



# Samråd i MKB-processen – Hur godkänns samrådet av miljöprövningsdelegationerna ?

---

*Maria Andersson*

2013

**Miljövetenskap**

Examensarbete för magisterexamen 15 hp

Lunds universitet



# **Samråd i MKB-processen –**

*Hur godkänns samrådet av  
miljöprövningsdelegationerna – och finns det  
skillnader i hur samråden godkänns?*

**Maria Andersson 2013**

Handledare:  
Anneli Carlsson  
Handelsrätt, Ekonomihögskolan  
Lunds Universitet

Maria Danling

Cowi AB

## **Abstract**

In Sweden there are 12 Environmental permit offices who review applications for permits regarding environmentally hazardous activities. This study examined how the Environmental permit offices approve of the consultations that take place during the environmental impact assessment-process, and how they determine that the held consultations are sufficient according to the Swedish Environmental code (SFS 1998:808) and the directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (2011/92/EU). One of the objectives were also to see if the rulings were performed in different ways in different offices. The study is based on seventeen qualitative interviews made with employees at the County administrative board.

It was not possible to establish if differences exist in approvals between the different Environmental offices based on the interviews held. The interviewed employees themselves believe that there are differences between how the offices work with consultations and how they determine if consultations are sufficient. It is clear that it besides legislation and case-law does not exist any routines or processes that can guide the civil servants at the County Administrative board when approving consultations.

## **Sammanfattning**

Studien har undersökt hur landets miljöprövningsdelegationer godkänner samråd i miljökonsekvensbeskrivningsprocessen samt om de bedömer att samrådet är tillräckligt enligt lagen på samma sätt. Undersökningen har genomförts med hjälp av sjutton kvalitativa intervjuer gjorda på landets miljöenheter och miljöprövningsdelegationer, samt genom att kartlägga den rättsliga bakgrunden.

Att belägga att det finns skillnader har inte varit möjligt med det valda undersökningssättet, men intervjupersonerna själva tror att det existerar skillnader i hur det arbetas med samrådet och dess bedömning ute i landet. Det som står klart är att det förutom lagstiftning och rättspraxis inte finns några rutiner eller processer som vägleder personal vid miljöenheter och miljöprövningsdelegationer när de arbetar med samrådet och dess bedömning.

## Innehåll

<b>1</b>	<b><i>Inledning</i></b> .....	<b>8</b>
1.1	Bakgrund.....	8
1.2	Syfte .....	9
1.3	Disposition .....	9
1.4	Definition MKB .....	9
1.5	Definition samråd .....	9
1.6	Avgränsning .....	9
<b>2</b>	<b><i>Metod</i></b> .....	<b>10</b>
2.1	Metod .....	10
2.2	Teori och metod för intervjustudien .....	10
2.2.1	Intervjuer .....	10
2.2.2	Utformning av intervjuguiden .....	11
2.2.3	Analysmetodik.....	11
<b>3</b>	<b><i>Svensk miljöprövning</i></b> .....	<b>12</b>
3.1	Miljöenhetens roll .....	13
3.2	Miljöprövningsdelegationer .....	15
3.3	Miljödomstolar och Miljööverdomstolen .....	16
<b>4</b>	<b><i>MKB-processen</i></b> .....	<b>16</b>
<b>5</b>	<b><i>Lagstiftning</i></b> .....	<b>21</b>
5.1	Historik och bakgrund till samrådsprocessen .....	21
5.1.1	Miljöskyddslagen.....	21
5.1.2	Miljöbalken.....	22
5.1.3	Kommentarer kring MKB.....	24
5.2	EU-rätt .....	25
5.2.1	Nu gällande MKB-direktiv.....	26
5.2.2	Utvärdering och framtid för MKB-direktivet .....	26
<b>6</b>	<b><i>Samråd</i></b> .....	<b>27</b>
6.1	Samråd enligt MKB-direktivet .....	27
6.2	Samråd enligt MB .....	28
6.3	Inbjudan till samråd.....	30
<b>7</b>	<b><i>MKB och samråd i framtiden</i></b> .....	<b>30</b>
<b>8</b>	<b><i>Rättssäkerhet och prövning av miljöfarlig verksamhet</i></b> .....	<b>32</b>
8.1.1	Likabehandlingsprincipen.....	33
<b>9</b>	<b><i>Metod- och källkritik</i></b> .....	<b>33</b>

<b>10</b>	<b><i>Samhällsvetenskaplig teori</i></b> .....	<b>33</b>
10.1	Organisation.....	33
10.2	Gräsrotsbyråkrat/Närbyråkrat .....	34
10.3	Hur blir det som det blir? .....	35
10.3.1	Implementeringsteori .....	35
10.3.2	Institutionaliseringsteori.....	36
10.3.3	Inbyggda konflikter .....	36
10.3.4	Resurser .....	37
<b>11</b>	<b><i>Resultat och diskussion</i></b> .....	<b>37</b>
11.1	Hur stort är problemet med underkända samråd? .....	38
11.2	Omorganisation.....	38
11.3	Samverkan .....	38
11.4	Samarbete och konflikter.....	39
11.5	Myndighet i Myndighet .....	39
11.6	Resurser .....	39
11.7	Vanans makt .....	40
11.8	Skillnader i bedömning av samråd.....	41
<b>12</b>	<b><i>Sammanfattning</i></b> .....	<b>41</b>
12.1	Leder MKB-processen och samrådet till en bättre miljö?.....	41
12.2	Förslag till fortsatta studier .....	42
<b>13</b>	<b><i>Källförteckning</i></b> .....	<b>43</b>
<b>14</b>	<b><i>Bilagor</i></b> .....	<b>48</b>
14.1	Bilaga 1. Frågor till länsstyrelsens miljöprövningsenhet .....	48
14.2	Bilaga 2. Frågor till Miljöprövningsdelegationen .....	49
14.3	Bilaga 3. Sammanställning av intervjusvar .....	50
14.4	Bilaga 4. Processbeskrivning .....	54
14.4.1	Planeringsprocessen .....	54
14.4.2	Prövningsprocessen .....	56

