2015.

Revideringen har inneburit bland annat att klassificeringssystemet för farliga ämnen har anpassats till CLP-förordningen¹¹⁰. Vidare innehåller direktivet nya eller ändrade bestämmelser om bland annat information till allmänheten, offentligt samråd, tillsyn m.m.

Esbokonventionen

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang¹¹¹ (Esbokonventionen) är en överenskommelse som reglerar hur allmänhet och myndigheter i det utsatta landet ska kunna delta i förfarandet kring miljökonsekvensbedömningen, hur de får tillgång till och kan lämna synpunkter på den framtagna miljökonsekvensbeskrivningen samt hur dessa synpunkter ska beaktas i beslutet. Esbokonventionen omfattar ett stort antal typer av aktiviteter som alltid ska anses kunna medföra gränsöverskridande konsekvenser, exempelvis kraftledning på minst 220 kV och med en längd av mer än 15 km. Även andra verksamheter än de som räknas upp i konventionen kan i en bedömning från fall till fall anses medföra betydande gränsöverskridande konsekvenser.

¹⁰⁹ Direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändringar och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG

¹¹⁰ Förordning 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006

¹¹¹ SÖ 1992:1

