

Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen

– en vägledning



Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen

– en vägledning

Boverket mars 2006

Titel: Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning

Utgivare: Boverket april 2006

Upplaga: 1:2

Antal: 1 000

Tryck: NRS Tryckeri, Huskvarna

ISBN: 91-7147-946-5

Sökord: miljöbedömningar, miljökonsekvensbeskrivningar, översiktsplaner, detaljplaner,

MKB-förordningen, plan- och bygglagen, miljöbalken, tillämpningar

Diarienummer: 20835-3907/2004

Omslagsfoto: Johan Främst/Pressens bild

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

© Boverket 2006

Förord

I arbetet med att förverkliga målen för den nationella strategin om en hållbar utveckling kan den fysiska planeringen vara ett kraftfullt verktyg. Strategin ska främja en utveckling som är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar. Miljöaspekterna är därför en viktig del av de olika aspekter som ska beaktas i den fysiska planeringen.

Sedan den 21 juli 2004 gäller nya bestämmelser om miljöbedömningar i miljöbalken. Bestämmelserna ska enligt plan- och bygglagen tillämpas för översiktsplaner och detaljplaner. Boverket har fått regeringens uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Sveriges Kommuner och Landsting ge råd och vägledning för tillämpningen.

Denna vägledning ersätter Boken om MKB för detaljplaner och Boken om MKB. Naturvårdsverket kommer att ge ut allmänna råd för 6 kap. miljöbalken under 2006. De råden kommer att gälla även för planer enligt plan- och bygglagen.

Boverkets styrgrupp för arbetet har bestått av Micaela Schulman, divisionschef, Anders Larsson, chefsjurist, Dick Larsson, Planenheten och Kerstin Hugne, chef för Stads- och regionenheten tillika ansvarig enhetschef.

Boken har utarbetats av Ann-Mari Jonsson, projektledare, Robert Johansson och Ingemar Palm. Därutöver har en samrådsgrupp bestått av Ebbe Adolfsson, Mikael Johansson och Kristina Labba på Naturvårdsverket samt Reigun Thune Hedström på Sveriges Kommuner och Landsting. Peggy Lerman, Lagtolken AB har bidragit med idéer och till den juridiska kvalitetssäkringen. Dan Janson och Marianne Nilsson har svarat för språkgranskning respektive layout. För illustrationer svarar Boverket och Kjell Warnquist, ateljé WQ.

Arbetet har följts av en referensgrupp med företrädare för länsstyrelser och kommuner. Dessutom har en intern referensgrupp på Boverket bistått med synpunkter.

Karlskrona i mars 2006



Ines Uusmann
generaldirektör

Innehåll

Bakgrund, syfte och läsanvisning	9
Bakgrund och syfte	9
Läsanvisning	9
Sammanfattning	11
Varför ska vi göra miljöbedömningar?	13
Bakgrund	13
Vilka planer ska miljöbedömas?	15
Ledstjärnan heter "Betydande miljöpåverkan"	15
Översiktsplaner och detaljplaner omfattas av bestämmelserna	16
Varken regionplaner eller områdesbestämmelser omfattas	17
Program enligt PBL omfattas inte av bestämmelserna	17
Andra planer än PBL-planer	17
Övergångsbestämmelser	17
Behovsbedömning	18
Natura 2000	18
Kriterierna i bilaga 4 till MKB-förordningen	18
Samråd om behovsbedömningen	21
Motiverat ställningstagande	21
Planer utan betydande miljöpåverkan	21
Så kan en miljöbedömning göras	23
Avgränsning	23
Vilka krav ställer bestämmelserna på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen?	24
Samråd om avgränsningen	24
Så här kan arbetsgången för avgränsningen se ut	25
Ställningstagande om avgränsningen	28
Analys	28
Miljökonsekvensbeskrivning	29
En sammanfattning av planens innehåll och syfte	29
En beskrivning av miljöförhållandena – nuläge - och nollalternativ	30
Rimliga alternativ och betydande miljöpåverkan	30

Beaktande av miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn	30
Åtgärder för att hindra eller minska negativ miljöpåverkan	30
Sammanfattande redogörelse	31
Åtgärder för uppföljning	31
Icke-teknisk sammanfattning	31
Samråd	32
Samrådsretsen	32
Samrådstiden – utställningstiden	32
Beaktande av framförda synpunkter	33
Antagande	33
Särskild sammanställning	33
Planers miljöpåverkan ska följas upp	34
Något om kvalitetssäkring	35
Organisationens betydelse för kvalitetssäkringen	35
Kvalitetssäkring av processen	35
Samordning ska eftersträvas	37
Hierarkiska samband	38
Horisontella samband	39
Betydande påverkan i annat land	41
Information om innehåll i planen och dess miljökonsekvensbeskrivning	41
Information om att planen har antagits	41
Översiktsplan	43
Avgränsning	43
Konsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbeskrivning	43
Underlag för avgränsningen	44
Välja bort och prioritera	44
Rimliga alternativ och nollalternativ	44
Nivåavgränsning	45
Förberedelser för uppföljningen	46
Samråd om avgränsningen	46
Analys	46
Miljökonsekvensbeskrivning	46
Samråd	47
Utställning	47

Antagande	47
Proceduren för miljöbedömning	48
Uppföljning	49
Översiktsplanen kan ersätta program för detaljplan	49
Samband med regionplan och regionala utvecklingsprogram	49
Detaljplan	51
Behovsbedömningen kan vara mer eller mindre komplicerad	52
Detaljplaner med enkelt planförfarande	52
Ändring av detaljplan	52
Detaljplaner som medger att planområdet får tas i anspråk för en klart miljöstörande verksamhet	53
Detaljplaner som medger verksamheter och åtgärder som inte alltid ska antas ge en betydande miljöpåverkan	53
MKB-förordningens bilaga 4 och i många fall även bilaga 2 ska användas	53
Översiktsplanen kan ersätta program för detaljplaner	54
Program för flera detaljplaner	54
Särskilda bestämmelser för detaljplaner som omfattar vissa i 5 kap. 18 § PBL uppräknade ändamål	54
MKB-förordningens bilaga 2 och 4	55
Avgränsning	58
Analys	59
Miljökonsekvensbeskrivning	60
Samråd	61
Utställning	61
Antagande	62
Uppföljning	63
Proceduren för behovsbedömning och miljöbedömning	65
Proceduren för detaljplan med enkelt planförfarande	66
Länsstyrelsens roll	67

Bakgrund, syfte och läsanvisning

Bakgrund och syfte

EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, 2001/42/EG, är ett viktigt steg framåt för miljölagstiftningen i Europa. (Under framtagandet kallades det ”SMB-direktivet” eller Direktivet om strategiska miljöbedömningar.)

Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling... Artikel 1, Syfte

Direktivet syftar till att föra in miljöhänsyn i tidiga skeden när beslut fattas i planer och program, vilka påverkar den senare prövningen av olika verksamheters och åtgärders tillåtlighet.

Direktivet genomfördes genom ändringar i plan- och bygglagen (PBL, 1987:10), miljöbalken (1998:808) och lagen om kommunal energiplanering (1977:439) den 21 juli 2004 samt i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, den 1 juli 2005.

Boverket har fått regeringens uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Sveriges Kommuner och Landsting ta fram råd och vägledning för tillämpningen av PBL för de nya bestämmelserna. Denna vägledning vänder sig i första hand till planhandläggare på kommuner och länsstyrelser men den ska även ge information till andra grupper såsom handläggare av miljöärenden, politiker och konsulter.

Läsanvisning

Vägledningen är inriktad på att beskriva när och hur miljöbedömningar ska göras och hur de samspelar med planprocesserna.

För att undvika alltför många upprepningar tas specifika regler för miljöbedömningar för översiktsplaner respektive detaljplaner upp i två separata kapitel. Kapitlet om behovsbedömning är i princip endast relevant för den läsare som är intresserad av vad som gäller för detaljplaner. Övriga kapitel beskriver allmänna frågor om miljöbedömningar och sådant som är gemensamt för båda planinstrumenten.

Inför läsningen är följande begrepp viktiga:

Behovsbedömning är den analys som leder fram till ställningstagandet om huruvida en miljöbedömning behöver göras för planen eller inte. *Miljöbedömning* står för processen i vilken *miljökonsekvensbeskrivningen* utarbetas. I miljöbedömningen ingår bland annat att samråd genomförs, att miljökonsekvensbeskrivning upprättas och att resultaten av den och samråden beaktas i beslutsprocessen samt att information om beslutet lämnas.

Boverket avser att komplettera och utveckla vägledningen när erfarenheterna av miljöbedömningar blivit större. Till dess hoppas vi att du som läsare ska ha nytta och glädje av denna vägledning!

Sammanfattning

Att arbeta med översikts- och detaljplanering enligt plan- och bygglagen är en spännande och utmanande uppgift. Större och mindre samhällsprojekt ska förberedas. Kärnan i den fysiska planeringen är avvägningen mellan olika intressen och alla berörda ska ha möjlighet att lämna synpunkter under arbetets gång. Den fysiska planeringen är också ett verktyg för att främja en långsiktigt hållbar utveckling. Olika aspekter ska beaktas och miljöaspekterna har en stor betydelse i detta arbete.

Syftet med miljöbedömningar är att integrera miljöhänsyn i planeringen. Med bestämmelserna om miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen (PBL) ställs särskilda krav på procedur och på innehåll i den miljökonsekvensbeskrivning som ska upprättas.

Bestämmelserna om miljöbedömningar för planer går bra att förena med vad som gäller enligt PBL. Procedurerna kan samordnas och metoden för miljöbedömningar hjälper till att fokusera på de viktigaste miljöfrågorna. Hänsyn ska bland annat tas till den nivå som planen verkar på och att vissa frågor kanske utreds bättre på en annan nivå exempelvis när tillstånd senare söks för en åtgärd.

Det är inte alla planer som ska miljöbedömas enligt bestämmelserna, utan enbart de planer där genomförandet kan antas leda till en betydande miljöpåverkan. Huvudregeln är att översiktsplaner alltid ska anses ge en sådan påverkan och därför ska miljöbedömas. För detaljplaner måste kommunen däremot för varje plan bedöma om den kan antas leda till betydande miljöpåverkan och alltså ska miljöbedömas.

Det finns särskilda kriterier som kommunen ska utgå ifrån vid sin bedömning av om planen kan medföra betydande miljöpåverkan. Vi beskriver hur dessa kriterier kan tillämpas.

Det är kommunen som har ansvaret för kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningen. Samråden är tillfällen då myndigheter, sammanslutningar och enskilda kan bidra med sina synpunkter.

Kommunerna ska redovisa hur olika miljöaspekter har övervägts under planarbetets gång och hur synpunkter från samråd har beaktats. Detta är en skärpning jämfört med vad som krävs enligt PBL men stämmer väl med PBL:s inriktning på medborgarinflytande och tydlighet.

Hur de nya procedurerna ser ut och kan samordnas med procedurerna enligt PBL beskriver vi relativt utförligt.

Slutligen ska kommunen skaffa sig kännedom om vilken betydande miljöpåverkan som planens genomförande medför. Denna uppföljning kan lämpligen samordnas med kommunens befintliga tillsyns- och övervakningssystem.

Varför ska vi göra miljöbedömningar?

Syftet med en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. 6 kap. 11 § miljöbalken.

Den fysiska planeringen är ett viktigt verktyg i miljömålsarbetet och i arbetet med att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Därför är det en självklarhet att bedöma vilken påverkan på miljön som genomförandet av en plan enligt PBL kan få. Med bestämmelserna om miljöbedömningar för planer och program bekräftas den fysiska planeringens roll för en hållbar utveckling.

Bakgrund

Sverige

Bedömningar av miljökonsekvenser har en drygt 30-årig historia i världen och introducerades i Sverige på allvar under 1980- och 90-talen. Då handlade det om att ta fram underlag inför tillståndsbeslut för speciellt utpekade verksamheter med stor negativ miljöpåverkan.

Detta kallades i Sverige från början miljöeffektbeskrivningar och sedan miljökonsekvensbeskrivningar. De innehåller framför allt en redogörelse av vilken miljöpåverkan en planerad förändring eller aktivitet förväntas få. I metoden ingår att belysa alternativ utformning och lokalisering som jämförs med scenariot att den föreslagna verksamheten inte kommer till stånd (nollalternativ).

En erfarenhet blev snart att utrymmet för verklig miljöanpassning var litet. Miljökonsekvensbeskrivningen kom in först i sena skeden i samband med tillståndsprövning av verksamheter, medan många av de för miljön riktigt betydelsefulla besluten togs tidigt på övergripande, strategiska nivåer. Därför tillkom krav på att miljökonsekvensbeskrivningar också ska upprättas för planer och program med betydande påverkan på miljön.

EU

Inom Europeiska unionen finns sedan 1985 ett EG-direktiv som styr medlemsstaternas regler om miljökonsekvensbedömningar vid tillståndsprövning för verksamheter. Det direktivet togs som utgångspunkt för utvecklingen av motsvarande bestämmelser för de strategiska nivåerna.

För att uppnå syftet att integrera miljöhänsyn på denna nivå togs ett nytt EG-direktiv fram. Liksom för övriga direktiv var syftet också att skapa likartade regler i alla medlemsstaterna. Det nya direktivet styr alltså Sveriges och övriga medlemsstaters införande av miljöbedömningar för planer och program. Genom direktivet uppdras åt medlemsstaterna att mot fastlagda kriterier själva peka ut de planer och program som berörs av direktivet.

FN

Även inom FN finns regler som är snarlika EG-direktivet. I själva verket är det bland annat ett flertal EG-direktiv och FN-konventioner som sätter ramarna för den lagstiftning som Sverige och andra länder infört för miljöbedömningar.

Bakgrunden förklarar metoden

För att åstadkomma en integrering av miljöaspekter i planer, håller i stort sett samma metod, miljöbedömning, på att introduceras världen över. Miljömyndigheter, allmänhet och miljöorganisationer ges rätt till insyn och möjligheter att yttra sig bland annat just för att säkerställa miljöintegreringen. Utöver samråd har dokumentationen, särskilt miljökonsekvensbeskrivningen, en central funktion i metoden.

Den metod som utvecklades för tillståndsprövning för verksamheter har delvis anpassats men i stora stycken förts över direkt för att användas i planering. Likheterna mellan reglerna för miljöbedömning av planer och av verksamheter är därför mycket stora.

Vad innebär bestämmelserna för skillnad mot tidigare?

I de fall där bestämmelserna ska tillämpas för planer enligt PBL innebär miljöbedömningar att det ställs mer detaljerade krav både på proceduren och på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen.

Bland annat ska kommunen redovisa rimliga alternativ till planförslaget, hur miljöaspekter har integrerats i planen och motiven till varför planförslaget valts i stället för andra behandlade alternativ. Kommunen ska också i en särskild sammanställning redogöra för hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats. Till sist ska kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen faktiskt medför.

Proceduren innehåller framför allt tre tillfällen för kommunen att fokusera på de viktiga miljöfrågorna: vid behovsbedömningen, då det avgörs om det behövs en miljöbedömning, vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och i sammanställningen av miljökonsekvensbeskrivningen.

Vilka planer ska miljöbedömas?

6 kap. 11 § första stycket miljöbalken

När en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program, som krävs i lag eller annan författning, skall myndigheten eller kommunen göra en miljöbedömning av planen, programmet eller ändringen, om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

4 §, MKB-förordningen

Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken skall genomförandet av en plan, ... eller en ändring i en plan ... antas medföra en betydande miljöpåverkan om

1. genomförandet av planen ... kan antas innefatta en verksamhet ... som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken eller
2. planen ... anger förutsättningarna för kommande tillstånd för ... verksamheter ... i bilaga 1 eller 3 ... och är ...

Ledstjärnan heter "Betydande miljöpåverkan"

Erfarenheterna av tidigare arbeten med miljökonsekvensbeskrivningar för PBL-planer är inte enbart positiva. Ibland har miljökonsekvensbeskrivningar gjorts ytterst schablonmässigt med en enkel checklista som utgångspunkt. I andra fall har miljökonsekvensbeskrivningen utvecklats till en omfattande beskrivning av all slags miljöpåverkan som genomförandet av planen kunnat tänkas få. I båda ytterligheterna har det saknats fokus på de viktigaste miljöaspekterna.

Därför har miljökonsekvensbeskrivningar inte alltid upplevts som nyttiga hjälpmedel i planeringen, utan som resurskrävande "måsten". Detta är särskilt tydligt när miljökonsekvensbeskrivningen påbörjats först när det funnits ett färdigt planförslag. Andra fall kan vara där miljökonsekvensbeskrivningen gjorts mer eller mindre separat och inte har integrerats i planarbetet, med följden att den inte stämt överens med planen och planbeskrivningen. Än mer allvarligt är att resurser för miljöarbetet styrts bort från de planer där de verkligen kunde gjort nytta.

Det är emellertid ingen ny inriktning att det anses viktigast att integrera miljöaspekterna i de planer där genomförandet kan ge stor påverkan på miljön. Tidigare gällde till exempel för detaljplaner att en miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas om genomförandet kunde leda till "betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser".

Kravet på att göra en miljöbedömning gäller enbart för de planer vars genomförande kan antas leda till en *betydande miljöpåverkan*.

Det finns två grundkriterier som ska vara uppfyllda för att en plan ska miljöbedömas: den ska krävas i författning och den ska upprättas av en kommun eller myndighet.

Genomförandet av planer som *anger förutsättningar* för kommande *tillstånd* för verksamheter eller åtgärder upptagna i MKB-förordningens (1998:905) bilaga 1 eller 3 anses som huvudregel alltid medföra en betydande miljöpåverkan. De måste därför, om inget undantag gäller,

4 kap. 2 a § PBL

Vid upprättandet av översiktsplanen skall också bestämmelserna i 6 kap. 11-18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

5 kap 18 § andra stycket PBL

När detaljplanen upprättas skall bestämmelserna i 6 kap. 11-18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

4 §, MKB-förordningen

Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken skall genomförandet av en plan, ... eller en ändring i en plan ... antas medföra en betydande miljöpåverkan om...

1. ...
2. ... och är
 - a) en översiktsplan ...
 - f) en annan plan ... för ... fysisk planering eller markanvändning.

I fråga om detaljplaner ... som enbart avser användningen av små områden på lokal nivå skall... genomförandet antas medföra en betydande miljöpåverkan endast om ... kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till denna förordning finner att så är fallet. Detsamma gäller när ... kommunen endast gör mindre ändringar i sådana planer ...

genomgå en miljöbedömning. Även planer som anger tillstånd för andra verksamheter och åtgärder än de på bilagorna 1 och 3 kan medföra en betydande miljöpåverkan. De omfattas i så fall av krav på miljöbedömning.

Översiktsplaner och detaljplaner omfattas av bestämmelserna

Bestämmelserna om miljöbedömningar av planer och program gäller sedan den 21 juli 2004 bland annat *översiktsplaner och detaljplaner* enligt PBL.

