



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Karin Hultman

Allmänhetens deltagande i MKB-processen

Examensarbete
20 poäng

Handledare:
Annika Nilsson

Miljö rätt

VT 2006

Innehåll

1	INLEDNING	3
1.1	Introduktion	3
1.2	Syfte och frågeställningar	4
1.3	Teoretiska utgångspunkter	4
1.4	Metod	5
1.5	Material	6
1.6	Avgränsningar	7
1.7	Disposition	8
2	MKB	9
2.1	MKB som begrepp	9
2.2	Något om utvecklingen av MKB	9
2.3	MKB i den internationella rätten	11
2.4	MKB i EG-rätten	11
2.5	MKB i svensk rätt	13
2.5.1	Miljöbalken	13
2.5.2	Övrig lagstiftning om MKB	14
3	ALLMÄNHETENS DELTAGANDE I MKB-PROCESSEN	16
3.1	Bakgrund	16
3.2	Utvecklingen internationellt	16
3.2.1	Allmänt	16
3.2.2	Riodeklarationen och Agenda 21	17
3.2.3	Århuskonventionen	17
3.3	Allmänhetens deltagande i EG-rätten	19
3.3.1	Bakgrund	19
3.3.2	Århuskonventionen i EG-rätten	20

3.4	Allmänhetens deltagande i svensk rätt	22
3.4.1	Samrådsförfarandet	22
3.4.1.1	Historisk tillbakablick	22
3.4.1.2	En effektivare miljöprövning	24
3.4.1.3	Tidigare gällande rätt	24
3.4.1.4	Gällande rätt	25
3.4.1.5	Hur skall reglerna om samråd tillämpas?	26
3.4.2	Århuskonventionen i svensk rätt	28
4	HAR ALLMÄNHETEN ETT REELLT INFLYTANDE I MKB- PROCESSEN?	30
4.1	Projekten	30
4.1.1	Bakgrund	30
4.1.1.1	Hässlehult	30
4.1.1.2	Tjustorp	31
4.1.1.3	Botillelund	31
4.2	Hur samråden gått till	32
4.2.1	Hässlehult	32
4.2.2	Tjustorp	33
4.2.3	Botillelund	34
4.2.3.1	Samråd med Länsstyrelsen	34
4.2.3.2	Samråd med enskilda berörda och allmänheten	35
4.3	Vilka frågor diskuteras under samråden?	35
4.3.1	Hässlehult	35
4.3.2	Tjustorp	39
4.3.3	Botillelund	40
5	ANALYS MED AVSLUTANDE KOMMENTARER	44
5.1	Allmänt	44
5.2	Analys av utredningen	48

Sammanfattning

MKB – miljökonsekvensbeskrivning – har som begrepp sitt ursprung i den amerikanska rätten. Sedan regler, om vad som i Sverige kommit att kallas MKB, införts i den amerikanska miljölagen NEPA 1970 spreds begreppet snabbt till andra rättsordningar. För svensk rättstillämpning, finns det idag regler om MKB såväl i den nationella rätten som i EG-rätten (MKB-direktivet) och den internationella rätten (Esbo- och Århuskonventionen). I svensk rätt stadgas kraven på MKB för miljöfarliga verksamheter i 6 kap MB om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag, samt i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Krav på MKB finns även i den svenska plan- och bygglagstiftningen samt på andra ställen i svensk rätt.

MKB kan ses som ett rättsligt styrmedel vars främsta syfte är att utgöra beslutsunderlag vid tillståndprövningen av miljöfarliga verksamheter. Begreppet MKB innefattar såväl ett dokument, som syftar till att identifiera och beskriva en planerad verksamhets eventuella indirekta och direkta effekter på människors hälsa och miljön, som den process som leder fram till upprättandet av själva dokumentet. I uppsatsen läggs fokus på MKB-processen och därmed de regler som bestämmer förfarandet vid upprättandet av en MKB.

Allmänhetens möjlighet till deltagande i MKB-processen är ett kriterium för att en MKB skall anses vara upprättad på ett korrekt sätt. Detta demokratiska inslag i processen ges ett mer konkret uttryck genom de i svensk rätt lagstadgade kraven på samråd. Genom krav på att samråd skall hållas med enskilda berörda och en berörd allmänhet syftar lagstiftningen till att föra in olika perspektiv i beslutsunderlaget. På så sätt skall MKB-dokumentet få en objektiv och mångsidig prägel, förutsatt att det förekommer ett reellt samråd. Samrådsförfarandet är en processförutsättning i svensk rätt, men med de minimiregler som finns uppställda i 6 kap. MB stadgas det inte några tydliga krav eller riktlinjer för hur samråden verkligen skall gå till. I uppsatsen har jag studerat tre vindkraftsprojekt i Skåne för att ge en bild av hur samrådsförfarandet kan ta sig uttryck i praktiken. Jag har besökt samrådsmöten och granskat samrådshandlingar för att visa på hur samrådsförfarandet kan gå till.

Förord

Efter en något utdragen process är jag äntligen klar med mitt examensarbete i miljö rätt. Jag vill tacka min handledare, Annika Nilsson, som har varit ett mycket bra stöd i mitt skrivande, trots att jag har tagit väldigt god tid på mig för att slutföra uppgiften. Våra diskussioner har fått mig att tänka till lite extra och har motiverat mig i mitt fortsatta arbete. Jag vill även tacka min mamma, Lena Dager Hultman, som har stöttat mig i skrivandeprocessen och som alltid ställer upp med konstruktiv kritik när man behöver det som mest.

Förkortningar

EIA	Environmental Impact Assessment
EIS	Environmental Impact Statement
IPPC	International Plant Protection Convention
MB	Miljöbalken (1998:808)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MÖD	Miljööverdomstolen
NEPA	National Environmental Policy Act
NRL	Naturresurslagen (1987:12)
NVV	Naturvårdsverket
PBL	Plan- och Bygglagen (1987:10)
PUL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RVV	Riksrevisionsverket
SMB	Strategiska miljöbedömningar
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe

1 Inledning

1.1 Introduktion

Det är inte svårt att se varför demokrati resonemang så tydligt går att koppla till frågor som rör miljön. Miljön är något som finns överallt och som berör oss alla, såväl nu levande som kommande generationer. Det har därför blivit en viktig del i planeringen och prövningen av miljöfarliga verksamheter att arbetet skall ske på ett sådant sätt att allmänheten ges rätt till insyn och demokratiskt inflytande.

Introducerandet av MKB som rättsligt instrument kan ses som ett led i att stärka det medborgerliga deltagandet och öka det demokratiska inslaget i beslutsprocesser på miljörettens område. En MKB utgörs av såväl ett dokument som den process som leder fram till själva dokumentet. Syftet med en MKB är att utgöra ett fullgott beslutsunderlag genom att alla eventuella, såväl direkta som indirekta, miljökonsekvenser utreds innan en miljöfarlig verksamhet ges tillstånd.¹ För att en MKB skall kunna anses göra skäl för sitt namn har det vuxit fram en teori om en ”genuin MKB” som innefattar sex uppställda kriterier. Ett av kriterierna är granskningskriteriet som syftar till att man genom insyn och möjlighet till medborgerlig påverkan i MKB-processen skall höja kvaliteten på MKB som beslutsunderlag. De svenska reglerna om samråd är ett mer konkret uttryck för hur objektiviteten och insynen i beslutsfattandet skall stärkas genom allmänhetens deltagande. I svensk rättspraxis har det visat sig att samråd och medborgerligt inflytande är så viktiga inslag i processen vid upprättandet av en MKB att bristande förutsättningar på denna nivå har lett till att tillståndsansökningar har avvisats.²

Vid sidan av den demokratiska möjligheten att kunna påverka MKB-processen är det samtidigt, med hänsyn till samhällsintressen och enskilda intressen, viktigt att miljöprövningsprocessen inte drar ut på tiden eller blir för kostsam. I svensk rätt ses i skrivande stund prövningen av miljöfarlig verksamhet över och krav på en effektivisering av processen lyfts fram. En effektivisering av miljöprövningen syftar främst till att förkorta handläggningstiden i miljöärenden. Den svenska rättsutvecklingen sker samtidigt som den internationella rätten, med Århuskonventionen, fastställer att allmänhetens inflytande i beslutsprocesser på miljöområdet behöver stärkas. Miljöbalkskommittén menar sig förvisso ha tagit Århuskonventionens bestämmelser om allmänhetens deltagande i beaktande vid utarbetandet av delbetänkandet ”En effektivare miljöprövning”.³ Det

¹ 6 kap. 3 § MB

² M 4563-01 2002-02-13, M 84-03 2003-09-18 samt M 3076-03 2005-09-09.

³ SOU 2003:124 ”En effektivare miljöprövning”.

kan ändå finnas en risk för att allmänhetens inflytande delvis får stryka på foten i ett försök att effektivisera tillståndsprocessen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att studera bakgrunden till och betydelsen av den demokratiska möjligheten till deltagande i MKB-processen sett utifrån den nationella och internationella rätten. En del av syftet med uppsatsen är att studera huruvida samrådsförfarandet i den svenska MKB-processen innebär en reell möjlighet till deltagande för allmänheten och enskilda berörda.

Frågor som uppsatsen vill belysa är:

- Vilka regler styr allmänhetens deltagande i MKB-processen och vad är deras syfte?
- Vad har den nya svenska lagstiftningen om samrådsförfarandet inneburit och hur ligger det i linje med den internationella rättsutvecklingen?
- Har allmänheten ett reellt inflytande i MKB-processen?

1.3 Teoretiska utgångspunkter

I diskussioner om MKB som begrepp kan man utgå från en rad olika aspekter. En aspekt är att diskutera begreppet utifrån den nationella och internationella rätten. En annan aspekt är att diskutera MKB:ns roll i beslutsfattandet eller MKB som ett styrmedel för att uppnå en hållbar utveckling. Ännu en aspekt är att diskutera MKB som ett instrument för att förbättra den demokratiska möjligheten till påverkan.⁴ I uppsatsen läggs fokus på den sistnämnda aspekten.

Eftersom det inte råder någon samstämmighet om hur MKB som begrepp skall definieras eller vilken roll en MKB skall spela är det viktigt att redogöra för vilken definition som jag tar avstamp från i uppsatsen. Utgångspunkten är teorin om en ”genuin MKB” som har kommit att växa fram och som behandlats av olika författare. Jag har för uppsatsen valt att utgå ifrån Staffan Westerlunds framställning av vad en MKB bör vara för att göra skäl för sitt namn. För att på ett korrekt sätt använda sig av MKB som det beslutsunderlagsinstrument som det utvecklades till i den amerikanska rätten ställer Westerlund upp sex olika kriterier. I det fall där de sex kriterierna är uppfyllda kan en MKB anses vara ”genuin” och därmed upprättad på ett korrekt sätt med dess regelrätta innebörd. De sex kriterierna kan beskrivas som: beslutsunderlagskriteriet, alternativkriteriet, granskningskriteriet, miljöeffektkriteriet, ändamålskriteriet och

⁴ Basse Ellen Margrethe red. (1996): Westerlund Staffan, Genuine Environmental Impact Assessment (EIA) and a genuine concept.

viktningsskriteriet.⁵ Medborgarinflytandet i processen utgör inte enligt Westerlund något kriterium för sig själv utan kan sägas ingå som en del av granskningskriteriet. Man kan se det för processen så väsentliga inslag med medborgarinflytande mer som en metod för att uppnå att MKB:n som beslutsunderlag skall vara korrekt och allsidig (objektiv).⁶

Utgångspunkten för uppsatsen är således att utifrån granskningskriteriet i Westerlunds modell om en ”genuin MKB” se om det medborgerliga inflytandet i form av allmänhetens deltagande i MKB-processen har ett verkligt genomslag i den svenska rätten. Det vill säga om MKB:n som beslutsunderlag blir mer allsidig och objektiv genom att det förekommer ett reellt samråd med enskilda berörda och med en berörd allmänhet.

1.4 Metod

Det är undersökningens inriktning som sätter ramen för behovet av och förutsättningarna för användningen av empiriskt material inom rättsvetenskapen. För att studera ett faktiskt förhållande eller en samhällsföreteelse är det normalt angeläget, och i vissa fall nödvändigt, att låta analysen av gällande rättsregler kompletteras med material av mer empiriskt slag.⁷ Jag har därför valt att tillföra uppsatsen en undersökning av hur samrådsförfarandet rent faktiskt kan se ut. Detta ger en ökad förståelse för, och bakgrundsinformation till, reglerna om samråd samt bidrar till en analys av eventuella effekter som den nyligen ändrade lagstiftningen på området kan tänkas medföra.

Första delen av uppsatsen syftar till att ge en bild av hur MKB som rättsligt instrument historiskt sett har kommit att utvecklas i den internationella och den nationella rätten samt hur reglerna om MKB tar sig uttryck. Särskilt fokus läggs på MKB-processens förfaranderegler och samrådets plats däri. För den första delen av uppsatsen har en traditionell rättsvetenskaplig metod kommit att användas. Det innebär att gällande och tidigare gällande rätt har studerats utifrån förarbeten, doktrin och praxis.

Den andra delen av uppsatsen utgörs av en empirisk undersökning som syftar till att studera hur samråden har gått till i miljöprövningen av tre skånska vindkraftsprojekt. Vindkraftsprojekt har i svenskt avseende kommit att bli projekt i vilka allmänheten gärna engagerar sig. Det är därför särskilt intressant att se hur samråden i denna typ av projekt tar sig i verkligheten. Genom att besöka samrådsmöten och ta del av de samrådshandlingar som upprättats i de olika projekten har jag som författare försökt att få en bild av hur samrådsförfarandet och allmänhetens deltagande i MKB-processen kan se ut i verkligheten. Undersökningen är att betrakta som tre fallstudier där

⁵ jmf. Westerlund, Staffan (2003) s.303 ff, jmf. Hörnberg Lindgren, Christina (2005).

⁶ Westerlund (1999) s.18.

⁷ Claes Sandgren, JT nr 3 1995/96 Om empiri och rättsvetenskap s.734f.

jag passivt har deltagit och iakttagit hur samråden har gått till från inledande samråd till upprättandet av en samrådsredogörelse. Efter samrådsmötena och det skriftliga samrådsförfarandet har jag studerat vad som har sagts under mötets gång och vad som har framkommit av inkomna inlagor samt hur allmänhetens synpunkter har kommit att beaktas i MKB-processen. Rent metodologiskt skulle detta tillvägagångssätt kunna beskrivas som en slags deltagandeobservation. Vid observationstillfällena har jag tillkännagivit inför gruppen vem jag är och vad jag vill åstadkomma och således syftet med min närvaro. Vid mötena har jag även suttit med och fört anteckningar, om än objektiva sådana, åt projektören.

Vad som i en studie av mer omfattande format skulle kunna vara den kanske främsta och för studien mest nödvändiga avgränsningen, nämligen det urval av MKB:ar som har studerats för uppsatsens empiriska del, vill jag påpeka att mitt urval för uppsatsen främst har kommit att präglas av tidsramen för uppsatsen. En viss avgränsning går däremot att urskönja i det att de studerade samråden har hållits i projekt som rör etableringen av vindkraftsanläggningar i Skåne. Urvalet av projekt har tillkommit genom att jag vid sidan av mina studier har kommit att bli yrkesmässigt inblandad i de förhandenvarande projekten. Jag förutsätter därför att läsaren tar in informationen med vetskap om detta även om min strävan naturligtvis är att förhålla mig objektiv till studieobjekten

1.5 Material

Ett otaligt antal rättskällor innehåller regler om MKB varför området delvis kan vara svårt att överblicka. För uppsatsen har de vanligen förekommande lagarna och förordningarna, direktiven och konventionerna som påverkar den svenska rättstillämpningen kommit att utgöra grunden för uppsatsens inledande del. Således har främst traditionellt rättsvetenskapligt material i form av rättskällor, förarbeten och doktrin studerats för att se hur syftet med och reglerna kring MKB, med särskild fokus på allmänhetens deltagande i processen, tar sig uttryck såväl internationellt som i svensk rätt. I övrigt har den litteratur som har funnits på området i form av framförallt myndighetskrifter kommit att användas.

I uppsatsens andra del studerar jag hur samrådsförfarandet kan se ut i praktiken. I detta mer empiriska avsnitt av uppsatsen har olika ärenden, och det material som funnits tillgängligt i dessa projekt, undersökts för att ge en bild av samrådsförfarandet.

Vad det gäller tillgången till material så är den generellt sett bristfällig på den svenska miljörettens område, så även vad det gäller MKB. Litteraturen som finns att tillgå är ofta väldigt grundläggande och allmänt hållen vilket naturligtvis är ett problem, eller åtminstone en begränsning. Med detta i åtanke är det särskilt lämpligt att koppla ämnet till en mer praktisk undersökning om samrådsprocessens faktiska tillämpning för att på så sätt sätta perspektiv på problemet. Det är svårt att läsa sig till den praktiska

tillämpningen av ett förfarande varför en mer kvalitativ undersökning är på sin plats i föreliggande fall.

1.6 Avgränsningar

Vad som är viktigt att ha i åtanke när MKB studeras är att skilja på de två olika delarna som omfattas av begreppet, nämligen MKB som process och MKB som dokument. I uppsatsen läggs särskilt fokus på processen. I den fortsatta framställningen avser jag således att främst ägna mig åt de formella regler som styr hur MKB-processen tar sig uttryck samt hur dessa regler fungerar i praktiken. I uppsatsen ges därmed inte något utrymme åt de materiella kravregler om när en MKB skall upprättas (s k screening) eller vad en MKB skall innehålla och hur den skall utformas (s k scooping). En annan viktig avgränsning är att uppsatsen kommer att behandla den typ av MKB som utförs i samband med planerandet och tillståndsprövningen av enskilda verksamheter och åtgärder, ”projekt-MKB”. En såkallad ”strategisk MKB” används i samband med övergripande beslut av mer politisk karaktär, som t.ex. för ett politiskt beslut om infrastruktur i en region.⁸ Inte heller kommer MKB för täkter och vattenverksamhet att ägnas något utrymme i den fortsatta framställningen.