## Förkortningar och ordlista

<i>BMP</i>	Betydande miljöpåverkan. Om en verksamhet har BMP ska det vid tillståndsansökan göras en stor MKB som innefattar hela MKB-processen.
<i>Direktiv</i>	Av EU-kommissionen utarbetade mål för medlemsländerna. Är bindande för varje medlemsstat, men vägen till målet utarbetar medlemsländerna själva. Medlemslandets lagstiftare måste införliva direktivet med nationell rätt.
<i>FL</i>	Förvaltningslagen (SFS 1986:223).
<i>Föreläggande</i>	Beslut av myndighet eller domstol som innebär att den som beslutet gäller ska utföra eller underlåta att göra något.
<i>JO</i>	Justitieombudsmannen. Granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete. Speciellt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna.
<i>Konvention</i>	Internationell överenskommelse sluten mellan två eller flera stater under internationell rätt. Bindande när parterna har ratificerat konventionen.
<i>MB</i>	Miljöbalken (SFS 1998:808).
<i>Miljöenhet</i>	Den avdelning inom länsstyrelsen som har en rådgivande roll gentemot verksamhetsutövaren och deltar i myndighetssamråd. Utövar även tillsyn på verksamheter. Funktionen har olika namn på olika länsstyrelser, kan även kallas exempelvis Natur- och miljöavdelning eller Miljöskydds-enhet.
<i>MKB</i>	Miljökonsekvensbeskrivning, syftar till att i förhand utreda de miljökonsekvenser en verksamhet eller åtgärd kan medföra. Är ett beslutsunderlag.
<i>MKB-direktiv</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Europeisk lagstiftning som berör bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.
<i>MKB-process</i>	här: hela förfarandet från inledande samråd till tillståndsprövning och kungörelse om beslut.
<i>ML</i>	Miljöskyddslagen (SFS 1969:382).
<i>MPD</i>	Miljöprövningsdelegation.
<i>Sakägare</i>	Den som är tillräckligt berörd och behörig att klaga på beslut enligt förvaltningslagen (SFS 1986:223, §22). Är också den som via domar och



beslut kan tillfogas skada eller utsättas för olägenheter. Prejudicerande domar har visat att enskilt berörda och sakägare ofta sammanfaller.

*Samrådsprocess*

Detsamma som planeringsprocess, d.v.s. skedet från att verksamhetsutövaren har fått en idé tills ansökan och MKB skickas in till prövningsmyndigheten.

*Samrådsredogörelse*

Ett dokument som är underlag för miljöenhetens beslut om BMP efter inledande samråd och visar hur det första samrådet gått till. Det är också ett dokument som ska bifogas MKB och ansökan som utförligt visar hur samrådet gått till, med allt från inbjudan till vilken information som lämnats, samt mötesprotokoll och vilka synpunkter som kommit in.

*Samrådsunderlag*

De handlingar som länsstyrelsens miljöenhet begär in före samråd för att bilda sig en uppfattning om verksamhetens omfattning och lokalisering samt miljöpåverkan.

*Tillståndsprocess*

Detsamma som prövningsprocess, d.v.s. skedet från att ansökan lämnats in tills kungörelse om beslut sker.

*TF*

Tryckfrihetsförordningen (SFS 1949:105).

*Verksamhetsutövare*

Den som avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Enligt Miljöbalken (MB kap. 6:1) krävs det en miljökonsekvensbeskrivning vid anläggning, drift eller ändring av miljöfarlig verksamhet. Miljökonsekvensbeskrivningens syfte är att ge en samlad bedömning av vilken påverkan på människors hälsa och miljön en planerad åtgärd eller verksamhet kommer att ha. Det görs genom att beskriva direkta och indirekta effekter som ett projekt eller åtgärd för med sig när det gäller "[...]människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi." (MB kap. 6:3)

Miljökonsekvensbeskrivningsprocessen leder fram till ett dokument som krävs vid tillståndsprövning, en MKB är således ett beslutsunderlag. Processen kan delas upp i två steg, där det första innefattar planeringsprocessen, det andra utgör prövningsprocessen (figur 3, s. 15 samt figur 4, s. 17). I planeringsprocessen hålls samråd som medför att enskilda, länsstyrelse och tillsynsmyndigheter kan vara med och påverka omfattning och innehåll på själva MKB-dokumentet som bifogas ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Samrådet som hålls i prövningsprocessen syftar till att allmänheten får möjlighet att vara med och påverka när verksamheter etableras eller utökas så att bättre beslut fattas med hänsyn till miljön.

