
Miljöbedömningar av planer och program i syfte att integrera miljöaspekter. En hållbarhetsstrategi utan krav på strategi?

Christina Hörnberg

1. Inledning

Att främja hållbar utveckling vid upprättande och antagande av olika planer kräver ett mått av strategiskt förhållningssätt. Planarbetet måste förankras i ett gediget kunnande om ekologiska grundförutsättningar, samhälleliga mekanismer och socioekonomiska samband. Det är naturligtvis en svår uppgift att arbeta fram planer och program som lägger en hållbar ram för utvecklingen. Icke desto mindre är värdet av en långsiktig helhetssyn ovärderligt.

I syfte att åstadkomma en integrering av miljöhänsyn i upprättande av planer har bestämmelser om miljöbedömningar av planer och program antagits i många länder världen över.¹ De svenska bestämmelserna om miljöbedömningar av planer och program (SMB) infördes 2004 och utgörs av en implementering av EU:s direktiv 2001/04/EU om strategiska miljöbedömningar.² En plan eller ett program ska enligt direktivet omfattas av en strategisk miljöbedömning om planen eller programmet för det första ska utarbetas eller antas av en myndighet, för det andra att det i lag finnas ett krav på att upprätta eller anta planen eller programmet och för det tredje att planen eller programmet ska kunna antas

medföra betydande miljöpåverkan.³ De svenska bestämmelserna återfinns huvudsakligen i miljöbalken (MB). Alla stegen i miljöbedömningen styrs genom ett avgränsat avsnitt i 6 kapitlet MB.⁴ Reglerna i plan- och bygglagen (PBL) har inga "egna" SMB bestämmelser utan hänvisar till MB. Miljöbedömningen ska emellertid vara en del av planprocessen och influera utformningen av planen eller programmet varvid SMB främst hör samman med planprocessen. Om ett planförslag för översiktsplan kan antas medföra en sådan betydande miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken, ska kommunen låta det bli föremål för samråd och granskning på ett sätt som uppfyller också kraven i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken.⁵ Om genomförandet av en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.⁶

Om en miljökonsekvensbeskrivning upprättas ska den finnas tillsammans med planförslaget. En redovisning av hur processen med att ta fram en miljöbedömning har gått till och de bedömningar som gjorts och redovisats i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska också fogas

¹ Monica Fundingsland Tetlowa and Marie Hanuschb, *Strategic environmental assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal* Vol. 30, No. 1, March 2012, 15–24

² Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, SEA-direktivet.

³ Prop. 2003/04:116, Miljöbedömningar av planer och program, s. 36.

⁴ Prop. 2003/04:116, Miljöbedömningar av planer och program, s. 39.

⁵ 3 kap 8 § PBL

⁶ 4 kap 34 § PBL

till planförslaget.⁷ Även andra författningar omfattas av kraven på miljöbedömning såsom bl.a. Havsplaneringsförordningen (2015:400), Lagen (1977:439) om kommunal energiplanering och förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.⁸

2. SMB som koncept och regelinstrument

SMB som regelinstrument härstammar från bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för projekt.⁹ Det finns tydliga likheter mellan de rättsliga instrumenten. Likheterna underlättar förståelsen för den metod som föreskrivs samtidigt som likheterna även medför risk för sammanblandningar. Ett övergripande syfte med SMB är, som sagt, att åstadkomma en integrering av miljöaspekter i ett tidigt mer övergripande skede där det ännu finns utrymme för mer strategiska alternativa val. I jämförelse med hur det förhåller sig med projekt-MKB som avser en specifik verksamhet och dess alternativa lokaliseringar, har SMB en mer övergripande strategisk funktion.¹⁰ Tanken är att ju högre upp

i beslutskedjan bedömningen görs, desto större möjligheter att identifiera hållbara proaktiva lösningar.¹¹

Reglerna om miljöbedömningar av planer och program består av ett flertal begrepp som speglar metod och process samt innehåll i MKB. Begreppen kan översättas till samverkande funktioner som är centrala för en ändamålsenlig tillämpning av reglerna. Begreppen utgörs av behovsbedömning, syfte och alternativ, miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning, samråd och uppföljning.