Under olika stadier i MKB-processen kan frågor om rätten till allmänhetens deltagande komma att aktualiseras. Det kan röra sig om rätten att ta del av information om en planerad verksamhet samt rätten att delta i samråd, eller rätten att kunna klaga på ett beslut. För uppsatsen är det deltagandet i planeringsstadiet som studeras och samrådsförfarandet i MKB-processen som ägnas särskilt utrymme. Avgränsningen innebär att diskussioner om sakägarbegreppet inom den svenska miljörätten eller något svar på frågan om vem som har rätt att klaga på ett miljörättsligt beslut, klagorätten, och rätten till domstolsprövning lämnas åt sidan. Istället läggs fokus på det demokratiska inslaget i MKB-processen med allmänhetens deltagande i den del av processen som innebär det händelseförlopp som föregår ett tillståndsbeslut för miljöfarlig verksamhet. En annan avsikt är att begränsa uppsatsen till att behandla samrådsprocessen med enskilda berörda och den berörda allmänheten. Ingen mer omfattande beskrivning ges därmed av hur samråd med länsstyrelsen eller andra myndigheter och organisationer samt företag som kan komma att delta i MKB-processens samrådsförfarande tar sig uttryck.

Vad som skulle ha tillfört uppsatsen en hel del i den empiriska delen är om tillståndsprocesserna hade kunnat följas upp för att ge en bild av samrådets verkliga inverkan på planeringen. Denna avgränsning har varit nödvändig att göra på grund av tidsramen för uppsatsen. Planeringen och prövningen av miljöfarlig verksamhet har en tendens att dra ut på tiden

⁸ Michanek Zetterberg s.59f.

1.7 Disposition

Uppsatsen är disponerad så att jag inledningsvis vill ge läsaren en bakgrund till hur lagstiftningen på området för miljökonsekvensbeskrivningar har utvecklats i svensk, utländsk och internationell rätt historiskt sett. I denna del finns det ett visst behov av en komparativ analys eftersom framväxten av MKB i svensk rätt och internationellt till viss del grundar sig på den amerikanska, och historiskt sett tidigare, versionen av vad som kom att bli MKB i Sverige, nämligen EIS och EIA. Vidare ges en mer noggrann översikt över vilka tillämpliga lagar och regler samt direktiv och konventioner som är relevanta för arbetet med upprättandet av en MKB i den svenska och internationella rätten.

I efterföljande avsnitt läggs särskilt fokus på MKB-processen och allmänhetens deltagande i form av samrådets plats i processen. Här undersöks de regler inom svensk rätt, EG-rätt och internationell rätt som har tillkommit för att särskilt främja allmänhetens deltagande i MKB-processen. I denna del utreds även hur de svenska reglerna om samrådsförfarandet ter sig och hur de nyligen har kommit att ändras. Den nya lagstiftningen på området ställs mot den tidigare lagstiftningen för en jämförelse vilket kommer att få sin relevans i och med uppsatsens empiriska del där bägge förfarandena studeras.

Den andra delen av uppsatsen utgör ett mer empiriskt inslag som syftar till att ge en bild av och en förståelse för hur allmänhetens deltagande vid förfarandet med upprättandet av en MKB går till i den praktiska tillämpningen. Utifrån de tre deltagandeobservationer jag har företagit mig strävar jag efter att utreda om det kan anses förekomma ett reellt samråd enligt syftet med vad Westerlund kallar för ”granskningskriteriet”, nämligen att tillföra objektivitet till utredningen och möjliggöra bättre insyn i beslutsfattandet.

Avslutningsvis följer mina egna reflektioner över själva samråden och hur jag anser att de har fungerat mot bakgrund av den för tidpunkten gällande rätten, samt med koppling till uppsatsens inledande del och därmed syftet med MKB-processen.

2 MKB

2.1 MKB som begrepp

I Sverige används olika termer för den företeelse som i uppsatsen konsekvent benämns som miljökonsekvensbeskrivning, förkortat MKB. Däribland används benämningar såsom miljökonsekvensbedömning, miljöeffektbeskrivning, miljökonsekvensanalys m.m. I internationella sammanhang är den vedertagna termen för samma företeelse Environmental Impact Assessment, EIA.⁹ Även i MKB:ns ursprungsland USA använder man sig av EIA som den term som beskriver MKB-förfarandet. I förfarandets andra fas pratar man däremot om Environmental Impact Statement, EIS, vilket kan förklaras som en benämning på själva MKB-dokumentet.¹⁰ I flera länder har man använt beteckningen MKB, eller motsvarande, för att rättfärdiga redan existerande miljökrav i lagstiftningen. Detta gör att väldigt mycket har kommit att kallas för MKB.¹¹

2.2 Något om utvecklingen av MKB

Den historiska bakgrunden till vad som i svensk rätt har kommit att kallas för MKB har sitt ursprung i USA. 1970 infördes det i NEPA¹² krav på såkallade ”Environmental Impact Statement” i § 102.¹³ NEPA var en av de första omfattande miljörettsliga lagarna i världen och erfarenheterna från USA har kommit att påverka hur bl.a. MKB har införts och upptagits i andra länder.¹⁴ Med den nya lagstiftningen kom det att ställas krav på att en speciell procedur med upprättandet av ett dokument, en EIS, skulle ligga till grund för varje beslut som kunde tänkas ha en påverkan på miljön. Syftet med proceduren och dokumentet var att en verksamhets verkningar på miljön skulle identifieras innan ett beslut kunde fattas av tillståndsmyndigheten. Vidare innebar kravet på en EIS i den amerikanska lagstiftningen en för allmänheten förbättrad insyn i och påverkan på det dokument som skulle tas fram.¹⁵

Sedan införandet av EIS har en omfattande praxis på området växt fram genom att myndigheter och domstolar har försökt att tolka NEPA:s krav på EIS. Tolkningen har skett på ett sådant sätt att stora krav har kommit att ställas med noggranna utredningar av miljökonsekvenserna innan något

⁹ Westerlund (2003) s.300.

¹⁰ Hörnberg Lindgren (2005) s.158ff.

¹¹ Westerlund (2003) s.302.

¹² National Environment Policy Act

¹³ Michanek, Zetterberg s.180.

¹⁴ Westerlund (1999) s.8.

¹⁵ Westerlund (2003) s.300f.

beslut kan fattas.¹⁶ Anpassningar i NEPA har gjorts under åren som gått, och 1979 utfärdades nya riktlinjer för EIS som syftar till avsevärda rationaliseringar av EIS-proceduren. Däremot har samtliga grundprinciper som ursprungligen fanns i NEPA eller som därefter kommit fram i den fasta praxisen kommit att behållas. Efter ett antal uppmärksammade rättsfall rörande EIS och EIA i USA kom idén om miljökonsekvensbeskrivningar som sagt att sprida sig internationellt. Det är även till USA som man vänder sig för att studera utvecklingen på området och vilka metoder som kan användas för att förbättra beslutsunderlaget.¹⁷

Anledningen till att idén om EIS kom att sprida sig internationellt kan man finna i det allt mer uppenbara behovet av att komma till rätta med de växande miljöproblemen och den överhängande faran för att förlora oersättliga resurser. En annan anledning till att MKB som beslutsunderlag växte fram internationellt var att lagstiftaren ville finna ett instrument för en helhetsbedömning av projekt och andra åtgärder vilka annars skulle prövas enligt gamla regler och system.¹⁸ Åren som följde efter instiftandet av EIS i amerikansk lagstiftning innebar därmed en utveckling av liknande lagstiftning i flera andra länder, bland annat i Västeuropa och i det forna Sovjetunionen. De olika varianterna av den ursprungliga amerikanska formen av MKB kom i flera fall att ändras i utformning med olika krav på innehåll och på förfarandet.¹⁹

I Sverige väcktes diskussionerna om MKB i mitten av 70-talet. Den då sittande Miljöskyddsutredningen avvisade ett förslag om att införa MKB i svensk rätt och förordade i stället det rådande svenska planeringssystemet för verksamheter med miljöpåverkan. Däremot föreslog utredningen att Miljöskyddslagen skulle kompletteras med ett avsnitt där det skulle ställas krav på att en ansökan om tillstånd skulle innehålla en beskrivning av eventuella effekterna av den planerade verksamheten.²⁰ I slutet av 80-talet och i början av 90-talet hände det mycket på miljörättens område i Sverige. 1987 trädde PBL samt NRL ikraft och 1991 infördes krav på MKB i svensk rätt i NRL:s nya kapitel 5. Lagändringen föranleddes av propositionen En god livsmiljö.²¹ Samtidigt som NRL fick bestämmelser om MKB utökades det tidigare nämnda kravet i Miljöskyddslagen till att uttryckligen gälla ett krav på en MKB. Även andra lagar, så som t.ex. vattenlagen, kom att kompletteras med liknande regler.²² Kraven på MKB i den svenska rätten kunde inledningsvis delas upp i två kategorier – de som omfattas av NRL:s krav och de lagar som ställer upp egna krav på MKB.²³

¹⁶ Westerlund (1999) s.4f.

¹⁷ Westerlund (1999) s.9.

¹⁸ Carlman, Inga Miljörättslig tidskrift 1995:1 s.44. *Mycket kom bort när MKB skulle införas i Sverige.*

¹⁹ Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta s.180f.

²⁰ RRV 1996:29, *MKB i praktiken* s.23.

²¹ Prop. "En god livsmiljö" 1990/91:90.

²² Prop. 1997/98:45 s272.

²³ Carlman, Inga Miljörättslig tidskrift 1995:1 s.44. *Mycket kom bort när MKB skulle införas i Sverige.*

Införandet av MKB i svensk rätt innebar ett steg i den riktning som flera andra länder hade tagit redan femton år tidigare eller mer. I MKB-hänseende var Sverige därför mycket sent.²⁴ Införandet av kravet på MKB kom att innebära ett systemskifte. Genom lanseringen av MKB i svensk rätt kom det att ställas krav på att verksamhetsutövaren skulle tänka efter före.²⁵

2.3 MKB i den internationella rätten

Framförallt två konventioner har under FN:s försorg kommit att bli särskilt betydelsefulla som dokument när det gäller MKB i den internationella rätten. Esbo-konventionen är en regional miljöskyddskonvention för Europa, Canada och USA om samarbete för att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter. Esbo-konventionen handlar om att förbättra det internationella samarbetet vad det gäller miljökonsekvensbeskrivningar, och då särskilt beskrivningar av gränsöverskridande miljöeffekter av vissa verksamheter. Parterna ska arbeta för att förhindra, mildra och övervaka skadliga miljöeffekter i allmänhet och gränsöverskridande miljöeffekter i synnerhet. Så tidigt som möjligt ska man arbeta för att förhindra framtida skadliga miljöeffekter av en planerad verksamhet. Parterna ska också se till att allmänheten har tillgång till information och kan delta i beslutsprocessen för projekt som kan få gränsöverskridande miljöeffekter.²⁶ Konventionen har arbetats fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Esbo-konventionen undertecknades 1991 och trädde i kraft 1997. 2001 gjordes en ändring i konventionen gällande allmänhetens rätt till deltagande, en ändring som ännu inte har trätt i kraft. Även ett protokoll om strategiska miljöbedömningar har undertecknats 2003 men ännu inte trätt i kraft. Sverige har ratificerat konventionen men varken ändringen eller protokollet.²⁷

Århuskonventionen om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljörettens område är en annan konvention som bör omnämnas i sammanhanget. Konventionen som alltså i hög grad fokuserar på frågor om allmänhetens deltagande behandlas närmare nedan.

2.4 MKB i EG-rätten

Romfördraget från 1957 innehöll inga direkta hänvisningar till bestämmelser på miljörettens område när det antogs. Miljöskyddet har

²⁴ Carlman, Inga Miljörettslig tidskrift 1995:1 s.43. *Mycket kom bort när MKB skulle införas i Sverige.*

²⁵ Westerlund, Staffan (1992) s.14.

²⁶ <http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/lagar/konvent/grans/gransd/ok/espo.htm>.2005-05-21.

²⁷ <http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/lagar/konvent/grans/gransd/ok/espo.htm>.2005-05-21.

efterhand, framförallt sedan mitten av 70-talet och särskilt under 90-talet, kommit att växa fram och bli ett allt större område inom EG-rätten. Fördraget innehåller idag en rad viktiga miljörättsliga principer samt krav på miljöskydd i EG-rätten.²⁸ EG-rättens regler om miljökonsekvensbeskrivningar står framförallt att hitta i den sekundära rätten i det så kallade MKB-direktivet.²⁹ Direktivet är ett minimidirektiv vars regler har kommit att bli några av de viktigaste reglerna i gemenskapens miljölagstiftning.³⁰ I målet C-435/97 har EG-domstolen fastslagit att enskilda kan åberopa bestämmelserna i direktivet i nationell domstol.³¹ Det vill säga att direktivet har direkt effekt och kan åberopas av enskilda inför nationell domstol. Direktivet har föranlett en bred praxis på området.³²

Ett motiv till införandet av MKB-direktivet i EG-rätten var att skillnaderna mellan de olika medlemsländerna beträffande den lagstiftning som tillämpades vid bedömningen av miljöeffekterna av projekt kunde skapa ogynnsamma konkurrensvillkor och på så sätt påverka den inre marknadens funktion.³³ MKB-direktivet har sedan införandet haft en stor inverkan på EU:s medlemsstater vid utvecklandet av deras nationella regler om MKB. Överföringen av direktivet till unionens medlemsstater har däremot varit kantad med problem och brister i implementeringen och tillämpningen av direktivet påvisas i flertalet domar från EG-domstolen.³⁴

I MKB-direktivet finns det krav på att "Environmental Impact Assessments" (EIA) utförs vid planerade projekt som kan medföra "betydande miljöpåverkan".³⁵ Direktivets främsta syfte är att ställa krav på medlemsstaterna att bedöma miljökonsekvenserna av vissa typer av projekt och innehåller därför krav på förfarandet vid bedömningar och på innehållet i underlaget vid sådana bedömningar.³⁶ Stora ändringar har skett i direktivet 1997 och 2003.³⁷ Genom ändringsdirektivet 97/11/EG var en av förändringarna, som hade föranletts på grund av behovet av tydligare krav, att samrådsförfarandet kom att stärkas genom att krav infördes som stadgade att det i besluten skall tas större hänsyn till vad som framkommit under samråden samt att skälen för ett fattat beslut skall anges.³⁸

Även på andra ställen i EG-rätten finns det krav på utredning av miljökonsekvenser. Så till exempel i det så kallade SMB-direktivet om

²⁸ Michanek, Zetterberg (2004) s. 90.

²⁹ Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG.

³⁰ Hörnberg Lindgren, Christina (2005) s.174.

³¹ EG-domstolens dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mot Autonome Provinz Bozen m.fl., REG 1999, s.15613.

³² Hörnberg Lindgren, Christina (2005) s.173.

³³ Naturvårdsverket (2001): MKB under utveckling s.9.

³⁴ Michanek, Zetterberg (2004) s.181f.

³⁵ EGT L 175/40 (EIA-direktivet).

³⁶ SOU 2003:124 s.60.

³⁷ direktiv 85/337/EEG, ändrad lydelse enligt direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG.

³⁸ Hörnberg Lindgren, Christina (2005) s.176.

”strategiska EIA” som skall användas i samband med planer och program.³⁹ Direktivet har nyligen föranlett stora ändringar i reglerna om MKB i PBL.⁴⁰ Bl.a. måste strategiska EIA (MKB) upprättas i och med all slags fysisk planering enligt de nya bestämmelserna.⁴¹

2.5 MKB i svensk rätt

2.5.1 Miljöbalken

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i alla ansökningar om tillstånd enligt MB eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken med vissa undantag. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar gäller även ansökan om tillstånd till utbyggnad eller ändring av befintliga verksamheter.⁴²

Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag kom i och med Miljöbalkens ikraftträdande 1999 att överföras från NRL till den nya balkens 6 kap. I kapitlet anges bl.a. syftet med upprättandet av en MKB samt i vilka fall det ställs krav på en MKB och vad dokumentet skall innehålla. Även MKB-processen ges utrymme i kapitlet som bl.a. ställer upp förfaranderegler för det samråd som enligt svensk rätt skall hållas vid framtagandet av en MKB.⁴³ Bestämmelserna i 6 kap. reglerar den första delen i miljöprövningsprocessen fram till dess att en ansökan om tillstånd tillsammans med en MKB lämnas in till behörig beslutsmyndighet. Den andra delen av prövningsprocessen där avgörandet växer fram regleras genom bestämmelser i 16-25 kap. MB.⁴⁴

Syftet med att upprätta en MKB, som det uttalas i den svenska rätten, är att frågor om påverkan på miljön skall komma in på ett tidigt stadium och ingå i det beslutsunderlag som lägger grunden till ett tillståndsbeslut. På så sätt skall onödiga begränsningar och felaktiga beslut kunna undvikas i ett tidigt skede.⁴⁵ Syftet skall uppnås genom att man i ett samlat dokument identifierar och beskriver de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan ha på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö mm.⁴⁶ På så sätt skall verksamhetsutövaren skaffa sig en helhetsbild av vilka konsekvenser en viss verksamhet kan ha på miljön innan verksamheten företas eller anläggs. Tanken bakom systemet med MKB i den svenska rätten är att

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan, EGT L 197/30.

⁴⁰ SOU 2003:70 Miljöbedömningar avseende vissa planer och program, Prop. 2003/04:116 Miljöbedömningar av vissa planer och program.

⁴¹ Michanek, Zetterberg (2004) s.183.

⁴² Prop. 1997/98:45 del 2 s.692.

⁴³ Sedan den 1:a augusti 2005 har samrådsförfarandet i MKB-processen kommit att förändras i den svenska rätten. Den nya lagstiftningen innebär att man har gått ifrån ett förfarande med ett tidigt och ett utökad samråd till att endast omfatta ett samråd.

⁴⁴ SOU 2003:124 s.71.

⁴⁵ Prop. 1997/98:45 s.281.