Sveriges miljöprövningsdelegationer prövar tillstånd om ansökan till miljöfarlig verksamhet. Det finns 12 MPD från norr till söder. Det har framkommit att ansökningar tar olika lång tid i olika delar av landet (prop. 2009/10:215, s. 96, Ramböll 2011, s. 13), vilket indikerar att det finns skillnader i hur landets miljöenheter och miljöprövningsdelegationer arbetar i MKB-processen.

Det pågår för närvarande ett samordningsarbete på flera plan för att miljöenheter och MPD ska arbeta på samma sätt i hela Sverige. Samordningsarbetet pågår bland annat i ett regeringsuppdrag där det tydligt uttalats att det ska finnas samverkan i frågor som är gemensamma för verksamheterna enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §28). Uppdraget består bland annat i att redovisa vilka åtgärder som tagits för att få en mer effektiv och kvalificerad prövning, samt att redovisa handläggningstider eftersom målet är att beslut i en ansökan om tillstånd för B-verksamhet ska fattas inom sex månader. Miljösamverkan Sverige är ett samverkansorgan där landets länsstyrelser, Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, och Jordbruksverket ingår (Miljösamverkan Sverige 2012). Samverkansorganet har funnits sedan mitten av 2000-talet och syftet är att medverka till en ökad samsyn mellan länsstyrelserna och mer liknande hantering av tillsynsfrågor.

Samrådet i MKB-processen är en processförutsättning, och därför mycket viktigt vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Lagen beskriver hur själva processen ska gå till, men samrådet är inte formaliserat i särskilt stor utsträckning, och godkännandet av samrådet inte alls. De anvisningar som ges i MB kap. 6:4 är att "Samrådet ska genomföras i god tid och i

behövlig omfattning”. I instruktioner från Naturvårdsverket (2003) anges att samrådets omfattning ska vara en bedömningsfråga från fall till fall beroende av verksamhetens art och omfattning.

## 1.2 Syfte

Syftet med detta arbete är att undersöka hur det går till i praktiken när landets miljöprövningsdelegationer godkänner samrådsprocessen vid prövning om tillstånd enligt miljöbalken.

Med hjälp av litteratur och empiriskt material i form av kvalitativa intervjuer kommer följande frågeställningar att diskuteras;

- Finns rutiner och arbetsbeskrivningar för samrådets godkännande?
- Finns kriterier för godkännande av samråd?
- Utförs prövningen på samma sätt i olika delar av landet?

## 1.3 Disposition

I kapitel 2 beskrivs undersökningsmetodik som använts. I kapitel 3 presenteras den svenska miljöprövningen. I kapitel 4 beskrivs den rättsliga ramen kring MKB-processen. I kapitel 5 redogörs för den svenska lagstiftningen kring samråd och dess utveckling från Miljöbalkens införande. Här återfinns även den europeiska rätten kring samråd. Kapitel 6 går närmare in på samrådet, och i kapitel 7 görs en kort blick in i vilka förändringar som kan komma i lagstiftningen framöver. Kapitel 8 behandlar teori kring rättssäkerhet. I kapitel 9 finns metod och källkritik. Därefter följer samhällsvetenskaplig teori kopplat till resultaten i kapitel 10. Kapitel 11 innehåller resultat och analys, och kapitel 12 avslutar med diskussion.

## 1.4 Definition MKB

Miljökonsekvensbeskrivning, MKB, används här i generell betydelse och skiljer sig från miljöbalken där en miljökonsekvensbeskrivning betecknar ett dokument, d.v.s. är ett beslutsunderlag. MKB-process innefattar i denna utredning det ”stegvisa arbetet med att identifiera, förutsäga, bedöma, presentera och följa upp miljökonsekvenser”, därmed använder författaren samma definitioner som Hedlund och Kjellander (2011, s. 10) antagit. Det innebär att MKB-processen omfattar alla steg från inledande samråd till kungörelse om beslut.

## 1.5 Definition samråd

Miljökonsekvensbeskrivningsprocessen bör vara öppen så att allmänheten kan få insyn, delta i och påverka ett projekt (Hörnberg Lindgren 2005, s. 132). Ett öppet förfarande ger en rätt till allmänheten att delta och därmed påverka inriktning och innehåll på MKB. Den rättighet allmänheten har innebär i sin tur en skyldighet för verksamhetsutövaren att arrangera mötesplatser där frågor kring projektet kan diskuteras. Dessa mötesplatser kallas samråd. Samrådet ska ge utrymme för en tvåvägs-kommunikation och de frågor som diskuterats under samrådet ska i rimlig omfattning tas med i MKB.

## 1.6 Avgränsning

Denna undersökning begränsas att gälla endast samråd när det gäller ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt MB kap. 9, så kallade *Projekt-MKB*. Det utesluter samråd som

görs i miljökonsekvensbeskrivningsprocesser enligt andra lagar som berör exempelvis infrastruktur och fysisk planering enligt Plan-och bygglagen (SFS 1987:10). Utredningen kommer vidare endast att beröra projekt inom Sverige som inte påverkar andra länder enligt Esbo-konventionen (SÖ 1992:1).