Begrepp av betydelse för miljöbedömningens strategiska och hållbarhetsrelaterade innebörd är att bedömningen av påverkan ska inbegripa sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt. Behovsbedömning förekommer i reglerna i betydelsen att bedömning ska ske av om en plan antas få betydande miljöpåverkan. Miljöbedömning i betydelsen av att en myndighet ska göra en miljöbedömning av planen och miljökonsekvensbeskrivning så till vida att den miljöpåverkan som följer av planens genomförande ska identifieras, beskrivs och bedömas. Syftet fungerar som utgångspunkt för framtagande av olika alternativ inom planen. Samrådets funktion är transparent.

SMB och dess funktioner har, liksom MKB för projekt, varit föremål för en omfattande akademisk forskning såväl internationellt som

⁷ Prop. 2009/10:170, En enklare plan och bygglag, sid.420.

⁸ Jfr Boverket och Naturvårdsverket (2000) SMB och översiktlig fysisk planering. Boverket, 2006. Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning. Naturvårdsverket – handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program 2009.

⁹ Jfr Westerlund Miljöeffektbeskrivningar – en undersökning av USA:s och Sveriges rättsregler för beslutsunderlag inför miljöpåverkande beslut del 1–3, 1981, Jfr Wood C 2003 Environmental Impact Assessment: A Comparative Review, Glasson J, Thérivel R and Chadwick A 2003 Introduction to Environmental Impact Assessment.

¹⁰ Jfr Åkerskog, Ann, 2009. Implementering av miljöbedömningar i Sverige – från EG-direktiv till kommunal översiktlig planering, s. 76: "Det faktum att miljöbedömningar görs av planer är i sig en förändring mot tidigare (output). Den påverkan som miljöbedömningarna enligt lag och förarbeten förväntas ha för en förändring av planeringspraktiken är som katalysator för en effektivare planeringspraktik (outcome). Enligt direktivet och mb är integrering ett mål som skall

uppnås genom praktiska aktiviteter som; samordning av processer, alternativgenerering och att producera en mkb enligt uppställda krav. Enligt den nationella diskursen skall effektivisering framförallt åstadkommas med koppling och samordning mellan plan- och mkb-nivåer s.k. tiering."

¹¹ Jfr Joa ò E 2005 Key principles of SEA Implementing Strategic Environmental Assessment (eds. M Schmidt, E Joa ò and E Albrecht, Tyskeng), Environmental Assessments of Projects and Local Plans in the Energy and Waste sectors in Sweden, 2006.

nationellt.¹² *Lee and Walsh* preciserade tidigt kopplingen mellan MKB och SMB och förde en inflytelserik diskussion om regelinstrumentets olika delar. *Lee and Walsh* förde bl.a. fram de strategiska frågornas roll kopplade till nivåindelning med övergripande planer, lokala planer och bedömningar av enskilda verksamheter samt miljöbedömningsprocessens olika delmoment och bedömningsmetoder.¹³

SMB har bl.a. kommit att analyseras utifrån dess potentiella funktion som en "strukturell plattform" för en kommunikativ process. Frågorna har även rört i vilken utsträckning som SMB verkligen bidrar till ett ökat miljömedvetande hos de som deltar i planeringen och om och i så fall hur SMB kan säkerställa att miljöfrågorna identifieras och tas med och beaktats i planeringen.¹⁴ Från att SMB, i likhet med MKB, till en början framförallt setts som en metod för att få fram ett beslutsunderlag som, med tillräckligt objektiva och med vetenskapligt kvantifierbara bevis kan säkerställa acceptans och miljömässigt anpassade beslut, har SMB även fått erkännande som katalysator för strategisk miljökommunikation och visualisering, kunskapsöverföring, transparens, strategiska val, kontroll av redovisade fakta osv. Synen på SMB har breddats från att den ses som en "större MKB på ett högre plan" till att beskrivas som en långt mer proaktiv integrerad process där hållbara lösningar över tid