⁴⁶ 6 kap. 3 § MB.

miljöeffekterna skall sättas i fokus och påverka planeringen och etableringen av miljöfarliga verksamheter. Genom upprättandet av en MKB skall beslutsunderlaget som lämnas till behörig myndighet inför beslut om verksamheten bli bättre och mer nyanserat. En MKB är således ett dokument särskilt avsett att utgöra beslutsunderlag och vars innehåll är grundat på en process där verksamhetsutövaren inhämtar, utvecklar, förmedlar och tillvaratar kunskap om hur verksamheten eller åtgärden inverkar på människors hälsa och miljön i den mening begreppet används i 1 kap. 1 § miljöbalken.⁴⁷

Kraven på MKB har i och med införandet av MB kommit att utökas och skärpas jämfört med den tidigare lagstiftningen på området. Reglerna har även kommit att bättre anpassas till EG-regler och internationella regler om MKB.⁴⁸ Dessa förändringar som MB har bidragit med innebär att regler om MKB-förfarandet och kraven på vad en MKB skall innehålla har kommit att preciseras jämfört med hur lagstiftningen såg ut innan den 1 januari 1999. I och med MB infördes det även lagstadgade regler om samrådsprocessen.⁴⁹ Regeringen anför i propositionen till MB att allmänhetens möjligheter att påverka processen genom den nya lagstiftningen skall förstärkas.⁵⁰

2.5.2 Övrig lagstiftning om MKB

Närmare föreskrifter och bestämmelser om MKB finns i förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. I förordningen ställs regler upp för hur och när en MKB skall upprättas. En annan förordning som bör omnämnas i sammanhanget är förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Förordningen gäller för sådan miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd som stadgas i 9 kap. MB.⁵¹ I bilagan till förordning (1998:899) anges om en verksamhet eller åtgärd kräver tillstånd eller anmälan enligt 9 kap. 6 § MB eller om det är regeringen som skall pröva tillåtligheten av verksamheten.⁵² Denna klassificering av verksamheter i A,B eller C verksamheter ger även avtryck i hur samrådsprocessen skall gå till och i vilken utsträckning samråd skall hållas vid upprättandet av en MKB.⁵³

I Plan- och bygglagen finns det krav på att en MKB skall upprättas i samband med upprättandet av en detaljplan, om detaljplanen medger en användning av mark eller av byggnader samt andra anläggningar som innebär en betydande miljöpåverkan.⁵⁴ MKB:n skall i dessa fall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad anläggnings, verksamhets eller åtgärds

⁴⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd 2001:9 om miljökonsekvensbeskrivningar (till 6 kap Miljöbalken samt förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar).

⁴⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s.272.

⁴⁹ Naturvårdsverket: MKB under utveckling s.5.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s.286f.

⁵¹ Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 1 §.

⁵² Förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 2 §.

⁵³ Se nedan i kapitlet om samrådsförfarandet.

⁵⁴ 5 kap. 18 § PBL.

inverkan på miljön, hälsan och hushållningen med mark, vatten och andra resurser.⁵⁵ Det finns inga särskilda förfaranderegler för hur en MKB skall upprättas i PBL. Detta eftersom avsikten är att arbetet med en MKB skall integreras i detaljplanearbetet varför reglerna om samråd och utställande i detaljplanearbetet tillämpas även för MKB-processen enligt PBL.⁵⁶ Däremot så betonas det i förarbetena till PBL att MKB för planer så långt som möjligt skall fylla samma funktion som en MKB enligt MB samt att den praxis som växer fram på området skall även komma att prägla tillämpningen av MKB enligt PBL.⁵⁷ Reglerna om upprättandet av MKB enligt PBL har nyligen kommit att ändras till följd av EG-direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.⁵⁸ Den nya lagen trädde ikraft den första augusti 2005 och innebär en tydligare koppling mellan PBL:s och MB:s regler om MKB. Detta genom att 5 kap. 18 § PBL om upprättandet av detaljplan i vissa utstakade fall där planen kan tänkas medföra betydande miljöpåverkan hänvisar till 6 kap. MB och de nya reglerna i 6 kap. 11-18 § § samt 6 kap. 22 § som införts där. Två andra lagar med krav på MKB som bör nämnas i sammanhanget är Väglagen och Järnvägslagen.⁵⁹

⁵⁵ SOU 2003:124 s.74.

⁵⁶ Boverket: MKB för detaljplan 2000. s.22.

⁵⁷ prop. 1997/98:90 s.167.

⁵⁸ direktiv (85/337/EEG).

⁵⁹ Väglagen (1971:948), Järnvägslagen (2004:519).

3 Allmänhetens deltagande i MKB-processen

3.1 Bakgrund

Allmänhetens insyn och beslutspåverkan genom samråd och deltagande är centrala moment i förfarandet med upprättandet av en MKB.⁶⁰ Ett syfte med MKB-processen är just att involvera medborgare i planeringsprocessen och i diskussioner kring planer och program samt projekt som kan tänkas ha en negativ effekt på miljön.⁶¹ Avsikten med samråd och deltagande i miljörätten är att förbättra kvaliteten på beslut som kan komma att ha en negativ påverkan på miljön. Allmänhetens medverkan i ett tidigt skede av arbetet med att färdigställa en miljökonsekvensbeskrivning påverkar med stor sannolikhet både effektiviteten och kvaliteten i beslutsprocessen. Det visar sig ofta att frågor som allmänheten bedömer som angelägna att belysa kommer att få betydelse vid tillståndsprövningen.⁶²

3.2 Utvecklingen internationellt

3.2.1 Allmänt

En viktig anledning till att det kom att ställas krav på allmänhetens deltagande i miljötillståndsprövningen är först och främst att det var allmänheten själv som initierade kraven på EIA i USA i slutet av 60-talet. Det var senare även allmänheten som kom att ifrågasätta tillämpningen av reglerna om EIS och således tvingade fram förändringar av lagstiftningen. I huvudsak är det därmed allmänhetens engagemang som ligger till grund för verksamhetsutövarens krav på att tänka efter före och på att engagera allmänheten i processen.⁶³

På senare tid har det internationellt vuxit fram uttalade krav på att allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljörettens område skall förbättras. För att förstå utvecklingen av och avsikten med bestämmelser om medborgerligt inflytande i beslutsprocesser på miljörettens område bör man studera företeelsen i en kontext tillsammans med Rio-deklarationen, Agenda

⁶⁰ Michanek och Zetterberg s.189.

⁶¹ Sonneryd s.43.

⁶² Prop. 1997/98:45 del 1, s.286.

⁶³ Roberts, James A (1991) *MKB vad är det? Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som process och produkt – en diskussion om grundläggande begrepp med utgångspunkt i EIR i Kalifornien och MKB i Sverige*. Boverket. s.52ff.

21, Europa kommissionens femte handlingsprogram, Esbo-konventionen och Århuskonventionen samt tankar om en hållbar utveckling generellt.⁶⁴

3.2.2 Riodeklarationen och Agenda 21

I takt med att insikten om de globala miljöproblemen väcktes i slutet av 60-talet kom behovet av att diskutera de försämrade villkoren för miljön att växa sig allt större. 1972 hölls i FN:s regi en första miljökonferens i Stockholm. Ämnet för konferensen var de ökande miljöproblemen i världen. Efter Stockholmskonferensen 1972 har 2 konferenser till under FN:s regi hållits, den i Rio 1992 samt Johannesburg 2002. Efter den globala miljökonferensen i Rio 1992 antogs den så kallade Riodeklarationen samt ett program för hållbar utveckling - Agenda 21. På miljörettens område har dessa dokument tillsammans med Bruntlanskommissionens rapport från 1987 "Our common future" haft en betydande påverkan och fått ligga till grund för en rad efterföljande dokument och lagar, inte minst inom den svenska rätten.

Vad det gäller allmänhetens rätt till deltagande i beslutsprocesser på miljörettens område är det främst princip 10 i Riodeklarationen man bör se till. Principen slår fast att arbetet med miljöfrågor gynnas av allmänhetens deltagande och att allmänheten ska ges tillgång till information i miljöfrågor. Dessutom skall staterna enligt principen se till att det finns tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.⁶⁵ Även Agenda 21 har betydelse för de regler som har vuxit fram gällande allmänhetens rätt till deltagande. Agenda 21 är ett handlingsprogram som ger mål och riktlinjer för hur en hållbar utveckling skall uppnås genom utrotandet av fattigdom och undanröjandet av hoten mot miljön. Riktlinjerna har formen av rekommendationer och är således inte juridiskt bindande men handlingsprogrammet är starkt politiskt och moraliskt förpliktande för de stater som genom sitt deltagande i Rio står bakom Agenda 21.⁶⁶

3.2.3 Århuskonventionen

Arbetet med Århuskonventionen började redan 1995 under en miljöministerkonferens i Sofia där man enades om riktlinjer för ett ökat inflytande från allmänheten i frågor som rör miljön. Som grund för diskussionen låg såväl Stockholmsdeklarationen från 1972 samt Riodeklarationen från 1992.⁶⁷ Århuskonventionen⁶⁸ är resultatet av de två

⁶⁴ Wood, Christopher (2003) *Environmental Impact Assessment. A comparative review. Second edition*. Prentice Hall Malaysia s.275.

⁶⁵ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/86/84/42a35d54.pdf> 2005-11-16.

⁶⁶ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/86/84/6de2900f.pdf> 2005-09-15.

⁶⁷ Ds 2004:29 s.23.

⁶⁸ FN/ECE:s (Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa) konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor.

års förhandlingar mellan fler än trettio länder samt internationella och regionala miljöorganisationer som följde efter mötet i Sofia. Konventionen öppnades för undertecknande den 25 juni 1998 i Århus i Danmark och trädde i kraft den 30 oktober 2001 sedan det nödvändiga antalet stater (16) ratificerat konventionen. Parterna i konventionen åtar sig att tillämpa konventionens bestämmelser och införa nödvändiga lagar och andra författningar och vidta andra nödvändiga åtgärder för att skydda miljön.⁶⁹

Århuskonventionen kopplar ihop frågor om mänskliga rättigheter med miljöfrågor. Konventionen skiljer sig därmed från andra internationella miljöavtal i det att den ålägger parterna skyldigheter i förhållande till allmänheten. Andra avtal innehåller vanligtvis skyldigheter som gäller förhållandet mellan olika parter. Rättigheterna, så som de framträder i konventionen, är nya som rättigheter betraktat men uttrycks även i flertalet redan existerande dokument. Vad som gör Århuskonventionen unik är att den tydligt slår fast hur dessa stadgade rättigheter kan ha betydelse för allmänhetens möjligheter att påverka sin miljö.⁷⁰ Syftet med konventionen är att bidra till att alla nu levande personer och kommande generationer ges en skyddad rätt att leva i en miljö som är tillfredsställande i förhållande till hans eller hennes hälsa och välfärd. Detta skall ske genom att tillförsäkra allmänheten rättigheter i främst tre avseenden, rätten att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter, rätten att vara delaktig i beslutsprocesser som har inverkan på miljön samt rätten att få beslut av myndigheter i miljöfrågor överprövade av domstol. Konventionen kan följaktligen sägas bestå av tre pelare vilket även framgår av konventionens artikel 1 som beskriver konventionens övergripande syfte.⁷¹

Konventionen inleds med en genomgång av grundläggande principer som slagits fast i tidigare traktater och bygger på en insikt om att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att arbetet med en hållbar utveckling kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare.⁷² Allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om tillstånd för verksamheter framgår av konventionens artikel 6 som även innehåller bestämmelser om vid vilka tillståndsbeslutsprocesser allmänheten skall få delta samt bestämmelser för hur detta deltagande skall gå till. En berörd allmänhet skall enligt konventionen ha rätt att delta i beslut rörande tillståndsprovning av de verksamheter som ställs upp i konventionens bilaga 1 där en rad större verksamheter räknas upp.⁷³ Enligt Århuskonventionen skall den berörda allmänheten också ha rätt att i enlighet med nationell lagstiftning delta vid tillståndsprocesser som inte tas upp i bilaga 1 men som kan ha en betydande miljöpåverkan. Konventionens bestämmelser skall

⁶⁹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l28056.htm>. 2005-09-16.

⁷⁰ Ds 2004:29 Århuskonventionen s.21.

⁷¹ Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor : Århuskonventionen Art. 1.

⁷² Ds 2004:29 Århuskonventionen s.4.

⁷³ De i bilagan uppräddade verksamheterna överensstämmer i princip med de verksamheter som tas upp i bilagorna till EG:s MKB och IPPC-direktiv.

även vara tillämpliga vid prövningen av sådan verksamhet där allmänhetens deltagande redan är föreskrivet i den nationella rätten. Århuskonventionen ställer inte upp några krav på att det skall finnas någon tillståndsprocess för de berörda verksamheterna utan ställer istället krav på att det skall finnas regler om allmänhetens deltagande i det fall att det finns en tillståndsprocess i den nationella lagstiftningen för de uppställda verksamheterna.⁷⁴

Den enligt konventionen berörda allmänheten skall inte bara informeras och ha tillgång till information utan även ges möjlighet att aktivt delta i beslutsprocessen. Processen skall enligt konventionen påbörjas i så god tid att alla alternativ är öppna, detta så att allmänheten kan utöva ett verkligt inflytande. Den berörda allmänheten skall under dessa förutsättningar ges tillfälle att yttra sig och skriftligt eller vid ett offentligt möte el. dyl. lämna synpunkter, upplysningar, analyser eller åsikter i ett tidigt skede när alla alternativ står öppna. Närmare bestämmelser om hur samrådet med den berörda allmänheten skall gå till får fastställas av medlemsstaterna. Detta framgår även av EG-direktivet om allmänhetens deltagande.⁷⁵ Hela förfarandet skall enligt såväl konventionen som direktivet innebära att rimliga tidsramar ges för de olika etapperna i processen så att den berörda allmänheten ges möjlighet att förbereda sig och delta på ett effektivt sätt. Parterna till konventionen åtar sig att garantera att synpunkterna beaktas i beslutsprocessen.⁷⁶

3.3 Allmänhetens deltagande i EG-rätten

3.3.1 Bakgrund

Flera EG-rättsakter på miljöområdet innehöll vid ratificeringen av Århuskonventionen redan bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser. Viktigast att nämna i sammanhanget är MKB-direktivet.⁷⁷ Ändringar i MKB-direktivet avseende allmänhetens deltagande har huvudsakligen utformats för att harmonisera direktivet med Esbokonventionen och Århuskonventionen.

Arbetet med att implementera MKB-direktivet i EU:s medlemsstater har kommit att kantas av problem och det har inte förekommit någon direkt enhetlig tillämpning av direktivets regler vilket framgår av en rapport från kommissionen.⁷⁸ Inom hela EU har allmänheten i olika utsträckning haft

⁷⁴ Prop. 2004/05:65 s.56f.

⁷⁵ Se nedan.

⁷⁶ Ds 2004:29 s.75.

⁷⁷ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

⁷⁸ Jmfr. Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga

möjligheten att lämna synpunkter på de projekt som miljöprövas. Omfattningen av allmänhetens deltagande har däremot varierat avsevärt. Bland annat så har uttrycket ”den berörda allmänheten” stått medlemsländerna fritt att tolka och har därmed varierat mycket i betydelse. En annan anledning till att allmänhetens deltagande varierar stort inom unionen är att MKB-direktivet omfattar så många olika projekttyper och olika tillståndprocesser samt att olika projekt väcker olika grader av intresse. Således är det inte förvånande att det inte har funnits någon gemensam praxis inom EU för allmänhetens deltagande. Införlivandet av Århuskonventionen i miljölagstiftningen kan däremot komma att innebära en möjlighet att öka allmänhetens deltagande i MKB-processen.⁷⁹

Enligt MKB-direktivet stadgas det att medlemsstaterna skall se till att allmänheten ges tillfälle att yttra sig över de uppgifter som inlämnats i enlighet med artikel 5 i MKB-direktivet. Dvs. ”en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning” och, i enlighet med ändringar som gjordes av direktivet 1997, ”en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna”. Enligt artikel 6 i MKB-direktivet skall medlemsstaterna säkerställa att alla ansökningar om tillstånd och de uppgifter som inlämnats i enlighet med artikel 5 inom ”rimlig tid” skall göras tillgängliga för allmänheten så att de berörda får tillfälle att yttra sig innan projektet godkänns.

3.3.2 Århuskonventionen i EG-rätten

Århuskonventionen har undertecknats av samtliga av EU:s medlemsstater samt av den Europeiska gemenskapen. Medlemsstaterna har i sin tur uttalat en avsikt att så snart som möjligt ratificera konventionen. Genom att godkänna Århuskonventionen vill EU göra allmänheten mer medveten om och delaktig i miljöfrågor samt förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen.⁸⁰ I syfte att genomföra Århuskonventionens bestämmelser i EG-rätten har förhandlingar om nya EG-rättsakter kommit att föras. Bland annat så har två nya direktiv antagits.⁸¹ Det ena direktivet handlar om rätten att ta del av miljöinformation.⁸² Det andra av de två direktiven, vilket är av störst relevans för uppsatsen, behandlar åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program

och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG) Hur har direktivet tillämpats i medlemsstaterna?

http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_sv.pdf

⁷⁹ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG) Hur har direktivet tillämpats i medlemsstaterna? http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_sv.pdf, s.5

⁸⁰ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l28056.htm>, 2005-09-16.

⁸¹ Prop. 2004/05:65 s.19.

⁸² direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EGT L 41 14.2.2003 s.26, Celex 32003L0004).

avseende miljön. Direktivet har kommit att innebära ändringar i såväl MKB som IPPC-direktivet avseende bestämmelserna om allmänhetens deltagande.⁸³ Målet med direktivet, som skulle vara genomfört i svensk rätt det 25 juni, 2005, är att utvidga och säkerställa allmänhetens rätt till deltagande i vissa beslutsprocesser på miljöområdet.⁸⁴ Direktivet består i huvudsak av tre delar varav den första ger allmänheten rätt att delta vid utarbetandet av planer och program med miljöanknytning. De båda andra delarna i direktivet avser ändringar och tillägg i MKB-direktivet och IPPC-direktivet.⁸⁵ Ändringarna som gjorts i de två direktiven har varit relativt omfattande vilket innebär att framställningen nedan redogör för de ändringar som är av störst relevans för uppsatsen. Den främsta och kanske viktigaste ändringen i direktiven är gemensam och innebär att det i direktiven har införts definitioner gällande begreppen ”allmänheten” och ”den berörda allmänheten” för att överensstämja med Århuskonventionens definitioner. Varken ”allmänheten” eller ”den berörda allmänheten” har tidigare definierats i MKB-direktivet utan det har stått medlemsstaterna fritt att bestämma hur begreppen skall preciseras, var informationen skall finnas tillgänglig, hur allmänheten skall informeras och rådfrågas och tidsgränserna för de olika stegen i förfarandet. I MKB-direktivets artikel 9 anges endast hur allmänheten skall informeras om beviljande eller avslag av projekt.⁸⁶ Århuskonventionens definition av allmänheten är: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa. Definitionen av ”den berörda allmänheten” är i princip den samma i de bägge direktiven och förklaras som: den del av allmänheten som berörs eller som kan bli berörd, eller som har ett intresse av beslutsförfaranden om utfärdande eller uppdatering av tillstånd eller tillståndsvillkor, varvid icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller kraven i nationell lagstiftning skall anses ha ett intresse.⁸⁷

Av ändringarna i MKB-direktivet följer även att den berörda allmänheten på ett tidigt stadium skall ges möjlighet att på ett effektivt sätt delta i tillståndsförfarandet. Allmänheten skall genom offentliggörande eller på annat sätt informeras i ett antal avseenden. Vidare skall medlemsstaterna se till att allmänheten har rätt att yttra sig till behöriga myndigheter innan beslut om tillstånd fattas, rimliga tidsramar skall föreskrivas för detta. Medlemsstaterna skall sedan fastställa närmare bestämmelser för hur allmänhetens deltagande i form av samråd skall ske i respektive land. I och

⁸³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 25 juni 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och till rättslig prövning, av direktiv 85/337/EG och direktiv 96/61/EG.