Översikts- och detaljplaner behandlar lokaliserings- och exploateringsfrågor och anger tillåten eller önskvärd mark- och vattenanvändning. De ger därigenom förutsättningar eller vägledning för kommande tillstånd. Typiska *tillstånd* är till exempel sådana som lämnas enligt 9 kap. miljöbalken för anläggningar för industriella ändamål eller infrastruktur. Med tillstånd menas även beslut enligt andra författningar än miljöbalken, exempelvis lov enligt PBL (Se prop. 2004/04:116 sidan 37.)

Detaljplaner är typiska exempel på sådana planer som ger rättsligt bindande förutsättningar för verksamheter. Planer behöver emellertid inte vara bindande för att omfattas av bestämmelserna. Det räcker med en stark vägledning. Så är översiktsplaner vägledande till exempel vid efterföljande beslut om arbetsplaner för vägar. Alla översiktsplaner och detaljplaner anger alltså förutsättningar för någon typ av tillstånd för någon slags verksamhet eller åtgärd. Bilagorna 1 och 3 i MKB-förordningen är omfattande och översiktsplaner anger alltid förutsättningar för någon eller flera av dessa verksamheter. Kommunen ska därför alltid göra en miljöbedömning för översiktsplaner.

Alla översiktsplaner ska miljöbedömas.

För planer som rör små områden på lokal nivå ska behovet av en miljöbedömning utredas i det enskilda fallet (*behovsbedömning*). Detaljplaner definieras generellt som planer för små områden på lokal nivå. De ska därför inte automatiskt antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är inte avgörande om de innehåller verksamheter från MKB-förordningens bilagor eller ej. Av 4 § MKB-förordningen framgår att för alla detaljplaner som innefattar verksamheter från bilagorna ska en behovsbedömning göras. Av 5 § i förordningen framgår dessutom att detsamma gäller för detaljplaner som innefattar andra slags verksamheter. Alla detaljplaner ska alltså behovsbedömas. I samtliga fall ska behovsbedömningen utgå ifrån kriterierna i förordningens bilaga 4.

Alla detaljplaner ska behovsbedömas.

Även mindre ändringar av planer kan vara undantagna från huvudregeln att de alltid ska miljöbedömas. För mindre ändringar ska, liksom för små områden på lokal nivå, en behovsbedömning göras för varje enskild plan.

Eftersom alla detaljplaner, inklusive ändringar av dem, ska genomgå en behovsbedömning har begreppet *mindre ändring* ingen betydelse för detaljplaner. Läs mer i avsnittet *Detaljplan*.

En *fördjupning* av eller ett *tematiskt tillägg* till den kommunomfattande översiktsplanen utgör alltid delar av denna och är definitionsmässigt ändringar av den. *Mindre ändring* avser emellertid små förändringar av ringa betydelse. Fördjupning av översiktsplan eller tillägg till översiktsplan innefattar normalt sådana förändringar av miljön som inte kan betraktas som mindre. Normalt ska därför fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen antas medföra en betydande miljöpåverkan utan att genomgå en behovsbedömning.

Varken regionplaner eller områdesbestämmelser omfattas

Varken regionplaner eller områdesbestämmelser enligt PBL är obligatoriska, eftersom det inte finns något krav i någon författning på att de måste upprättas. Därför omfattas de inte av bestämmelserna om miljöbedömningar.

Program enligt PBL omfattas inte av bestämmelserna

I plan- och bygglagen (PBL) används ordet ”program” för ett underlag för det fortsatta planarbetet. Ett program enligt PBL är ingen självständig handling som ska antas av kommunen, utan programmet ingår som en del i planarbetet. Därför finns inte något krav på att ett planprogram ska genomgå en miljöbedömning. Miljöbedömningen för en PBL-plan följer planprocessen från programmet och/eller den första planskissen fram till antagandet.

Andra planer än PBL-planer

Även vissa planer som inte regleras enligt PBL omfattas av bestämmelserna. Flera av dem upprättas av kommunen och det är bra att känna till vilka de är, för att kunna dra nytta av innehållet i planerna och deras miljöbedömningar.

Kommunala energiplaner, avfallsplaner, åtgärdsprogram för miljö kvalitetsnormer och länstransportplaner är utpekade som sådana planer där bestämmelserna gäller. Även andra slag av planer eller program kan beröras, vilket får bedömas i det enskilda fallet. Det gäller exempelvis de regionala utvecklingsprogrammen. (Se 4 § MKB-förordningen.)

Övergångsbestämmelser

Kravet på miljöbedömningar gäller enligt övergångsbestämmelserna (SFS 2004:606) de planer som ”formellt började förberedas” efter den 21 juli 2004. För planer som ”formellt började förberedas” före den dagen och som antas före den 21 juli 2006 behöver bestämmelserna om miljöbedömningar inte tillämpas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i ett enskilt fall besluta att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas, trots att antagandet kommer efter den 21 juli 2006.

Ändringarna i MKB-förordningen har inga övergångsbestämmelser vilket betyder att de gäller från sitt ikraftträdandedatum, den 1 juli 2005.

Vad menas med ”formellt börjat förberedas”?

En plan anses formellt ha börjat förberedas genom att det finns ett formellt beslut på att planarbetet ska starta. Stadsarkitektkontoret kan till exempel ha fått kommunstyrelsens eller byggnadsnämndens uppdrag att upprätta ett program för en detaljplan (proposition 2004/05:59, sidan 22).

Det kan finnas fall där det formella beslutet är mycket gammalt men där det praktiska planarbetet inte påbörjats förrän efter den 21 juli 2004. Syftet med direktivet och de nya bestämmelserna är att miljöfrågorna ska bli bättre integrerade i planarbetet. Av det skälet bör kommunen tillämpa de nya bestämmelserna där det är rimligt i förhållande till det planarbete som faktiskt är utfört – även om en strikt tolkning av övergångsreglerna säger att det inte krävs.

Behovsbedömning

Behovsbedömning har blivit en ofta använd benämning på den analys som leder fram till ställningstagandet om huruvida en miljöbedömning behöver göras för planen eller inte.

I det följande beskrivs endast den del av behovsbedömningen som innebär att ta reda på om planens genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Att översiktsplaner och detaljplaner omfattas av bestämmelserna om miljöbedömningar har beskrivits i föregående avsnitt.

Det är normalt enbart för detaljplaner som kommunen gör en bedömning av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommunen ska göra sin bedömning enligt de kriterier som anges i bilaga 4 till MKB-förordningen.

För detaljplaner som medger en användning av planområdet för verksamheter som räknas upp i 5 kap. 18 § PBL (bland annat industriändamål, projekt för sammanhållen bebyggelse och fritidsbyar) ska även kriterierna i bilaga 2 till MKB-förordningen användas vid behovsbedömningen. Det får antas gälla flertalet detaljplaner. Denna bestämmelse infördes genom ändringar i PBL och Plan- och byggförordningen (12 §) den 1 maj 2005.

Kommunen ska bedöma om någon enskild aspekt eller flera aspekter sammantaget kan leda till att planens genomförande kan antas medföra en *betydande* miljöpåverkan. Kriterierna för bedömning av miljöpåverkan innehåller framför allt negativa aspekter men även vissa positiva aspekter ska beaktas. Det är dock den negativa miljöpåverkan som är utslagsgivande vid kommunens ställningstagande till om en miljöbedömning ska göras eller inte. Osäkerhet om vilken miljöpåverkan planens genomförande kan få, bör hanteras som en risk för betydande negativ miljöpåverkan. En positiv påverkan ur en aspekt kan inte vägas mot en negativ påverkan ur en annan.

Natura 2000

Enligt MKB-förordningen ska planer vars genomförande innefattar en verksamhet eller åtgärd som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28a § miljöbalken miljöbedömas. De tillstånd som avses gäller påverkan på Natura 2000-områden. Tillstånd krävs för verksamheter som på ett betydande sätt kan påverka miljön i naturområdet.

Översiktsplaner och detaljplaner som innefattar verksamheter eller åtgärder som kan komma att kräva tillstånd för påverkan på ett Natura 2000-område ska alltid miljöbedömas.

Kriterierna i bilaga 4 till MKB-förordningen

Kriterierna i MKB-förordningens bilaga 4 motsvaras av bilaga II i EG-direktivet (2001/42/EG). Bilagan ska användas för att i enskilda fall bedöma om genomförandet av olika slags planer kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Kriterierna används inte bara för planer enligt PBL. De används även för andra planer och program som omfattas av bestämmelserna om miljöbedömningar, exempelvis energiplaner, åtgärdsprogram och länstransportplaner.

Bilaga 4 är uppdelad i två avsnitt. Det första handlar om planens egenskaper medan det andra mer inriktar sig på typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat.

Det kan vara enklast att börja med det andra avsnittet i bilagan. Kommer kommunen då fram till att planens genomförande kan leda till en betydande miljöpåverkan, behöver kriterierna i den första delen av bilagan knappast användas. Är planens miljöpåverkan svår att bedöma, kan bilagans första del ge vägledning om vilken vikt som ska ges åt olika slag av påverkan beroende på hur de behandlas i planen och utifrån planens egenskaper. Det gäller särskilt i vilken grad planen sätter ramar för prövning eller påverkar andra slags beslut.

Nedan redovisas de olika kriterierna i MKB-förordningens bilaga 4 med kommentarer.

Kriterierna ska tolkas utifrån sannolikheten för att genomförandet leder till *betydande miljöpåverkan*.

1. Planens eller programmets karaktäristiska egenskaper

I bedömningen skall särskilt beaktas i vilken utsträckning planen eller programmet

- a) anger förutsättningarna för verksamheter eller åtgärder när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,

Ju mer detaljerad och styrande en plan är desto mer påverkar den genomförandet och desto mindre blir utrymmet för efterkommande beslut. Den miljöpåverkan som planens genomförande kan antas få, får alltså ur denna aspekt större tyngd i behovsbedömningen om planen är hårt styrande än om den är mer flexibel.

- b) har betydelse för andra planers eller programs miljöpåverkan,

Om planen i hög grad inverkar på en annan plan eller ett annat program kan den indirekt leda till mer vittomfattande miljöpåverkan än det som följer av genomförandet av enbart den aktuella planen. Den kan till exempel begränsa utrymmet för att minska negativ miljöpåverkan i efterföljande planer. Vissa miljöproblem kanske skjuts över till en senare utbyggnadsetapp. Å andra sidan kan planen ha positiv betydelse för andra kommande planer.

- c) har betydelse för integreringen av miljöaspekter särskilt för att främja en hållbar utveckling,

Översiktsplaner och detaljplaner har typiskt sett betydelse för hållbar utveckling. Kriteriet är därför sällan utslagsgivande.

- d) innebär miljöproblem som är relevanta för planen eller programmet, eller

Kan genomförandet av planen förväntas förorsaka eller öka miljöproblem? I så fall talar det för att en miljöbedömning ska göras. Direktivet

har en något annorlunda formulering. Både betydelsen av att ta till vara planens möjligheter att undvika problem, och risken för negativ inverkan om så inte sker, bör beaktas.

- e) har betydelse för genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning

Här avses vilken betydelse planen kan ha exempelvis för genomförandet av EG:s vattendirektiv. Det kan handla om att planen anger förutsättningar för åtgärder som motverkar eller ökar möjligheterna att uppnå en viss vattenkvalitet. För det här kriteriet används ett relativt neutralt ord, *betydelse*, i bilagan. Kommunen förutsätts alltså ta hänsyn till både positiva och negativa bidrag till genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning.

2. Typen av påverkan och det område som kan antas bli påverkat

I bedömningen ska särskilt beaktas

- a) sannolikheten, varaktigheten och frekvensen av påverkan och möjligheten att avhjälpa den,
- b) påverkans totaleffekt,
- c) påverkans gränsöverskridande art,
- d) riskerna för människors hälsa eller för miljön,
- e) påverkans storlek och fysiska omfattning,
- f) vilken betydelse och sårbarhet som det påverkade området har på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljökvalitetsnormer, kulturarvet eller speciella särdrag i naturen, och
- g) påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus. (Se avsnittet om Natura 2000 ovan).

Utifrån planens innehåll och syfte samt planområdets förutsättningar ska kommunen uppskatta vilken miljöpåverkan som kan uppstå, till exempel intrång på värdefulla områden, buller, luftutsläpp och barriäreffekter. För att göra detta behövs kunskap om befintliga miljöförhållanden, både om värden och om problem.

De miljöaspekter som räknas upp i 6 kap. 12 § punkt 6 i miljöbalken kan tjäna som checklista för att fånga de olika slag av påverkan som planens genomförande kan antas få;

6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,

Det är givet att ju större sannolikheten är för att en viss typ av miljöpåverkan ska inträffa desto större skäl finns för att göra en miljöbedömning. Likaså ökar skälen om varaktigheten antas bli lång eller om påverkan förväntas uppkomma ofta. Samverkar flera av dessa kriterier och påverkan är mer utbredd ökar sannolikheten för att en miljöbedömning behövs. Är området särskilt värdefullt eller känsligt liksom om det är svårt att avhjälpa en negativ påverkan ökar också nödvändigheten av en miljöbedömning.

Beträffande kriterierna i MKB-förordningens bilaga 2, se kapitlet om detaljplan.

6 § första stycket MKB-förordningen

Vid bedömningen av om genomförandet av en plan ... skall antas medföra en betydande miljöpåverkan skall ... kommunen ge den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen ... tillfälle att yttra sig.

6 § andra stycket MKB-förordningen

... kommunens bedömning i frågan om en plan ... kan antas medföra betydande miljöpåverkan skall redovisas i plan – eller programärendet och göras tillgänglig för allmänheten.

Samråd om behovsbedömningen

Innan kommunen tar ställning till om betydande miljöpåverkan kan antas uppstå så ska den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen eller programmet, ges tillfälle att yttra sig. *Tillfälle att yttra sig* är inte definierat och kräver till exempel inte muntliga samråd. Behovsbedömningen sker lämpligen i samband med upprättande av planprogrammet. Genom att följa PBL:s bestämmelser om samråd täcks även MKB-förordningens krav in. Se vidare i beskrivningen av proceduren i kapitlen om översiktsplan respektive detaljplan.

Motiverat ställningstagande

Behovsbedömningen bör alltid utmynna i ett *motiverat ställningstagande*. När ställningstagandet är att en miljöbedömning inte behövs är det ett uttryckligt krav att skälen för ställningstagandet anges.

Kommunens bedömning av miljöpåverkan bör göras tidigt, innan planförslaget går ut på samråd och bedömningen ska göras tillgänglig för allmänheten. Det är tillräckligt att ställningstagandet, det vill säga *kommunens bedömning i frågan om behovet av miljöbedömning*, redovisas i protokollsutdrag och kungörelser och offentliggörs på kommunens anslagstavla. Därefter bör ställningstagandet och skälen för det redovisas i planbeskrivningen. Se vidare i kapitlen om översiktsplan och detaljplan.

Ställningstagandet görs lämpligen av det organ i kommunen som beslutar om godkännandet av planprogrammet, om sådant finns, eller av det organ som beslutat att planen ska upprättas.

Planer utan betydande miljöpåverkan

Är slutsatsen att planens genomförande kan leda till betydande påverkan på miljön ska en *miljökonsekvensbeskrivning* upprättas.

Är slutsatsen att betydande miljöpåverkan *inte* kan antas uppstå kan erfarenheterna från behovsbedömningen användas när kommunen på gängse sätt beskriver följderna av planens genomförande. Det är olämpligt att benämna en sådan redovisning av miljöaspekterna *miljökonsekvensbeskrivning*. Det kan leda till oklarhet om redovisningens formella status. Kraven på en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken behöver inte uppfyllas. Redovisningen kan i stället göras i planbeskrivningen under en särskild rubrik förslagsvis *Inverkan på miljön* eller någon annan rubrik som inte kan förväxlas med en formell miljökonsekvensbeskrivning. För en sådan redovisning behöver inte kraven på miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken uppfyllas.

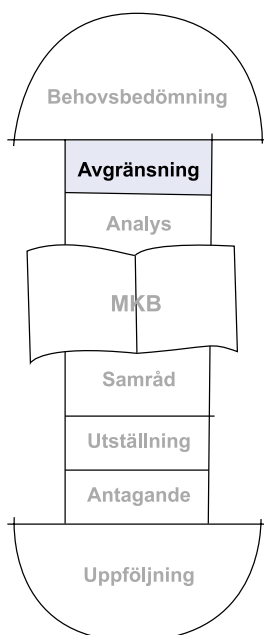
Så kan en miljöbedömning göras

Det är praktiskt att dela in miljöbedömningen i ett antal steg eller faser. Här följer en översiktlig beskrivning av stegen, i så långt möjligt, kronologisk ordning. Det är viktigt att ha kunskap om hela proceduren redan när arbetet inleds.

Stegen som beskrivs nedan är:

- AVGRÄNSNING
- ANALYS
- MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING
- SAMRÅD/UTSTÄLLNING
- ANTAGANDE

Därefter ska kommunen följa upp miljöpåverkan som följer av planens genomförande.



Avgränsning

Första steget i miljöbedömningen är att avgränsa innehållet i den miljökonsekvensbeskrivning som ska upprättas. Liksom vid behovsbedömningen gäller det att fokusera på de faktorer som kan leda till *betydande miljöpåverkan*. Miljökonsekvensbeskrivningen ska redovisa både positiv och negativ betydande miljöpåverkan.

Beroende på hur komplex situationen är kan avgränsningen resultera i allt från en enkel innehållsförteckning till ett program för hur arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och nödvändiga analyser ska utföras. Förutom att ange vilka alternativ och sakfrågor som miljökonsekvensbeskrivningen ska behandla, ingår det i avgränsningen att välja vilka kontakter som ska tas i det fortsatta arbetet och när de ska tas. Vidare ingår att beskriva vilka metoder som ska användas vid eventuella analyser och hur arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen ska redovisas.

Avgränsningen görs inte givet en gång för alla, utan kan ofta vara en löpande uppgift med avsikten att få ett relevant beslutsunderlag. Under

planprocessens gång kan det bli aktuellt att både välja bort och lägga till miljöaspekter. Är osäkerheterna mycket stora kan analys behöva fördjupas i flera steg och kommunen kan bli tvungen att ändra sitt ställningstagande till avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen.

Observera att avgränsningen i sak också kan påverka den fortsatta processen till exempel behovet av utredningar och samrådskretsen för det kommande förslaget till miljökonsekvensbeskrivning.

En lämplig början är att föra över den kunskap om miljöförhållanden och tänkbara konsekvenser som inhämtats vid behovsbedömningen till avgränsningsarbetet.

Vilka krav ställer bestämmelserna på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen?

I 6 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken står vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Förarbetena och direktivet lyfter fram behovet av att tydliggöra sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga samt positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt. (Se proposition 2003/04:116 s. 65)

För detaljplaner vars ändamål räknas upp i 5 kap. 18 § PBL tillkommer ytterligare krav på innehållet enligt 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken. Genom hänvisning i 7 § gäller även 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken som ger en detaljerad beskrivning av syftet med miljökonsekvensbeskrivningen och vad en miljökonsekvensbeskrivning därför kan behöva innehålla.

Vid första påseende kan kraven verka omotiverat omfattande. Det finns emellertid inget krav på utredande för utredandets skull. En relevant avgränsning är viktig för att motverka onödigt utredningsarbete och nå en god kvalitet i arbetet och en effektiv process. I första hand är det kunskaper om den betydande miljöpåverkan planens genomförande kan antas få som ska tas fram.