får utrymme att utvecklas inom ramen för samhällsplaneringen.¹⁵ Oavsett instrumentets rättsliga innehåll, den teoretiska diskursen, konceptets potential och växande spridning globalt sett, kvarstår alltså frågan hur reglerna har kommit att tillämpas i Sverige, bl.a. i vilken utsträckning SMB har genomförts inför antagande av en plan eller ett program och hur överinstanser har bedömt kravnivån för när en MKB ska upprättas och vad den ska innehålla. Den strategiska ansatsen är dock inte explicit uttryckt i bestämmelserna. Syftet att miljöaspekter ska integreras i ett tidigt planeringsskede med utrymme för ett strategiskt perspektiv är dock utmärkande för SMB. Det ställs inga egentliga krav på att frågor av mer strategisk karaktär ska ingå i miljöbedömningen. Reglerna föreskriver att rimliga alternativ i förhållande till planens syfte och geografiska räckvidd ska redovisas. Det kan i och för sig ses som ett uttryck för krav på strategi, men det övergripande syftet preciseras trots allt genom plan- och bygglagen. Frågan är om syftet med en översiktsplan kan "trigga igång", dvs. leda till en planprocess som inrymmer "strategiska scenarier" där hållbarhetsindikatorer som irreversibla konsekvenser, klimatologiska konsekvenser, energitillgångar, omställning och infrastruktur, biologisk mångfald osv. identifieras, bedöms och integreras i planens utformning.

3. För vilka planer gäller SMB?

3.1 Planer som typiskt sett alltid ska genomgå en miljöbedömning

En plan omfattas av krav på en miljöbedömning om planen antingen innefattar en verksamhet eller åtgärd som inverkar på bevarandområden med hög skyddsstatus, och där genomförandet

¹² Jfr Charlotta Faith-Ell 2015, "AN OVERVIEW OF SWEDISH RESEARCH ON IMPACT ASSESSMENT", *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* Vol. 17, No. 1 (March 2015). T. Fisher & V. Onyango, Strategic environmental assessment-related research projects and journal articles: An overview of the past 20 years, *Impact Assessment and Project Appraisal* 12/2012; 30(4).

¹³ Lee N and Walsh F 1992 Strategic environmental assessment: an overview *Project Appraisal* 7 126–36.

¹⁴ Jfr Hansen, A.M., Kørnøv, L., Cashmore, M. and Richardson, T. (2013) 'The significance of structural power in Strategic Environmental Assessment', *EIA Review*, 39: 37–45. Partida rio M R 2009 Does SEA change outcomes? Discussion Paper No 2009-31 from OECD and ITF's Joint Transport Research Centre.

¹⁵ Jfr Partidário M R and Fischer T B 2004 Follow-up in current SEA understanding *Assessing Impact: Handbook of EIA and SEA Follow-Up* Fischer T B 2007. *The Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment. Towards a More Systematic Approach.*

av planen kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, eller om planen eller ändringen av planen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för vissa angivna verksamheter (preciserade i 3 § MKB-förordningen samt bilaga 3 till förordningen). Till dessa verksamheter hör anläggning av industriområden, projekt för tätortsbebyggelse inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser, byggande av vägar, järnvägar, hamnar, omlastningsstationer och anläggningar för bortskaffande av avfall.¹⁶

En grundförutsättning är att det är

- en översiktsplan enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900),
- en plan för tillförsel, distribution och användning av energi enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering, (energiplan)
- en avfallsplan enligt 15 kap. 11 § miljöbalken, (avfallsplan),
- ett åtgärdsprogram enligt 5 kap. 5 § miljöbalken,
- en länsplan enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur, eller
- annan plan eller ett annat program som utarbetas för jord- eller skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, regional utveckling, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism, fysisk planering eller markanvändning. (t.ex. detaljplan).

Vid upprättandet av en översiktsplan ska det i princip enligt propositionen alltid göras en miljöbedömning av planen. Det bör kunna anses att planen mer eller mindre alltid anger förutsättningar för kommande tillstånd. Avgörande för i vilken utsträckning planen ska anses ange förutsättningar för kommande tillstånd ska tolkas brett. "Detta gäller även om kriterierna och

¹⁶ Förordningsmotiv till MKB-förordningen fm 2005:2, s. 16–32.

begränsningarna inte är rättsligt bindande. En tydlig vägledning kan anses sätta ramar för prövningen av kommande tillstånd. Utgångspunkt ska vara planens funktion att styra möjligheterna för framtida tillstånd."¹⁷ I den utsträckning en kommunal energiplan inte anger förutsättningarna för kommande tillstånd för MKB-bilagornas verksamheter, men för andra verksamheter, krävs en bedömning i det enskilda fallet om energiplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detsamma gäller i de fall då en kommunal energiplan avser användningen av små områden på lokal nivå eller om det bara är fråga om en mindre ändring i planen.¹⁸