## **2 Metod**

### **2.1 Metod**

Det rättsliga ramverket kring MKB-processen och samråd har i denna undersökning kartlagts med hjälp av publicerade artiklar och rättsvetenskaplig litteratur samt nätbaserade verktyg som databaserna Karnov och Zeteo. Undersökningen har antagit en explorativ ansats genom att utföra informantintervjuer med personer på miljöenheter och miljöprövningsdelegationer för att ta reda på hur samråd godkänns i praktiken. Samhällsvetenskaplig litteratur utnyttjades för att förstå problem och belysa frågeställningar kring länsstyrelsens organisation och arbetsätt.

### **2.2 Teori och metod för intervjustudien**

Det empiriska materialet i denna studie utgår från 17 kvalitativa telefonintervjuer med anställda på miljöenheter och miljöprövningsdelegationer. Syftet med intervjuerna är att undersöka hur miljöenheten godkänner det inledande samrådet vid prövning om betydande miljöpåverkan, BMP, samt hur landets miljöprövningsdelegationer godkänner samrådsprocessen vid prövning om tillstånd enligt miljöbalken. Undersökningen syftar bland annat till att ta reda på om det finns rutiner och arbetsbeskrivningar samt om prövningen utförs på samma sätt hos de olika enheterna. Intervjufrågorna är utformade för att besvara frågeställningarna i det övergripande syftet.

#### **2.2.1 Intervjuer**

I denna studie gjordes en informantundersökning, d.v.s. intervjuer görs för att få fram information om hur bedömningen av samrådets tillräcklighet vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalken avgörs (Esaiaasson m.fl. 2007, s. 258). Intervjupersonen används därmed som källa, och informationen som erhålls kan granskas och prövas. Avsikten med intervjuerna har varit att visa på ett allmänt förfarande, därför har intervjuerna sammanfattats till en gemensam röst, och inga individuella citat av det intervjupersonerna sagt har gjorts.

Ambitionen har varit att representanter från landets alla tolv miljöprövningsdelegationer ska intervjuas, samt att en representant från miljöskydds enheten på samma länsstyrelse också ska intervjuas. Det kunde tyvärr inte genomföras, då endast 8 av landets MPD kunde delta. När det gäller intervjuer på länsstyrelsernas miljöenheter, eller motsvarande, fick kretsen utökas till att även omfatta länsstyrelser som inte har en miljöprövningsdelegation. Därmed har också nio personer på olika miljöenheter i landet intervjuats.

Valet av intervjupersoner har gjorts utifrån att personerna i sin yrkesroll har kunskap om samrådsprocessen och hur det fungerar vid beslut i deras miljöprövningsdelegation. Det innebär att det i första hand varit ordförande i miljöprövningsdelegationen som intervjuats, i

de fall de inte hade möjlighet har miljöszaklig intervjuats istället. När det gäller anställda på länsstyrelsens miljöenhet, har personer som arbetar som handläggare intervjuats.

Samtalsintervjuundersökningar har gjorts med personer från miljöenheterna för att ta reda på hur det inledande samrådet bedöms vara tillräckligt vid beslut om betydande miljöpåverkan, samt med personer i miljöprövningsdelegationer för att ta reda på hur dessa bedömer att ett samråd vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet är tillräckligt.

Intervjuerna bokades in per telefon, och intervjupersonerna fick frågorna per e-post före intervjutillfället. Intervjuerna gjordes per telefon och spelades in under samtalet. Nedtecknande av intervjun gjordes direkt efter avslut. En sammanställning av intervjuerna finns i bilaga 3.

### 2.2.2 Utformning av intervjuguiden

Då miljöenheter och miljöprövningsdelegationer har olika funktioner har två olika frågeformulär utformats. Frågorna är dock liknande och utformade för att kunna göra jämförelser (bilaga 1 & 2).

Frågorna är indelade i teman; funktion, arbete, samråd och samarbete. Beroende på interaktion mellan intervjuare och svarsperson varierade frågornas ordningsföljd, formulering och innehåll (Esaiasson m.fl. 2007, s. 298). Intervjuaren använde sig så långt det är möjligt av s.k. *öppna frågor*, vilket innebär att svarspersonen berättar med egna ord. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1 och 2.

### 2.2.3 Analysmetodik

Vid analysen av informantintervjuerna var målet att belägga hur ett godkännande av samråd går till i miljöprövningsdelegationerna, d.v.s. vilka kriterier som krävs för att miljöprövningsdelegationen ska anse att samråd hållits på ett enligt lagen tillfredsställande sätt. Nedtecknande av intervjuerna gjordes i sin helhet direkt efter avslut med hjälp av inspelningar.

Analysmetodiken som använts hämtar inspiration från *bricolage*, som innebär ”gör-det-självt”. Det går ut på att forskaren sätter samman sin egen metod och använder de verktyg som finns, även om de ursprungligen inte var avsedda för uppgiften (Kvale och Brinkmann 2009, s. 251). Det har gjorts genom att forskaren har läst genom intervjuerna och skaffat sig en allmän uppfattning. Sedan har intervjuaren gått tillbaka till intressanta delar i intervjuerna, och bland annat räknat yttranden som anger attityder och åsikter. Genom att finna mönster och teman har förbindelser och strukturer som har betydelse för frågeställningen hittats. Jämförelser och differentiering har gjorts i syfte att förbättra förståelsen för hur arbetet med samråd går till. För att ge läsaren bättre förståelse för hur analysen har gjorts presenteras nedan det stegvisa förfarandet med inspiration från Esaiasson m.fl. (2007, s. 304);

#### *Steg 1. Kategorisering*

Vid kategorisering delas materialet in i kategorier efter hur intervjupersonen svarat. Exempelvis samlades alla svar på frågan om det finns rutiner och arbetsbeskrivningar när det

gäller samråd i ett dokument. Detta gjordes för att lättare finna likheter och skillnader mellan de olika intervjupersonernas svar.