Flera kommuner använder egna checklistor för avgränsningen. De kan ofta vara bra hjälpmedel men de får inte användas slentrianmässigt.

Samråd om avgränsningen

Innan kommunen bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen ska kommunen samråda med de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen. (6 kap. 13 § andra stycket miljöbalken) Detta samråd kan i många fall ske samtidigt med att kommunerna, länsstyrelserna och berörda myndigheter ges tillfälle att yttra sig över kommunens bedömning av om en miljöbedömning behöver göras. Samrådet bör ske tidigt i planprocessen, lämpligen i programskedet eller i varje fall före samrådet om själva planförslaget.

Samrådskretsen enligt PBL för detaljplaneprogram täcker miljöbalkens krav. Det är naturligt att hela samrådskretsen enligt PBL också får möjlighet att lämna synpunkter på avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen. På så sätt kan kommunen undvika en del senare krav på kompletteringar.

Att använda PBL:s samråds-krets hjälper också kommunen i bedömningen av vilka frågor som är av intresse för allmänheten. Miljökonsekvensbeskrivningen ska, som framgår av 6 kap 13 § första stycket punkt 3 i miljöbalken, innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till allmänhetens intresse.

6 kap. miljöbalken

12 §

Inom ramen för en miljöbedömning enligt 11 § skall myndigheten eller kommunen upprätta en miljökonsekvensbeskrivning där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms. Rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd skall också identifieras, beskrivas och bedömas.

Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla

1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,
5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på biologisk mångfald, befolkning, människors hälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, landskap, bebyggelse, forn- och kulturlämningar och annat kulturarv samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter,
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9.

13 § första stycket

En miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § skall innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap,
2. planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad,
3. allmänhetens intresse, och
4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder.

Så här kan arbetsgången för avgränsningen se ut

Vid avgränsning av de frågor som ska behandlas i miljökonsekvensbeskrivningen handlar det om att

- Formulera utgångspunkter för nollalternativ
- Formulera alternativ som ska undersökas
- Välja bort och prioritera

6 kap. 12 § andra stycket
punkt 1 miljöbalken

Formulera utgångspunkter för nollalternativ

Från behovsbedömningen hämtas en sammanfattning av planens syfte och innehåll.

6 kap. 12 § andra stycket
punkt 2-5 miljöbalken

Även en beskrivning av de väsentliga miljöförhållandena, särskilt inom de områden som kan komma att påverkas betydligt, bör kunna hämtas från behovsbedömningen. Om inte, tas en sådan fram nu. Miljökvalitetsmål, främst de nationella miljömålen och deras regionala och lokala preciserings, kan vara en lämplig utgångspunkt för denna beskrivning.

En beskrivning ska också göras av de relevanta miljöproblem som har samband med naturområden enligt 7 kap. miljöbalken eller annat område som har särskild betydelse för miljön. Sådana områden är till exempel natur- och kulturresevat, strand-, miljö- och vattenskyddsområden och Natura 2000-område. Dessutom tillkommer andra områden som till exempel kan ha pekats ut i kommunernas naturvårdsplaner eller kultur-miljöprogram.

6 kap 12 § första stycket
miljöbalken

Formulera alternativ som ska undersökas

- Den sannolika utvecklingen av miljön om planen inte genomförs det vill säga ett eller flera nollalternativ formuleras.
- Rimliga alternativ formuleras också utifrån planens syfte och geografiska räckvidd.

Nollalternativ är en framskrivning av tillståndet i miljön och ska inte förväxlas med beskrivningen av nuläget. Nulägesbeskrivningen är till för att visa hur betydelsefulla skillnaderna är mellan de olika alternativen.

Ofta föranleds framtagandet av ett planförslag av att en gällande plan ska ersättas. Det är dock inte alltid som ett genomförande av en gällande plan kan anses vara ett realistiskt nollalternativ. Att den gällande planen på något sätt blivit inaktuell, så att avsikten inte längre är att genomföra den, är tvärtom ofta skälet till att en ny plan upprättas.

Nollalternativ bör spegla en *trolig* utveckling om det aktuella planförslaget inte genomförs. Utgångspunkten för nollalternativ är alltid nuläget men alternativa framtidsbilder kan leda till olika varianter på framskrivningen av nuläget.

Att söka rimliga alternativ, utvärdera dem och välja alternativ är en del av själva planarbetet. Redan vid framtagandet av planeringsunderlaget är det bra att försöka identifiera de planeringsfrågor där det finns behov av att söka alternativ. Här gäller det att se upp med alltför snabba lösningar och i stället fundera över vilka alternativ som är möjliga för att uppnå planeringsuppgiftens överordnade syfte. Alternativen bör inte heller vara för lika. Ett viktigt syfte med alternativen är att belysa miljöpåverkan.

Ett alternativ kan lämpligen utformas så att det är optimalt ur miljö- och hälsosynpunkt och samtidigt uppfyller planens syfte. Det ger en möjlighet att jämföra nuläget, nollalternativ och andra alternativ med ett där miljö- och hälsofrågor har högsta prioritet

Det underliggande och viktigaste syftet är att se till att miljöpåverkan verkligen beaktas när planförslaget tas fram. Därför hör alternativ som avsiktligt valts därför att de skulle medföra en mycket större negativ miljöpåverkan och som bara syftar till att få ett visst planförslag att framstå i bättre dager, inte hemma i en seriös miljöbedömning.

Ett viktigt krav är att alternativen ska vara rimliga, det vill säga realistiska och genomförbara. Däri ligger att alternativen normalt bör sortera under kommunens rättsliga och geografiska behörighet. Detta får inte hindra att kommunen för planer som behandlar mellankommunala intressen också redovisar alternativ utanför den egna kommungränsen, när detta är relevant. I vissa fall kan kommunen finna att en alternativ lokalisering finns i en angränsande kommun. Huruvida ett sådant alternativ kan betraktas som realistiskt visar sig vanligen vid samråden då den berörda grannkommunen ingår i samrådsområdet.

Välja bort och prioritera

Från behovsbedömningen hämtas redovisningen av de miljöaspekter som kan antas leda till *betydande miljöpåverkan* om planen genomförs. Miljöaspekter där det finns stor osäkerhet om påverkan måste hanteras i arbetet med att ta fram miljökonsekvensbeskrivningen. Risker för människors hälsa eller för miljön ska också uppmärksammas. Att innehållet i en miljöbedömning ska vara rimligt framgår av 6 kap. 13 § miljöbalken.

Avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen bör göras utifrån

- plannivån,
- karaktären på miljöpåverkan,
- samband mellan olika slag av miljöpåverkan,
- det geografiska påverkansområdet samt
- bedömningsmetoder och aktuell kunskap.

Plannivå

Frågan är hur planen förhåller sig till andra relevanta planer och program. Är den nu aktuella planen rätt nivå för att behandla den specifika miljöaspekten?

Här urskiljs och redovisas vilka frågor som är möjliga att behandla på aktuell plannivå och därmed relevanta att ta upp i miljökonsekvensbeskrivningen liksom vilka frågor som bestämts i planer och beslut på högre nivå och vars miljöeffekter behandlats i tidigare skeden och i annat sammanhang. Avgränsningen kan även påverkas av att vissa frågor lämpligen belyses i miljökonsekvensbeskrivningen för kommande tillståndsprövning.

Karaktären på miljöpåverkan

Beskrivningen ska inriktas på de områden som påverkas och som är särskilt betydelsefulla. De kan ha höga värden eller vara särskilt sårbara.

- Kan negativa konsekvenser befaras för områden som på grund av sina kultur- eller naturvärden skyddas i internationella åtaganden eller svensk lagstiftning eller är känsliga av andra skäl?
- Är förändringarna irreparabla?
- Finns kunskapsluckor eller osäkerheter?
- Berörs känsliga grupper såsom barn, gamla, sjuka eller ett stort antal personer?

6 kap. 13 § första stycket miljöbalken

En miljökonsekvensbeskrivning ... skall innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap,
2. planens ... innehåll och detaljeringsgrad,
3. allmänhetens intresse, och
4. att vissa frågor kan bedömas bättre i ... andra planer ... eller i tillståndsprövningen...

6 kap. 12 § andra stycket

6 kap 13 § första stycket punkt 2 och 4 miljöbalken

- Är detaljplanen kontroversiell?
- Väckar föreslagna förändringar oro hos allmänheten? Allmänhetens intresse ska beaktas vid avgränsningen.
- Uppträder miljöpåverkan på kort, medellång eller lång sikt? Det kan gälla effekter som är begränsade till ett byggskede eller irreversibla effekter som kvarstår under mycket lång tid.

Samband mellan olika slag av miljöpåverkan

I avgränsningen ingår också att ta hänsyn till om påverkan består av sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga samt positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.

Att även dessa faktorer behöver vägas in framgår av direktivet, se proposition 2003/04:116 sidan 65, där det dessutom står: ”Det är viktigt att så långt möjligt beskriva sambanden mellan de uppräknade aspekterna eftersom det kan tydliggöra en annan och allvarligare påverkan än vad som framgår om man enbart studerar enskilda aspekter.”

Geografiskt påverkansområde

Här anges det geografiska påverkansområdet för olika miljöaspekter.

Den geografiska avgränsningen av det område som påverkas beror på vilken förändring det är fråga om. Administrativa gränser är sällan lämpliga att använda. Naturgivna gränser såsom avrinningsområden, landskapstyper eller biotoper är vanligen bättre. Om förändringar drabbar människor och deras invanda levnadsmönster kan omland eller andra sociala avgränsningar användas. I andra frågor, exempelvis påverkan på landskapsbilden, kan påverkansområdet vara det område från vilket man kan se en föreslagen visuellt dominant bebyggelse.

Bedömningsmetoder och aktuell kunskap

En annan avgränsning, som syftar till att utredningsbördan ska vara rimlig, ligger i bestämmelsen om att innehållet ska anpassas efter bedömningsmetoder och aktuell kunskap. Dessa rimlighetsavgöranden bör klaras ut i avgränsningsskedet. Det eventuella behovet av fördjupade analyser ska identifieras.

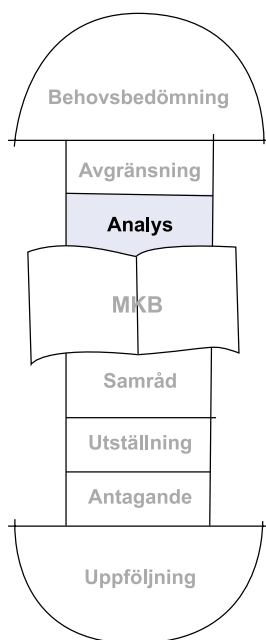
Ställningstagande om avgränsningen

Kommunens ställningstagande angående avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen bör göras i samband med behovsbedömningen eller godkännandet av planprogrammet. Ställningstagandet, som kan behöva revideras under planarbetets gång, bör göras vid särskilda beslutstillfällen och dokumenteras.

Analys

Med analys avses det steg i miljöbedömningen då erforderliga utredningar görs, data samlas in och kunskaperna om den miljöpåverkan planen kan tänkas få fördjupas. Innehållskraven för en miljökonsekvensbeskrivning är relativt omfattande. Beskrivningar av påverkan kompletteras av beskrivningar av miljöförhållanden, miljöproblem, kopplingar till miljömål m.m. Relativt okomplicerade delar av analysarbetet kan dock vara avklarade redan i samband med behovsbedömningen och avgränsningen.

6 kap. 13 § första stycket
punkt 1 miljöbalken



Analyserna bör som regel följa utvecklingen av planförslaget. Vid avgränsningen har kommunen bedömt vilket slags betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas få och om det råder osäkerhet om miljöpåverkan ur någon eller flera miljöaspekter. Precis som vid avgränsningen gäller det att analysera och beskriva konsekvenserna på ett sätt som är rimligt i förhållande till de bedömningsmetoder och den kunskap som står till förfogande. Vissa utredningar är kanske lämpligare att göra i ett senare skede. Det kan visa sig svårt eller rent av omöjligt att få fram vissa uppgifter, vilket bör leda till stor försiktighet om de är avgörande för att kunna bedöma den betydande miljöpåverkan som befaras.

De alternativ som identifierats vid avgränsningen utvärderas i analys-skedet. Den betydande miljöpåverkan som genomförandet av alternativen respektive planförslaget antas medföra, ska beskrivas och bedömas på ett sådant sätt att det går att göra jämförelser i relevanta delar.

All betydande påverkan på miljön går inte alltid att identifiera på en gång. Det är en del av processen att kommunen under arbetet med planen kan stöta på nya planeringsförutsättningar och ökar sin kunskap så att kanske nya konsekvenser av planens genomförande uppdagas. Processen innebär en växelvis påverkan mellan arbetet med planförslaget och arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Det kan till exempel innebära behov av att beskriva nya alternativ.

Miljökonsekvensbeskrivning

Arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen påbörjas i praktiken redan vid behovsbedömningen. Då har kommunen skaffat sig kunskap om nuläget när det gäller miljöförhållandena och också om vissa tendenser i utvecklingen. Sedan följer avgränsningen av innehållet med fokusering på de viktigaste miljöaspekterna, vilka därefter beskrivs och analyseras parallellt med att planförslaget växer fram. I miljökonsekvensbeskrivningen ska den betydande miljöpåverkan som planförslaget respektive alternativen kan leda till inte bara beskrivas utan också bedömas.

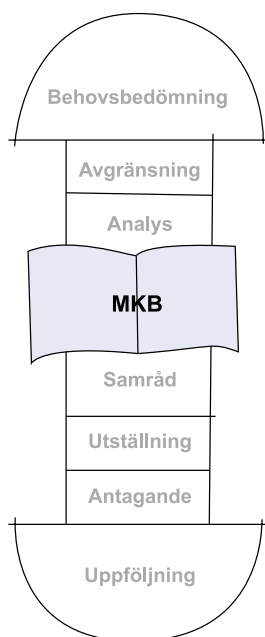
En miljökonsekvensbeskrivning kan se ut på många olika sätt. Den kan vara ett separat dokument, ett särskilt kapitel i planbeskrivningen eller en del av en bredare konsekvensbeskrivning. Huvudsaken är att det tydligt går att urskilja hur miljöaspekterna har behandlats. Miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett beslutsunderlag.

Nedan följer några kommentarer till det som miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla.

En sammanfattning av planens innehåll och syfte

En sammanfattning av planens innehåll och syfte är nödvändig om miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett separat dokument. Ingår miljökonsekvensbeskrivningen i planbeskrivningen bör en sammanfattning av båda finnas i planbeskrivningen. På motsvarande sätt är det lämpligt att planbeskrivningen innehåller en sammanfattning av miljökonsekvensbeskrivningen i de fall då de utgör separata dokument.

Sammanfattningarna underlättar för den som tar del av handlingarna att förstå hur integreringen av miljöaspekterna i planen har skett.



En beskrivning av miljöförhållandena – nuläge – och nollalternativ

En beskrivning av befintliga förhållanden inklusive miljöförhållanden ingår normalt i de inledande avsnitten av en planbeskrivning. Det behövs ingen upprepning av detta om miljökonsekvensbeskrivningen ingår i planbeskrivningen.

Minst ett nollalternativ ska alltid finnas med. Ett nollalternativ beskriver vad som sker om planen inte antas och bör inriktas på de väsentliga miljöförhållandena. Denna beskrivning specificeras för de geografiska områden som kan komma att påverkas betydligt. Specificeringen inkluderar förstås också miljövärden och tillgångar eller ett gott tillstånd i miljön. För att göra bilden fullständig beskrivs också relevanta befintliga miljöproblem och sådana som kan förväntas om planen inte genomförs.

Rimliga alternativ och betydande miljöpåverkan

Den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra ska så som tidigare angivits beskrivas och bedömas. Bedömningen gäller graden av, och typen av miljöpåverkan. Även miljöaspekter där miljöpåverkan är osäker ska beskrivas och bedömas med hänsyn till osäkerheten.

Också de övriga alternativen ska beskrivas och bedömas. Beskrivningarna av relevanta aspekter ska för alla alternativ vara tillräckligt djupa för att göra meningsfulla jämförelser möjliga.

Det är mot nollalternativen som planförslaget och övriga alternativ ska bedömas, alltså inte mot nuläget. Nulägesbeskrivningen behövs för att visa hur betydelsefulla skillnaderna är mellan alternativen.

Beaktande av miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn

Miljökonsekvensbeskrivningen ska också redovisa hur relevanta miljökvalitetsmål har beaktats i planen. Ett självklart exempel är de svenska nationella miljökvalitetsmålen och deras eventuella regionala och lokala motsvarigheter. Även andra miljöhänsyn som tagits vid utformningen av planen ska beskrivas. Dessa uppgifter förs lämpligen även vidare till den *särskilda sammanställning* som ska upprättas inför antagandet av planen.

Åtgärder för att hindra eller minska negativ miljöpåverkan

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan. Här finns det skillnader mellan de olika planinstrumenten beroende på hur styrande de är.

Översiktsplanen kan inte i sig garantera några åtgärder för att hindra eller minska negativ miljöpåverkan, men den är vägledande för vad som kan beslutas i senare planläggning och tillståndsprövning. Exempelvis kan översiktsplanen ange att efterföljande bindande planering ska ske för att hindra eller begränsa miljöpåverkan.

Detaljplanerna kan, i begränsad omfattning, innehålla bindande planbestämmelser som garanterar att vissa slags åtgärder genomförs, som ett villkor för att byggrätter med mera ska kunna tas i anspråk. I detaljplanens genomförandebeskrivning kan kommunen redogöra för vilka ytterligare åtgärder som planeras för att komplettera bestämmelserna och hur ansvarsfördelningen mellan kommun och exempelvis exploatör ser ut.

Sammanfattande redogörelse

I en sammanfattande redogörelse ska kommunen visa hur miljöbedömningen har gjorts, varför kommunen valt de alternativ som behandlats och om det funnits några problem med att sammanställa uppgifterna. Denna sammanfattande redogörelse ger ett gott underlag till *den särskilda sammanställning* som ska upprättas och offentliggöras. (6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken.) Eftersom en planprocess både kan pågå under lång tid och involvera många personer kan det vara svårt att i efterhand referera till de olika ställningstaganden som gjorts under arbetets gång. Det är därför klokt att dokumentera sådana händelser i någon form av loggbok, som ett underlag för den sammanfattande redogörelsen i miljökonsekvensbeskrivningen och för den särskilda sammanställningen.

Åtgärder för uppföljning

Miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning av den *betydande miljöpåverkan* som genomförandet av planen medför. Syftet är att identifiera negativ påverkan på miljön och skapa förutsättningar för att kunna avhjälpa den.

Arbetet med en sådan redogörelse sker lämpligen parallellt med att den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma identifieras, beskrivs och bedöms och förslagen till åtgärder för att minska miljöpåverkan tas fram.

Det kan vara svårt att föreslå exakt hur uppföljning och övervakning ska ske redan när miljökonsekvensbeskrivningen tas fram. En anpassning kan behöva ske under planens genomförande, vilket inte kan anses strida mot bestämmelserna. (Se proposition 2003/04:116 sidan 65.)