3.2 Planer för små områden på lokal nivå

I fråga om planer för små områden på lokal nivå ska miljöbedömning göras om planen antas medföra betydande miljöpåverkan. Innebörden av "planer för små områden på lokal nivå" är vagt preciserad. SEA-direktivet ger inte heller några definitioner på vad som avses med "små områden", "på lokal nivå" och "mindre ändringar".¹⁹ Det framgår emellertid av EU-kommissionens råd att bedömningen ska göras från fall till fall och att det viktigaste kriteriet för bedömningen är om det finns risk för betydande miljöpåverkan eller inte. Det primära är inte storleken på det område som en plan eller ett program omfattar utan det planen avser, dvs. om det finns risk för betydande miljöpåverkan eller inte. I målet C-392/96, Europeiska kommissionen mot Irland, slog EU-domstolen fast att medlemsstaten genom att fastställa gränsvärden som endast tar hänsyn till projektens storlek, utan att också ta hänsyn till deras art och lokalisering,

¹⁷ Prop. 2003/04:116, Miljöbedömningar av planer och program, s.37.

¹⁸ Förordningsmotiv till MKB-förordningen fm 2005:2, s. 20.

¹⁹ Förordningsmotiv till MKB-förordningen fm 2005:2, s. 32.

hade överskridit gränserna för direktivet. Det kan alltså anses vara fastslaget att projekt kan ha betydande miljökonsekvenser också enbart på grund av sin art eller lokalisering.²⁰

4. Behovsbedömning

4.1 Bedömning om betydande miljöpåverkan

Det första steget för de planer som typiskt sett inte ska anses medföra betydande miljöpåverkan går via behovsbedömningens "filter". Behovsbedömningen blir avgörande för vilka planer som ska omfattas av en miljöbedömning. Där avgörs i vilken utsträckning upprättande och antagande av mindre planer, ur miljöhänseende, antingen blir omotiverat tungrodda med en alltför långtgående tillämpning av reglerna, eller också undgår krav på miljöbedömning. Det förekommer säkerligen också att små planer "slipper igenom" utan miljöbedömning grundat på en felaktig behovsbedömning och därigenom riskerar orsaka långvariga och svårhanterliga miljöproblem. I fråga om just planer för små områden på lokal nivå ska emellertid, som huvudregel, miljöbedömning göras endast om planen antas medföra en betydande miljöpåverkan.

4.2 Förutsebarheten av beslut om betydande miljöpåverkan

Den initiala behovsbedömningen är teoretiskt begriplig, men inom den kommunala planeringen tycks förutsebarheten av dessa beslut vara förhållandevis låg. Det är många gånger svårt att avgöra hur en kommun har kommit fram till om en plan antas få betydande miljöpåverkan eller inte. Det är oklart vilken typ av information som behövs för att kunna besluta om en miljöbedömning behövs eller inte. I vissa fall grundas beslutet på äldre utredningar upprättade för en annan

plan och andra gånger grundar sig beslutet på att det finns eller kommer att finnas en MKB för en verksamhet, vilken bättre kan hantera frågorna om miljöpåverkan. Förutsebarheten av behovsbedömningars utfall påverkas även av utredningar och bedömning av näraliggande planer i såväl geografiskt som hierarkiskt hänseende. En MKB för en fördjupad översiktsplan kan således komma att anses ge tillräcklig information för att utesluta en miljöbedömning för en detaljplan inom samma område, samtidigt som en parallell eller kommande MKB för en verksamhet kan åberopas som grund för att inte behöva genomföra en MKB för en plan.

Behovsbedömningen har varit föremål för prövning i domstol och i en nyligen avkunnad dom från mark- och miljööverdomstolen (MÖD) framträder betydelsen av relevant beslutsunderlag för behovsbedömningen samt användbarheten av en annan plans MKB vid behovsbedömningen.²¹ MÖD slog fast att tidigare utredningar som var relaterade till en tidigare antagen fördjupad översiktsplan fick anses tillräckliga för att bedöma behovet av MKB för detaljplan. Enligt MÖD var behovsbedömningen korrekt. Den MKB som gjorts för den fördjupade översiktsplanen ansågs vara tillräckligt klargörande. Mark- och miljödomstolen (MMD) fann, i motsats till MÖD i samma mål, att underlaget för bedömningen var otillräckligt och att en MKB borde ha upprättats. MMD konstaterade att kommunen förvisso hade sammanställt en förhållandevis omfattande förteckning över de naturvärdesbedömningar och utredningar som utgjort underlag för kommunens miljöbedömning, men att avsaknaden av en specifik MKB i fråga om påverkan på närliggande Natura 2000 område och andra omgivande naturvärden var en sådan brist i beslutsunderlaget att detaljplanen därför skulle upphävas. Målet, med domstolarnas olika bedömning,

²⁰ EU-Kommissionens handbok, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (Guidelines) s.19.