⁸⁴ Ds 2004:29 s.30.

⁸⁵ Prop. 2004/05:65 s.55f.

⁸⁶ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG) Hur har direktivet tillämpats i medlemsstaterna? http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_sv.pdf. s.80f.

⁸⁷ Prop. 2004/05:65 s.28ff, se Århuskonventionen Art 2 pt. 4 och 5.

med dessa nya krav i MKB-direktivet överensstämmer direktivet i princip med Århuskonventionen.⁸⁸ I MKB och IPPC-direktivet har även ändringar införts gällande omprövningar av tillstånd. Detta för att leva upp till Århuskonventionens artikel 6.10 som stadgar att reglerna om allmänhetens deltagande skall, när det är lämpligt, tillämpas även vid omprövning och uppdatering av villkor för de i konventionen angivna verksamheterna. Direktivet har kommit att ställa högre krav än konventionen. Kravet på deltagande är i direktivet inte begränsat till när det är lämpligt utan det skall ske vid ”meddelande av tillstånd för en väsentlig förändring av verksamheten” och vid ”uppdatering av ett tillstånd för en anläggning eller av villkoren för en anläggnings tillstånd”.⁸⁹

3.4 Allmänhetens deltagande i svensk rätt

3.4.1 Samrådsförfarandet

3.4.1.1 Historisk tillbakablick

Ett mer konkret exempel på allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljörettens område ställs upp genom de i svensk rätt lagstadgade kraven på samråd. Vid upprättandet av en MKB fordras att verksamhetsutövaren håller samråd med Länsstyrelsen och enskilda berörda, samt i det fall att det rör sig om betydande miljöpåverkan, med övriga berörda myndigheter och organisationer samt med en berörd allmänhet.

I svensk miljö rätt infördes 1981 i Miljöskyddslagens 12 a § en bestämmelse om att den som avser att utöva en miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd skall, innan ansökan görs i skälig omfattning och på lämpligt sätt, samråda med de statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha intresse i saken. Bestämmelsen innebar en skyldighet för verksamhetsutövaren att både lämna information till myndigheter och allmänhet om den planerade verksamheten samt att bereda dessa tillfälle att framföra synpunkter på verksamhetens lokalisering och bedrivande. Syftet var därmed att ge myndigheter, sakägare och allmänhet möjligheter till ett ökat inflytande vid prövningen av miljöfarliga verksamheter.⁹⁰ I en rapport från Riksrevisionsverket 1996 ställer sig myndigheten kritisk till att allmänheten och intresseorganisationer ofta engageras på ett för sent stadium i MKB-processen. I rapporten föreslås att tydligare riktlinjer bör utarbetas för hur MKB-processen skall utföras samt vad MKB-dokumentet bör innehålla.⁹¹

⁸⁸ Prop. 2004/05:65 s.8.

⁸⁹ Prop. 2004/05:65 s.60.

⁹⁰ Prop. 1980/81:92 s.65f.

⁹¹ RRV 1996:29.

Införandet av MB i den svenska rätten innebar en klar förbättring i dessa avseenden. Med MB skulle allmänhetens möjligheter att påverka processen stärkas.⁹² Krav på deltagande, och därmed inslag av allmänhetens möjlighet till påverkan i MKB-processen, kom i och med MB att ställas upp i 6 kap. MB om miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag samt i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

Trots att MB kom att innebära förbättringar och ett förtydligande för hur MKB-processen skall gå till visar erfarenheter för svenskt vidkommande att myndigheter och den berörda allmänheten fortfarande ofta kommer in på ett för sent stadium i MKB-processen för att de på ett effektivt sätt skall kunna delta och påverka arbetet med att bedöma miljökonsekvenserna för en verksamhet. Enligt en av Naturvårdsverket genomförd undersökning tycker de länsstyrelser som har tillfrågats att samråden ofta hålls för sent för att allmänheten rent faktiskt skall kunna påverka projektet och MKB:n. Dessutom är uppfattningen den att ärendehandläggningen är onödigt lång i relation till vad man många gånger lyckas uppnå genom samråden. Allmänheten är enligt undersökningen ofta dåligt engagerad vilket betyder att samma resultat hade kunnat uppnås utan ett samrådsförfarande eftersom inga direkta synpunkter framkommer genom dessa. Enligt de konsulter och verksamhetsutövare som tillfrågats är samråden däremot viktiga, framförallt gäller detta samråden med länsstyrelsen. Vad det gäller samråden med den berörda allmänheten går åsikterna isär. Naturvårdsverket drar utifrån sin utredning slutsatsen att mycket tid går åt till samråden men att dessa inte alltid leder till ett bättre beslutsunderlag eller ett effektivare MKB-arbete. Samråden är således inte någon garanti för att alla konflikter löses.⁹³

Även en nordisk undersökning som har utförts visar på att det genomgående finns ett litet intresse från allmänheten att delta i samrådsprocessen. Det har av undersökningen även visat sig vara svårt att nå en öppen och fungerande dialog mellan de olika parterna.⁹⁴ Hur aktiv allmänheten är under samråden verkar bero på vad tillståndsärendet handlar om. Vanligen skapar vägar, täkter, vindkraft och vissa lantbruksärenden större engagemang hos allmänheten än vad stora industriverksamheter gör trots att dessa i många fall har en större negativ miljöpåverkan.⁹⁵ Eftersom allmänheten av olika anledningar verkar vara dåligt engagerad är deras inflytande på processen mer eller mindre marginellt. I de ärenden där allmänheten verkligen har kommit att delta aktivt har det däremot funnits en möjlighet att kunnat påverka. Till följd av detta menar sig Naturvårdsverket se ett behov av att utveckla former för bredare samråd som kan underlätta allmänhetens deltagande.⁹⁶

⁹² Prop. 1997/98:45 del 1, s.281.

⁹³ Naturvårdsverket (2001): MKB under utveckling s 20ff.

⁹⁴ Grandell, N Allmänhetens deltagande i MKB-processen i de nordiska länderna.

⁹⁵ Naturvårdsverket (2001): MKB under utveckling s.42.

⁹⁶ Naturvårdsverket (2001): MKB under utveckling s.37f.

3.4.1.2 En effektivare miljöprövning

Under författandet av examensarbetet, närmare bestämt från den 1 augusti 2005, har berörda lagrum i MB gällande samrådsförfarandet vid upprättandet av MKB kommit att ändras. Ny lagstiftning har vuxit fram till följd av den översyn av MB och det lagstiftningsarbetet mot en effektivare miljöprövning som har pågått under Miljöbalkskommitténs försorg.⁹⁷ En av anledningarna bakom att reglerna gällande samrådsförfarandet har kommit att ändras är att det har vuxit fram ett behov av att effektivisera MKB-processen. En uppfattning har varit att samrådsprocessen har en tendens att ta mycket tid i anspråk samtidigt som den inte alltid anses leda till ett bättre resultat eller ett effektivare MKB-arbete, vilket är syftet bakom samråden. Samråden ses inte heller som någon garanti för att alla konflikter skall lösas.⁹⁸ Eftersom arbetet med uppsatsen påbörjades under våren 2005 när tidigare lagstiftning fortfarande var aktuell kommer framställningen nedan att vara upplagd så att förändringarna i lagstiftningen lyfts fram och analyseras.

3.4.1.3 Tidigare gällande rätt

Enligt tidigare gällande lagstiftning skulle verksamhetsutövaren inleda MKB-förfarandet genom ett så kallat ”tidigt samråd” enligt då gällande MB 6 kap. 4 §. Det framgår av förarbetena att det tidiga samrådet skulle hållas på ett mycket tidigt stadium innan tillståndsansökan med tillhörande MKB upprättas.⁹⁹ Parter som omfattades av det tidiga samrådet var Länsstyrelsen samt enskilda som kan tänkas bli ”särskilt berörda”. Med enskilda som kan anses vara särskilt berörda avses enligt förarbetena till MB framförallt närboende som kommer att påverkas av en etablering av en verksamhet i det enskilda fallet. I flera fall kommer dessa s k enskilda berörda även att kunna anses vara sakägare.¹⁰⁰ Den bredare allmänheten, miljöorganisationer och miljömyndigheter omfattades inte av den krets som bjöds in till det tidiga samrådet. Av 6 kap 4 § MB, så som det tidigare stadgades, framgår det vidare att de frågor som skulle diskuteras under det tidiga samrådet var lokaliseringen, omfattningen och utformningen av den aktuella verksamheten och dess förutsedda miljöpåverkan. Före själva samrådet skulle information till de inbjudna parterna angående dessa uppgifter lämnas ut.¹⁰¹ Det inledande förfarandet med ett tidigt samråd var således tidigare gemensamt för alla som avsåg att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt MB, medan de verksamheter som kan ha en betydande miljöpåverkan krävde ett utökat förfarande med utökat samråd. I det fall att Länsstyrelsen efter det tidiga samrådet kom fram till att det var fråga om en verksamhet som kunde innebära en ”betydande miljöpåverkan” skulle ett förfarande med utökat samråd och en så kallad miljökonsekvensbedömning genomföras.¹⁰² Det

⁹⁷ <http://www.sou.gov.se/miljobalken/index.htm>. 2005-10-13.

⁹⁸ Naturvårdsverket: MKB under utveckling s.22.

⁹⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s.57.

¹⁰⁰ Prop. 1997/98:45 s.282.

¹⁰¹ MB 6 kap. 4 § enligt tidigare gällande rätt före 2005-08-01.

¹⁰² 6 kap. 5 § MB enligt tidigare gällande rätt.

tidiga samrådets syfte var således bland annat att föranleda Länsstyrelsen att fatta beslut i frågan om betydande miljöpåverkan.¹⁰³ Länsstyrelsen skulle i varje enskilt fall göra en bedömning av huruvida en betydande miljöpåverkan förelåg. Innan beslut om betydande miljöpåverkan fattades skulle Länsstyrelsen inhämta yttrande från tillståndsmyndigheten, om denna inte var den samma. I de fall beslut togs om att verksamheten eller åtgärden inte var att betrakta som medförande en betydande miljöpåverkan skulle inga fler samråd än det tidiga samrådet hållas.

Vissa typer av verksamheter skall, då liksom nu, alltid anses medföra en ”betydande miljöpåverkan”. Dessa verksamheter framgår av bilaga 1 till MKB-förordningen.¹⁰⁴ I de fall då en verksamhet inte listas i bilagan skulle Länsstyrelsen enligt tidigare gällande rätt i samtliga fall ändå göra en bedömning av om verksamheten innebar en sådan betydande miljöpåverkan att ett förfarande med miljökonsekvensbedömning och ett utökad samråd var påkallat. Denna bedömning skulle göras efter de kriterier som ställs upp i förordningens bilaga 2.¹⁰⁵ Efter det att Länsstyrelsen fattat ett beslut om betydande miljöpåverkan skulle förfarandet med utökad samråd och miljökonsekvensbedömning enligt tidigare gällande rätt inledas.¹⁰⁶ Syftet med det utökade samrådet var att förstärka inflytandet för myndigheter och allmänheten och samtidigt bredda underlaget för MKB:n och tillståndsansökan. Verksamhetsutövaren skulle i det utökade samrådet samråda med en betydligt vidare krets av intressenter än vad som var fallet med det tidiga samrådet. De nya parter som kom att kallas till det utökade samrådet utgjordes bland annat av statliga myndigheter så som Naturvårdsveket och Boverket, berörda kommuner, en berörd allmänhet samt organisationer som kunde tänkas bli berörda av den aktuella verksamheten. Hur omfattande samrådskretsen borde vara i det enskilda fallet berodde på verksamhetens art och omfattning.¹⁰⁷

3.4.1.4 Gällande rätt

Regeringen beslutade vid ett sammanträde den 22 december 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté, Miljöbalkskommittén, med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer.¹⁰⁸ Miljöbalkskommittén fick i uppdrag att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen vilket resulterade i delbetänkandet ”En effektivare miljöprövning” som har kommit att föranleda vissa ändringar i reglerna om MKB och samrådsförfarandet. Med ändringarna strävar man efter att effektivisera miljöprövningen.¹⁰⁹

¹⁰³ 6 kap. 4 § 3 st. MB enligt tidigare gällande rätt före 2005-08-01.

¹⁰⁴ Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

¹⁰⁵ Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar bilaga 1 och 2.

¹⁰⁶ 6 kap. 5 § MB enligt tidigare gällande rätt.

¹⁰⁷ Michanek och Zetterberg (2004) s.190f.

¹⁰⁸ (dir. 1999:109).

¹⁰⁹ <http://www.regeringen.se/content/1/c4/15/15/cfce4fde.pdf>. 2005-10-13.

Reglerna om samrådsförfarandet samlas i gällande rätt under en bestämmelse. Begreppen tidigt och utökat samråd har därmed tagits bort. Den som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kräver tillstånd eller beslut om tillåtlighet enligt MB skall alltid enligt gällande rätt samråda med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten samt med de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (dvs. om verksamheten listas i bilaga 1 till MKB-förordningen eller om Länsstyrelsen fattar enskilt beslut om betydande miljöpåverkan) skall samrådet även omfatta de övriga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Detta skall i så fall ske under ett och samma samråd. Samrådet skall genomföras i god tid och i behövlig omfattning och skall avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt MKB:ns innehåll och utformning. Före samrådet skall verksamhetsutövaren lämna uppgifter om de punkter som skall diskuteras under samrådet.¹¹⁰

En stor skillnad i och med lagändringen är att Länsstyrelsen inte längre per automatik behöver fatta beslut om betydande miljöpåverkan. I stället skall verksamhetsutövaren för de verksamheter som finns med på listan i bilaga 1 till MKB-förordningen inte behöva invänta ett beslut från Länsstyrelsen. I de fall verksamheten finns med på listan skall verksamhetsutövaren redan från början genomföra samrådet enligt de tidigare gällande reglerna om utökat samråd och därmed med en vidare krets av berörda. Länsstyrelsen skall således enligt gällande rätt endast pröva om en verksamhet eller åtgärd skall antas medföra en betydande miljöpåverkan i de fall verksamheten eller åtgärden inte omfattas av förteckningen i bilaga 1 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar om detta anses vara påkallat. Länsstyrelsen skall besluta i frågan om betydande miljöpåverkan efter att verksamhetsutövaren gett tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda möjlighet att lämna synpunkter i frågan.¹¹¹ Den tidigare gällande skyldigheten för länsstyrelsen att inhämta tillsynsmyndighetens yttrande innan länsstyrelsen fattar beslut i frågan om betydande miljöpåverkan har därmed tagits bort.¹¹² Den nya lagstiftningen innebär även att länsstyrelsen får en tydligare roll i att vägleda verksamhetsutövaren avseende miljökonsekvensbeskrivningens inriktning och omfattning genom ett förtydligande i 6 kap. 5§ MB.

3.4.1.5 Hur skall reglerna om samråd tillämpas?

Frågan är hur samråd skall genomföras rent praktiskt och därmed hur uppställda regler om samråd skall tillämpas. I svensk rätt stadgas det att samråd skall genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och en MKB upprättas. Samrådet skall avse

¹¹⁰ Prop. 2004/05:129 s.43ff.

¹¹¹ 6 kap. 5 § MB.

¹¹² Prop. 2004/05:129 s.47ff.

verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt MKB:ns innehåll och utformning.¹¹³

Hur omfattande ett samråd skall vara i varje enskilt fall och hur dessa samråd skall genomföras framgår däremot inte direkt av lagen.

Formuleringen ”i god tid och i behövlig omfattning” är relativt öppen och för att precisera dess betydelse behöver man bl.a. gå till förarbetena till MB. Där uttrycks det att samråd skall ske på ett mycket tidigt stadium i processen med upprättandet och framtagandet av en MKB. Samråd skall således hållas långt innan en MKB upprättas och en tillståndsansökan lämnas in.¹¹⁴ Enligt förarbetena till MB är det särskilt viktigt att enskilda som kan tänkas komma att bli särskilt berörda av en planerad verksamhet kommer in på detta tidiga stadium av processen. Det innebär dock inte att andra utesluts från samråd pga. att en verksamhet är av en mindre omfattning. Möjligheten för en bredare allmänhet att påverka processen bör dock framförallt gälla sådana verksamheter som har betydande miljöpåverkan vilket tidigare var fallet under det utökade samrådet med miljökonsekvensbedömning.¹¹⁵

Av förarbetena framgår vidare att omfattningen av samrådet samt utformningen av det skall vara beroende av den planerade verksamhetens art och omfattning.¹¹⁶ Även detta är obestämda formuleringar som lämnar tolkningsutrymme. För att underlätta tillämpningen av 6 kap. MB har Naturvårdsverket därför gett ut Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar (till 6 kap. miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar).¹¹⁷ Sedan lagändringen den 1:a augusti har de allmänna råden från Naturvårdsverket inte kommit att ändras. Därav följer att det fortfarande finns en uppdelning mellan tidigt och utökat samråd i de från myndigheten utgivna allmänna råden. Detta kan enligt min uppfattning inte påverka hur de allmänna råden skall tillämpas på samrådsförfarandet enligt gällande rätt. I stället anser jag att de allmänna råden för hur det utökade samrådet enligt tidigare bestämmelser skulle gå till studeras tillsammans med de gällande regler om samråd i det fall att en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och således föranleder en miljökonsekvensbedömning med en bredare samrådsrets.

Sammanfattningsvis framgår det av Naturvårdsverkets allmänna råd att samråd med enskilda skall initieras genom en inbjudan till samråd samt att verksamhetsutövaren i god tid, minst två veckor innan samråd, skall sända över de uppgifter om lokalisering, omfattning, utformning och förutsedd miljöpåverkan som skall lämnas inför samrådet.¹¹⁸ I det fall att en vidare krets med en berörd allmänhet skall bjudas in till samråd kan detta ske genom annons i lokaltidningen.¹¹⁹ Samråd skall ske skriftligen, genom

¹¹³ 6 kap. 4 § MB.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s.57.