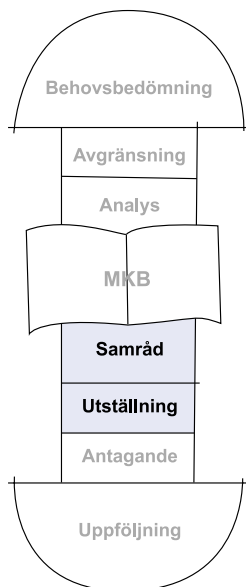
Det kan vara lämpligt att integrera uppföljningen av planen i redan befintliga uppföljnings- och övervakningsprogram. I 26 kap. miljöbalken finns regler om verksamhetsutövares ansvar för kontroll och tillsyn, som är relevanta för uppföljningen av den faktiska miljöpåverkan.

För att få en överblick över vilken betydande miljöpåverkan som uppstår när översiktsplaner och detaljplaner genomförs kan uppföljningen koncentreras till återkommande perioder, förslagsvis i samband med den för varje mandatperiod återkommande bedömningen av översiktsplanens aktualitet. Det som ska följas upp i planärendet är enbart den *negativa* och *betydande* miljöpåverkan som genomförandet medför.

Denna del av miljökonsekvensbeskrivningen utgör också ett underlag för den *särskilda sammanställningen* som upprättas inför antagandet.

Icke-teknisk sammanfattning

En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en så kallad "icke-teknisk sammanfattning". Miljöbedömningar syftar i hög grad till att göra miljöaspekterna begripliga för lekmän. Miljökonsekvensbeskrivningen kan ibland vara ett omfattande dokument, som behandlar komplicerade frågor, varför det ställs ett formellt krav på att göra det viktigaste innehållet lätt tillgängligt för gemene man.



6 kap. 14 § miljöbalken

Den myndighet eller kommun som upprättat en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § skall göra den och förslaget till plan eller program tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa skall ges skälig tid att yttra sig.

8 § andra stycket MKB-förordningen

Om ett förslag till plan eller program kräver samråd enligt både 6 kap. 14 § miljöbalken och annan författning skall berörda myndigheter och kommuner sträva efter att genomföra samråden i ett sammanhang.

Samråd

Både PBL och miljöbalken ställer krav på att samråd ska ske för miljökonsekvensbeskrivningen. Samrådet bidrar till en öppen beslutsprocess där berörda kommuner, myndigheter och allmänhet kan utöva ett inflytande. Syftet är att säkerställa att miljökonsekvensbeskrivningen är uttömmande och korrekt.

Samrådskretsen

När ett planförslag och dess miljökonsekvensbeskrivning finns upprättade ska de båda, enligt miljöbalken, göras tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter och för allmänheten. Någon avgränsning av allmänheten finns inte i miljöbalken.

Av 8 § i MKB-förordningen framgår att ”berörda myndigheter och kommuner samt allmänheten och andra intresserade” ska få information om samrådsförfarandet. För att nå denna breda krets kan kommunen anslå information om samrådet på kommunens anslagstavla och hemsida. Av informationen ska framgå hur planen och dess miljökonsekvensbeskrivning hålls tillgänglig, samt hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas.

Kraven på samråd i PBL gäller för en avgränsad krets (4 kap. 3 § och 5 kap. 20 § PBL). Kommunens rutiner för information till denna krets behöver inte ändras med anledning av kraven i miljöbalken.

Samrådstiden – utställningstiden

Samrådstiden är inte reglerad i PBL. Det kan för översiktsplaner och ibland för större komplicerade detaljplaner vara lämpligt att samråda mer än en gång med olika parter i samråds-kretsen.

I PBL finns krav på både ett samråd och en utställning. Det gäller både för översiktsplan och detaljplan med normalt förfarande. I miljöbedömningsprocessen finns dock bara krav på att planen ska göras tillgänglig för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten. Dessa ska ges skälig tid att yttra sig.

För att en effektiv integrering av miljöaspekterna i planen ska ske bör samråden om planförslag och miljökonsekvensbeskrivning följas åt. Det betyder att kommunen bör ”hålla miljökonsekvensbeskrivningen tillgänglig” både under plansamrådet och under utställningen av planförslaget. PBL:s tidsramar för samråd respektive utställning bör gälla även för synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen.

I protokollen med kommunens beslut att gå ut med planförslag på samråd respektive utställning bör även anges om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats eller inte. I meddelandet om samråd och i kungörelsen inför utställningen ska det också framgå hur och inom vilken tid synpunkter kan lämnas på såväl plan som miljökonsekvensbeskrivning.

Beaktande av framförda synpunkter

I PBL finns bestämmelser om att kommunen ska upprätta ett särskilt utlåtande över de synpunkter på planen som kommit in under samrådet och utställningen. Utlåtandet ska fogas till handlingarna i ärendet. Tyngdpunkten ska läggas vid att bemöta de synpunkter som av olika skäl inte kunnat beaktas.

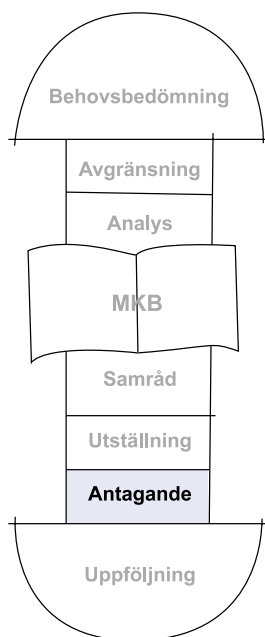
Vid en miljöbedömning ställs uttryckliga krav på att synpunkter från samråden ska beaktas, innan planen antas. Det innebär att dessa uppgifter ska beaktas redan under upprättandet av planen. ”Beakta” är enligt förarbetena liktydigt med ”tas under övervägande”.

Något krav ställs inte på att kommunen måste tillgodose synpunkterna eller välja visst alternativ. Det är således inte något ovillkorligt tvång att välja ett miljömässigt bättre alternativ. (Se proposition 2003/04:116 s. 68.)

Antagande

Något krav på separat eller uttryckligt godkännande av en miljökonsekvensbeskrivning finns inte när det gäller planer. Genom beslutet att anta planen tar kommunen också ställning till att miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett tillräckligt underlag för beslutet.

Beslut om antagande av sådana planer vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör tas av kommunfullmäktige.



6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken

När planen eller programmet har antagits skall den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa

1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,
2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,
3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och
4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

Det följer av kommunallagens bestämmelse om att fullmäktige ska besluta om ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Samma formulering finns för detaljplaner i 5 kap. 29 § PBL. Att kommunfullmäktige ska anta översiktsplaner står i 4 kap. 11 § PBL.

I 6 kap. 16 § första stycket miljöbalken används begreppet ”läggs till grund för reglering”, vilket inte används i PBL. Formuleringen härrör från EG-direktivet och syftar på situationen då en plan eller ett program antas genom en lag. Planer enligt PBL antas av kommunen varför begreppet inte är relevant för dessa.

Särskild sammanställning

När planen har antagits ska en *särskild sammanställning* upprättas. Den kan sägas vara ett slags utvärdering av arbetet med miljöbedömningen. Sammanställningen gör bäst nytta om den finns som ett färdigt utkast inför antagandet. Då kan den vara en del av beslutsunderlaget och ge stöd för beslutet på samma sätt som utlåtandet över planförslaget. Den särskilda sammanställningen bör vara en egen handling eller i varje fall utgöra ett eget kapitel i utlåtandet. Den bör vara lätt att hitta, eftersom den ska vara tillgänglig för samrådskretsen efter antagandet av planen.

I sammanställningen ingår en samrådsredogörelse för synpunkter som lämnats om miljöbedömningen. Hur miljöaspekter har integrerats ska också framgå av sammanställningen. För att ytterligare fokusera på betydelsen av att miljöhänsyn har integrerats ställs ett konkret krav på att i sammanställningen redovisa varför planen antagits istället för alternativ till planen. Det är alltså först i den särskilda sammanställningen som det ställs krav på att kommunen redovisar sina överväganden då den valt planförslaget framför andra alternativ.

Sammanställningen ska också innehålla en redogörelse för *uppföljningen och övervakningen*. I miljökonsekvensbeskrivningen har kommunen redogjort för vilka åtgärder som planeras för uppföljningen och övervakningen av den betydande miljöpåverkan som planens genomförande antas medföra. I den särskilda sammanställningen ska kommunen redovisa de åtgärder som kommer att vidtas. Det är inte givet att kommunen ska stå

6 kap. 16 § tredje stycket
miljöbalken

för utförandet av eller kostnaderna för alla åtgärder. Genomförandebeskrivningen för en detaljplan kan till exempel redovisa ansvarsfördelningen mellan kommunen och exploatören även i detta avseende. Ansvarsfördelningen bör i sådana fall fullföljas genom avtal som bör vara klara vid antagandet av planen.

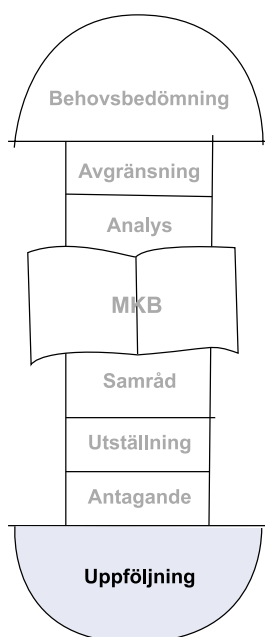
Sammanställningen och planen ska göras tillgängliga för dem som kommunen haft samråd med och de ska också informeras om att planen har antagits. PBL:s bestämmelser om kungörelse av fullmäktiges beslut att anta översiktsplan respektive kungörelse och underrättelse om antagande av detaljplan får anses uppfylla kraven på tillgänglighet och information enligt miljöbalken. Kungörelser enligt PBL om antagande av plan bör innehålla de uppgifter som krävs enligt miljöbalken.

Planers miljöpåverkan ska följas upp

Bestämmelserna om uppföljning av planers miljöpåverkan är knutna direkt till miljöbedömningen. Det som ska följas upp är den betydande miljöpåverkan som planens genomförande verkligen leder till. Som tidigare nämnts kan uppföljnings- och övervakningsåtgärderna behöva anpassas under planens genomförande.

En sådan översyn av kontrollåtgärderna kan lämpligen ske i samband med den prövning av översiktsplanens aktualitet som återkommer varje mandatperiod. Ett syfte med uppföljningen är att göra det möjligt att vidta åtgärder för att avhjälpa negativ miljöpåverkan. Ett annat syfte är att öka kunskapen om hur genomförandet av olika planer påverkar miljön.

Det finns inte några särskilda bestämmelser om den närmare utformningen av uppföljningen och övervakningen samt eventuella åtgärder. Kommunen kan utveckla egna lösningar för denna uppföljning med utgångspunkt i de lokala förutsättningarna.



Något om kvalitetssäkring

Det är den myndighet som upprättar planen som ansvarar för miljöbedömningen. För översiktsplaner och detaljplaner enligt plan- och bygglagen har kommunen ansvaret. Inom kommunen har den nämnd som ansvarar för upprättandet av planen också ansvar för miljöbedömningen.

Organisationens betydelse för kvalitetssäkringen

Kvalitetssäkring bör ske genom hela processen. Det sker dels genom att berörda myndigheter, sammanslutningar och enskilda är aktiva i processen och dels genom kommunens interna arbete. Det är viktigt att det finns resurser, kompetens och en kollegial kultur som gör det möjligt för kommunens egna planerare, miljösakkunniga och andra experter att ta ett aktivt ansvar för hela processen. Det kan i vissa fall vara bra om någon utanför den grupp som arbetat med planförslaget och miljökonsekvensbeskrivningen kan ge synpunkter på dessa handlingar med avseende på innehåll och integrering av miljöaspekter. På så sätt säkras kvaliteten ytterligare och det sker en kompetensutveckling av kommunens egen personal.

Om kommunen använder sig av konsulttjänster för att genomföra hela eller delar av arbetet, är ansvaret för miljöbedömningen ändå alltid kommunens. Därför är det viktigt att kommunen har tillräcklig kompetens och resurser för att kunna avgöra att redovisade analyser håller rätt och tillräckligt hög kvalitet. För att integreringen av miljöaspekter i planeringen ska underlättas fordras också täta kontakter med de konsulter som kommunen anlitar.

Kvalitetssäkring av processen

Det finns i PBL ett krav på att översiktsplaner och detaljplaner tydligt beskriver den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Planhandlingarna ska alltså vara tydliga. Det gäller såväl bestämmelser, rekommendationer och beskrivningar, som bemötandet av inkomna synpunkter under samråd och utställning.

På samma sätt krävs att miljökonsekvensbeskrivningen och bemötandet av synpunkter på den ska vara tydliga. Ställningstaganden om behov och avgränsning ska vara klart motiverade. Dessutom finns ett krav på att kommunen vid antagandet av planen i en särskild sammanställning ska

redovisa hur miljöaspekterna har integrerats i planen, skälen till att planen har antagits i stället för de alternativ som övervägts och hur uppföljningen ska gå till av den betydande påverkan på miljön som planens genomförande leder till. För att underlätta arbetet med den särskilda sammanställningen är det lämpligt att redan från början, till exempel i loggboksform, dokumentera processen.

Samordning ska eftersträvas

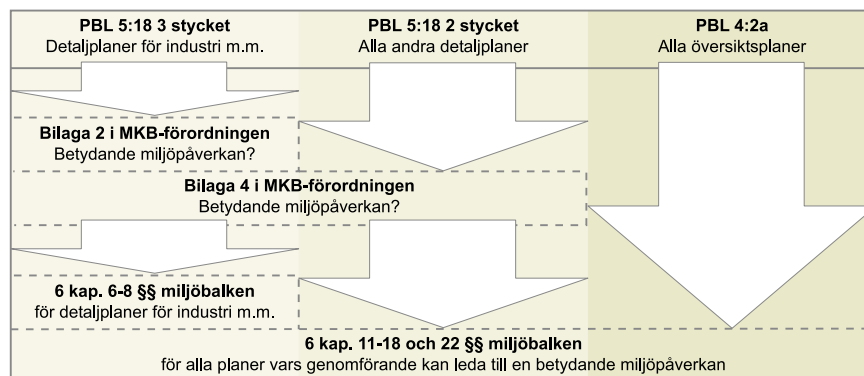
Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar görs i olika sammanhang. Olika delar av 6 kap. miljöbalken, med tillhörande förordning, ska tillämpas för planer respektive verksamheter och åtgärder. För vissa detaljplaner finns därtill särskilda krav som sammanfaller med de för verksamheter och åtgärder. I 6 kap. 22 § sägs uttryckligen att samordning ska eftersträvas.

När en miljöbedömning ska göras för planer, ska de bestämmelser om miljöbedömningar av planer och program som finns i 6 kap. 11–18 samt 22 §§ miljöbalken tillämpas. Dessutom har förtydligande bestämmelser om kraven på miljöbedömning införts i MKB-förordningens paragrafer 4–11. Vid bedömningen av om miljöpåverkan kan antas bli betydande används bilaga 4 till MKB-förordningen.

För detaljplaner som medger att planområdet används för vissa i 5 kap. 18 § PBL särskilt uppräknade ändamål såsom köpcentra och industriändamål ska dessutom 6 kap. 6 § samt delar av 7–8 §§ tillämpas. Vid bedömningen av om miljöpåverkan kan antas bli betydande används för dessa planer både bilaga 2 och 4 till MKB-förordningen. Se vidare kapitlet om detaljplan.

För verksamheter som tillståndsprövas till exempel enligt miljöbalken eller väglagen, gäller bestämmelserna i 6 kap. 3–10 och 22 §§ i miljöbalken.

Översikt över bestämmelser för miljöbedömningar för planer enligt PBL.

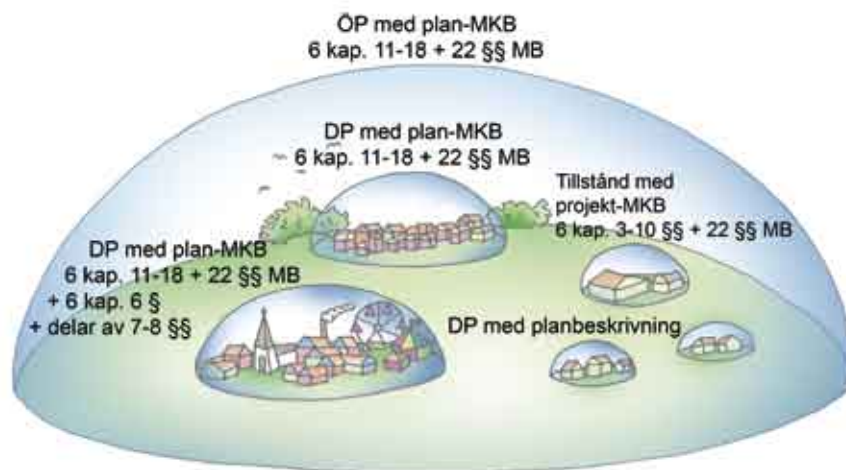


Bilden visar vilka bestämmelser som ska användas för detaljplaner med olika innehåll och för översiktsplaner. Illustration: Boverket 2006.

För detaljplaner som inte ska miljöbedömas gäller PBL:s krav på att planens miljöpåverkan ska redovisas i planbeskrivningen precis som tidigare.

Mellan dessa olika beskrivningar av miljöpåverkan finns vad som kan beskrivas som *hierarkiska* och *horisontella* samband.

Tillämpningsområdena för bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken.



Bubblorna illustrerar att olika bestämmelser ska tillämpas för olika planer och tillståndsprövningar. I 6 kap. 22 § i miljöbalken betonas att möjligheterna till samordning ska tas tillvara. Illustration: Boverket och ateljé WQ 2006.

6 kap. 13 § första stycket punkt 4 miljöbalken

En miljökonsekvensbeskrivning ... ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till

...

4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder.

Hierarkiska samband

Bedömningar av inverkan på miljön görs på såväl översiktlig nivå, exempelvis för en översiktsplan, som på en mycket detaljerad nivå, till exempel vid tillståndsprövningen av en verksamhet. Däremellan finns detaljplanerna som både kan ha fått vissa förutsättningar givna från översiktsplanen och i sin tur ge förutsättningar för olika projekt.

Det finns alltså en hierarkiskt uppbyggd påverkan mellan PBL-planerna sinsemellan och mellan planinstrumenten och tillståndsprövningen av verksamheter enligt miljöbalken. I praktiken följs inte alltid hierarkin. Ett projekt kan visa på behovet av planläggning och tillståndsprövningen av projektet kan i vissa fall ligga före planläggningen i tid. Det gäller då att kommunen i sitt agerande håller isär det som kan regleras i planen och det som kan regleras vid tillståndsprövningen. I det hierarkiska systemet gäller det framför allt att ta vara på det som är utrett och bedömt på en överordnad nivå och komplettera det med det som behövs för bedömningen på den mer detaljerade nivån.

Beskrivning av när och hur behovsbedömningen kan göras för olika detaljplaner beroende på hur det hierarkiska plansystemet används, finns i kapitlet om detaljplan.