²¹ MÖD den 20 juli 2015, Mål nr P 11599-14.

belyser på ett bra sätt svårigheterna med att göra en korrekt behovsbedömning.

I ett annat avgörande från MÖD där förekomst av en rödlistad akut hotad art vare sig föranlett en MKB eller andra utredningar som kunde "stödja upp" beslutet om att inte upprätta en MKB för detaljplan, undanröjdes planen.²² Planområdet låg 1,2 km från ett riksintresseklassat område enligt 4 kap 1 och 8 §§ MB (Natura 2000). MÖD kom fram till att kommunen gjort en felaktig behovsbedömning och att kommunen borde ha upprättat en MKB. Domstolen hänvisade till 4 § MKB förordningen bilaga 4 1 e) och 2 g). Arten konstaterades ha betydelse för genomförande av gemenskapens lagstiftning och området beskrevs ha erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus. En MKB hade kunnat visa på åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka den betydande negativa miljöpåverkan.

MÖD:s avgöranden ger ännu inte tillräcklig vägledning i fråga om omfattningen av underlag inför behovsbedömningen. Så länge tillräcklig information för de aktuella frågorna om betydande miljöpåverkan finns, oberoende av om utredningar kommer från en tidigare MKB för en annan plan eller från en MKB för en viss verksamhet, tycks dock underlaget anses vara acceptabelt. Bedömningen kan t.ex. vila på äldre utredningar hänförliga till en mer översiktlig plan såsom en tematiserad översiktsplan.

I kommunernas upprättade översiktsplaner under åren 2004–2014, (översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och tematiserade översiktsplaner) har behovsbedömning förekommit i relativt stor utsträckning. Det är något förvånande då den rättsliga utgångspunkten är att dessa planer tillhör den grupp av planer som generellt sett alltid antas medföra betydande miljöpåverkan. Totalt sett har mer än hälften omfattats av en be-

hovsbedömning. Större delen av alla fördjupade översiktsplaner har i sin tur varit föremål för en behovsbedömning. Ser man till den totala siffran av upprättade översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner, tematiserade översiktsplaner, avfallsplaner och energiplaner återfinns en genomförd MKB i ungefär hälften av alla planer. Samtliga dessa planer är, som sagt, sådana planer som typiskt sett ska anses medföra betydande miljöpåverkan och det får därför även anses anmärkningsvärt att inte samtliga planer har upprättats med en SMB-process och MKB. Energiplaner uppvisar en låg förekomst av MKB. Mellan åren 2004–2014 var endast cirka en femtedel av det totala antalet energiplaner upprättade med stöd av en SMB-process och en MKB. Statistiken för avfallsplaner visar en större andel planer med SMB-förfarande och MKB.²³

5. Syfte och alternativ

Skyldigheten att arbeta fram, beskriva och bedöma realistiska och rimliga, alternativ ska ses utifrån syftet med reglerna och syftet planen. Ser man till SEA-direktivet är syftet med reglerna att sörja för ett gott miljöskydd och bidra till att miljöfrågor beaktas när man utarbetar och antar vissa planer och program och därigenom främja hållbar utveckling. Syftet knyter an till de allmänna målen med gemenskapens miljöpolitik. Syftet bör tolkas utifrån ingressen till direktivet som bl.a. anger att den miljöpåverkan som kan antas uppstå som en följd av genomförandet av planer och program ska beaktas medan dessa utarbetas och innan de antas och att mer vittomfattande mängd faktorer integrerade i beslutsprocessen förväntas kunna bidra till hållbarare och effektivare lösningar. Ser man till syftet