¹¹⁵ Prop. 1997/98:45 s.284.

¹¹⁶ Prop. 1997/98:45 s. 284.

¹¹⁷ NFS 2001:9.

¹¹⁸ NFS 2001:9.

¹¹⁹ För vidare definition av begreppen ”allmänheten” och den ”berörda allmänheten” se definitionerna så som de efter Århuskonventionens införande i EG-rätten har kommit att fastslås i MKB- och i IPPC-direktivet under rubrik 4.3.1.

samrådsmöten eller på annat sätt. Samrådet bör däremot genomföras så att det ges tillfälle att lämna såväl muntliga som skriftliga synpunkter. Samrådet bör även genomföras så att de enskilda ges rimlig tid till att lämna synpunkter, i regel tre veckor. Verksamhetsutövaren bör skriftligen dokumentera hur samrådet har gått till, vilka som har bjudits in och hur de har underrättats samt vad som har framkommit under samråden.¹²⁰

Trots Naturvårdsverket utgivande av allmänna råd för hur samrådsförfarandet i MKB-processen bör gå till finns det enligt min uppfattning fortfarande ett relativt stort utrymme för tolkning av reglerna om hur samråd bör gå till enligt svensk rätt. Naturvårdsverkets utredning ”MKB under utveckling” från 2001 visar på att såväl myndigheter som verksamhetsutövare är vilsna när det kommer till att förstå hur MKB-reglerna skall tillämpas. Samtliga tillfrågade i undersökningen verkar efterfråga någon typ av vägledning vad det gäller olika skeden i MKB-förfarandet. När det gäller samrådsprocessen framkom det önskemål om tydligare vägledning i frågan om hur omfattande det samråd som verksamhetsutövaren skall genomföra bör vara samt vad som är rimliga krav vad det gäller redovisningen av alternativ och hur dessa skall kunna diskuteras öppet. Särskilt när man som verksamhetsutövare ofta är mer eller mindre låst till ett antal förslag, inte minst för att kunna bestämma en specifik samrådskrets måste man utgå från ett huvudalternativ i sin planering.¹²¹

3.4.2 Århuskonventionen i svensk rätt

För att Sverige skall kunna ratificera Århuskonventionen samt leva upp till EG-rättens krav måste Sverige anpassa den nationella rätten efter såväl konventionens som EG-direktivens bestämmelser. Det råder ingen fullständig överensstämmelse mellan de olika rättskällorna varför kraven som skall beaktas kan te sig olika.¹²² Vid implementeringen av Århuskonventionen i svensk rätt har den svenska regeringen uttalat att det redan finns regler i svensk rätt om allmänhetens deltagande i de tillståndsprocesser som omfattas av konventionen och MKB-direktivet såväl i MB som i annan svensk lagstiftning. Därmed anser regeringen att de krav som ställs upp om allmänhetens deltagande redan kan anses vara uppfyllda.¹²³ Så t ex vad det gäller konventionens regler om allmänhetens deltagande vid omprövning av en verksamhet vilka inte föranleder några lagändringar i den svenska rätten.¹²⁴ Den svenska regeringen bedömer även att den svenska rätten överensstämmer med och uppfyller konventionens och direktivets krav på hur allmänhetens deltagande skall gå till. I detta avseende har däremot ett antal remissinstanser visat sig vara av en annan åsikt. Stockholms universitet har ifrågasatt om MB:s tillstånds-förfarande

¹²⁰ NFS 2001:9.

¹²¹ Naturvårdsverket (2001): MKB under utveckling s.44f.

¹²² Ds 2004:29 s.27.

¹²³ Prop. 2004/05:65 s.56.

¹²⁴ Prop. 2004/05:65 s.60.

verkligen lever upp till konventionens krav på att en berörd allmänhet ”på ett tidigt och lämpligt stadium informeras på ett effektivt sätt, antingen genom offentligt tillkännagivande eller i förekommande fall enskilt” mot bakgrund av att kungörelser sker i ett sent skede i tillståndsprocessen. Svenska naturskyddsföreningen har i sin tur anfört att det förslag till MKB-förfarande som presenteras i Miljöbalkskommitténs utredning ”En effektivare miljöprövning” SOU 2003:124 (se nedan) inte är förenligt med konventionens syfte och anda. Domstolsverket och Uppsala universitet har vidare anfört att konventionens bestämmelser om att allmänheten skall informeras om beslut innebär ett krav på kungörelse.¹²⁵

¹²⁵ Prop. 2004/05:65 s.61.

4 Har allmänheten ett reellt inflytande i MKB-processen?

4.1 Projekten

4.1.1 Bakgrund

I fortsatt redovisning ges en kort bakgrund till de tre olika projekt som har studerats för uppsatsen samt en inledande förklaring till hur samrådsprocessen har sett ut i varje enskilt fall. Därefter följer de för uppsatsen utförda fallstudierna.

Vindkraftsprojekten i Hässlehult och Tjustorp har inletts innan den nya lagstiftningen om samrådsförfarandet trädde ikraft den 1 augusti 2005. Detta innebär att tidigare regler för samråd har kommit att tillämpas på MKB-förfarandet i de båda projekten. Till skillnad från projektet Botillelund innebär det att två samråd skall hållas, ett tidigt samråd samt ett utökad samråd. Dessutom skall Länsstyrelsen innan det utökade samrådet fatta beslut om betydande miljöpåverkan. Detta trots att de bägge projekten omfattas av vindkraftsanläggningar med en uteffekt på mer än 1 MW och därmed automatiskt är att betrakta som verksamheter medförande betydande miljöpåverkan enligt bilaga 1 till MKB-förordningen.

För projektet Botillelund har de sedan den 1 augusti gällande reglerna för samrådsförfarandet i MKB-processen kommit att tillämpas. Det vill säga att det har hållits ett samråd som redan från början har bjudit in en utökad krets eftersom projektet omfattar vindkraftanläggningar med en effekt överstigande 1 MW enligt bilaga 1 till MKB-förordningen. Länsstyrelsen har således inte behövt fatta något beslut om betydande miljöpåverkan i projektet innan samrådet inletts. Med anledning av Länsstyrelsens utökade roll och mer vägledande funktion enligt den nya regeln i 6 kap. 5 § MB har jag i den fortsatta framställningen gällande projektet Botillelund kommit att beakta samrådet med Länsstyrelsen närmare. Detta för att påvisa hur Länsstyrelsen anser att deras ansvar i planeringen har förstärkts i och med den nya lagstiftningen.

4.1.1.1 Hässlehult

Projektet Hässlehult projekteras av Geotext AB¹²⁶ på initiativ av markägaren Wilhelm Bergengren. Hässlehult är en by i Eslövs kommun. Projektet, och därmed samrådet, omfattar tre vindkraftverk med en uteffekt

¹²⁶ www.geotext.se 2006-06-11.

om vardera 1,5-3 MW generatoreffekt och en totalhöjd på max 130 meter. Vindkraftsgruppen planeras att uppföras i ett öppet landskap som präglas av modern jordbruksdrift. Platsen för etableringen omfattas inte av några planmässiga restriktioner och berör inte heller några skyddade områden enligt 7 kap MB. Inte heller omfattas området av riksintressen för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv eller andra restriktioner. Den för vindkraft utsedda platsen är däremot belägen nära Revinge där försvaret har en anläggning för bland annat flygverksamhet. Detta har under projekteringen visat sig medföra problem. I fortsatt framställning gällande projektet i Hässlehult behandlas endast det tidiga samrådet. Detta eftersom det i skrivande stund ännu inte har kommit att hållas något utökad samråd i projektet. Anledningen till att projektet inte har kunnat drivas fram på planerat sätt är framförallt de i Revinge rådande försvarsintressen som har kommit att stanna upp projektet eftersom en etablering av vindkraft inte anses ligga i linje med dem.

4.1.1.2 Tjustorp

I projektet Tjustorp planerar den enskilde markägaren Tomas Persson att uppföra upp till tre vindkraftverk på sin fastighet vilken är belägen utanför Bara i Svedala kommun. Gruppstationen lokaliseras till ett för sydsånska förhållande öppet landskap med storskalig och modern jordbruksdrift och ett avstånd på mer än 3 km från närmsta vindkraftsanläggning. I området finns det inga områdesskydd för naturen enligt 7 kap. MB eller några riksintressen för kulturmiljövården. Däremot planeras vindkraftsgruppen att uppföras i ett område av riksintresse för naturvården enligt 3 kap. 6 § MB eftersom det omfattar backlandskapet söder om Romeleåsen. I öster gränsar området även till ett riksintresse för kulturminnesvården med Torups slott och miljö omkring dessa ägor. Lokaliseringen av den planerade vindkraftgruppen ligger intill ett annat exploateringsprojekt som går ut på att anlägga en PGA-golfbana omfattande sammanlagt tre 18-håls golfbanor. Detaljplanering av området är under utarbetande. Mellan området för exploatering i form av såväl golfbana som vindkraft och bostäderna i Bara leder en väg.

Initialt prövas möjligheterna att uppföra en gruppstation om två verk med en total maximal uteffekt på max 6 MW. De planerade vindkraftsverken är i storleksordningen 1,5-3 MW per verk samt en totalhöjd på max 130 meter innefattande en rotor diameter på mellan 70-100 meter. Även projektet Tjustorp bedrivs av Geotext AB som oberoende konsult. I projektet har det kommit att hållas två samråd, ett tidigt och ett utökad.

4.1.1.3 Botillelund

Den planerade vindkraftsgruppen Botillelund är lokaliserad i Lunds kommun ca två kilometer norr om Stångby. Vindkraftgruppen som planeras placeras i ett öppet landskap med spridd bebyggelse intill ett befintligt

gårdsverk. Området består av exploaterad jordbruksmark med begränsade värden avseende naturmiljön och friluftslivet. Inte heller befaras några konflikter med riksintresset för kulturmiljön i Västra Hoby uppstå vid en etablering. För projektet står Fred Olsen Renewables AB, som arrenderar mark i området, tillsammans med Dag Hermansson som är markägare till den mark där hans verk avses att resas. Gruppen omfattar upp till fyra tillkommande verk samt det på platsen redan befintliga verket, som måste tas med i planeringen och prövningen av verksamheten. Fred Olsen avser att resa två av de planerade verken medan Dag Hermansson i projekteringen står för det tredje verket samt det på hans mark redan befintliga vindkraftverk som tas med i tillståndsansökan. De tillkommande verken beräknas vara i storleken 1,5-2,5 MW. Verkens navhöjd ligger på ca 70 meter och rotern på en diameter om max 80 meter (dvs. en totalhöjd på ca 110 meter). Syftet med etableringen är att anläggningen skall producera förnyelsebar energi om upp till 21 GWh/år, dvs. till ca 4000 villors hushållsbehov. På så sätt skulle en etablering av vindkraft vid Botillelund kunna försörja de norra delarna av Lund med el.

4.2 Hur samråden gått till

4.2.1 Hässlehult

För projektet i Hässlehult inleddes tidigt samråd med Länsstyrelsen i Skåne och Eslövs kommun den första december 2004. Informationsbrev med inbjudan till samrådsmöte med enskilda berörda delades ut den 20e april 2005 till 58 fastigheter inom ca 1 km radie kring de planerade vindkraftverken. Fastigheterna hade valts ut utifrån Lantmäteriets fastighetsregister. Dagen efter utskicket till enskilda berörda kungjordes samrådsmötet i Sydsvenska Dagbladet samt i Skånska Dagbladet. Samrådsmötet hölls den 4 maj 2005 på församlingshemmet i Hässlehult. En enligt projektören Rikard Hedenblad relativt stor skara (30-40 personer) hade samlats i byns församlingshem vilket indikerar att frågan om etablering av vindkraft i bygden mötte ett visst motstånd, eller åtminstone ett stort intresse.

Av de deltagande fanns det några som inte hade fått informationsbrevet tillsänt sig även om de enligt egen utsago ansåg sig bo inom det upptagningsområde att de skulle betraktas som enskilda berörda. Dessa hade fått information om mötet från andra närboende samt från kungörelsen i lokaltidningarna. De synpunkter som kom fram under samrådet antecknades men inget regelrätt protokoll fördes under mötet. En deltagare frågade efter protokoll varav projektören förklarade hur samrådet var tänkt att gå till enligt hans beprövade modell. Ingen vidare diskussion om protokoll togs efter förklaringen upp av deltagarna. I stället klargjordes att det främst är de skriftliga och per post inkomna synpunkterna som särskilt beaktas men att allt som sagts under samrådet tas in i samrådsredogörelsen och därmed i MKB:n. Detta ger av erfarenhet bäst kvalitet på dialogen under hela

samrådet eftersom det leder till att alla kan få sin sak sagd även om man inte gör mycket väsen av sig under den för samrådet muntliga sammankomsten enligt projektören. Efter själva samrådsmötet fanns projektören kvar i lokalen för att besvara frågor, dessutom fanns möjligheten att under hela samrådstiden, som efter ansökan om anstånd utsattes till den 23e maj 2005, per telefon komma i kontakt med projektören för att ställa frågor. Ingen kontakt togs emellertid den vägen. I det fall att frågor och synpunkter kom in via e-post besvarades dessa med att endast per post inkomna skrivelser beaktas i samrådsredogörelsen för att enligt projektören säkerställa kommunikationens kvalitet. Detta hade även klargjorts på ett tydligt sätt under samrådsmötet. De fåtal inkomna synpunkterna per e-post kom senare in även via post varför detta förfarande inte innebar några problem för de berörda att få sin sak sagd.

4.2.2 Tjustorp

Liksom i vindkraftsprojektet i Hässlehult har företaget Geotext AB, som drivs av Rikard Hedenblad, projekterat vindkraftsprojektet i Tjustorp i Svedala kommun. Därav har samrådsförfarandet föregått på liknande sätt. Tidigt samrådsmöte med fastighetsägaren Thomas Persson, Länsstyrelsen i Skåne län samt Svedala kommun hölls 2004-12-01. Länsstyrelsen tog vid samrådsmötet upp natur och kulturintressen i Torup men annars inget särskilt om projektet.

Informationsbrev med inbjudan till samrådsmöte skickades ut den första juni 2005 till på ett ungefär 90 boende inom ca 1 km radie från planerade vindkraftsverk. Adressuppgifterna hämtades från Lantmäteriets fastighetsregister. I brevet fanns det även en anmaning om att föra informationen om samrådsmötet vidare till berörda som inte fått brevet. Detta kan ha skett utifrån erfarenhet från samrådsmötet i Hässlehult några veckor tidigare där ett antal deltagare ansåg att de var berörda men att de inte hade fått informationsbrevet tillsänt sig. I samrådshandlingarna som skickades ut innan mötet klargjorde även projektören att endast per post inkomna synpunkter skulle beaktas i samrådsredogörelsen och i MKB:n. Detta av samma anledning som i tidigare refererat samråd i Hässlehult.

Samrådsmötet men enskilda berörda hölls i Bara församlingshem den 14 juni 2005. Samrådstiden utsattes till den 18e juli 2005, något mer än tre veckor efter samrådsmötet förmodligen pga. semester mm.

Länsstyrelsen meddelade den 7e september 2005, till följd av lagändringen från den 1 augusti, att ett beslut om en verksamhet kan förväntas medföra betydande miljöpåverkan inte längre krävs för de verksamheter som finns med i bilaga 1 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Det utökade samrådet inleddes den 6e november genom att ett informationsbrev skickades ut till enskilda berörda inom 1 km (ca 90 fastigheter). Annonser sattes in i Sydsvenskan och i Skånska Dagbladet den 10e november 2005. I annonsen framgick

informationen att tillgång till samrådsversionen av MKB:n fanns att tillgå på biblioteket i Bara samt i kommunens reception. Samma datum var en representant från PGA Sweden på plats utan att ha något att erinra om en eventuell etablering av vindkraft på fastigheten intill den planerade PGA golfbanan. Det utökade samrådet innefattade en rad olika myndigheter, företag och intresseorganisationer vilka kom in med ett antal skrivelser av vilka det i de flesta fall framgick att man inte hade något att erinra. De synpunkter som framkom (i huvudsak från Länsstyrelsen och kommunen) rörde bl.a. riksintresseområdena i närheten samt utbyggnadsmöjligheter, hobbyflygplatsens lokalisering, påverkan på fladdermöss, lokaliseringalternativ samt avsaknad av en redogörelse om reflexerna från verken.

4.2.3 Botillelund

4.2.3.1 Samråd med Länsstyrelsen

Samråd enligt gällande rätt inleddes i projektet Botillelund den 24 augusti 2005 med Göran Fagerström på Länsstyrelsen i Malmö. Av detta möte framgick det att fler alternativ för en lokalisering på platsen efterlyses. Lokaliseringalternativen och utformningsalternativen bör understödjas och förklaras utifrån bästa lokalisering och högsta möjliga energiproduktion. Man verkade på Länsstyrelsen vara mån om att utnyttja området energimässigt mest effektivt och frågan uppkom om inte fler än tilltänkta tre verk skulle kunna rymmas i området om man ändå skall exploatera. Det framkom även att fler samråd med bl.a. Länsstyrelsen kan komma på tal under processens gång för att stämma av i projektet efter hand. Bland annat efterfrågades från bägge håll ett avstämningsmöte i mitten av processen för att undvika eventuella kompletteringar. I och med den nya lagstiftningen menade Fagerström att Länsstyrelsen har fått en mer tydlig roll i att berätta för projektören vad de efterlyser i den för tillståndsansökan tillhörande MKB:n. Frågan uppkom även huruvida det på Dag Hermanssons mark befintliga vindkraftverket om 500 Kw skall ingå i tillståndsansökan. Enligt Fagerström skulle det vara nödvändigt eftersom det rör sig om samma verksamhetsutövare (Dag Hermansson) och samma fastighet. Därmed rör det sig om en utökad verksamhet som bör ingå i en samlad bedömning. Det kan gå att blanda gruppstationer även när det rör sig om olika typer av verk som i föreliggande fall. Detta förutsatt att ingen större påverkan kan påvisas genom etableringen. I övrigt kom frågan om riksintresse för kulturmiljön upp. I närheten av den planerade lokaliseringen ligger Hoby som är en by med tusenåriga traditioner. Enligt företrädare för Fred Olsen Renewable AB som inledningsvis utredd lokaliseringen skulle inte en lokalisering på tänkt plats synas från Hoby och på så sätt inte inverka på den för området specifika kulturmiljön. Göran Fagerström anvisade om att annonsering skall ske i Sydsvenska Dagbladet samt i Skånska Dagbladet efter att utskick inför samrådsmötet till en berörd krets gjorts.