Horisontella samband

Översiktsplan och vägutredning

Det finns också ”horisontella” samband mellan en del miljöbedömningar på samma planeringsnivå. För översiktsplanen kan finnas behov av att miljöbedöma sträckningen av en föreslagen ny väg. Samtidigt görs en vägutredning med krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas. Vägar betraktas emellertid som projekt även i de tidiga planskedena och kraven på miljökonsekvensbeskrivningen för miljöutredningen följer därför bestämmelserna för verksamheter och åtgärder. Trots detta och att det är olika myndigheter som handlägger respektive plan kan det gå att undvika dubbelarbetet genom att i översiktsplanarbetet dra nytta av det som görs i vägutredningen eller tvärtom om översiktsplanarbetet ligger före i tid. Det gäller dessutom oavsett om staten och kommunen är överens i sakfrågan eller inte.

Detaljplan och arbetsplan för väg

Ett liknande samband finns mellan detaljplan och arbetsplan för väg. En miljökonsekvensbeskrivning ska alltid upprättas för arbetsplanen. Kan detaljplanens genomförande antas medföra en betydande miljöpåverkan så ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas även för denna. Resultatet blir två miljökonsekvensbeskrivningar – med något olika krav på innehåll. Trots det bör kunskap om miljöpåverkan kunna föras över från arbetsplanen till detaljplanen. Om detaljplanen ligger tidsmässigt före arbetsplanen gäller det motsatta. Om vägen är förutsatt i en detaljplan får dessutom samrådsförfarandet för arbetsplanen förenklas och arbetsplanen behöver inte ställas ut. (17 § Väglagen)

Detaljplan och upphävande av strandskydd

Ibland fordras beslut enligt miljöbalken för att en detaljplan ska kunna genomföras, till exempel upphävande av strandskyddet. Det får bara ske om strandskyddsområdet uppenbart saknar betydelse för att tillgodose strandskyddets syfte. För att kunna bedöma om så är fallet måste den miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra på strandskyddsområdet redovisas. Detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning används som underlag för beslutet enligt miljöbalken om att eventuellt upphäva strandskyddet.

Detaljplan och tillstånd för påverkan i Natura 2000-område

Genomförandet av en detaljplan kan förutsätta att tillstånd ges för åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Vid tillståndsprövningen krävs en miljökonsekvensbeskrivning som huvudsakligen följer reglerna för verksamheter och åtgärder medan detaljplanens miljökonsekvensbeskrivning ska uppfylla kraven som ställs för planer. Om detaljplanens innehåll i huvudsak utgår från den åtgärd som ska tillståndsprövas, kan det vara lämpligt att planens miljökonsekvensbeskrivning hämtar kunskapsinnehåll från den miljökonsekvensbeskrivning som tas fram för prövningen enligt miljöbalken. Förhållandet kan vara det motsatta om kravet på tillståndsprövning är en ”bieffekt” av planens hela innehåll.

Detaljplan och tillståndsprövning av verksamhet

Ett något annat förhållande gäller vid tillståndsprövning av verksamheter kopplade till upprättandet av en detaljplan. Sker båda sakerna nära i tid kan det ligga nära till hands att använda tillståndsprövningens miljökonsekvensbeskrivning mer eller mindre oförändrad i planen. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är det som planen totalt sett medger som ska miljökonsekvensbeskrivas. Inte ens om det redan finns ett tillstånd är det givet att just den verksamheten verkligen kommer att etableras på platsen. I varje fall är det inte givet att verksamheten kommer att vara densamma under planens hela giltighetstid.

Betydande påverkan i annat land

6 kap. 15 § miljöbalken

Om en miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § avser en plan eller ett program vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, skall den myndighet som regeringen bestämmer sända beskrivningen och förslaget till plan eller program till den berörda staten.

...

9 § MKB-förordningen

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet enligt 6 kap. 6 och 15 §§ miljöbalken och enligt Esbokkonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i gränsöverskridande sammanhang ...

Information om innehåll i planen och dess miljökonsekvensbeskrivning

När kommunen upprättar en plan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, så ska Naturvårdsverket informera det landets ansvariga myndighet om innehållet i planen och miljökonsekvensbeskrivningen. Om det berörda landet begär det, ska Naturvårdsverket dessutom se till att samråd sker om den betydande miljöpåverkan och de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan. Om samråd begärs skall staterna komma överens om de närmare arrangemangen för genomförandet av samrådet för att säkerställa att berörda myndigheter och allmänhet som kan antas komma att påverkas informeras och ges möjlighet att yttra sig. Man skall också enas om rimlig tid för hur länge samrådet skall pågå. (direktiv 2001/42/EG Artikel 7).

Statliga myndigheter, till exempel länsstyrelsen, som får kännedom om att en plan kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land ska informera Naturvårdsverket om detta. För detaljplaner får länsstyrelsen kännedom om sådana planer vid behovsbedömningen. Länsstyrelsen bör redan då kontakta Naturvårdsverket. För en översiktsplan görs normalt ingen behovsbedömning. Senast vid samrådet om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen får länsstyrelsen kännedom om att översiktsplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan i ett annat land. Länsstyrelsen bör senast då informera Naturvårdsverket.

Information om att planen har antagits

När en plan har antagits skall planen och den särskilda sammanställningen av bland annat hur samrådssynpunkter beaktats, göras tillgänglig för de som deltagit i samrådet. (6 kap. 16 § miljöbalken) För de planer där samråd har skett med ett annat land bör kommunen då informera Naturvårdsverket och medverka till att plan och beslut om planen delges det berörda landet på lämpligt sätt.

Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan för hela kommunens yta. I översiktsplanen redovisar kommunen sin syn på den långsiktigt lämpliga användningen av mark- och vattenområden och utvecklingen av bebyggelsen.

Många kommuner utvecklar sin översiktsplan till att också vara en strategisk utvecklingsplan för olika verksamheter och inte enbart en fysisk plan för användningen av mark- och vattenområden. Formkraven på miljöbedömning är dock kopplade till kraven i PBL.

Alla översiktsplaner ska miljöbedömas.

Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. 6 kap. 11 § miljöbalken

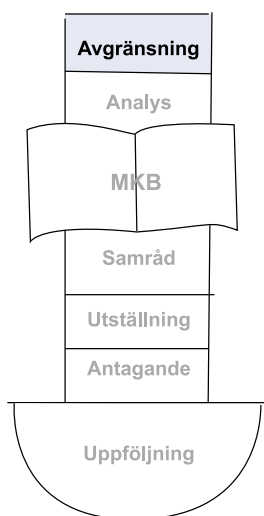
I avsnittet *Ledstjärnan heter Betydande miljöpåverkan* förklaras varför översiktsplaner alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och alltså ska miljöbedömas.

Avgränsning

Det första steget i miljöbedömningen för en översiktsplan blir att avgränsa innehållet i den miljökonsekvensbeskrivning som ska upprättas. Ledstjärnan för arbetet är att det är den *betydande miljöpåverkan* som ska identifieras, beskrivas och bedömas.

Konsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbeskrivning

Arbetet med att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen kan med fördel göras parallellt med upprättandet av den bredare konsekvensbeskrivningen av planens förslag, som också ska göras. Det kan underlätta avvägningen mellan olika intressen. I en situation då miljöaspekterna vägs mot andra intressen är det viktigt att även analyserna av dessa andra aspekter är fördjupade så att en avvägning blir möjlig. Det behöver vara balans i den samlade konsekvensanalysen.



Underlag för avgränsningen

För att göra avgränsningen behövs förutom vetskap om planens syfte och de prioriterade planeringsfrågorna också kunskap om befintliga miljöförhållanden, både värden och problem.

Eftersom översiktsplanen har ett långsiktigt tidsperspektiv är det även viktigt att analysera olika trender och göra prognoser. Utvecklingen kan beskrivas som olika scenarier.

Det underlag som tas fram i samband med att kommunen tar ställning till översiktsplanens aktualitet är en viktig utgångspunkt. Länsstyrelsen ska i det sammanhanget lämna en redogörelse i fråga om statliga intressen och har ett ansvar för att ställa samman och tillhandahålla planeringsunderlag som finns hos statliga myndigheter.

Det är bra om det finns ett program

Det finns inget krav i PBL på att det ska finnas ett program för en översiktsplan men ofta upprättas ett politiskt program, en vision, till ledning för det fortsatta planarbetet. Avgränsningen av innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen görs lämpligen i samband med att ett sådant dokument tas fram och godkänns. Dokumentet kan utformas så att det blir ett bra underlag för kommunens bedömning av planens viktigaste miljöpåverkan och för avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen.

Om inget program tas fram får underlaget för avgränsningen sammanställas och förankras på annat sätt. Miljöbalkens krav på proceduren för miljöbedömning innebär alltså, oberoende av PBL, att det ska finnas underlag för och tillfälle till samråd i detta skede.

Välja bort och prioritera

Nästa steg i avgränsningen är att ta ställning till vilka uppgifter som är viktiga för beskrivningen av miljökonsekvenserna med hänsyn till planens innehåll och detaljeringsgrad. Hit hör att identifiera de geografiska områden som kan påverkas betydligt samt redovisa den betydande påverkan som sker genom pågående markanvändning. Det gäller att också identifiera befintliga miljöproblem och miljöproblem som kan uppstå i framtiden.

Miljökonsekvensbeskrivningen bör fokusera på de planeringsfrågor som är prioriterade och som kan antas ge betydande påverkan ur någon miljöaspekt eller där miljöpåverkan är osäker.

Som checklista kan innehållskraven i 6 kap. 12–13 §§ miljöbalken användas. Se under rubriken *Avgränsning* i kapitlet *Så kan en miljöbedömning göras*.

Rimliga alternativ och nollalternativ

Översiktsplanen har en nyckelroll i plansystemet. Utmärkande är till exempel val av alternativa lokaliseringar för olika verksamheter, liksom val av skyddsnivå för värdefulla eller känsliga områden. Eftersom översiktsplanen inte är bindande utan vägledande för beslut, beror den styrande förmågan på kvaliteten i planeringsunderlag och analyser samt på den argumentation som förs fram i planen.

Planförslaget ska bedömas ur miljösynpunkt jämfört med minst ett nollalternativ. Ett nollalternativ för en översiktsplanen kan utgå ifrån de planeringsfrågor som identifierats som viktigast att fokusera på. Utifrån

dess planeringsfrågor kan en beskrivning göras över vilken situation som kan uppstå om de planerade verksamheterna eller åtgärderna inte blir av respektive om föreslagna skyddsåtgärder inte kommer att vidtas. Det kan finnas olika alternativ i en sådan framskrivning och ett sätt att fånga dem kan till exempel vara genom scenarioteknik.

Enligt bestämmelserna om miljöbedömningar ska även rimliga alternativ för att uppnå målen med planen identifieras, beskrivas och bedömas. Kan de viktiga och i sammanhanget relevanta planfrågorna lösas på något annat sätt? Kan områden som föreslås användas på ett visst sätt utnyttjas för något annat ändamål?

Ofta innehåller planförslaget inom sig flera olika lokaliseringar av exempelvis bostäder för att uppnå målen för bostadsförsörjningen. De tillhör planförslaget och de som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska beskrivas och bedömas. Därutöver kan andra lokaliseringsoptioner ha varit uppe för diskussion men inte tagits med i planförslaget av olika skäl. De kan vara sådana rimliga alternativ som avses och kan behöva beskrivas och analyseras utifrån relevanta miljöaspekter.

Framför allt i fördjupningar av översiktsplanen kan vägledning ges till exempel i utformningsfrågor med hänsyn till väsentliga kulturvärden. Även i sådana fall bör nollalternativ och rimliga alternativ formuleras.

I 6 kap. 12 § miljöbalken står det att rimliga alternativ ska identifieras, beskrivas och bedömas med hänsyn till planens syfte och *geografiska räckvidd*. Den kommunomfattande översiktsplanen kan bara ge vägledning om mark- och vattenanvändningen inom den egna kommunens yta men planen kan ha ett större geografiskt påverkans- eller influensområde. Det gäller olika regionala och mellankommunala planeringsfrågor till exempel vattenplanering, gränsöverskridande naturvårdsområden, vindkraftsutbyggnad, lokalisering av regional service och utbildningsinstitutioner.

Nivåavgränsning

Vid avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ska hänsyn tas till att vissa frågor kan bedömas bättre i andra planer eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder. I så fall behöver behandlingen av dem inte vara så djuplodande i översiktsplanens miljökonsekvensbeskrivning.

Beskrivningarna i en översiktsplan bör generellt kunna hållas på en övergripande nivå. Har kommunen ambitionen att förenkla de inledande skedena för efterföljande detaljplaner behöver dock både planen och miljökonsekvensbeskrivningen ha tillräckligt djup i relevanta delar.

Regionala och mellankommunala planeringsfrågor

Regionala och mellankommunala planeringsfrågor löses enligt plan- och bygglagen som regel genom samråd i översiktsplaneringen. Samrådet bör ske så tidigt som möjligt. Ett bra sätt att börja diskutera gemensamma planeringsfrågor är att ta fram ett gemensamt planeringsunderlag i inledningen av arbetet med konsekvensbeskrivningen och miljökonsekvensbeskrivningen.

Där det finns en regionplan är dess konsekvensbeskrivning ett av underlagen för översiktsplanens konsekvensbeskrivning.

Även regionala utvecklingsprogram och planer som upprättas enligt trafiklagarna, till exempel länstransportplaner, ger underlag till översiktsplanens miljökonsekvensbeskrivning - och tvärtom.

Planeringsfrågor som har regional eller mellankommunal betydelse kan lämpligen redovisas så att de går lätt att urskilja och kan beaktas till exempel i den regionala utvecklingsplaneringen.

Förberedelser för uppföljningen

Redan i det tidiga skedet med avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen är det bra om kommunen kan identifiera vilken miljöpåverkan som kan behöva följas upp och hur det kan ske.

Samråd om avgränsningen

Det samråd, med berörda kommuner och länsstyrelser, som krävs om avgränsningen kan samordnas med samrådet om programmet om sådant upprättas eller med ett annat lämpligt underlag. Samrådet bör ske tidigt och i varje fall före samrådet om planförslaget.

Analys

På översiktsplanens nivå kan särskilda analyser vara nödvändiga för att miljöbedöma de strategiska val som kommunen vill göra. Översiktsplanens långsiktiga och övergripande karaktär gör att metoder som scenarioteknik, multikriterieanalyser med flera kan vara lämpliga att använda. För enstaka frågor kan det även vara nödvändigt att göra fördjupade analyser. Omfattningen av utredningsarbetet bör vara rimligt i förhållande till frågans vikt och planens detaljeringsgrad.

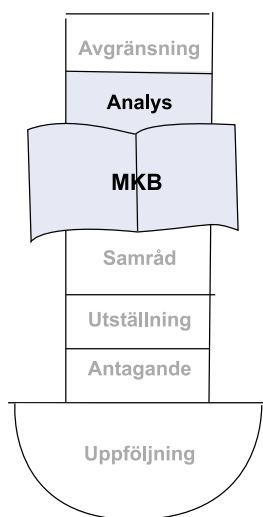
Se också motsvarande avsnitt i kapitlet *Så kan en miljöbedömning göras*.

Miljökonsekvensbeskrivning

Enligt plan- och bygglagen ska kommunen redovisa sina motiv till översiktsplanens utformning i planbeskrivningen. Konsekvenserna av planens genomförande ska vara lätta att utläsa. Det är både de miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska konsekvenserna som ska belysas. Omfattningen och djupet i analysen bestäms av planens innehåll och den översiktliga nivån.

Det finns inga krav på att miljökonsekvensbeskrivningen ska vara ett separat dokument men den ska vara tydligt urskiljbar. Kommunen kan välja om det är lämpligast att integrera miljökonsekvensbeskrivningen i planbeskrivningen eller om den ska redovisas separat.

Vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla beskrivs i avsnittet *Så kan en miljöbedömning göras*. Frågor om skadeförebyggande åtgärder kan vara särskilt svåra att hantera för översiktsplaner. Förslag till användning av mark- och vattenområden realiseras oftast genom att en detaljplan eller områdesbestämmelser först upprättas och/eller att tillstånd för en verksamhet provas. Viss vägledning kan ändå ges till exempel genom att översiktsplanen redovisar skyddsavstånd och ger vägledning om vilken typ av skyddsbestämmelser, som en efterföljande detaljplan eller områdesbestämmelser bör innehålla.

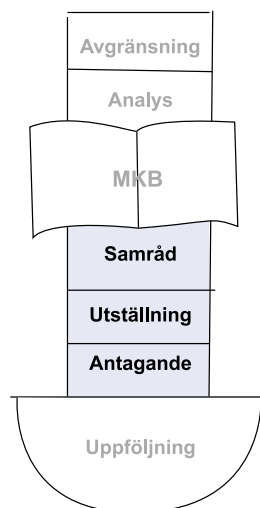


4 kap. 8 § andra och tredje stycket PBL

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningar, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen. Vidare skall redogöras för planens konsekvenser. Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

4 kap. 3 § PBL

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.



Samråd

Enligt miljöbalken ska "allmänheten" ges möjlighet till samråd, vilket är vidare än PBL:s krav på att "sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd". Skillnaderna i formulering får ingen praktisk betydelse i de fall kommunen annonserar om samrådet, vilket är vanligt för översiktsplaner. Se också *Samråd* under *Så kan miljöbedömning göras*.

Samrådstiden bör förstås vara densamma för miljökonsekvensbeskrivningen som för planen.

Kommunens ställningstagande om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i samrådshandlingarna.

Utställning

Utställningen ger ett extra tillfälle att lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen. Eftersom PBL kräver en kungörelse och annons inför utställningen får "allmänheten" information om utställningen och MKB-förordningens krav är uppfyllda.

PBL:s bestämmelse om utställningstidens längd täcker mer än väl vad som kan krävas för motsvarande "samråd" för miljökonsekvensbeskrivningen.

Det kan vara lämpligt att ett utkast till *den särskilda sammanställningen* finns med vid utställningen. Eftersom det som ska beskrivas i sammanställningen är sådant som kanske hände långt före tidpunkten för planens antagande är det viktigt att tidigt i processen förbereda sammanställningen.