²² MÖD den 22 januari 2014, Mål P 2823-13

²³ SPEAK – Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge, WP 1. Mapping of current Environmental Assessment practice, oktober 2015, <http://speakproject.se/>

med planen och dess utgångspunkt för formulering av alternativ föreskrivs det att alternativen ska knyta an till planens syfte och även till dess geografiska räckvidd. Alternativens omfattning vad gäller alternativa planer eller olika alternativ inom ramen för en viss plan är emellertid inte helt klarlagt. Det framgår inte av direktivet eller nationell rättslig kontext hur syftet med planen och syftet med reglerna ska bindas ihop. Den främsta aspekten när man bestämmer tänkbara realistiska alternativ ska vara planens eller programmets mål och geografiska omfattning. Det centrala i kravet är att den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet och alternativen kan antas medföra fastställs, beskrivs och bedöms på ett likvärdigt sätt.²⁴

Det vanliga är att alternativa lösningar bedöms inom ramen för själva planen såsom t.ex. olika metoder för att ta hand om avfall i en avfallshanteringsplan eller olika sätt att utveckla ett område som ingår i en markanvändningsplan. För markanvändningsplaner eller fysiska planer bör alternativa lösningar vara att områden som avdelats för bestämda ändamål eller verksamheter utnyttjas för något annat eller att alternativa platser väljs för den typen av verksamheter.

Ser man till översiktsplanen så ska den, enligt 3 kap PBL ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska alltså ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Av betydelse för formuleringen av syftet med planen och identifieringen av rimliga alternativ är att översiktsplanen ska ange inriktningen för hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala

mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Att med avsikt välja ut alternativ för bedömning, vilka skulle medföra mycket större negativ påverkan, för att få utkastet till en plan eller ett program att hamna i bättre dager skulle strida mot det syfte som beskrivs i SEA-direktivet. För att kunna anses som realistiska och genomförbara måste alternativen också sortera under den berörda myndighetens rättsliga och geografiska behörighet. Enligt punkt h i bilaga I krävs en sammanfattning av skälen till valet av de alternativ som tagits upp.²⁵

Även omfattningen av alternativ har varit föremål för MÖD:s prövning. MÖD fastslog genom dom att den myndighet som ansvarar för antagandet av en plan, liksom de myndigheter och den allmänhet som deltar i samråd, måste få en riktig bild av realistiska alternativ och att finns en förklaring till varför olika alternativ har valts bort.²⁶ MÖD konstaterade att den MKB som utgjort underlag för detaljplanen var upprättad tidigare och gjord för en fördjupad översiktsplan. Den fördjupade översiktsplanen saknade en tydlig redovisning av syftet med planarbetet och planen hade i första hand tagits fram för att lokalisera en i annan ordning initierad anläggning för hästsport. MÖD konstaterade att det saknades uppgifter om alternativen och en närmare beskrivning om varför de valts bort, till följd varav MÖD upphävde planen.

I ett annat mål som gällde detaljplan för en marina i Nynäshamn, med syfte att uppföra ytterligare hallbyggnader samt bostäder, slog MÖD fast i motsats till MMD att MKB:n uppfyllde kraven såväl gällande alternativ som redovisning av miljöpåverkan.²⁷ MÖD hade vid synen kunnat konstatera att det inom detaljplaneom-

²⁴ EU Kommissionens handbok, Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (Guidelines), s. 26–27.

²⁵ A.a., s.28.

²⁶ MÖD:s dom den 26 februari 2013, Mål P 4149-12.

²⁷ MÖD:s dom den 11 juli 2013, Mål P 2324-13.

rådet var svårt att finna alternativa platser där förvaringshallarna skulle kunna uppföras. Planen gällde utökning av befintlig verksamhet på platsen. Alternativredovisningen ansågs därför vara tillräcklig. En avgränsning som kan anses vara mycket snäv.

I ett avgörande från Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen)²⁸ kom domstolen fram till att detaljeringsgraden av redovisning och bedömning av miljöpåverkan ska avgöras i varje enskilt fall. Av särskilt intresse i detta fall var att hamnverksamheten inte fick bedrivas utan tillstånd av MMD. HFD kom fram till att i ett sådant tillståndsärende kan olägenheter och risker i de avseenden som sökanden har anfört enligt domstolen bedömas bättre än i en MKB för själva verksamheten varvid MKB:n, trots sina brister, godkändes.