Två huvudgrupper har intervjuats, vilket medför att intervjuade ur miljöenheter och MPD delas upp i två kategorier. På vissa länsstyrelser har miljöakkunnig som arbetar både på miljöenhet och i MPD intervjuats.

### *Steg 2. Sammanfattning och jämförelser*

Sammanfattningens syfte har varit att se övergripande mönster. Den så kallade *väsensmetoden* (Esaiasson m.fl. 2007, s. 304) innebär att en gemensam nämnare för intervjupersonerna från olika miljöenheter och miljöprövningsdelegationer söks. Intentionen har varit att fånga upp centrala företeelser inom länsstyrelsen där både MPD och miljöenhet blivit intervjuade, men även mellan olika enheter i landet. Både likheter och skillnader söks inom och mellan de olika kategorierna. För att åstadkomma en bild av hur miljöenheter och MPD arbetar med samrådet har de mest förekommande svaren och de mest avvikande svaren skrivits om för att bilda ett svar för miljöenhet och ett svar för MPD. I förekommande fall har inte samma fråga ställts till båda grupper.

### *Steg 3. Uppföljning av intervjuguiden och intervjuens kvalitet*

I slutsteget utvärderas intervjuresultatens validitet, reliabilitet trovärdighet och generaliserbarhet.

## **3 Svensk miljöprövning**

För att förstå prövnings- och tillståndsförfarandet när det gäller miljöfarlig verksamhet måste MB kap. 9 kompletteras med hänsynsregler i MB kap. 2, prövning i MB kap. 16, förvaltningsmyndigheters och kommuners prövning MB kap. 19, domstolar MB kap. 20, mål i miljödomstol MB kap. 21, förfarande vid miljödomstol MB kap. 22 samt tillstånds giltighet MB kap. 24 (Rubensson 2008, s. 99).

I MB kap. 16 anges allmänt om vilka myndigheter som prövar mål och ärenden. För att få tillstånd till att driva en miljöfarlig verksamhet ansöker verksamhetsutövaren hos miljödomstolen för A-verksamheter och hos länsstyrelsen för B-verksamheter enligt miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251, f.d. SFS 1998:899). Exempel på B-verksamheter är avloppsreningsverk, större sågverk, täkter, gjuterier, större verkstäder och större jordbruk. Verksamheter som endast har anmälningsplikt benämns C-verksamheter och anmäler verksamheten eller åtgärden till kommunen. Bokstavsbeteckningarna representerar verksamhetsslag och omfattning på verksamheten, där A antas påverka miljön mest. Vilka verksamheter som ansöker om tillstånd och vilka som endast kräver anmälan framgår av miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251).

I MB kap. 19:4 föreskrivs hur förvaltningsmyndigheter och kommuner ska prova ärenden om miljöfarlig verksamhet;

1. genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt bereda den som kan beröras av verksamheten tillfälle att yttra sig,
2. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i saken,
3. hålla sammanträde med den som saken angår och besiktning på platsen om det behövs för utredningen i ärendet, samt
4. underrätta den som gjort en ansökan eller kommit med synpunkter genom någon annan än honom eller henne själv och ge honom eller henne tillfälle att yttra sig om inte annat följer av 17 § förvaltningslagen (SFS 1986:223).

Enligt förarbeten infördes första punkten ovan för att ”säkerställa att allmänheten alltid aktivt ges tillfälle att ta del av miljökonsekvensbeskrivningarna och även ges tillfälle att yttra sig.” (prop. 1997/98:45, s. 290) Enligt MB kap. 22:1,3 ska ansökan om miljöfarlig verksamhet innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt MB kap. 6, samt uppgift om det samråd som hållits enligt kriterierna i MB kap. 6:4. Det innebär att en godtagbar MKB är en processförutsättning i tillståndsärenden när det gäller miljöfarlig verksamhet (Rubensson 2008, s. 72). Om myndigheten anser att MKB är otillräcklig och bör kompletteras, ska verksamhetsutövaren enligt MB kap. 22:2 föreläggas att avhjälpa bristen. Om MKB inte är tillräcklig enligt myndigheten, måste den alltså kompletteras till dess att myndighet eller domstol godkänner den, annars avvisas tillståndsansökan. Om samrådskraven inte uppfyllts kan länsstyrelsen förelägga sökanden att vidta de åtgärder som behövs, med vite. Prövningsmyndigheten kan begära komplettering i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer i FL (SFS 1986:223). Om verksamhetsutövaren i ansökan utelämnar uppgifter av betydelse som framkommit under samrådet, eller lämnar oriktiga uppgifter kan tillstånd till miljöfarlig verksamhet återkallas enligt MB kap. 24:3-5.