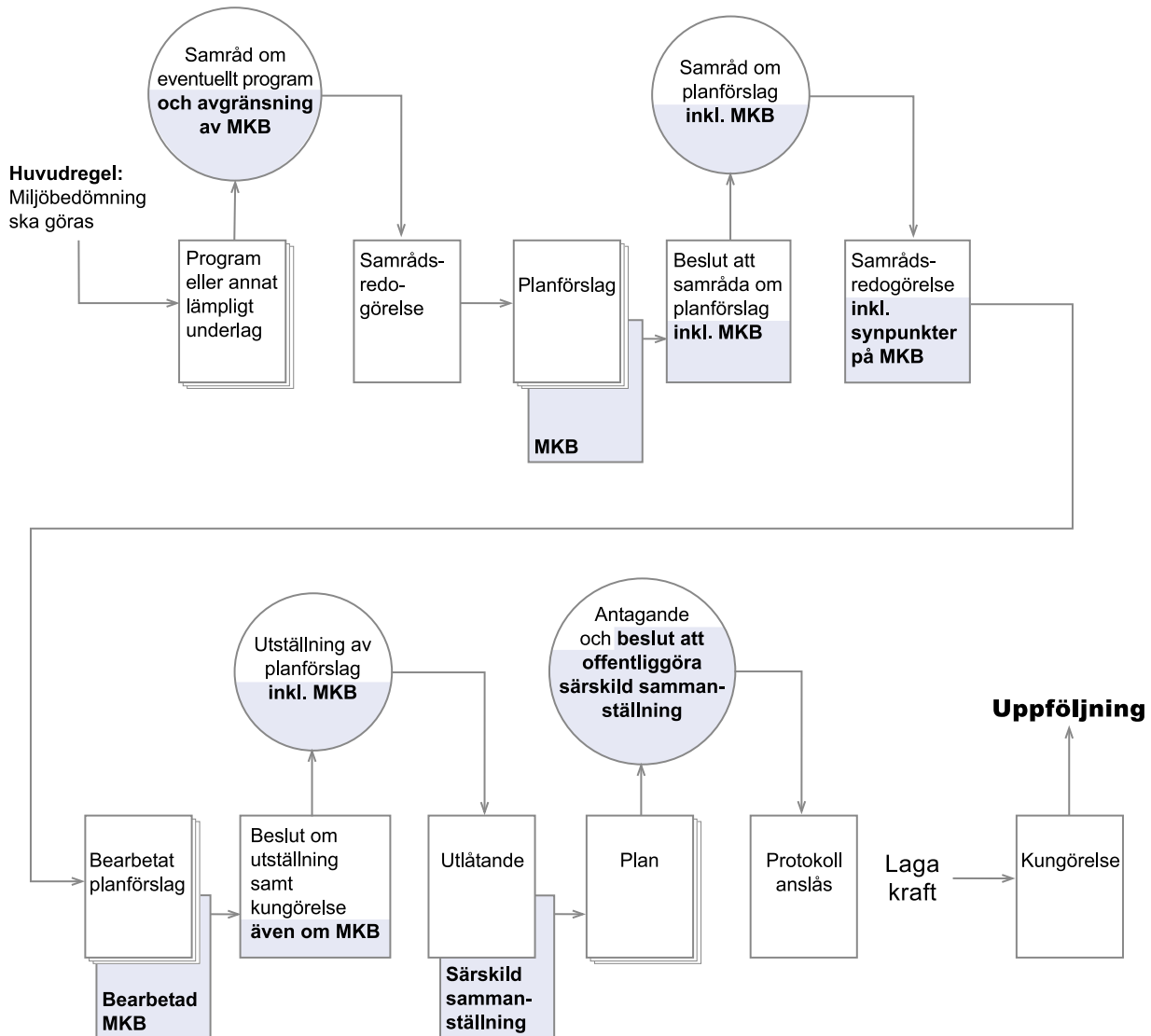
Antagande

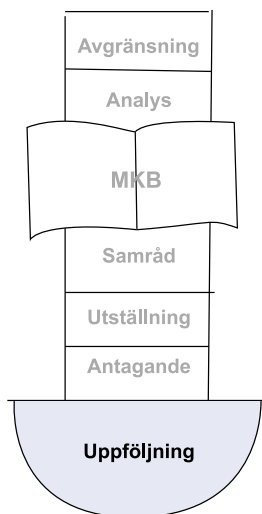
Den särskilda sammanställningen bör vara i princip klar inför antagandet och utgöra en del av beslutsunderlaget. När kommunen antar planen bör kommunen samtidigt besluta att offentliggöra den särskilda sammanställningen. Det sker sedan formellt genom att protokollet anslås. Av protokollet ska framgå var planen och sammanställningen finns tillgängliga. Kommunen ska informera de med vilka samråd hållits om att planen antagits.

En översiktsplan kan inte överklagas med avseende på sakfrågors behandling, utan bara när det gäller process och formalia. Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett beslutsunderlag kan den heller inte överklagas när det gäller innehållet, utan bara vad beträffar formella brister.

Proceduren för miljöbedömning

Nedan redovisas en skiss på proceduren för miljöbedömningen. Bilden är inte fullständig utan illustrerar viktiga moment och hur de kan fogas in i den vanliga PBL-processen.





Uppföljning

För översiktsplaner innebär frågan om uppföljning en särskild problematik. Eftersom översiktsplanen omfattar hela kommunens yta och alla verksamheter inom den pekar det på behovet av samordning med den miljöövervakning som förekommer av andra orsaker. Uppföljning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av översiktsplanen i realiteten får, kan med fördel kopplas till befintliga tillsyns-, miljölednings- och övervakningssystem.

Uppföljningen kan lämpligen ske i samband med att kommunen tar ställning till planens aktualitet.

Vilken styrande verkan översiktsplanen har haft för miljön kan indirekt följas upp genom efterföljande detaljplaner, andra planer, lov och tillstånd med mera. Även andra planers och tillståndsärendens miljökonsekvensbeskrivningar kan vara lämpliga underlag i en sådan utvärdering.

Översiktsplanen kan ersätta program för detaljplan

I översiktsplanen kan kommunen genom att göra behovsbedömningar för kommande detaljplaner – där detta är möjligt – förbereda en snabbare detaljplaneprocess. Denna behovsbedömning ska då göras med samma detaljeringsgrad som fordras för ett detaljplaneprogram. Vid samrådet om översiktsplanen ska det framgå att samrådet även gäller behovsbedömningen för vissa utpekade detaljplaner. I utlåtandet efter utställningen av översiktsplanen bör kommunen göra ett ställningstagande till om berörda detaljplaner behöver en miljöbedömning eller ej. Ställningstagandet blir då tillgängligt för allmänheten, vilket är ett formellt krav.

När det är dags att upprätta detaljplaneförslaget ska ställningstagandet infogas i planhandlingarna. Har det gått långt tid mellan behovsbedömningen och tills detaljplaneförslaget upprättas kan kommunen behöva ompröva sitt ställningstagande.

Samband med regionplan och regionala utvecklingsprogram

En regionplan ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Regionplanen kan behandla användningen av mark- och vattenområden som är av betydelse för regionen. Den kan även ge riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och anläggningar som är av regional betydelse.

Liksom översiktsplaner ska en regionplan innehålla en planbeskrivning och planens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet.

De regionala utvecklingsprogram (RUP), som ska upprättas för alla regioner/län, anses enligt motivtexten till MKB-förordningen inte generellt ha en sådan karaktär att de ska miljöbedömas. De ska utgå ifrån en analys av regionens utvecklingsförutsättningar och kan innehålla visioner, prognoser och ambitioner för en önskad utveckling och konkretiseras i andra typer av planer. Av förordningen om regionalt utvecklingsarbete (SFS 2003:595) framgår att ”Programmen ska ange inriktning och

4 § första stycket MKB-förordningen

Vid tillämpningen av 6 kap. 11 § miljöbalken skall genomförandet av en plan, ett program ... antas medföra en betydande miljöpåverkan om ...

2. planen, programmet ... anger förutsättningarna för kommande tillstånd för sådana verksamheter eller åtgärder som anges i bilaga 1 eller 3 till denna förordning och är... f) en annan plan eller ett annat program som utarbetats för ... regional utveckling ... fysisk planering eller markanvändning.

2 §/6 § Förordning om regionalt utvecklingsarbete

Länsstyrelsen/samverkansorganet /eller det regionala självstyrelseorganet/ skall verka för att det av riksdagen fastställda målet för regional utvecklingspolitik uppnås i länet och beakta de nationella målen för integration, jämställdhet och miljö för att säkerställa en hållbar regional utveckling.

5 §/11 § Länsstyrelsen skall i det regionala utvecklingsarbetet

...

5/4. beakta kommunernas översiktliga planering.

prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling”. Ramarna för vad programmen ska innehålla är relativt lösa. Om ett enskilt regionalt utvecklingsprogram ändå kan sägas ange förutsättningar för verksamheter på MKB-förordningens bilagor ska programmet enligt 4 § förordningen miljöbedömas. Görs både regionplan enligt PBL och ett regionalt utvecklingsprogram och avsikten är att båda ska miljöbedömas, är det en fördel om processerna kan samordnas.

Det finns ett uttryckligt krav på att de regionala utvecklingsprogrammen ska beakta kommunernas översiktsplaner. Översiktsplanernas miljökonsekvensbeskrivningar blir därmed också underlag i det regionala utvecklingsarbetet.

Det är naturligt och önskvärt, även om det inte ännu är ett krav, att det sker en växelvis påverkan mellan de regionala utvecklingsprogrammen och översiktsplanerna, så att även översiktsplanerna beaktar utvecklingsprogrammen.

Detaljplan

En miljöbedömning av detaljplanen ska göras om planens genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. 6 kap. 11 § miljöbalken

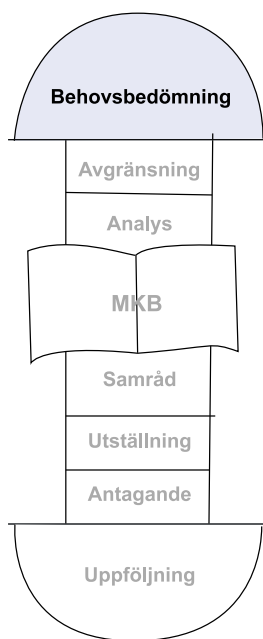
Det ovanstående innebär att kunskapen om den miljöpåverkan, som planens genomförande kan antas medföra, ska kunna påverka planens utformning under planarbetet.

I miljöbedömningen ingår, som redovisats i tidigare avsnitt, att

- avgränsa innehållet av miljökonsekvensbeskrivningen,
- genomföra nödvändiga analyser,
- upprätta en miljökonsekvensbeskrivning,
- göra den och planförslaget tillgängliga för berörda och ge dem skälig tid att yttra sig,
- beakta miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd före antagandet av planen samt att
- göra en särskild sammanställning som bland annat redovisar åtgärder för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet medför.

Därefter ska kommunen skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens genomförande i realiteten medför.

PBL:s bestämmelser om program, samråd, utställning samt antagande av detaljplaner täcker miljöbalkens bestämmelser om processen för miljöbedömningar för planer och program. Det är därför naturligt att samordna processerna. Skillnad finns dock i stegen före och efter själva miljöbedömningen, det vill säga i behovsbedömningen och uppföljningen.



Förordningsmotiv 2005:2 s. 18

Med hänsyn till direktivets krav och undantag får detaljplaner därför generellt anses avse användningen av små områden på lokal nivå. För dessa måste i det enskilda fallet en bedömning göras av huruvida planen kan antas ha betydande miljöpåverkan.

Förordningsmotiv 2005:2 sid. 18

Här skall dock skillnad göras mellan "vanliga" detaljplaner och detaljplaner med enkelt planförfarande enligt 5 kap. 28 § PBL. De senare får som grupp av planer per definition inte anses ha någon betydande omgivningspåverkan.

Behovsbedömningen kan vara mer eller mindre komplicerad

Detaljplaner ska alltid behovsbedömas.

För detaljplaner ska kommunen alltid ta ställning i det enskilda fallet och bedöma om planens genomförande kan antas leda till betydande miljöpåverkan och en miljöbedömning därför ska göras. Det är viktigt att behovsbedömningen görs tidigt i planprocessen så att synpunkter på bedömningen kan tas tillvara. Det är särskilt angeläget i de fall kommunens ställningstagande innebär att ingen miljöbedömning ska göras. Kommunens ställningstagande ska göras tillgängligt för allmänheten.

Detaljplaner med enkelt planförfarande

Detaljplaner som uppfyller kriterierna för enkelt planförfarande kan inte vara sådana att kommunen behöver göra en miljöbedömning av planen. Enkelt planförfarande får bara användas om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Genomförandet av en detaljplan som uppfyller kraven för enkelt planförfarande bör med god marginal ligga utanför risken att kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Motiveringen till varför kommunen väljer ett enkelt förfarande omfattar lämpligen även frågan om betydande miljöpåverkan. Motiveringen bör framgå tydligt i planbeskrivningen förslagsvis under en egen rubrik.

Med hänsyn till den marginal som ska finnas mot *betydande miljöpåverkan* är det rimligt att samrådet om behovsbedömningen får ske samtidigt med samrådet om planförslaget även om det kan anses vara ett sent skede.

Kommunens motiverade ställningstagande till att någon miljöbedömning inte behöver göras, kan lämpligen också tas upp som en särskild punkt i protokollet när kommunen antar planen. Protokollet tillkännages på vanligt sätt på kommunens anslagstavla. På så sätt görs ställningstagandet tillgängligt för allmänheten, vilket är ett krav.

Ändring av detaljplan

Ändring av detaljplan innebär att ett tillägg görs till en gällande detaljplan (proposition 1990/91:146 s 41 ff.). Den underliggande planen gäller alltså fortsättningsvis parallellt med ändringen. Det som kan bestämmas med ändring av detaljplan är tillägg som endast bör kunna medföra liten miljöpåverkan. Det är den miljöpåverkan som genomförandet av tillägget får tillsammans med relevanta delar av den underliggande planen som ska behovsbedömas. Andra typer av ändringar av detaljplan innebär i realiteten att en ny plan upprättas.

För samrådet och motiveringen till kommunens ställningstagande att planen inte behöver miljöbedömas, bör samma synsätt och förfarande kunna gälla som för planer med enkelt planförfarande.

Detaljplaner som medger att planområdet får tas i anspråk för en klart miljöstörande verksamhet

I MKB-förordningens bilaga 1 listas sådana verksamheter som alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Det är stora anläggningar för djurhållning, olika slag av industrier och tekniska anläggningar såsom större gruppstationer för vindkraft, större sjukhus, avfallsanläggningar, hamnar för större fartyg och större flygplatser. Alla dessa verksamheter i bilaga 1 ska tillståndsprövas enligt miljöbalken. Genomförandet av en detaljplan som medger en sådan användning, bör alltid antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan och bör därför alltid miljöbedömas.

Kommunen kan göra en hänvisning till att verksamheten finns i bilaga 1 till MKB-förordningen, som motiv till varför kommunen anser att en miljöbedömning av planen ska göras.

I de flesta fall är det nödvändigt att upprätta ett program för en plan med denna typ av verksamheter. Behovsbedömningen och avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen liksom samråden om dessa sker lämpligen i programskedet. Kommunens ställningstagande bör tas upp som en särskild punkt i protokollet vid ett beslut om att godkänna programmet. På så sätt blir ställningstagandet tillgängligt för allmänheten, vilket är ett krav.

Detaljplaner som medger verksamheter och åtgärder som inte alltid ska antas ge en betydande miljöpåverkan

I bilaga 3 till MKB-förordningen finns verksamheter och åtgärder uppräknade som inte alltid ska antas ge en betydande miljöpåverkan. Verksamheterna ska oavsett detta alltid ha en miljökonsekvensbeskrivning för sin tillståndsprövning. Bland dessa verksamheter ingår också de som är nämnda i 5 kap 18 § PBL. För dem gäller emellertid att detaljplanerna ska ha en miljökonsekvensbeskrivning endast vid betydande miljöpåverkan.

De erfarenheter som finns hos länsstyrelsen om bedömning av miljöpåverkan för övriga verksamheter på bilaga 3 kan tills vidare ge kommunerna stöd för bedömningen av en detaljplans påverkan när dessa verksamheter är aktuella.

I enstaka fall medger detaljplanen att planområdet används för andra ändamål än de som anges i MKB-förordningens bilagor 1 och 3. Det har emellertid ingen betydelse vilka verksamheter planen innefattar eftersom alla detaljplaner ska behovsbedömas. Av 4 § MKB-förordningen framgår att för alla detaljplaner som innefattar verksamheter från bilagorna ska en behovsbedömning göras. Av 5 § i förordningen framgår dessutom att detsamma gäller för detaljplaner som innefattar andra slags verksamheter. Alla detaljplaner ska alltså behovsbedömas. I samtliga fall ska behovsbedömningen utgå ifrån kriterierna i förordningens bilaga 4.

Inleds planarbetet med ett program kan behovsbedömningen följa samma procedur som redovisas i närmast föregående avsnitt.

MKB-förordningens bilaga 4 och i många fall även bilaga 2 ska användas

Kravet på att göra en miljöbedömning uppstår om detaljplanens genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. För att bedöma om så är fallet eller inte ska kommunen tillämpa de kriterier som finns i MKB-förordningens bilaga 4. I kapitlet om *Miljöbedömningar* redogörs närmare om innehållet i bilaga 4.

För de detaljplaner som möjliggör något av de i 5 kap. 18 § PBL uppräknade ändamålen, vilket kan antas vara flertalet detaljplaner, ska även MKB-förordningens bilaga 2 användas. Se avsnittet om *MKB-förordningens bilaga 2 och 4* nedan.

Översiktsplanen kan ersätta program för detaljplaner

Kommunen kan ha behandlat programfrågorna för detaljplanen i översiktsplanen och även gjort en behovsbedömning för detaljplanen där. Ett program för detaljplanen är då onödigt om inga nya förutsättningar av betydelse för bedömningen har tillkommit. Det motiverade ställningstagandet som kommunen gjorde i översiktsplanen angående den aktuella detaljplanen läggs till detaljplanens samrådshandlingar liksom underlaget för ställningstagandet. Har även samråd om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen skett redan i översiktsplanen, bör också detta framgå av handlingarna till samrådet om planförslaget.

Program för flera detaljplaner

Ibland upprättas program för flera detaljplaner som avses upprättas etappvis under en lång tidsperiod. Kommunen bör i det fortsatta planarbetet vara vaksam på att program, bedömning och avgränsning fortfarande är aktuella. I annat fall ökar risken för att kommunen får krav på kompletteringar av miljökonsekvensbeskrivningen i senare skeden eller i värsta fall krav på att hela processen måste tas om på grund av formfel.

Särskilda bestämmelser för detaljplaner som omfattar vissa i 5 kap. 18 § PBL uppräknade ändamål

5 kap. 18 § 3 stycket PBL

Oavsett vad som följer av andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål
2. köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. hamn för fritidsbåtar,
5. hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. permanent campingplats,
7. nöjespark, eller
8. djurpark.

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner har ändrats några gånger under åren 2004–2005. I de fortsatta resonemangen förutsätter vi att kommunen har tagit det formella beslutet att upprätta detaljplanen efter 1 maj 2005. (För de fall när kommunen tagit det formella beslutet före 1 maj 2005 gäller särskilda regler.)

För de detaljplaner som möjliggör ändamål som räknas upp i 5 kap. 18 § PBL ska bestämmelser i 6 kap. 6–8 §§ miljöbalken tillämpas. Bestämmelserna gäller egentligen miljökonsekvensbeskrivningar av verksamheter och åtgärder. De handlar om samråd med annat land (6 §), innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen (7 § första och andra styckena) och information till annat land efter beslut i ärendet (8 § andra stycket, tredje meningen). I 7 § hänvisas i sin tur till 3 § om syftet med miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder.

Bakgrunden till att dessa bestämmelser tillämpas även för vissa detaljplaner är att Sverige fått ett påpekande från EU-kommissionen om brister i genomförandet av det så kallade projekt-MKB-direktivet. De ändamål som räknas upp i 5 kap. 18 § möjliggör verksamheter och åtgärder som inte prövas, med en miljökonsekvensbeskrivning som underlag, på annat sätt än med detaljplan och med efterföljande bygglov.