4.2.3.2 Samråd med enskilda berörda och allmänheten

Ett informationsbrev om inbjudan till samråd delades ut i ca 100 brevlådor i området intill planerad vindkraftsetablering ca 2 veckor innan planerat samråd (lördagen den 19 november). Med inbjudan följde en kort projektbeskrivning. Annonsering angående samrådsmötet gjordes i Sydsvenska Dagbladet samt i Skånska dagbladet den 20 november. Muntligt samråd med enskilda berörda och en berörd allmänhet (verksamheten är i den storleksordning som innebär ett utökat förfarande) hölls i Stångby bygård i Stångby kyrkby de 1 december, 2005 kl. 19.00. Tiden för inkommande med synpunkter (samrådstiden) utsattes till den 16:e december, dvs. ca 2 veckor. Projektören gav däremot under samrådsmötet beskedet om att även senare inkomna synpunkter skulle tas under beaktande i den utsträckning det gavs möjlighet. Under den för samrådet utsatta tiden under vilken berörda hade rätt att inkomma med synpunkter angående etableringen av vindkraftverken inkom endast en skrivelse. Inlagan handlade om risken för minskade fastighetsvärden för närliggande fastigheter samt risken för förlorade intäkter knutna till fastigheterna. Författaren till skrivelsen pekade på att projektören under mötet utlovat att en utredning gällande hur och på vilket sätt som etableringen av en anläggning med 3 till 4 vindkraftverk kan påverka fastigheternas värde i området skulle göras. I skrivelsen som inkom via e-post ställdes även krav på att faktaunderlaget i utredningen av påverkan på fastighetsvärdet skall utgöras av dels statistiskt underlag, dels utförda värderingar på plats av minst två av Samfundets för fastighetsvärdering auktoriserade lantbruksvärderare. Vidare framgår det av inlagan att man förutsätter att projektören kontaktar respektive fastighetsägare för att på plats göra en värdering. Dessutom uttrycktes önskemål om att det till ett eventuellt tillstånd från behörig myndighet klart skall knytas villkor om att verksamhetsutövaren skall säkerställa att ingen fastighetsägare, förutom de verksamhetsutövarens egen fastighet, skall drabbas av negativ påverkan av anläggningen i form av sänkt värde.

4.3 Vilka frågor diskuteras under samråden?

4.3.1 Hässleholm

Under det samrådsmöte som hölls i Hässleholms församlingshem togs en rad teman upp av de närvarande. Framförallt fördes diskussioner om platsens lämplighet för etablering av vindkraftverk mot bakgrund av den kommunala översiktsplanen och föreliggande försvarsintressen vid Revingehed. Även den ekonomiska bärigheten av projektet ifrågasattes liksom kvaliteten i det presenterade underlaget. Bland annat ansågs fotomontagen vara felaktiga. Samrådsmötet var mycket omfattande och många frågor kom att ställas. Nedan följer en sammanställning av de frågor och svar som huvudsakligen kom att präglade samrådsmötet.

Inledningsvis kom en befogad fråga att ställas av en närvarande vid mötet nämligen hur ändringarna i kap. 6 MB kan tänkas påverka pågående tillståndsprocess. På detta gavs svaret att projektet inte påverkas av kommande lagändringar eftersom gällande rätt skall tillämpas på processen och att samrådsförfarandet redan har inletts och därmed fortgår enligt MB:s gällande lydelse. En annan fråga som kom att ställas i sammanhanget var frågan om hur Plan- och bygglagen kommer in i processen och om projektören hört med kommunen vilken deras inställning är till projektet och om bygglov söks. Projektören meddelade att man inledningsvis har fört en dialog med miljö- och planmyndigheterna på kommunen och Göran Fagerström på Länsstyrelsen i form av ett samråd men att bygglov ännu inte söks. Projektören meddelade vidare att dessa samråd kommer att presenteras i samrådsredogörelsen men att de vid tiden för samrådsmötet utgör arbetsmaterial och blir offentliga handlingar först i och med att de skickas in till Länsstyrelsen. En deltagare undrade vad som händer om kommunen säger nej till förslaget och hur lång tid processen kan tänkas ta. På detta gavs svaret att om kommunen är emot en etablering på föreslagen plats beviljas det inte bygglov för anläggningen. Det innebär att projektet inte blir av eftersom kommunen har planmonopol och att statliga myndigheter, som Länsstyrelsen, inte kan påverka detta i större utsträckning. Däremot så måste kommunen hålla sig till sakliga/lagliga grunder/skäl i sina beslut. Det är svårt att säga hur lång tid processen kan ta eftersom det beror på överklaganden m.m. En majoritet av deltagarna vid mötet visade sig vara motståndare till en etablering. Någon frågade vad som händer om 95 % av alla närvarande skulle gå emot förslaget och hur tungt det skulle väga i beslutsfattarnas värdering. Man undrade även hur man kan klaga på den föreslagna etableringen.

En diskussion fördes om möjligheten att lägga ut information och inlagor på en hemsida. Projektören var i detta avseende noga med att poängtera att han visst kunde lägga ut information på en hemsida men att inkomna synpunkter bör skickas med post för att tas in på ett fullgott sätt i samrådsredogörelsen. Inkomna synpunkter tas sedan upp i en s.k. samrådsredogörelse men kan inte publiceras över Internet pga. personuppgiftslagen, PUL, och de sekretessregler som följer därav.

Frågan om de beräkningar av vindenergiinnehållet på platsen som legat till grund för planeringen uppkom. Projektören meddelade att man för valet av plats utgått från SMHI:s vindkarteringar samt att Länsstyrelsen har inventerat områden som är av intresse för vindkraftsetablering. En deltagare ifrågasatte den nya metod för vindkartering som projektören utgått ifrån och sade sig ha varit i kontakt med Hans Bergström (som projektören hänvisat till) som enligt honom var av en annan åsikt. Projektören menade att bedömningen av vindläget på den aktuella platsen var god redan innan resultaten av den nya metoden kom. De nya resultaten stärker bara denna uppfattning.

En deltagare ställde frågan om de två presenterade alternativen gäller som lokaliseringalternativ i MKB:n. Projektören meddelade att det bara rör sig om grupperingsalternativ. Efter en redovisning av de olika alternativen riktades kritik mot de presenterade fotomontagen som ansågs vara missvisande. Frågor ställdes om avstånd och verkens olika storlekar. Man frågade sig hur många vindkraftverk som maximalt skulle kunna få plats på fastigheten vilket uppskattades av projektören till max 4 verk om man skall kunna hålla sig inom behörigt avstånd ur buller och skuggavseende. Även frågan hur långt det skall vara mellan olika stationer med vindkraftverk togs upp. Projektören uppgav att det är Boverket och Naturvårdsverket som kommer med dessa rekommendationer.

En deltagare som bedrev biodling i området undrade hur en etablering av vindkraft skulle kunna påverka denna yrkesmässiga verksamhet och om man vet något om hur bin kan störas av vindkraftsverk. Projektören lovade att han skulle kolla upp detta.

Diskussioner fördes sedan om ljudpåverkan från vindkraftverken och frågor kom att ställas om vad 40dB innebär och vilka verk som använts för ljuduträkningarna. Många yttrade sig om att det i dagsläget rörde sig om ett mycket tyst landskap och att många har flyttat till bygden för den unika tystnaden som råder där. Andra frågor som kom att ställas kring ljudet från verken var åt vilket håll den förhärskande vindriktningen ligger samt vilka avstånd som rekommenderas till närmaste bostadshus. Projektören förklarade att man brukar utgå från ett avstånd på ca 5 x verkens totalhöjd. Projektören berättade efter att en deltagare undrat över tillgång till teknik för att tysta ner verken och begränsa det aerodynamiska ljudet att forskning pågår kring hur vegetation i omgivningen kan ta upp delar av ljudet. På frågan varför man inte placerar man inte verken inne i skogen gavs svaret att det blåser dåligt i skogen. Efter det följde en diskussion om verkens skuggpåverkan. Frågor ställdes om vad 8 timmars förväntad skuggtid om året betyder jämfört med maximalt 30 timmar beräknad skuggtid.

En annan fråga som ägnades stort utrymme under mötet handlade om vilka ekonomiska intressen som ligger bakom projektet och därmed vem som kommer att äga verken samt valet av plats för projektet. Kritik riktades mot att markägaren inte själv bodde på sin fastighet och därför inte kommer att påverkas av etableringen. Man ville även veta om det finns något större ekonomiskt intresse i form av staten eller stora bolag som styr etableringen och ekonomiska kalkyler för projektet efterfrågades. I övrigt undrade man hur det påverkar etableringen att området är kulturskyddat och landskapsskyddat område enligt ÖP.

Ett flertal skrivelser inkom till projektören under den utsatta samrådstiden som kom att utökas på begäran av de enskilda berörda. En skrivelse om anstånd med inlämnandet av synpunkter till den 23e maj 2005 inkom under den först utsatta samrådstiden på två veckor. Detta föranledde projektören att förlänga den tidigare utsatta tiden till förfrågat datum. En anledning till önskad förlängning av samrådstiden vara att de boende i området ville

invänta besked om försvarets anläggning P7 i Revingeheds synpunkter i frågan vilket man menade var av avgörande betydelse enligt kommunen och Länsstyrelsen. I samma inlägga ifrågasattes även om samrådsmötet i Harlösa församlingshem den 4e maj 2005 hade gått rätt till. Skrivelsen var undertecknad av ett stort antal boende i området. I en annan inlägga som kom in senare under samrådstiden framgick det tydligare vad som av de besvarade ansågs vara brister i det samrådsmöte som hållits. Invändningarna mot samrådet handlade om att vissa enskilda som inte hade fått inbjudan tillsänt sig ansåg sig vara enskilda berörda och att de därav borde de ha ingått i den krets som fick inbjudan med projektbeskrivningen tillsänt sig. En annan invändning rörde det faktum att inget regelrätt protokoll upprättats under samrådsmötet. Dessutom gavs det uttryck för att representanter från kommunen och från kyrkan borde ha bjudits in till samrådsmötet.

Flera av de inkomna skriftliga yttrandena som inkom till projektören utgick från gemensamma ståndpunkter och bestod av samma text och formuleringar vilket ger intryck av att flera berörda gått samman för att sammanställa en gemensam skrivelse angående synpunkter på projektet. Frågor som togs upp i de inkomna skrivelserna behandlade främst befärade störningar avseende buller och skuggor samt det intrång i det, enligt de boende, småskaliga jordbruket och kulturmiljön i området. Området anses av de boende i vara tyst och många har flyttat dit på grund av det lugna läget. Dessutom är området opåverkat av ljuskällor varför astronomer ofta uppsöker byn för att studera stjärnhimlen. Detta skulle vindkraftverkens röda varningslampa förstöra. Andra frågor som har kommit fram rör etableringens inverkan på fastighetsvärdena samt hur en gruppstation påverkar framtida möjligheter till äppelodling, nybyggnation samt avstyckning av tomter i området intill vindkraftverken. Krav kom även från flera håll att ställas på att det till tillståndsansökan skall fogas en utredning rörande den långsiktiga påverkan på närboende vad det gäller de nya och större typen av vindkraftverk. Dessutom efterfrågades redovisning av bullerstörningar från fastighetsgränserna, skuggpåverkan på hela fastighetsytan för de berörda fastigheterna, en redogörelse för hur fågellivet i området kan komma att påverkas, fotomontage från olika vinklar från fastigheterna såväl från sommar- som vintertid, en utredning som visar hur många timmar om året som anläggningen beräknas överstiga eller ligga på ljudnivåerna 35, 40 respektive 55 dBA samt en redogörelse för hur fastighetsvärdena riskerar att sjunka vid en eventuell etablering. Andra invändningar som har framförts i inkomna skrivelser är att verksamhetsutövaren inte själv bor i området och därför inte kommer att påverkas av vindkraftverkens miljöstörande effekter. Frågan om en ekonomisk redovisning av vad projektet innebär efterfrågas. En mer udda invändning om krav på utredning inkom från en biodlare i området som efterfrågade mer kunskap om hur bina i hans odling skulle kunna påverkas av etableringen av gruppstationen. Bin anses vara väldigt känsliga för störningar i form av buller och vibrationer.

4.3.2 Tjustorp

Vid samrådsmötet i Bara församlingshem deltog 15 personer. Efter en inledning med en kort presentation av verksamhetsutövaren (markägaren) och den planerade gruppstationen om två vindkraftverk höll projektören en mer ingående beskrivning av projektet som en mer öppen dialog där frågor mottogs under presentationen. De flesta valde däremot att ställa sina frågor angående vindkraftsgruppen i slutet av samrådsmötet.

De frågor som först kom att tas upp under mötet handlade om Länsstyrelsens och kommunens inställningar och synpunkter som de hade förts fram under det inledande samrådet samt om det alls hade hållits något regelrätt samråd med kommunen. Denna fråga kom från vad som senare visade sig vara en medlem i byggnadsnämnden. Projektören meddelade att inget formellt samråd med kommunen ännu hållits i ärendet även om diskussioner hade förts med denna. Åsikten om att det vore viktigt att ta in kommunen på ett tidigt stadium i planeringen framfördes eftersom den planerade verksamheten inte ligger i överensstämmelse med kommunens vindkraftspolicy. På frågan om varför ansökan om bygglov lämnats in redan innan samrådet svarade projektören att det tyvärr hade blivit så i detta fallet men att det gav en bra bild av hur man kan gå vidare i projekteringen.

Andra frågor som diskuterades under samrådsmötet var om det var undersökt hur vindarna blåser i området och om det således är motiverat att anlägga vindkraftverk inom aktuell fastighet. En diskussion utifrån projektörens vindkartering och SMHI:s beräkningar fördes. Frågan om hur den planerade utbyggnaden av intilliggande samhälle kunde tänkas komma att påverkas av verksamheten kom även på tal. Man undrade hur planeringen ligger i överensstämmelse med kommunens översiktsplan för denna del av Bara.

I övrigt kom de planerade verken att diskuteras. Under samrådsmötet fanns det en representant från vindkraftsverkstillverkaren Vestas vind på plats för att ge en teknisk förklaring till vindkraftverken. Frågor kom i detta avseende att ställas kring vilka verk som man planerade att anlägga samt hur stora dessa är. I samband med denna diskussion kom även frågor om ljud från vindkraftverken att besvaras. Ett större resonemang fördes sedan om de fotomontage som projektören satt ihop. Deltagarna ställde frågor om vart bilderna var tagna ifrån och hade åsikter om vart man utöver de fotomontage som gjorts borde utföra nya montage. Önskemål om två nya fotomontage lades fram och kom senare att beaktas av projektören i det fortsatta arbetet med MKB:n. Som sig bör kom även tidsramen för projektet upp till diskussion. Många ville veta när tillstånd kunde komma att meddelas för de planerade verken.

Under den för det tidiga samrådet utsatta tiden inkom två skriftliga synpunkter från närboende vilka bägge hade närvarat vid samrådsmötet. Synpunkterna rörde sig om oron för ljudstörningar, visuell påverkan och trafiksäkerheten samt försämrat fastighetsvärde. Ägaren till en fastighet ca

700 meter från ett av de planerade verken längst i norr anser genom sin inlaga att ”de fria vidderna helt förstörs” i och med en etablering av vindkraft på platsen samt att allvarliga trafikproblem kan uppstå på Malmövägen genom att verken distraherar förbipasserande trafikanter. Även risken för buller oroade i detta fall. En oro för minskat fastighetsvärde på intilliggande fastigheter framfördes av en annan fastighetsägare i närheten. Personen som yttrade detta hade varit i kontakt med en fastighetsmäklare i frågan som ansåg att fastighetsvärdena påverkas av bullret och utsikten om verken uppförs. Verken anses av den skrivande inte passa in i landskapsbilden. Ägaren till fastigheten var även bekymrad över en förmodad kumulativ effekt av ljuden från vindkraftverken kommer att förvärra ljudet från den redan befintliga kraftledningen som leder genom området och som vid vissa väder låter påtagligt mycket. Fastighetsägaren oroades därmed av att verken placeras närmare varandra.

Under det utökade samrådet kom det från enskilda berörda och den berörda allmänheten endast in en skrivelse av vilken det framgick att fastighetsägaren som även hade yttrat sig under det tidiga samrådet vidhöll sina synpunkter om befarat minskat fastighetsvärde och oro för ljudstörningar och en påverkan på landskapsbilden.

4.3.3 Botillelund

Ca 24 personer närvarade vid samrådsmötet i Stångby bygdegård som inleddes med att Göran Loman från Fred Olsen Renewable AB presenterade den planerade vindkraftsgruppen samt den process med de inslag av samråd som skall hållas i ärendet. Loman meddelade de närvarande att skriftliga synpunkter inom ramen för samrådet skall inkomma senast den 15 december för att garanterat tas med i samrådsredogörelsen. Även senare inkomna synpunkter kan eventuellt tas med i redogörelsen. Även alternativet att vända sig till Länsstyrelsen med sina synpunkter förklarades

Inledningsvis kom lokaliseringen av vindkraftgruppen att diskuteras. Det förklarades att vid diskussioner gällande lokaliseringen av vindkraftverk måste det göras en avvägning mellan den befarade påverkan på landskapsbilden och den energiproduktion som en etablering kan medföra. För att få en bild av hur dominerande vindkraftverken kan komma att uppfattas i landskapet har projektören därför gjort fotomontage för att visa på proportionerna mellan verken och landskapet.