### 3.1 Miljöenhetens roll

Miljöenheterna på länsstyrelserna har den första kontakten med verksamhetsutövaren och miljöenheterna är med i planeringsprocessen som innefattar samråd och beslut om betydande miljöpåverkan, BMP. Det finns tjugo länsstyrelser i landet. Länsstyrelsens miljöenhet har bland annat i uppgift att bereda ärenden åt MPD i förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §22). En handläggare utses av miljöenheten som bereder ärendet åt MPD i samråd med ordföranden, ansvaret att ärenden blir tillräckligt beredda vilar på MPD enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §22). Handläggaren skriver länsstyrelsens yttrande samt förslag till beslut. Handläggaren föredrar ärendet på mötet, men får enligt lag inte vara med i beslutet som tas av ordförande och miljösekreterare enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §26). Enligt Naturvårdsverkets handbok är det ”lämpligt att länsstyrelsens handläggare har återkommande underhandskontakter med MPD för att jämna vägen för det fortsatta arbetet och inte minst för MPD:s möjligheter att så småningom ta över hanteringen och slutligen fatta beslut i ärendet” (Naturvårdsverket 2003, s. 71). Länsstyrelsen ges enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §25) tillfälle att yttra sig före MPD fattar beslut

i prövningsprocessen. I en rapport beställd av Svenskt Näringsliv visas genomsnittliga handläggningstider för B-verksamheter där länsstyrelsens personal i medeltal använder ungefär 18 effektiva arbetsdagar per ärende som löper under i snitt 56 veckor (Ramböll 2011).

Länsstyrelsen är förvaltningsmyndighet, och tillämpar därför FL (SFS 1986:223) vid handläggning av ärenden. Lagen är subsidiär, vilket medför att andra lagar som har avvikande innehåll går före (Bernitz m.fl. 2010, s. 68). I FL finns bestämmelser om myndighetens handläggning i förhållande till enskilda som enligt §7 ska ske ”så enkelt, snabbt och billigt som möjligt”. (SFS 1986:223) Lagen ger ingen exakt tid för handläggning, men får inte dröja ”obehörigt” länge (Bohlin och Warnling-Nerep 2007, s. 79). Med enskilda menas även företag och organisationer enligt förarbeten (prop. 1985/86:80, s. 59). Myndigheternas uppgift är att så långt det är möjligt och lämpligt hjälpa enskilda att ta tillvara sina intressen enligt § 4;

”Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt.” (SFS 1986:223 § 4)

Den vägledningsskyldighet länsstyrelsen har enligt FL gäller oavsett om den enskilde begärt råd eller inte. Propositionen uttrycker dock att myndigheten ”[...]kan och bör anpassa sin service till den aktuella arbets- och resurssituationen.” (prop. 1985/86:80, s. 60) De parametrar som anges i lagen påverkar den roll länsstyrelsen har gentemot verksamhetsutövaren när det gäller samrådsprocessen.



Figur 1. Fördelning av landets miljöprövningsdelegationer.  
(Källa: Länsstyrelsen Uppsala 2012)

Den rådgivande rollen länsstyrelsen har är enligt utslag av justitieombudsmannen inte obegränsad, JO (1996-11-20 dnr 4269-1996). Serviceskyldigheten består i att myndigheten ska lämna hjälp i den utsträckning som är lämplig och besvara frågor så snart som möjligt. Myndigheterna avgör själv i vilken utsträckning och form det kan vara lämpligt att ge svar (Bohlin och Warnling-Nerep 2007, s. 73). Frågor bör besvaras såvida frågan inte rör sekretess eller handlar om att kringgå gällande lagstiftning. Om det innebär en policy för hela länsstyrelsens agerande eller om det är den enskilde anställdes ansvar att bedöma lämplighet i hur frågor ska besvaras är oklart.



Länsstyrelsen ska anta en aktiv roll och verka för att MKB får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen (MB kap. 6:5). På detta vis förhindras kompletteringar som är tidsödande för både verksamhetsutövare och länsstyrelse (prop.2004/05:129, s. 55). Det samråd som genomförs ska vara anpassat till den planerade verksamhetens art, omfattning och verkningar. De råd som lämnas av länsstyrelsen i samrådsprocessen till verksamhetsutövaren hindrar inte att länsstyrelsen eller MPD senare kräver in kompletteringar. Det är enligt lagen verksamhetsutövaren som har ansvaret för att MKB blir ett bra beslutsunderlag (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:17). Länsstyrelsen ska i samrådsprocessen verka för att allmänhetens synpunkter belyses i beslutsunderlaget.

### 3.2 Miljöprövningsdelegationer

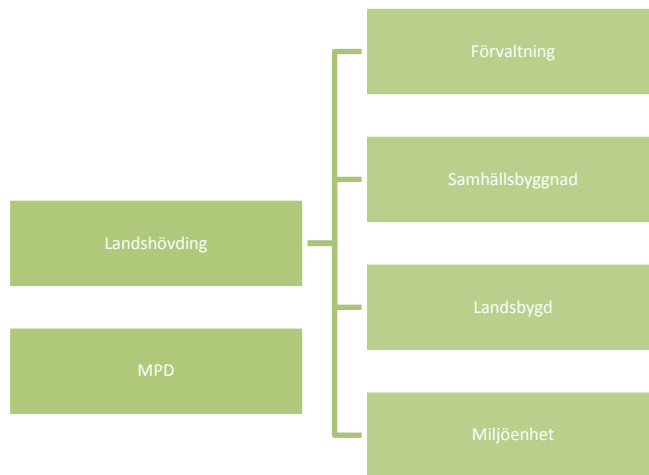
I förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237) framgår att det ska finnas tolv miljöprövningsdelegationer. Enligt länsstyrelse-instruktionen § 16 (SFS 2007:825) ska det finnas en i varje län som följer; Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Hallands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län (figur 1, s. 14). Vilka uppgifter MPD har framgår av förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237).