Det kan möjligen ur MÖD:s avgöranden utläsas att MÖD sätter kraven på alternativredovisning lägre än underinstans. MMD tycks ha en striktare syn på alternativredovisningen och bedömningen därav. Avgörandena visar under alla förhållanden att kravnivån för redovisning och bedömning av alternativ varierar. Det är därför för tidigt att dra några säkra slutsatser, men domsluten pekar i riktning mot att kraven på alternativredovisning i miljöbedömning av detaljplaner inte kommer att vara särskilt betungande i detaljplanarbetet.

Granskade planer för perioden 2004–2014 visar att noll-alternativet är relativt vanligt förekommande medan förekomst av andra alternativ är betydligt lägre. I översiktsplaner är förekomsten av alternativ i MKB:n ca 23 % och gällande tematiserade översiktsplaner är siffran ca 20 %. Fördjupade översiktsplaner uppvisar en större förekomst av alternativ med närmare 50 %. För avfallsplaner är förekomsten av alternativ

mycket låg, ca 7 %. Hela 73 % av samtliga planer, dvs. sammanräknat översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner, tematiserade översiktsplaner, avfallsplaner och energiplaner, har beskrivit och bedömt noll-alternativ.²⁹

6. Miljöbedömning, samråd och uppföljning

Inom ramen för miljöbedömningen ska det upprättas en MKB. Framarbetandet och upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning ska inbegripa en identifiering, beskrivning och bedömning av den betydande miljöpåverkan som planens genomförande kan antas medföra. Rimliga alternativ, som vidrörts ovan, ska också identifieras, beskrivas och bedömas. Såväl MKB-processen som den redovisande MKB-rapporten ska integreras i planarbetets alla steg. MKB:n ska bl.a. omfatta 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.³⁰ Bedömningen av planens påverkan ska inbegripa sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt.³¹

MKB:n ska även omfatta 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, en redogörelse för

²⁹ SPEAK – Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge, WP 1. Mapping of current Environmental Assessment practice, oktober 2015, <http://speakproject.se/>

³⁰ 6 kap. 12 § MB.

³¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, bilaga 1.

²⁸ HFD 2011 not 29.

de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför samt en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som angivits. Hur miljöpåverkan och det inbördes förhållandet mellan betydande miljöpåverkan på t.ex. vatten, klimatfaktorer och människors hälsa i strategiskt hållbarhetskänsliga ska hanteras och inverka på utformningen av planen, kan inte anses vara reglerat utan är överlämnat att avgöra av dem som har att tillämpa PBL.

Bestämmelserna föreskriver att den myndighet eller kommun som upprättat en MKB enligt 6 kap 12 § MB ska göra den samt planförslaget tillgängliga för berörda kommuner och myndigheter samt allmänheten och dessa ska ges skälig tid att yttra sig. MKB:n samt synpunkter från samråd ska beaktas innan planen antas eller läggs till grund för reglering.

När planen har antagits ska den beslutande myndigheten eller kommunen enligt 6 kap 16 § MB, i en särskild sammanställning redovisa;

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

Hur allmänheten mer konkret ska ges insyn och påverka en miljöbedömning av en plan är vagt uttryckt i 6 kap MB. Myndigheten har en skyldighet att redovisa hur synpunkter från samråd har beaktats i en särskild sammanställning enligt 6 kap. 16 § MB efter det att planen har antagits, men hur samråden samordnas med planproces-

sens lagligt reglerade samråd framgår inte av bestämmelserna. I den särskilda sammanställningen ska det även redovisas hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet samt hur miljökonsekvensbeskrivningen har beaktats. Bestämmelserna om den särskilda sammanställningen inbegriper emellertid inte krav på redovisning av hur planen eller programmet har framarbetats med stöd av mer övergripande strategier och hur dessa överensstämmer med nationella miljö kvalitetsmål eller andra internationella mål. Den rättsliga konstruktionen med SMB-bestämmelserna samlade i MB är begriplig sett ur lagstiftarens perspektiv. Regelutformningen är likväl försvarande i den praktiska tillämpningen. Det faktum att reglerna återfinns i MB och ska verka i PBL:s planprocess bidrar till att MKB:n och det samråd som ska ske genom MKB, riskerar att "hamna vid sidan om". En problematik är att miljöbedömningen av planen och MKB:n inte är tillräckligt sammanlänkad med planprocessen. Det gäller i synnerhet samrådsförfarandet.