En fråga kom upp som gällde skillnaden i buller mellan de olika verken. På detta svarade projektören att det förekommer en viss skillnad i källjud mellan olika verk, skillnaden ligger på ca 1 dB. Projektören förklarade att man trots detta alltid har att förhålla sig till och inom de uppsatta riktvärdena för buller oavsett vilka verk som väljs. Vad det gäller ljudpåverkan får en anläggning av vindkraftverk inte ligga på mer än 40 dB vid näraliggande bostäder. Därefter försökte Loman beskriva vad 1 dB betyder rent faktiskt i bullerpåverkan samt att man i uträkningarna av

befarad bullerpåverkan utgår från det mest missgynnsamma läget när vinden blåser 8 m/s nere på marknivå vilket medför maximal ljudpåverkan. Efter det fördes en diskussion om vad som egentligen alstrar ljudet och att det är vindens tag i rotorbladen som avges ljud. I diskussionen kom Loman att ifrågasättas för sin förklaring av ljudökningen. Frågorna fortsatte och handlade om man någon gång får överskrida maxgränsen på 40 dB. På detta gavs svaret att anläggningen måste ligga på under 40 dB under drift vid gynnsamma förhållanden. På detta följde frågan om hur man upplever 40 dB på 400 meters avstånd. Loman svarade att man förvisso hör ljudet på ett sådant avstånd men att frågan om det är påtagligt störande är upp till den påverkade och således en subjektiv uppfattning. Andra saker som sades var att ljudet som alstras är ett statistiskt ljud som ligger på hela tiden vilket kan vara störande. Av samma deltagare meddelades det att bullerfria miljöer är eftertraktade och att ljudpåverkan kan ses som en miljöförstöring och att det är stor skillnad på det ljud som kommer från verken och ljudet från vinden i träden. Att anlägga vindkraftverk på land förstör närmiljön. Någon som yttrade sa att man skulle ställa verken i havet istället. Projektören föreslog för de oroliga att åka ner till ett vindkraftverk i samma storleksordning och lyssna på olika avstånd för att få en uppfattning om hur störande ljudet från verken verkligen är.

Projektören gick sedan in på att redogöra för vilka alternativ som har kommit att studeras i planeringsstadiet. Vid projekteringen av anläggningen har tre olika utformningsalternativ kommit att dominera. I alternativ 1 har man valt att placera verken i en rak linje, i alternativ 2 placeras verken i en båge (vilket påverkar arronderingen mindre då man har utgått från fastighetsgränserna) och i alternativ 3 placeras verken i en vinkel. Samtliga av de studerade alternativen klarar av de för ljud uppställda riktvärdena. Fotomontage för de olika alternativen visades upp av projektören. Frågor som kom upp efter detta var om Enercon-verken som använts för fotomontagen är bättre än andra verk. På detta gavs svaret att det inte finns någon större skillnad mellan de olika vindkraftverken idag.

Diskussionen om intrång på angränsande fastigheter och vad detta kan betyda kom att föras. Projektören medgav att visst intrång kommer att ske på angränsande mark men ställde även frågan om det finns några planer för mark i närheten. I det fall bör detta presenteras för Länsstyrelsen. En deltagare ställde frågan om vad intrånget innebär för fastighetsvärdet på angränsande fastigheter. På detta gavs svaret att projektören efter att ha rådfrågat 2 mäklare fått reda på att etableringen av vindkraft inte har någon påverkan på fastighetsvärdet. På detta ställdes frågor om vilka mäklare som projektören varit i kontakt med och en förfrågan om att projektören skall återkomma med det material som behandlar frågan samt ta kontakt med mäklarfirman ”Skånegårdar”. De boende framförde en oro för att fastighetsvärdena skulle sjunka i och med en etablering av vindkraft på platsen.

Vad det gäller skuggpåverkan från verken så får det endast ske en maximal faktisk påverkan om 8 timmar per år. Enligt ett worst-case scenario får

påverkan ske under 30 timmar per år, man räknar i detta fall med ett scenario där att solen alltid skiner. I det fall att en fastighet i området skulle komma att påverkas av skuggorna från verken i större utsträckning än de uppställda riktlinjerna kan en skuggurkoppling ske.

Diskussion väcktes om i vilken riktning om verken som det ur skuggsynpunkt är bäst att bo samt vem som har att visa att gränsvärdena innehålls. På detta gavs svaret att vid befarad överträdelse är det verksamhetsutövaren som har att utreda i vilken utsträckning en viss fastighet besväras av skuggor från verken..

Sist togs arbetet med uppförandet av verken upp och de transporter som kommer äga rum till och från platsen under uppförandeskedet och vid en eventuell avveckling av verken. Projektören förklarade sedan MKB-förfarandet och turerna fram till Länsstyrelsens beslut om tillstånd eller inte. Tidplanen beräknas enligt projektören innebära att byggskedet kan inledas om ca ett år om allt går som det ska.

Efter det att själva presentationen var över kom frågor att ställas om vad som gäller för kommunens cykelväg och ridväg (rekreationsområdet i Stångby) som leder genom det område som påverkas av ljud över 40 dB. Enligt projektören har kommunen även satt ut området som särskilt lämpligt för vindkraft. Någon deltagare undrade om det är fritt fram att plantera gran på angränsande fastighet trots etableringen av vindkraft. Projektören gav svaret att alla verksamheter som ej är tillståndspliktiga inte påverkas av ett tillstånd för vindkraft i området.

Många deltagare ville veta vad det finns för möjlighet till färre verk på platsen. Alternativet med två tillkommande verk lyftes fram som en bättre lösning. Projektören förklarade att man måste kunna argumentera för hur många verk som planeras. Fler än sammanlagt fyra anses inte vara möjligt. Det befintliga verket måste dessutom räknas med i tillståndsansökan. En deltagare undrade om det finns det någon möjlighet att riva Dags befintliga verk. På detta svarade Loman att det har visat sig inte vara ekonomiskt försvarbart för Fred Olsen att riva verket och kompensera Dag för utebliven vinst. En arrendator meddelade att fastighetsägaren inte fått någon information om projektet. En annan deltagare undrade vad det största argumentet bakom etableringen var vilket besvarades med miljö och ekonomi. Andra frågor som kom upp var om mätpunkterna för uträkningarna är exakta eller ungefärliga. Loman förklarade att man har utgått från bostadshuset i föreliggande uträkningar. Sist men inte minst frågade någon om det finns risk för att ytterligare verk kan komma att uppföras på fastigheterna i ett senare skede samt om etableringen kan stoppa andra vindkraftsplaner. Enligt projektören finns det ingen möjlighet att uppföra ytterligare verk i ett senare skede eftersom det inte skulle kunna gå att hålla sig inom uppsatta riktvärden för buller och skugga. Vad det gäller frågan om andra vindkraftsprojekt fungerar det som inom andra verksamheter så att den som ansöker om tillstånd först har företräde.

Under den skriftliga samrådstiden som sattes ut till den 16 december 2005 inkom endast en inlägga via e-post. Av inlagan framgår ingående krav på de

beräkningar av befarade minskade fastighetsvärden i området som projektören under samrådsmötet åtog sig att kolla upp. Bland annat framgår det av inlagen att det skall ställas upp konkreta jämförelser av förväntad påverkan på fastighetsvärden i området med en uppdelning mellan bostadshus, ekonomibyggnader och jordbruksmark, samt att det bör genomföras värderingar på plats av minst två av Samfundet för fastighetsvärdering auktoriserade lantbruksvärderare.

5 Analys med avslutande kommentarer

5.1 Allmänt

Inslag av allmänhetens deltagande i miljöprövningsprocessen kan medföra stora fördelar i planeringen av miljöfarliga verksamheter, förutsatt att samrådförfarandet fungerar som det skall. Det finns enligt min uppfattning dock en överhängande risk för att samråden genomdrivs utan att uppnå sitt syfte. Samråd bör betraktas som en möjlighet att i en strävan efter samförstånd fatta bra och mångsidiga beslut i frågor som kan komma att påverka vår gemensamma miljö, inte som ett onödigt och tidsödande inslag i MKB-processen.

Syftet med att låta allmänheten delta i den planering som föregår beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet fattas, är att tillföra utredningen perspektiv så att olika aspekter på en planerad verksamhet lyfts fram och ger utredningen en mer objektiv karaktär. Genom att människor som känner sin lokala miljö ges möjligheten att delta i beslutsprocessen, kan en planerad verksamhets olika befarade miljökonsekvenser identifieras och beaktas på ett mer heltäckande sätt. För att åstadkomma ett fullgott samråd med reella möjligheter till påverkan måste allmänheten, och de personer som mest sannolikt kan komma att påverkas av en planerad verksamhet, tas med på ett så tidigt stadium i processen som möjligt. I de fall där allmänhetens intressen och synpunkter inte lyfts fram och diskuteras i god tid, eller överhuvudtaget inte alls, kan detta få konsekvenser för verksamhetsutövaren i ett senare skede i form av t ex överklaganden. Samråd har dessutom visat sig vara en processförutsättning i svensk rätt. Det är därför mer effektivt för en verksamhetsutövare att genomföra reella samråd där allmänheten verkligen får komma till tals än att försöka skynda på processen och komma runt bestämmelserna om samråd och deltagande i miljöprövningen.

Allmänhetens deltagande i miljöfrågor är inte på något sätt ett nytt fenomen. Vad som däremot verkar ha tillkommit på senare tid är att rätten till deltagande i miljörättsligt beslutsfattande har kommit att få en förstärkt roll genom olika lagar och konventioner, såväl nationellt som internationellt. Ett exempel på denna utveckling är just framväxten och utvecklingen av MKB-processen. MKB-förfarandet har i svensk rätt på senare tid, i och med införandet av miljöbalken 1999, fått en allt tydligare roll. Reglerna om samråd i MKB-processen har kommit att bli mer framträdande och lagstiftningen om allmänhetens deltagande har fått en tydligare plats i den svenska rätten. Ett exempel från den internationella rätten på att allmänhetens deltagande har kommit att få en ökad betydelse i miljöfrågor, är upprättandet av Århuskonventionen (som i skrivande stund implementeras i den svenska rätten). Tanken bakom Århuskonventionen är

att man genom att öka allmänhetens deltagande i beslutsfattanden på miljörettens område skall främja ett bättre miljöskydd. Konventionen kopplar mänskliga rättigheter till frågor om miljön och sätter allmänhetens deltagande i tydligt fokus. Rätten för enskilda berörda och en berörd allmänhet att delta i beslutsprocesser på miljörettens område är, som jag ser det, inte längre bara en strävan i lagstiftningsammanhang utan kan ses som en uttalad rättighet. I stor utsträckning är de rättigheter som slås fast i konventionen redan garanterade i svensk rätt. Men om detta råder det delvis skiljaktiga meningar. Vissa anser att det finns mer att göra för att förbättra allmänhetens rätt till deltagande i den svenska miljöretten, medan andra är av åsikten att svensk rätt är mer än tillräcklig på detta plan. Min inställning i frågan är att det alltid bör finnas en strävan efter att uppnå allt mer demokratiska beslut. Eftersom det har visat sig finnas en del kritik mot hur samrådsprocessen ofta tar sig uttryck, finns det en anledning att se över lagstiftningen. Däremot är jag av den meningen att det kanske inte alltid är i lagstiftningen som det föreligger brister, utan i tillämpningen av den. Jag ser därför ett visst behov av förtydliganden i den svenska rätten gällande samrådsförfarandet och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljörettens område.

För att kunna uppnå ett bredare och mer effektivt samråd, och därmed underlätta allmänhetens möjligheter till deltagande, måste tydligare regler införas för hur samråd skall gå till. Den svenska lagstiftningen som styr MKB-förfarandet stadgar endast minimikrav. Samråd skall enligt svensk rätt genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd upprättas och en MKB utförs. Samrådet skall avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt MKB:ns innehåll och utformning. Ett problem med de gällande reglerna är enligt min mening att det inte finns tydligare rutiner för hur samråd verkligen skall gå till för att dessa skall kunna ge en reell möjlighet till insyn och påverkan. Även om man ser till de allmänna råd som Naturvårdsverket har gett ut finns det bara luddiga formuleringar som lämnar en hel del till öppen tolkning. Naturvårdsverkets rekommendationer är dessutom inte bindande utan bara vägledande. Sammantaget gör detta att verksamhetsutövaren vid genomdrivandet av MKB-processen har ett stort utrymme för att lägga upp samrådet lite som han vill. Genom en mer tydlig struktur och bättre vägledning skulle samråden kunna utvecklas till att bli ett mer öppet forum för att utbyta synpunkter i frågor som rör en planerad verksamhet med reella möjligheter till påverkan. Med tydligare rutiner och framförallt ett uttalat krav på muntlighet, d v s samrådsmöten, skulle syftet med allmänhetens deltagande i processen kunna få ett större genomslag. I dag så rekommenderar NVV i sina allmänna råd att det under samrådet ges möjlighet till såväl muntligt samråd som skriftlig korrespondens men det finns inga krav på detta.

Som jag ser det är huvudsaken den att lagstiftningen på ett konsekvent sätt kan leva upp till det bakomliggande syftet med att låta allmänheten delta i tillståndsprocessen, d v s att det skall finnas en strävan att, i enlighet med det s.k. granskningskriteriet, göra MKB:n som beslutsunderlag så korrekt

och allsidig (objektiv) som möjligt. En verksamhetsutövare som söker tillstånd för en verksamhet har själv att bekosta utredningen och MKB:n vilket ofta innebär en strävan efter att hålla nere på kostnaderna. Utan föreliggande krav på att anlita någon utomstående för uppdraget att upprätta en MKB (ofta är det en engångsföreteelse för en enskild verksamhetsutövare att lämna in en tillståndsansökan med tillhörande MKB) finns det stor risk att syftet bakom reglerna om samråd inte tillvaratas på ett korrekt sätt. Genom att ställa tydligare krav i lagstiftningen skulle en ovan verksamhetsutövare på ett bättre sätt veta vad han har att förhålla sig till. Genom att samråden genomförs på ett korrekt och professionellt sätt minimeras dessutom riskerna för de konflikter som ofta uppstår när någon känner sig undansatt. Ett mer utdraget och genomarbetat samrådsförfarande kan således löna sig i ett senare skede i processen i form av färre konflikter och överklaganden av beslut.

Frågan är om allmänhetens deltagande i beslutsprocessen i praktiken skulle öka om reglerna om och möjligheterna till deltagande förbättrades och förstärktes? I många fall verkar det finnas ett bristande intresse från allmänhetens sida att delta. Graden av allmänhetens deltagande påverkas av en mängd olika faktorer, däribland projektets art, storlek och lokalisering, liksom av hur kontroversiellt det är. De slags projekt som oftast skapar stort allmänt engagemang inom EU är motorvägar, vanliga vägar och rörledningar, vattenreningsverk, flygplatser, kraftverk, höghusbebyggelse, stenbrott och stora dammar, samt projekt som påverkar särskilt skyddade områden, t.ex. Natura 2000-områden. I Sverige har det visat sig att prövningen av vindkraftsanläggningar har haft stor tilldragelse för allmänheten.¹²⁷ Därför är det särskilt intressant att studera samråden i vindkraftsprojekt.

En annan fråga som uppsatsen avser att besvara är vad den nya svenska lagstiftningen om samråd i MKB-processen inneburit. D v s om den inneburit ett effektivare miljöprövningsförfarande samt hur allmänhetens möjlighet till deltagande har påverkats av den nya lagstiftningen. Det nya förfarandet med regler om ett samråd istället för två samt det borttagna kravet på beslut från Länsstyrelsen om betydande miljöpåverkan för verksamheter som redan faller in under bilaga 1 till förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar kan tänkas göra MKB-processen snabbare och smidigare. Detta framförallt eftersom beslut inte behöver inväntas från Länsstyrelsen innan verksamhetsutövaren kan gå vidare med utökat samråd och miljökonsekvensbedömning. Att Länsstyrelsen dessutom, genom 6 kap 5 § MB, har fått en mer utstakat vägledande roll i planeringen kan nog vara ett bra sätt att skynda på processen. Om Länsstyrelsen genomför denna uppgift på ett bra sätt, kan beslutsprocessen tänkas gå snabbare genom att verksamhetsutövaren, med Länsstyrelsens hjälp, hamnar

¹²⁷ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG) Hur har direktivet genomförts i medlemsstaterna? http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_sv.pdf, s 83.

rätt redan från början av sin planering. På så sätt borde det i större utsträckning gå att undvika kompletteringar av bristfälligt beslutsunderlag. Av vad som tidigare har diskuterats lämnas det i svensk lagstiftning mycket åt verksamhetsutövaren själv att tolka de uppställda förfaranderegler för samråd. Genom att ge Länsstyrelsen en utökad vägledande roll vid utarbetandet av MKB kan man komma runt dessa osäkerheter. Med en mer öppen dialog mellan verksamhetsutövare, tillståndsmyndighet och en berörd allmänhet borde det gå att uppnå ett bättre och mer effektivt förfarande och förhoppningsvis en strävan efter förståelse mellan de olika intressegrupperna. Detta förutsatt att vad som sägs under samråden tas i beaktning av verksamhetsutövaren och således lyfts fram i MKB:n och den fortsatta planeringen.

Rent demokratiskt anser jag inte att den nya lagstiftningen på området innebär några direkta förändringar. De nya reglerna om samrådsförfarandes innebär mer en strävan efter att förkorta förfarandet genom att samla förfarandet under ett samråd. Således tycker jag mig varken kunna se någon förbättring eller försämring vad det gäller allmänhetens deltagande i MKB-processen. Möjligtvis gavs det ett extra utrymme för allmänheten i tidigare gällande rätt att inkomma med fler inlagor under ett mer utsträckt förfarande. Ett förfarande med två samråd istället för ett ger mer tid för eftertanke. På så sätt skulle man kunna säga att den nya lagstiftningen drar åt en försämring vad det gäller allmänhetens deltagande i beslutsfattandet. Däremot har jag svårt att se att detta i praktiken kommer att försämma kvaliteten på samrådsförfarandet. En förbättring av samrådet i form av tydligare förfaranderegler skulle mer än väl kompensera den, enligt gällande rätt, uteblivna möjligheten till två samråd. Bristerna ligger enligt min uppfattning således inte i kvantiteten utan i kvaliteten av samråd och möjligheterna att lämna in synpunkter och yttranden.

Vad som däremot kan vara en fördel med det nya förfarandet som innebär ett samrådstillfälle är att den berörda allmänheten i större utsträckning än tidigare kommer att ges möjlighet att delta vid de muntliga samråden. Jag har fått uppfattningen att verksamhetsutövare och projektörer, enligt tidigare gällande rätt, ofta valt att inleda det tidiga samrådet med ett muntligt möte (så har åtminstone varit fallen i de projekt som jag har studerat). Detta kan i praktiken ha inneburit att den smalare kretsen av enskilda berörda tidigare har bjudits in till de muntliga mötena, medan den bredare allmänheten har kommit in under det utökade samrådet som ofta har hållits genom skriftväxling. I de fall som jag har studerat har projektören visserligen satt in annonser i lokaltidningarna inför de muntliga sammankomsterna, vilket har givit en bredare allmänhet tillfälle att komma till samrådsmötena även under tidigt samråd. Utan krav på annonsering och utan krav på muntlighet i svensk rätt finns det inga garantier för att varken annons sätts in i tidningen eller att muntliga samråd hålls. Genom det nya förfarandet med ett gemensamt samråd ges däremot den bredare allmänheten en förstärkt möjlighet till de muntliga samråd som hålls eftersom de med den nya lagstiftningen kommer att tillhöra samma inbjudna krets som de enskilda

berörda i de fall där de rör sig om betydande miljöpåverkan och ett utökad förfarande.