Från och med 1 juli 2012 är det tolv länsstyrelser som behandlar tillstånd av miljöfarliga B-verksamheter, istället för som tidigare tjuogo. Syftet med förändringen är att prövningen ska vara kvalificerad och mer effektiv (Regeringen 2011).

Miljöprövningsdelegationens uppgift är exempelvis att pröva tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt MB kap. 9:8, återkalla tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt MB kap. 24:3, ompröva tillstånd MB kap. 24:5 samt upphäva eller ändra bestämmelser och villkor i tillståndsbeslut kap. MB 24:8.

En miljöprövningsdelegation ska bestå av en ordförande och en sakkunnig enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237). Kraven på delegationen är att ordföranden ska ha juridisk utbildning och erfarenhet, med särskilda kunskaper inom miljöbalken och ha erfarenhet av miljöfrågor. Den miljösakskunnige ska ha särskild erfarenhet av frågor som rör människors hälsa och miljön, samt ha teknisk eller naturvetenskaplig utbildning. Personerna som ingår i miljöprövningsdelegationen utses av regeringen på förslag av landshövdingen. Beredning av de ärenden som ska behandlas av miljöprövningsdelegationen bereds av någon anställd inom länsstyrelsens miljöenhet i samråd med ordföranden.

Organisationsmässigt är miljöprövningsdelegationerna en fristående enhet på länsstyrelserna (figur 2. s. 16). Det är endast MPD som kan besluta i ärenden, och på så vis skiljs länsstyrelsens tillståndsprövning från det tillsynsansvar som länsstyrelsen har enligt miljöbalken. Det finns bestämmelser i förordningen om miljöprövningsdelegationer som skiljer prövning från tillsyn där miljösakskunnig som har beslutat i ett ärende i MPD, inte får "[...]delta i handläggning av ett ärende som avser tillsyn över att beslutet följs [...]"(SFS 2011:1237, §24)



Figur 2. Förenklat organisationsschema som visar hur MPD är fristående från länsstyrelsen i sina beslut. (Källa: [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se))

Det är endast ordförande och miljösekreterare som deltar i beslut, där ordförandens röst väger tyngst vid oenighet. Ordföranden kan dock ensamt besluta om förberedelser samt avskrivning av ärenden. Enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §28) ska de olika miljöprövningsdelegationerna samverka och samråda med varandra i gemensamma frågor.

### 3.3 Miljödomstolar och Miljööverdomstolen

Miljöprövningsdelegationens beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan överklagas till först mark- och miljödomstol, därefter till miljööverdomstolen.

Sveriges mark-, och miljödomstolar är fem till antalet och finns vid Nacka, Växjö, Umeå, Vänersborg och Östersund tingsrätter (Sveriges Domstolar 2011). Vid tingsrätten finns en lagman som är erfaren domare, en eller flera rådmän och eventuellt en chefsrådmann som utses av regeringen enligt rättegångsbalken (SFS 1942:740). Dessa är lagfarna, d.v.s. har juristexamen. I mark- och miljödomstolar dömer lagfarna domare tillsammans med tekniska råd och särskilda ledamöter (Sveriges Domstolar 2011). Tekniska råd är anställda på domstolen och har teknisk eller naturvetenskaplig utbildning. De särskilda ledamöterna är sakkunniga inom det som ärendet gäller, och arbetar på uppdrag, d.v.s. de är inte anställda på domstolen. I miljödomstolarna hanteras exempelvis tillstånd som rör miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Förutom detta hanteras ärenden som överklagas från miljöprövningsdelegationerna.

Ärenden som överklagas från miljödomstolen hanteras i högsta instans som är miljööverdomstolen och finns vid Svea hovrätt i Stockholm. Rätten ska i normala fall bestå av fyra ledamöter. Minst tre av ledamöterna ska vara lagfarna domare, och ofta ingår även ett tekniskt råd (Sveriges Domstolar 2011).

## 4 MKB-processen

Den svenska MKB-processen kan av pedagogiska skäl delas in i planeringsprocessen där aktören är verksamhetsutövaren, och prövningsprocessen där beslutsmyndigheten är aktör

(figur 3, s. 18 & figur 4, s. 20). Dessa benämningar har valts på grund av att de för alla inblandade parter bäst beskriver vad processen syftar till. De olika stadierna kallas i andra sammanhang även samrådsprocess respektive beslutsprocess.

Verksamhetsutövaren som planerar en åtgärd gör först en samrådsanmälan, d.v.s. tar kontakt med länsstyrelsens miljöenhet och begär att samråd ska hållas. I samband med detta lämnas samrådsunderlag in, vilket ska innehålla uppgifter om den planerade verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan (MB kap. 6:4). Underlaget ska lämnas till länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som särskilt berörs. Då samrådet hålls i ett tidigt skede är det preliminära planer och ritningar som utgör samrådsunderlag (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:15). Verksamhetsutövarens planer måste i någon mån vara konkreta, men planeringen får inte ha gått så långt att verksamhetsutövaren bestämt sig för något alternativ när det gäller exempelvis lokalisering eller andra alternativ (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:15).