Att prövningen av markens lämplighet för de uppräknade ändamålen ska ske i detaljplan framgår av 5 kap. 1 § PBL. Visserligen står det i nämnda paragraf att detaljplan inte behöver upprättas om tillräcklig reglering skett genom områdesbestämmelser men detta undantag kan knappast komma i fråga för verksamheter som kan antas få betydande påverkan på miljön. (Se prop. 2004/05:59 sidan 17.)

Genomförandet av planer för de i 5 kap. 18 § PBL uppräknade användningsområdena ska inte automatiskt antas medföra betydande påverkan på miljön. Verksamheterna finns bland dem som räknas upp i MKB-förordningens bilaga 3. En behovsbedömning ska göras och vid bedömningen ska kriterierna i bilaga 2 användas för verksamheterna. Kriterierna i bilaga 4 ska som vanligt användas för *hela* planen. Det är *inte* meningen att två olika miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas.

Sammanhållen bebyggelse

En del av ändamålen som är uppräknade i 5 kap. 18 § PBL kan vara svåra att tolka. Det gäller framför allt projekt för sammanhållen bebyggelse.

I realiteten har tolkningen av de olika begreppen liten betydelse. I föregående avsnitt konstateras att alla detaljplaner ska behovsbedömas. Frågan är om behovsbedömningen ska göras enbart utifrån bilaga 4 till MKB-förordningen eller även utifrån bilaga 2. Av följande avsnitt framgår att kriterierna i bilaga 2 ryms inom kriterierna i bilaga 4. Därför är underlaget för behovsbedömningen i allt väsentligt detsamma.

Ledstjärnan och syftet med miljöbedömningar är som vi tidigare påpekat att bedöma samhällsprojekt med betydande miljöpåverkan.

Många detaljplaner innehåller områden för sammanhållen bebyggelse. Boverket gör emellertid bedömningen att det bland dessa är en begränsad andel där genomförandet verkligen kan antas komma att leda till *betydande* miljöpåverkan.

MKB-förordningens bilaga 2 och 4

Likheterna mellan MKB-förordningens bilaga 2 och 4 är mycket stora. Orsaken är att bilaga 4 för planer har utarbetats med bilaga 2 för verksamheter och åtgärder som förebild.

Bilaga 2 ger oftast en mer detaljerad bild av respektive kriterium och förutsätter i vissa fall högre detaljeringsgrad i kunskapsunderlaget. När kriterierna i bilaga 2 ska användas för detaljplaner, *får* bedömningen emellertid anpassas till att den gäller en detaljplan och utgå ifrån det som är känt när detaljplanen ska tas fram. En annan skillnad är att bilaga 2 pekar på att särskild hänsyn bör tas till allmänhetens behov av information om effekternas betydelse och komplexitet.

Med beaktande av planens syfte kan behovsbedömningen göras utifrån: Platsen – Påverkan – Planen (= planens karaktär). I nedanstående rutor beskrivs innehållet i MKB-förordningens kriterier för att bedöma om påverkan är betydande. Utgångspunkten är en något förenklad, men heltäckande, beskrivning av innehållet i bilaga 4. Alla kriterier från bilaga 2 har, med sin exakta lydelse, stoppats in på de platser där motsvarande kriterium från bilaga 4 finns. På så vis blir det tydligt att hela bilaga 2 ryms i bilaga 4. Siffrorna inom parentes i rutorna står för numret på bilagan och relevant punkt.

12 § PBL-förordningen

En detaljplan som medger att planområdet får tas i anspråk för sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 5 kap. 18 § tredje stycket PBL skall antas medföra betydande miljöpåverkan om kommunen, med tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 2 till MKB-förordningen, finner att planen kan antas medföra sådan påverkan.

Platsen (4.2)

Platsens betydelse och sårbarhet... (4.2f)

Nuvarande markanvändning (2.2a)
Markens, vattnets och andra resurserns förekomst, kvalitet och förnyelseförmåga i området (2.2b)

...på grund av

– Intensiv markanvändning

Den befintliga miljöns känslighet, med särskild uppmärksamhet på tätbefolkade områden (2.2c)

– Överskridna miljökvalitetsnormer

Den befintliga miljöns känslighet, med särskild uppmärksamhet på områden där miljökvalitetsnormer har överträtts eller riskerar att överträdas (2.2c)

– Kulturarv

Den befintliga miljöns känslighet, med särskild uppmärksamhet på historiskt kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden (2.2c)

– Särdrag i naturen

Den befintliga miljöns känslighet, med särskild uppmärksamhet på

- större opåverkade områden
- våtmarker
- kustområden
- bergs- och skogsområden... (2.2c)

Skyddade områden (4.2g)

– I Sverige

– Inom EU

– I världen

Den befintliga miljöns känslighet, med särskild uppmärksamhet på

- nationalparker, kulturresevat och andra områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken (2.2c)

Det kan vara av värde att peka på vissa faktorer som bör anses rymmas i de ibland mer allmänt hållna formuleringar i bilagorna. Inom intensiv markanvändning kan till exempel inrymmas förekomst av verksamheter som medför risk för omgivningen liksom förekomst av markföroreningar, markradon och elektromagnetiska fält.

När betydelsen av ett område ska värderas kan miljökvalitetsmål som berör området inkluderas. Bland skyddade områden kan utöver de som skyddas genom 7 kap. miljöbalken även riksintressen räknas in. I fråga om resurserns förekomst handlar det förstas mest om tillgången på knappa resurser, exempelvis värdefull jordbruksmark. I den befintliga miljöns känslighet ingår till exempel risken för påverkan på inströmningsområden för grundvatten. Detta är bara exempel på faktorer som bör beaktas. Vad som är relevant måste bedömas i varje enskilt fall.

Påverkan (4.2)

Storlek och fysisk omfattning (4.2e)

projektets omfattning (2.1a)
 projektets förening med andra projekt (2.1b)
 projektets utnyttjande av mark, vatten och andra resurser (2.1c)
 projektets alstrande av avfall (2.1d)
 föroreningar och störningar (2.1e)
 effekternas omfattning (geografiskt område och den berörda befolkningens storlek) (2.3a)

Gränsöverskridande (4.2c) (Statsgränsöverskridande)

effekternas gränsöverskridande karaktär (2.3b)

Sannolikhet (4.2a)

effekternas sannolikhet (2.3d)

Varaktighet (4.2a)

Frekvens (4.2a)

Avhjälplighet (4.2a)

effekternas varaktighet, vanlighet och uppträdande (reversibilitet) (2.3e)
 effekternas betydelse och komplexitet, varvid särskild hänsyn bör tas till allmänhetens behov av information (2.3c)

Risker för... (4.2d)

- Människors hälsa
- Miljön

risken för olyckor, särskilt när det gäller de ämnen och den teknik som har använts (2.1f)
 effekternas betydelse och komplexitet, varvid särskild hänsyn bör tas till allmänhetens behov av information (2.3c)

Påverkans totaleffekt (4.2b)

effekternas betydelse... (2.3c)

Planen (4.1)

Hur mycket påverkar den:

Verksamheter och åtgärder (4.1a)

- Plats för
- Slag av
- Storlek på
- Drift av
- Resurser till

Planer och program (4.1b)

- Andra planers miljöpåverkan

Miljöintegration (4.1c)

- Har planen betydelse för...

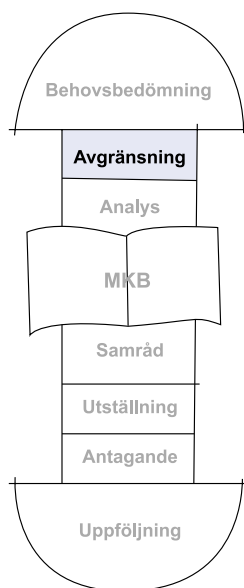
Miljöproblem (4.1d)

- Planens egna...

EG:s miljölagstiftning (4.1e)

- Genomförandet av...

Ovanstående kriterier är kommenterade i avsnittet *Kriterierna i bilaga 4 till MKB-förordningen*.



Avgränsning

Avgränsningen av vad som är rimligt att ta upp i en miljökonsekvensbeskrivning beror inte bara på det som planen ska reglera (planinnehållet), utan även på faktorer som kan röra tidigare beslut som begränsar valen. Vissa frågor kan redan i förväg vara utredda i kommunens översiktsplan eller i annan övergripande planering.

Avgränsningen av innehållet bör göras utifrån den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra. Det är denna påverkan som ska identifieras, beskrivas och bedömas.

Det ligger å andra sidan i kommunens intresse att också göra miljökonsekvensbeskrivningen tillräckligt utförlig eftersom brister i beslutsunderlaget kan leda till förseningar. Krav på kompletteringar kan i vissa fall leda till att något steg i processen måste tas om.

Se vidare i avsnittet *Så här kan en miljöbedömning göras*.

Samråd

Kommunen ska inför avgränsningen (omfattningen och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen) samråda med den eller de berörda kommuner och länsstyrelser som berörs av planen. Detta sker lämpligen under samrådet om planprogrammet om ett sådant upprättas. Så ska exempelvis sammanslutningar och enskilda, som har ett väsentligt intresse av programmet för en detaljplan, beredas tillfälle till samråd om programmet. Då är det enligt Boverkets mening lämpligt att sammanslutningar och enskilda bereds tillfälle till samråd också om behovsbedömningen och avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen i samrådsskedet för planprogrammet.

Om kommunen funnit att ett program kan undvaras därför att det är onödigt bör samrådet om avgränsningen ske i ett inledande skede av samrådet om planförslaget. Planförslaget bör inte ha hunnit bli så utvecklat att det finns en risk för att avgränsningen görs alltför sent. Det kan i så fall tänkas utgöra ett formfel, vilket kan leda till att planen upphävs.

Alternativ

Det är enklare att beskriva nollalternativ och rimliga alternativ för en detaljplan än för en översiktsplan. Alternativen för att uppnå syftet med detaljplaneförslaget utreds med fördel i arbetet med översiktsplanen. Läs mer om nollalternativ och rimliga alternativ samt om hur översiktsplanen kan ersätta detaljplaneprogram i avsnittet *Så här kan en miljöbedömning göras*.

För detaljplaner för de ändamål som pekats ut särskilt i 5 kap. 18 § 3 stycket PBL anges i 6 kap 7 § miljöbalken krav på att alternativ utformning alltid ska redovisas. Alternativa platser för verksamheten ska redovisas när så är möjligt.

Effektavgränsning

Inför beslut om detaljplanen är det, om planen berör ett område av riksintresse, särskilt viktigt att miljökonsekvensbeskrivningen tydliggör graden av påverkan på detta intresse. Detaljplanen bör inte antas om dess genomförande påtagligt skadar ett riksintresse eller i övrigt står i strid mot bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Det gäller också om planen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

Om planen innefattar verksamheter eller åtgärder som kan komma att kräva tillstånd för påverkan på ett Natura 2000-område ska planen, som tidigare beskrivits, miljöbedömas.

Som nämnts i det allmänna avsnittet om avgränsning anges i 6 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken vad miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla. Förarbetena och direktivet lyfter fram behovet av att tydliggöra sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga samt positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt. I detta kan bland annat tolkas in att även påverkan under byggtiden ska redovisas.

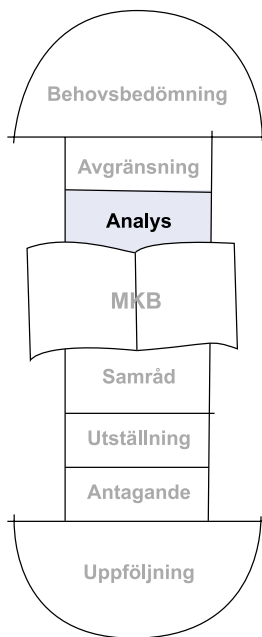
Analys

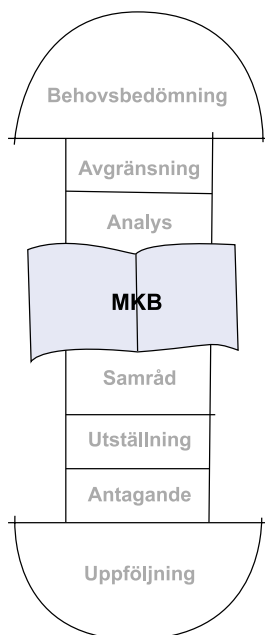
Miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner bör självklart vara mer detaljerade än de som upprättas för översiktsplanen eller fördjupningar av den. Det gäller dock att dra nytta av det material som finns från miljöbedömningen av översiktsplanen och förfina och komplettera detta med tanke på mer fördjupad kunskap om platsens förutsättningar och vad detaljplanen reglerar.

Skadeförebyggande åtgärder

Skadeförebyggande åtgärder aktualiseras först när anpassningar av planen inte förmått motverka negativ miljöpåverkan. PBL anger uttömmande vad som får regleras med detaljplan. Det bör observeras att dessa möjligheter är begränsade. Att med detaljplanen, som har bindande verkan, reglera alla förslag till skadeförebyggande åtgärder som kan aktualiseras i samband med arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen är inte alltid möjligt. Det går bland annat inte att reglera åtgärder utanför planområdet men däremot kan skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen ingå. Även högsta tillåtna värden för exempelvis luftföroreningar och buller kan regleras.

En bestämmelse i en detaljplan får inte en omedelbar verkan efter antagandet av planen. Det är först när en åtgärd vidtas som bestämmelser, som reglerar denna åtgärd, får någon verkan.





Miljökonsekvensbeskrivning

Vad en miljökonsekvensbeskrivning för en detaljplan ska innehålla finns utförligt angivet i 6 kap. 12 och 13 §§ miljöbalken. Då det gäller detaljplaner för de i 5 kap. 18 § PBL särskilt angivna ändamålen ska miljökonsekvensbeskrivningen även innehålla det som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena, miljöbalken. Bestämmelserna är detaljerade och omfattande. Det är emellertid den *betydande* miljöpåverkan som ska bedömas och beskrivas.

6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken

Miljökonsekvensbeskrivningen skall, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

Om verksamheten eller åtgärden till följd av föreskrifter som meddelats med stöd av 4 a § eller till följd av länsstyrelsens beslut enligt 5 § andra stycket skall antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

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

Det finns inga bestämmelser om att miljökonsekvensbeskrivningen måste vara ett särskilt dokument eller om den kan ingå som en del i planbeskrivningen. Hur kommunen väljer att göra bör grunda sig på omfattningen av innehållet. Det viktigaste är att det är lätt att se hur miljöpåverkan hantearats i planen.

Samråd

Planprocessen regleras utförligt i PBL

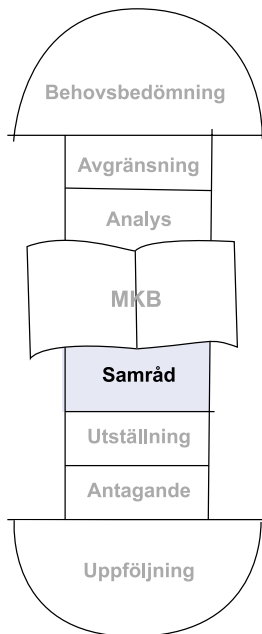
Regler om samråd om program för, och förslag till, detaljplan finns i 5 kap. 20–22 §§ PBL. Dessa bestämmelser definierar samrådskretsen och anger syftet med samrådet samt länsstyrelsens skyldigheter vid samrådet.

Vilka handlingar som ska finnas vid samråd preciseras inte. När det finns ett program eller en miljökonsekvensbeskrivning ska dessa redovisas liksom motiven för planförslaget. Samrådsförslaget och miljökonsekvensbeskrivningen behöver inte vara helt genomarbetade då samrådet bland annat är till för utbyte av information och synpunkter.

Samtidiga samråd

Miljöbalkens krav på samråd under miljöbedömningen är sådana att de inryms i de krav på samråd som PBL ställer. MKB-förordningen anger i 8 § att kommunen ska sträva efter att genomföra samråden om miljökonsekvensbeskrivning och plan i ett sammanhang. Det är därför lämpligt att kommunen även samråder om behovsbedömningen och avgränsningen under programsamrådet.

Samrådet om avgränsningen kan ske vid samma tillfälle som samrådet om behovsbedömningen men också i andra hand vid samrådet om planförslaget och förslaget till miljökonsekvensbeskrivning. Det bör vara en grundläggande förutsättning att planförslaget inte är alltför färdigutvecklat, för att det inte ska uppstå en risk för formfel på grund av att samrådet om avgränsningen kommer för sent. Det kan vara lämpligt att vid plansamrådet ta upp frågan om hur uppföljning och övervakning ska ske.



Utställning

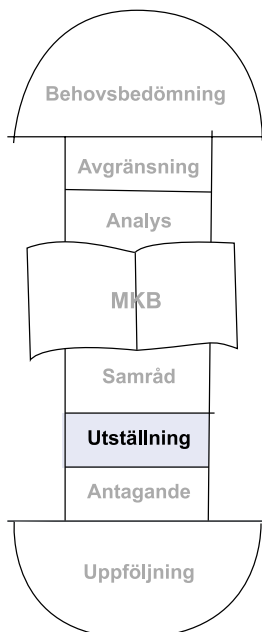
Ytterligare samråd om miljökonsekvensbeskrivningen

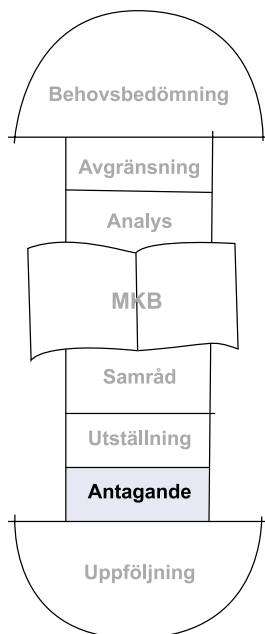
Utställningen av planen kan ses som en ytterligare möjlighet att samråda om miljökonsekvensbeskrivningen för planen.

Kommunen bör inte vänta med att samråda om miljökonsekvensbeskrivningen till utställningen av planförslaget. Då är risken för en bristande integrering av miljöaspekterna stor. Det kan leda till att kommunen får ställa ut planen och miljökonsekvensbeskrivningen på nytt.

Utställningstid

Kungörelse om utställning ska ske. Utställningstiden för en detaljplan är minst tre veckor. Skickas handlingarna ut samtidigt med kungörelsen är tiden fyra veckor. I kungörelsen bör anges om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats eller inte. Om en miljökonsekvensbeskrivning finns ska det också framgå hur och inom vilken tid synpunkter på beskrivningen kan lämnas. Det bör lämpligen ske på samma sätt som för planförslaget.





Antagande

Hinder mot antagande av detaljplan

Det är inget som hindrar en kommun att anta en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Då förutsätts emellertid att beslutsunderlaget vid den intresseavvägning som ska göras, tydligt redovisar motstående (allmänna) intressen och att dessa bedöms väga tyngre. För en allsidig avvägning ska därför, liksom förut, även positiv miljöpåverkan av genomförandet av detaljplanen redovisas.