Den svenska rättsutvecklingen mot en effektivare miljöprövning kan vid en första syn tyckas gå mot strömmen när man ser till den rättsutveckling som samtidigt sker på det internationella planet. Samtidigt som man i Sverige implementerar Åhuskonventionen om allmänhetens deltagande i miljöfrågor tar man bort möjligheten till två samråd och skär således ner möjligheterna för allmänheten att komma till tals i beslutsfattandet. Min uppfattning är att de nya reglerna för samråd inte kommer att medföra några dramatiska försämringar vad det gäller allmänhetens deltagande i dessa frågor. Möjligtvis kan en viss försämring väntas om det visar sig att förfarandet med två samråd verkligen har gett en extra chans till eftertanke och en ytterligare möjlighet för allmänheten att komma till tals. Det har emellertid visat sig vara så (om jag ser till utredningen) att det ofta är samma intressenter som yttrar sig under det tidiga och det utökade samrådet samt att samma synpunkter framkommer under de båda tillfällena. Således verkar inte nyttan av ett samrådsförfarande med två samråd överväga den tidsåtgång som ett sådant förfarande tar i anspråk. Det är tvärtom kvaliteten av samrådet som måste förbättras. Jag är av den uppfattningen att det finns en hel del att åstadkomma inom svensk rätt, eller åtminstone i rättstillämpningen, vad det gäller allmänhetens deltagande i form av samråd. Man kan aldrig göra för mycket för demokratin.

5.2 Analys av utredningen

Vindkraftsprojekt väcker ofta starka känslor bland enskilda berörda och den berörda allmänheten. Många människor har genom olika undersökningar visat sig vara allmänt positiva till vindkraften som energikälla.¹²⁸ Däremot är det färre som vill ha vindkraftverk uppförda i närheten av sina bostäder. Flera av de frågor som lyfts fram under de för utredningen studerade samråden kan, som jag ser det, härledas till fenomenet "NIMBY" - not in my back yard. Det vill säga att den allmänna opinionen i stort är positiv till förnyelsebar energi i form av vindkraft, men att många inte vill att dessa anläggningar skall uppföras så att man själv som fastighetsägare drabbas av befarade sänkta fastighetsvärden, men även andra olägenheter som vindkraftanläggningar kan innebära. I vissa fall går det även att ana en viss misstänksamhet mot verksamhetsutövarens ekonomiska fördelar med att investera i vindkraft. Detta motstånd skulle nog ofta gå att avstyra genom ekonomisk kompensation. Frågor av detta slag som diskuteras under samråden är väldigt svåra att bemöta i MKB-processen. Frågor om bl. a. ekonomiska intressen har ingenting med miljöprövningen att göra och frågor om befarat minskade fastighetsvärden är i dagsläget inte tillräckligt utrett.

¹²⁸ Se t ex http://www.miljomedicin.gu.se/rapporter/Rapporter/Rapport_2002_1.pdf 2006-04-27.

Vindkraftens påverkan på människor och miljö handlar således inte bara om mätbara störningar i form av buller och skuggor, även om det ofta är dessa frågor som kommer att dominera samråden. I handläggningen måste därför hänsyn även tas till andra värden och mer subjektiva frågor om vindkraftens påverkan. Det är därför viktigt att ha kunskap om vilka dessa frågor kan vara och hur man kan gå varandra till mötes i planeringen och beslutsprocessen för att hitta gemensamma lösningar för vår gemensamma miljö.

En fråga som jag ställer mig i uppsatsen är om allmänheten har ett reellt inflytande i MKB-processen. D v s om det i den svenska miljöprövningsprocessen i praktiken förekommer samråd enligt det bakomliggande syftet med samrådsförfarandet. För att ett samråd skall få genomslag krävs det en reell möjlighet för allmänheten att på ett aktivt sätt kunna delta i beslutsprocessen. Det innebär att det måste förekomma reella möjligheter till inflytande i processen. För att detta ska bli möjligt måste samråd hållas i ett mycket tidigt skede av processen, innan verksamhetsutövaren har låst sig vid något alternativ, samt i behövlig utsträckning. Under samråden skall frågor om en verksamhets lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan diskuteras. Som tidigare nämnts är detta luddiga formuleringar som i princip står verksamhetsutövare fritt att tolka. För att se hur samråd kan gå till i praktiken har jag studerat och följt samrådsförfarandet i tre vindkraftsprojekt. Nedan följer mina reflektioner över hur dessa samråd har gått till och om de har inneburit en reell möjlighet för allmänheten att delta i MKB-processen. För samtliga tre studerade projekt har jag inget att anmärka på vad det gäller formen eller tidsramarna för samråden. Muntligt samråd har förekommit i samtliga projekt och rimliga tider för utskick av inbjudan och uppställd tid för inkommande med skriftliga synpunkter ligger i överensstämmelse med Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar.

Att hålla samråd i ett tidigt skede verkar ofta inte vara något problem. Att däremot hålla samråd innan verksamhetsutövaren mer eller mindre låst sig till ett alternativ verkar dessvärre inte alltid vara en möjlighet. Det är nog så många gånger att det redan inledningsvis i projektplaneringen förekommer vissa lösningar som innebär att planeringen egentligen bara verkar vara öppen för synpunkter från allmänheten. Ofta är verkligheten den att ett visst förslag/alternativ redan i inledningsskedet av en process har företräd framför andra alternativ som mer eller mindre ställts upp som ett nödvändigt ont. Vad det gäller en verksamhet som vindkraftsanläggningar så har detta flera förklaringar. Först och främst måste vindförutsättningarna på de alternativa platser som diskuteras vara optimala så att miljönyttan överväger de intrång i landskapet som en etablering faktiskt innebär. Dessutom finns det ofta en utrymmesmässig begränsning för planeringen av vindkraftsanläggningar i det att verksamhetsutövaren som investerar i projektet (i de fall verksamhetsutövaren även är markägare vilket är fallet i de för uppsatsen studerade fallen med undantag för inblandningen av Fred Olsen Renewables arrendering av mark i Botillelund) måste hålla sig inom

sin egen mark, eller mark som kan tänkas kunna arrenderas eller köpas loss. Detta medför att antalet alternativ ofta begränsas till alternativ som egentligen inte betyder nämnvärda olikheter i förhållande till varandra. Inom verksamhetsutövarens ägor finns det ofta även andra utrymmesmässiga problem som beror på de avstånd till bostadshus som måste innehållas på grund av buller- och skuggemissioner, samt att avstånd måste hållas mellan de olika verken för att bästa möjliga produktion skall kunna uppnås. Det verkar därmed genomgående vara så att det finns ett huvudalternativ som man i projekteringen är mer eller mindre låst till. Att ha just ett sådant alternativ menar jag är en nödvändighet i planeringen eftersom det vid inbjudan till samråd behövs ett huvudalternativ som kan ligga till grund för bestämmandet av en för samrådet aktuell samrådsrets. I vindkraftssammanhang är det enligt praxis på området så att samrådsretsen brukar sträcka sig en kilometer i radie utifrån den planerade anläggningen. Det alternativ som dominerar i planeringen är ofta den lokalisering som får ligga till grund för bestämmandet av samrådsretsen.

Tar man allt detta i beaktning finns det ofta inte några utpräglade alternativa lokaliseringar utan i bästa fall endast utformningsalternativ eller alternativ som sträcker sig till att handla om hur många verk som skall uppföras på den för vindkraft lämpade fastigheten. Detta är frågor som naturligtvis kan diskuteras under samrådet och få visst genomslag. Frågan är däremot om det uppfyller kraven på att redogöra för alternativa lokaliseringar enligt MB och om allmänheten har någon verklig påverkansmöjlighet vad det gäller det förespråkade alternativet. Det är trots allt ofta alternativen, såväl lokaliserings- som utformningsalternativen, som kommer upp till diskussion under samråden. I dessa fall kan det vara svårt att fullt ut beakta allmänhetens synpunkter om lokalisering av verksamheten, särskilt eftersom motstånd mot etableringen ofta verkar grundas på en allmän misstro och farhågor för minskade fastighetsvärden. Lokalpolitiska och privatekonomiska avväganden kommer istället ofta att styra hur många verk som kan uppföras och var, förutsatt att gruppstationen kan innehålla de av Naturvårdsverket respektive Boverket uppsatta riktlinjerna avseende buller och skuggor. Samrådets inverkan på lokaliseringen av vindkraft verkar vara mer eller mindre marginell, däremot finns det nog möjligheter att påverka utformningen av anläggningen samt att tillföra planeringsutredningen aspekter från den lokala miljön. Till syvende och sist verkar det vara kommunens, men även Länsstyrelsens, inställning till projektet som är avgörande för den fortsatta planeringen.

De frågor som diskuteras under besökta samrådsmöten samt under den skriftliga korrespondensen under samrådstiden handlar främst om de intrång i form av buller och skuggor som en gruppstation av vindkraftverk medför, samt vindkraftverkens visuella intrång i landskapsbilden. Farhågor om att uteplatser intill näraliggande bostadshus skall bli obrukbara samt att annan verksamhet i närområdet skall påverkas negativt lyfts fram av enskilda berörda. Dessa farhågor avstyrs normalt sett med de krav på maximal skuggpåverkan och ljudvolym som Boverket och Naturvårdsverket ställer upp genom sina rekommendationer. Alla verksamhetsutövare har att hålla

sig inom dessa ramar och så länge det är möjligt är det endast intrånget i landskapsbilden som i princip kan vara en begränsande faktor. Resonemang om visuella intrång i kulturmiljöer och landskap är däremot ingenting som går att räkna på och är således ofta betydligt svårare att behandla i det fortsatta arbetet med en MKB. För att bemöta frågor av detta slag krävs en sammantagen bedömning av landskapet i stort. Här kommer sannolikt ord alltid att stå mot ord om det finns ett motstånd mot en etablering av vindkraft i bygden. I de kommenterade projekten har t ex frågor lyfts fram om bevarandet av tysta miljöer och opåverkade landskapsbilder, frågor som säkert kan komma att bli avgörande i tillståndsprocessen.

Någonting som under utredningen har slagit mig är att möjligheten att inkomma med skriftliga inlagor inte verkar tas till vara i särskilt stor utsträckning. I såväl projektet Tjustorp som Botillelund har endast ett fåtal inlagor, som främst har handlat om farhågor gällande buller och skuggor, inkommit under utsatt samrådstid. Kanske är detta en konsekvens av att man i projekten har hållit muntliga samråd samt att projekten faktiskt inte väntas möta något större motstånd. En annan anledning skulle kunna vara att de berörda väntar med att inkomma med sina synpunkter inför överklagande av ett eventuellt tillståndsbeslut. Frågan är hur detta kan tänkas påverka hur synpunkter tas tillvara i den fortsatta planeringen. Min personliga uppfattning är att en skriftlig inlaga tillsammans med de åsikter som framförs under det muntliga samrådsmötet kan förväntas få störst genomslag i planeringen. Detta eftersom de skriftliga inlagorna skall ingå i den samrådsredogörelse som verksamhetsutövaren har att upprätta. Visserligen bör även protokoll eller anteckningar från muntliga samråd ingå i samrådsredogörelsen, men det finns då alltid en risk för att någon synpunkt kan komma att försvinna eller få mindre utrymme än om samma synpunkt framförs i en skriftlig inlaga.

I projektet Hässlehult var det däremot flera berörda som valde att lämna in sina synpunkter via post. Detta ger en indikation på att det även är det projekt som väckte störst motstånd i utredningen. De frågor som kom att dominera diskussionen om en eventuell etablering i Hässlehult rörde främst buller- och skuggpåverkan i det annars tysta och, enligt de enskilda berörda, oexploaterade landskapet. Även verkens visuella dominans och deras påverkan på landskapsbilden var frågor som kom att ta stort utrymme under samrådet. Anledningen till att projektet inte drevs vidare som planerat var de motsättningar med andra intressen i form av försvarets intressen vid anläggningen i Revingehed, samt kommunens delvis skeptiska inställning till etableringen som projektet kom att stöta på redan inledningsvis. När ett projekt möter stort motstånd som i föreliggande fall är det tydligt att samråden har en större inverkan på tillståndsprocessen. De boende i området verkade medvetna och pålästa och förde fram argument som till viss del kan vara mycket svåra att bemöta i den fortsatta projekteringen. Bland annat var det en biodlare i området som undrade hur en etablering av vindkraft kunde tänkas påverka hans verksamhet, något som tidigare inte har studerats.

Sammanfattningsvis, och med risk för upprepning, vill jag lyfta fram att tanken bakom att involvera allmänheten och enskilda berörda i tillståndsprocessen för verksamheter som kan ha en negativ miljöpåverkan är ett positivt demokratiskt inslag i miljörätten. Medan den demokratiska rätten till deltagande i MKB-processen har blivit allt mer framträdande är min uppfattning däremot att den demokratiska möjligheten till påverkan fortfarande är begränsad. Planeringen av och beslutsfattandet över miljöfarliga verksamheter styrs i betydande omfattning av andra intressen av mer politisk och ekonomisk karaktär. Med tydligare regler för processens genomförande tror jag, som tidigare nämnts, att syftet med lagstiftningen skulle kunna uppnås på ett bättre sätt. Det finns en demokratisk strävan bakom dagens regler om samrådsförfarandet men inga direkta krav på vad jag anser vara ett reellt samråd. Samtidigt är jag av den uppfattningen att det tar alldeles för mycket tid i anspråk att genomdriva en tillståndsprocess, vilket ger både samhällsekonomiska och privatekonomiska konsekvenser. Denna problematik ligger enligt min mening mycket på myndigheternas ärendehandläggning och i detta sammanhang ter sig samrådsprocessen varken särskilt tidsödande eller kostsam. I försöket till en effektivisering av tillståndsprövningen genom de nya lagändringarna som har kommenterats borde fokus kanske ha lagts mer på hur ärenden behandlas i själva beslutsfattandet efter det att en tillståndsansökan lämnats in.

Käll- och litteraturförteckning

- Basse, Ellen Margrethe red.** *Miljøkonsekvensvurderinger i et retligt perspektiv*, Westerlund, Staffan, *Genuine Environmental Impact Assessment (EIA) and a genuine concept*. Gad. Jura, Gylling 1996.
- Grandell, Nina** *Allmänhetens deltagande i de nordiska länderna*. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 1996.
- Hörnberg Lindgren, Kristina** *Miljøkonsekvensbedömningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling*. Umeå 2005
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta** *Den svenska miljörätten*, Uppsala 2004.
- Roberts, James** *MKB vad är det? Miljøkonsekvensbeskrivning (MKB) som process och produkt – en diskussion om grundläggande begrepp med utgångspunkt i EIR i Kalifornien och MKB i Sverige*. Boverket 1991
- Soneryd, Linda** *Environmental conflicts and deliberative solutions? : a case study of public participation in EIA in Sweden*. Örebro 2002
- Westerlund, Staffan** *Grunderna i plan- och marklagstiftningen*. Svenska naturskyddsföreningen 1992.
- Westerlund, Staffan** *Genuine Environmental Impact Assessment (EIA) and a genuine concept, Miljøkonsekvensvurdering i et retligt perspektiv*. (red. Basse, Ellen Margrethe) Gad.Jura 1996
- Westerlund, Staffan** *MKB – Hur MKB växte fram och utvecklades i USA. En elektronisk återutgivning av studien Miljøeffektbeskrivningar* Imir

Institutet för miljö rätt 1999
<http://www.imir.com/>

Westerlund, Staffan

Miljörättsliga grundfrågor 2.0.
Åmyra förlag 2003

Wood, Christopher

Environmental Impact Assessment.
A comparative review. Second
edition. Prentice Hall Malaysia
2003

Tidsskrifter:

Carlman, Inga

Mycket kom bort när MKB skulle
införas i Sverige. Miljörättslig
tidsskrift 1995:1

Claes Sandgren

Om empiri och rättsvetenskap.
JT nr 3 1995/96 s.726

Myndighetsskrifter:

Boverket

MKB för detaljplan. 2000

Naturvårdsverket

MKB under utveckling. Tidiga
erfarenheter av MKB enligt
miljöbalken och förslag på fortsatt
utvärdering. 2001

Rapporter:

Riksrevisionsverket

RRV 1996:29 *MKB i praktiken*

Offentligt tryck:

Departementsserien:

Ds 2004:29 *Århuskonventionen*

Statens offentliga utredningar

SOU 2003:124 *En effektivare miljöprövning*

SOU 2003:70 *Miljöbedömningar angående vissa planer och program*

Propositioner

Prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö*
Prop. 1997/98:45 del 1 och 2 *Miljöbalken*
Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
Prop. 2003/04:116 *Miljöbedömningar av vissa planer och program*
Prop. 2004/05:65 *Århuskonventionen*
Prop. 2004/05:129 *En effektivare miljöprövning*

Övrigt material

Projekt Botillelund

Utkast till Miljökonsekvensbeskrivning
Minnesanteckningar från samrådsmöten
Samrådshandlingar sammanställda av projektören

För information:

<http://www.fredolsen-renewables.no/>

Fred. Olsen Renewables AB,
Skiffervägen 20
224 78 Lund

Projekt Hässlehult

Utkast till Miljökonsekvensbeskrivning
Minnesanteckningar från samrådsmöten
Samrådshandlingar sammanställda av projektören

För information:

<http://www.geotext.se/>

Projekt Tjustorp

Utkast till Miljökonsekvensbeskrivning
Minnesanteckningar från samrådsmöten
Samrådshandlingar sammanställda av projektören

För information:

<http://www.geotext.se/>

Internet:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/sv/lvb/l28056.htm>

www.geotext.se

www.naturvardsverket.se

www.regeringen.se

www.sou.gov.se/miljobalken/index.htm

www.unece.org/env/pp

Rättsfallsförteckning

M 4563-01 2002-02-13

M 84-03 2003-09-18

M 3076-03 2005-09-09

EG-domstolens dom av den 16 september 1999 i mål C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mot Autonome Provinz Bozen m.fl., REG 1999, s.15163