7. Strategiska scenarier och hållbarhetsanpassade alternativ

Även om miljöbedömningar integreras i planarbetet innebär det inte att de strategiska frågorna får en självklar roll i upprättandet av planen. Utgångspunkten, när planen ska upprättas, är i förstone trots allt det som anges i plan- och bygglagen. Miljöbalken och plan- och bygglagen har olika rättsliga utgångspunkter, dvs. MB på miljöskydd och PBL på byggande och markanvändning. Det strategiska måste anses vara en nyckelkomponent vad avser miljöbedömningar av planer och program. Avsaknaden av krav på strategi och strategiska val i lagtexten är ett alltför överhängande problem. Bestämmelserna i 6 kap. 12 § MB anger att rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd ska identifieras, beskrivas

och bedömas, men det är inte reglerat att planens syfte på ett mer konkret plan måste korreleras till strategiska val i syfte att uppnå nationella miljö kvalitetsmål eller andra EU eller internationellt nationellt erkända mål. Identifiering och redovisning av syftet med planen är en väsentlig utgångspunkt för att formulera relevanta alternativ. Det motsägelsefulla med hur bestämmelserna är formulerade idag är att om syftet med en plan inte har en rationell koppling till nationella miljömål blir alternativen därefter. Det bör rimligen vara så att syftet med planen eller programmet för att dess genomförande ska kunna främja hållbar utveckling, också måste stå i samklang med de nationella miljö kvalitetsmålen och att de identifierade, beskrivna och bedömda alternativen måste vara kopplade till reglernas hållbarhetsorienterade syfte. Åtminstone bör detta vara en av utgångspunkterna för preciseringen av planens dels övergripande, dels underliggande syften. MKB:n ska enligt 6 kap. 12 § 5 p MB, innehålla *"en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet"*. Det kan emellertid inte mer än indirekt utläsas att även syftet ska vara att möta relevanta miljö kvalitetsmål och att de alternativ som formulerar utifrån det givna syftet ska vara strategiskt relaterade till dessa miljö kvalitetsmål. En granskning av kommunala översiktsplaner indikerar att miljökonsekvensbeskrivningarna vanligtvis innehåller kortfattade beskrivningar av de nationella miljö kvalitetsmålen utan att dessa är påvisbart integrerade i utredning av alternativ och utan direkt inflytande över planens syfte.³²

Avsaknaden av rättslig styrning vad avser strategisk inriktning och korrelation till miljö-

kvalitetsmål samt avsaknaden av en mer konkret uttryckt form för samråd i den "dubbla" process som MKB och planupprättande ändå innebär, riskerar göra SMB till en fristående del snarare än som en integrerad del i planarbetet. I den svenska kontexten tycks reglernas innehåll och sammanhang inte återspegla SMB-instrumentets flera sammanflätade funktioner och övergripande syfte. Det tycks som att SMB ännu främst ses om en metod för att få fram ett beslutsunderlag som, med tillräckligt objektiva och vetenskapligt kvantifierbara bevis, förväntas säkerställa miljömässigt anpassade beslut. SMB-bestämmelserna i MB, PBL samt andra lagar har inte fått rollen av katalysator för strategisk miljö kommunikation, strategiska val utifrån hållbarhetsindikatorer såsom t.ex. klimat och biologisk mångfald, relaterade till nationella miljö kvalitetsmål, kunskapsöverföring och transparens. En sådan utveckling pågår om än inte särskilt tydligt nationellt.³³ Det kommunala självbestämmandet kan också verka hämmande dels på identifiering av strategiska lösningar och rimliga alternativ, dels på formulering av planens syfte och dess måluppfyllelse, eftersom omfattningen av alternativ bestäms av den berörda kommunens rättsliga och geografiska behörighet. Det återstår kort sagt mer att göra om SMB ska kunna fungera som avsett och frambringa en proaktiv integrerad process där strategiskt analyserade och hållbara lösningar över tid utvecklas inom ramen för samhällsplanningen.

³² SPEAK – Sustainable Planning and Environmental Assessment Knowledge, WP 1. Mapping of current Environmental Assessment practice, oktober 2015, <http://speakproject.se/>.

³³ Jmf UNECE 2012, Resource Manual to Support Application of the UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment. "Broader Considerations", s. 17. Biologisk mångfald i miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar, Reports – Department of Urban and Rural Development no 4/2007, Ulf G. Sandström. A.Bonda, A.Morrison-Saundersb, J. Pope, "Sustainability assessment: the state of the art", Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 30, No. 1, March 2012, 53–62.