Det finns utpekade värden där en betydande påverkan utgör hinder mot beslut. Det regleras dock inte av bestämmelserna om miljöbedömningar. Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken får till exempel inte *påtagligt skadas* (förutom i de fall då beaktandet av ett annat, mera långsiktigt riksintresse är upphov till skadan). Miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken måste iakttas. Länsstyrelsen ska häva antagande av sådana planer där dessa intressen inte tillgodosetts liksom då frågor om hälsa och säkerhet inte tillbörligt beaktas. Även andra skydd såsom Natura 2000-områden, föreskrifter om naturreservat och kulturminnen kan innebära hinder mot antagande av planen.

Motivering

Beslut som avser myndighetsutövning mot enskild ska motiveras. Det är väsentligt att kommunen även i planbeslut klargör de skäl varpå beslutet grundats. Det är särskilt angeläget att så görs om en plan antas trots att det vid den samlade bedömningen konstaterats att dess genomförande medför en *betydande miljöpåverkan*. Vid antagande av en detaljplan ska kommunen redovisa hur beslutet är förenligt med 3 och 4 kap. miljöbalken och med översiktsplanen och eventuell regionplan. Finns åtgärdsprogram för miljökvalitetsnormer bör även planens förhållande till dessa åtgärder redovisas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska utformas så att den tillsammans med planbeskrivningen ger tillräckligt underlag för redovisningen av motiven.

När planen har antagits

När planen har antagits ska kommunen i en särskild sammanställning redovisa hur miljöaspekter har integrerats i planen, hur synpunkter från samråd och hur miljökonsekvensbeskrivningen har beaktats (6 kap. 16§ miljöbalken). Dessa uppgifter bör sammanställas redan inför beslutet om planen och utgöra underlag för motivering av antagandebeslutet. Om information och kungörelse efter antagandet se avsnittet *Antagande* i kapitlet *Så kan en miljöbedömning göras*.

Den särskilda sammanställningen ska också innehålla uppgifter om åtgärder som kommunen avser att vidta för uppföljning och övervakning samt skälen till att planen antagits istället för de alternativ som varit föremål för överväganden.

Normalt kan denna uppföljning ske i samband med insamlande av uppgifter för en årlig redovisning av miljötillståndet i kommunen. Krävs särskilda insatser kan det finnas behov av att fullmäktige även beslutar om dessa, fördelar ansvar till olika förvaltningar och avsätter resurser. Ett särskilt beslut om uppföljning kan således i sådana fall behöva tas i samband med antagandet av planen.

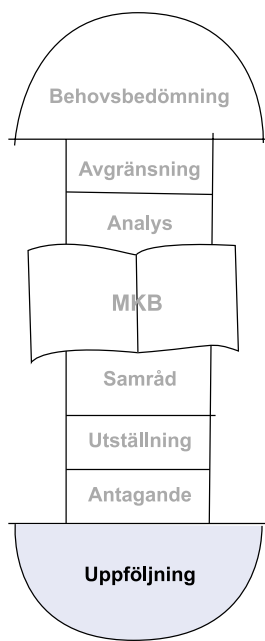
Det kan även finnas anledning för kommunen att överväga att teckna avtal med exempelvis en exploatör eller verksamhetsutövare för viss uppföljning. Detta redovisas i så fall lämpligen i planens genomförande-beskrivning.

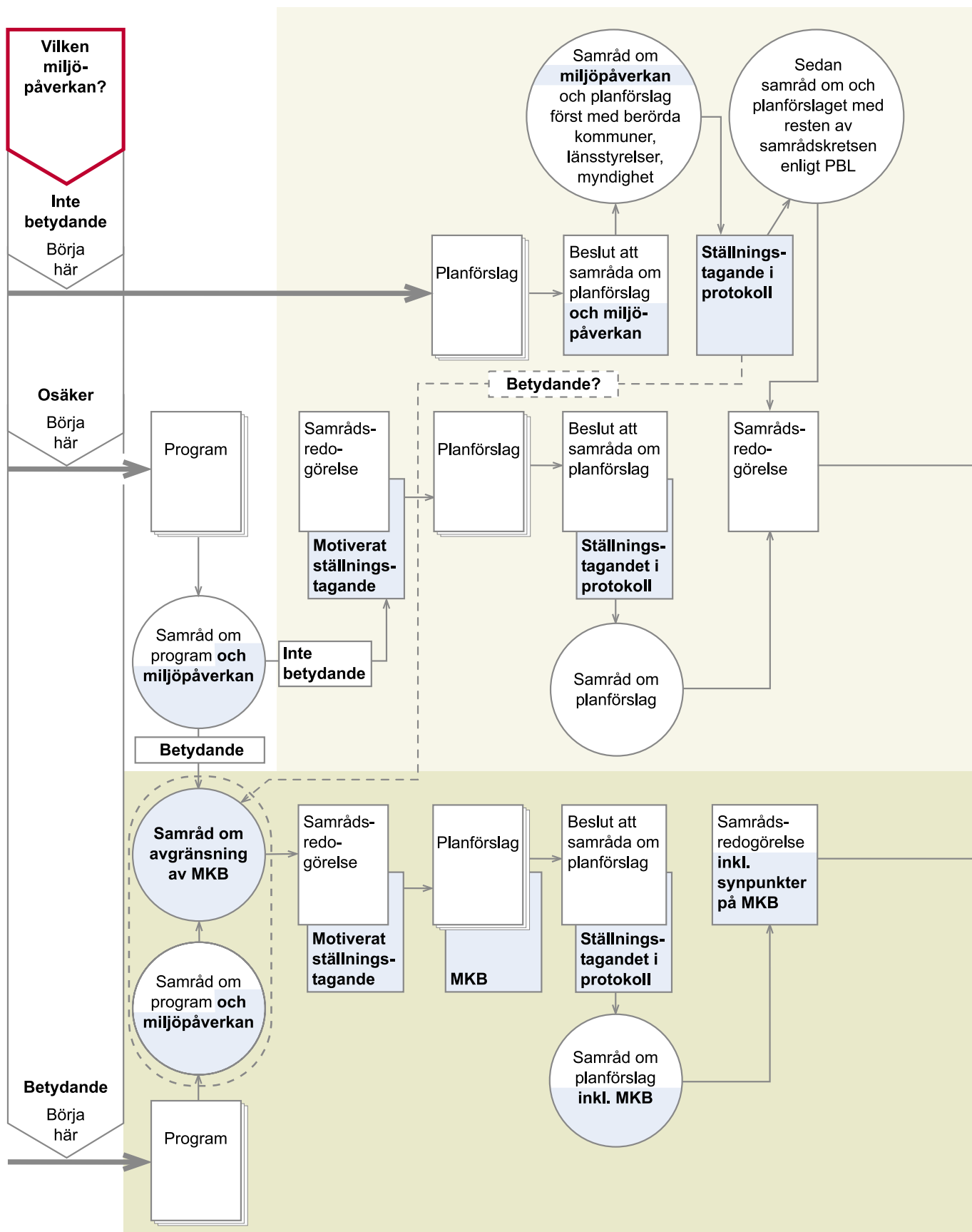
Uppföljning

Syftet med de krav som ställs på uppföljning, om att kommunen ska skaffa sig kunskap om den betydande miljöpåverkan som planens genomförande faktiskt medför, är att upptäcka oförutsedd negativ påverkan på miljön och skapa förutsättningar för att vidta lämpliga motåtgärder.

Kommunen bör sträva efter att samordna denna uppföljning med sådan miljöövervakning som ska ske i annat sammanhang.

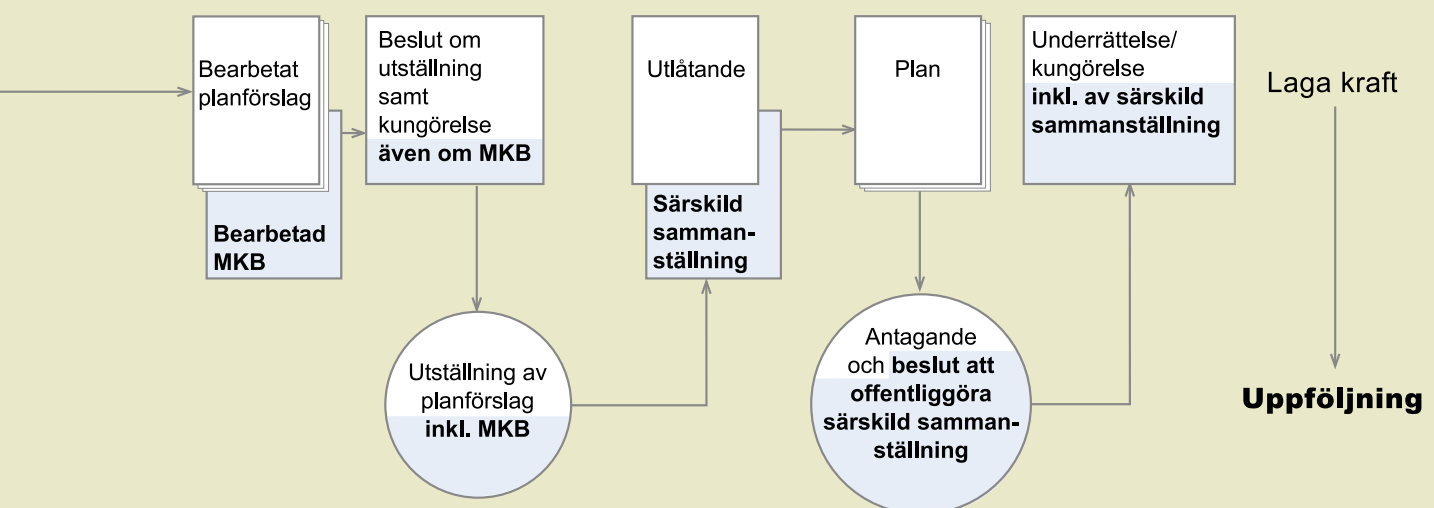
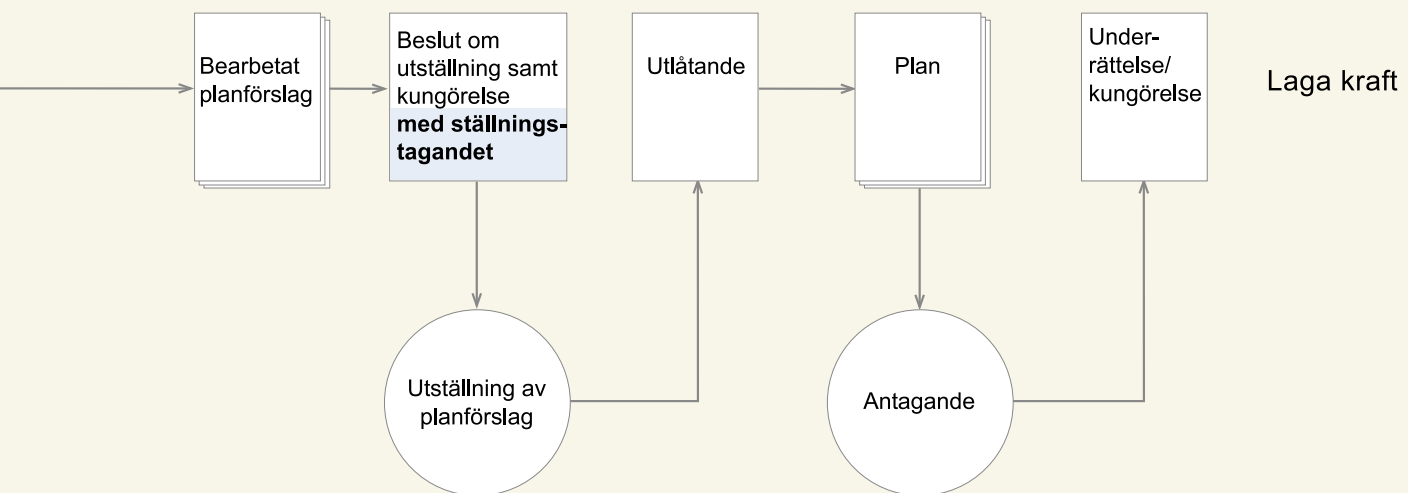
De skadeförebyggande åtgärder som reglerats i planen bör behandlas i genomförandebeskrivningen till planen. Det bör där framgå vem som ansvarar för att de vidtas och ska bekosta dem samt hur och när de ska utföras. I genomförandebeskrivningen kan införas upplysning om hur uppföljningen av de planrelaterade åtgärderna avses att fullföljas. Vissa åtgärden kan behöva regleras i avtal med exploatören/exploatörerna).

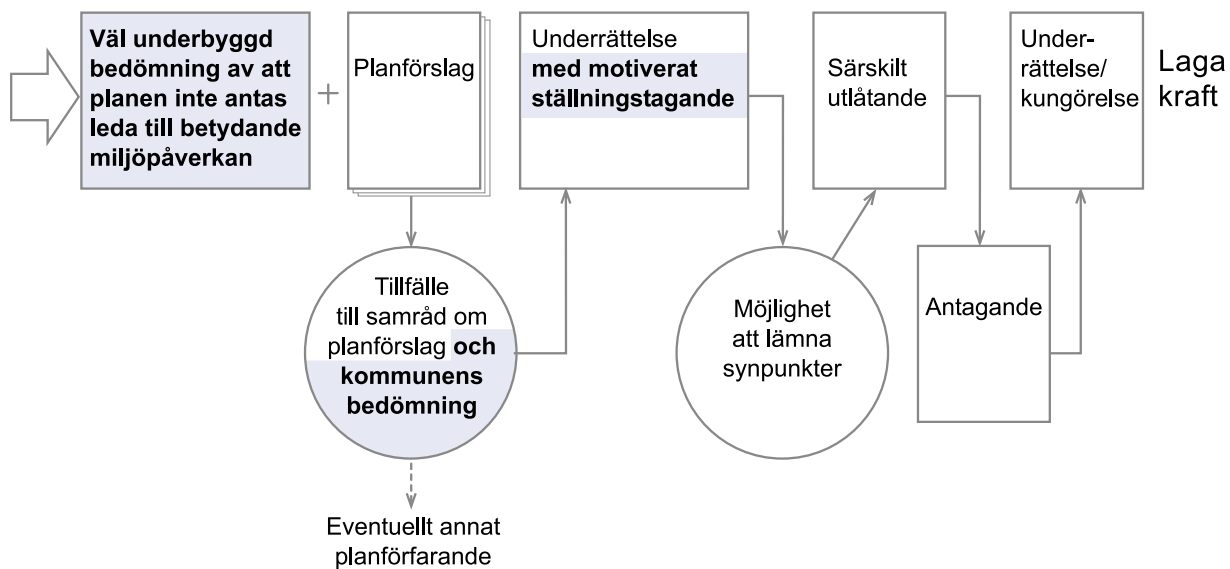




Proceduren för behovsbedömning och miljöbedömning

På detta uppslag illustreras exempel på proceduren för detaljplan med normalt planförfarande och därefter följer proceduren för detaljplan med enkelt planförfarande. Bilderna visar de moment som är viktiga för att uppfylla procedurkraven.



Proceduren för detaljplan med enkelt planförfarande

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen har en mycket framträdande roll i processen kring miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd enligt miljöbalken eller någon av sektorslagarna. Länsstyrelsen ska bland annat ta ställning till frågan om betydande miljöpåverkan och när det gäller vägarbetsplan och järnvägsplan även godkänna miljökonsekvensbeskrivningen. När det gäller miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar för planer enligt PBL har länsstyrelsen inte samma roll. Länsstyrelsen ska tillhandahålla planeringsunderlag, ge stöd, lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen. Däremot ska länsstyrelsen inte avgöra frågan om betydande miljöpåverkan eller godkänna miljökonsekvensbeskrivningen.

Länsstyrelsen kommer in som samrådspart redan när kommunen ska göra en behovsbedömning. Om kommunens uppfattning är att planens genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan kan samrådet med länsstyrelsen om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen ske samtidigt. I detta tidiga skede är det framförallt behovet av miljökonsekvensbeskrivning för detaljplanen, och omfattningen och detaljeringsgraden som länsstyrelsen kan ge råd om och synpunkter på. Det kan gälla val av alternativ, vilka aspekter en miljökonsekvensbeskrivning för detaljplanen bör belysa samt behovet av underlagsmaterial.

Länsstyrelsen har också ett särskilt ansvar för att bevaka om genomförandet av en plan kan komma att medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land. I sådant fall ska länsstyrelsen informera Naturvårdsverket, som i sin tur informerar den berörda staten och medverkar till att dess myndigheter och allmänhet ges möjlighet att delta i samråden.

Länsstyrelsens roll som samordnare av statliga intressen gäller naturligtvis även i dessa fall. Endast när en statlig myndighet är sakägare i planärendet (t.ex. fastighetsägare) ska kommunen ta direktkontakt med den myndigheten (förutom med länsstyrelsen).

Länsstyrelsen ska också ställa samman utredningar, program och annat beslutsunderlag 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 miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

6 kap 20 § miljöbalken

Länsstyrelsen skall 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 och kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna balk samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Länsstyrelsens serviceskyldighet är inte begränsad till enbart sådana frågor som länsstyrelsen kan bevaka i efterhand enligt de ramarna för den statliga kontrollen över de kommunala besluten om planer m.m. som regleras i 12 kap. PBL.

När kommunen upprättar program för planen är det lämpligt att samråd om eventuell behovsbedömning och avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen sker vid samma tillfälle.

Miljöbalkens krav på samråd med länsstyrelsen om den upprättade miljökonsekvensbeskrivningen, 6 kap 14 § miljöbalken, sker lämpligen i samband med plansamrådet.

I och med att länsstyrelsens samrådsyttrande tillsammans med samrådsredogörelsen finns tillgängliga vid utställningen av planen kommer länsstyrelsens synpunkter på behovet av samt omfattningen och detaljeringsgraden av miljökonsekvensbeskrivningen att bli kända för bland andra sakägare, allmänhet och intresseorganisationer.

Länsstyrelsen har under utställningen av planen ytterligare en möjlighet att lämna synpunkter på miljökonsekvensbeskrivningen. Bedömer länsstyrelsen att det kan befaras att planen inte kan godtas med hänsyn till bestämmelserna i 12 kap. 1 § PBL ska länsstyrelsen, liksom tidigare, meddela kommunen detta.

Miljökonsekvensbeskrivningen för detaljplanen utgör dessutom en del av underlaget vid överprövande myndigheters bedömningar efter överklagande enligt 13 kap. PBL.

Nu gäller nya bestämmelser om miljöbedömningar i miljöbalken. Bestämmelserna ska enligt Plan- och bygglagen och miljöbalken tillämpas för översiktsplaner och detaljplaner.

Rapporten "Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning är" resultatet av ett regeringsuppdrag. Uppdraget var att i samråd med Naturvårdsverket och Sveriges Kommuner och lands-ting ge råd och vägledning för tillämpningen av de nya bestämmelserna som började gälla 21 juli 2004.

Vägledning ersätter Boken om MKB (miljökonsekvensbeskrivningar) för detaljplaner och Boken om MKB. Det är Boverkets förhoppning att vägledningen blir till hjälp för handläggare vid länsstyrelser och kommuner.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se