Det är verksamhetsutövaren som håller i samråd och inbjudan till detta. Den vägledning verksamhetsutövaren får enligt miljöbalken är att ”Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.” (MB kap. 6:4). Länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan ska fattas under pågående samrådsförfarande, vilket innebär att tillsynsmyndighet och särskilt berörda ska få tillfälle att yttra sig före beslutet (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:19). En bedömning av miljökonsekvenser bör komma in i ett tidigt skede innan verksamhetsutövaren har fattat beslut om inriktning på verksamheten (prop. 1997/98:45, s. 272).

I de fall regeringen bestämt att verksamheten automatiskt har BMP behöver inte länsstyrelsen fatta beslutet om BMP. I MKB-förordningen §3 (SFS 1998:905) listas de verksamheter som alltid antas ha betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte överklagas (MB kap. 6:5). Om verksamheten automatiskt har betydande miljöpåverkan enligt MKB-förordningen hålls samråd direkt med en större krets som omfattar länsstyrelse, tillsynsmyndighet, enskilt berörda, samt dessutom övriga ”[...]statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda[...]” (MB kap. 6:4).

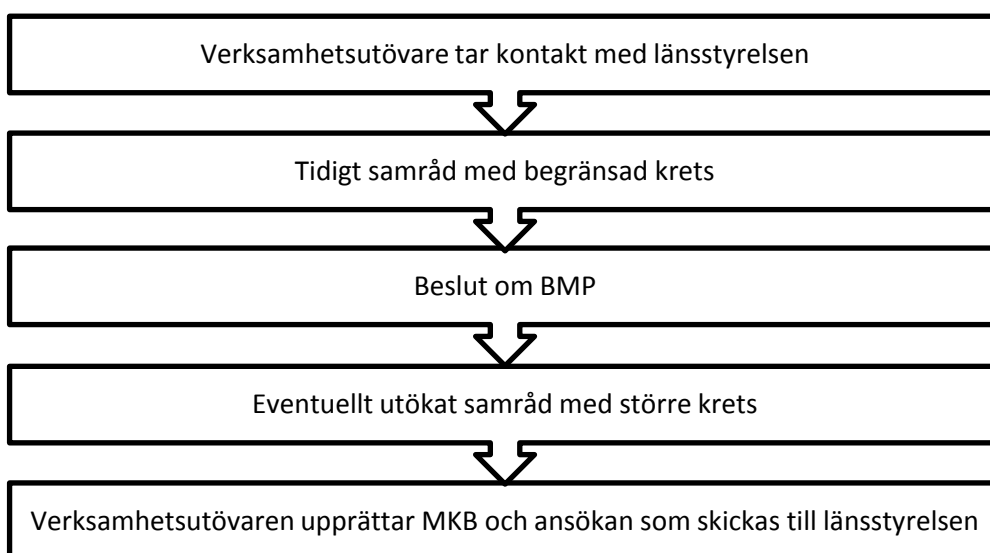
I övriga fall hålls först ett inledande samråd med den mindre kretsen, därefter tas beslut av miljöenheten om BMP med hjälp av MKB-förordningen (SFS 1998:905). Om åtgärden eller verksamheten har fått beslut om att verksamheten har BMP, ska utökad samråd ske enligt MB kap. 6:4 och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (SFS 1998:905). Det gäller även om verksamheten har förelagts att ansöka om tillstånd enligt MB kap. 9:6. Vid utökad samråd verkar länsstyrelsen för att själva miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning som krävs vid tillståndsprövningen. Att länsstyrelsen är involverad i avgränsning och val av miljöaspekter anses minska risken för sämre lösningar och förseningar i processen, då oviktig information sällas bort från MKB (Hedlund och Kjellander 2011, s. 77).

Länsstyrelsens bedömning om betydande miljöpåverkan eller inte ska leda till ett beslut enligt förarbete till MB kap. 6:5 (prop.2004/05:129, s. 49). I samma proposition uttrycks att i

avsaknad av en särskild reglering av sättet för nedtecknande av länsstyrelsens beslut, kan beslut fattas genom en anteckning i handlingarna om det bedöms lämpligt. Det ska hos myndigheten finnas en handling som visar datum, beslutets innehåll och beslutsfattare enligt myndighetsförordningen (SFS 2007:515, §21). Beslutet ska i normalfallet innehålla de skäl som ligger till grund för länsstyrelsens beslut enligt förvaltningslagen, FL (SFS 1986:223).

Om länsstyrelsen anser att den tilltänkta åtgärden eller verksamheten har betydande miljöpåverkan, eller om den finns med i MKB-förordningens lista (SFS 1998:905, §3) ska en MKB upprättas. Enligt miljöbalken ska handläggaren ”verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.” (MB 6:5) Projekt som antas ha liten miljöpåverkan, d.v.s. inte har BMP, kräver en så kallad ”liten MKB”, där omfattningen på redovisningen av alternativ är mindre enligt MB 6:3. Verksamhetsutövaren upprättar en MKB enligt MB 6:7 som innehåller samrådsredogörelse, och skickar in detta tillsammans med ansökan till den länsstyrelse med MPD som verksamheten tillhör (figur 3).

### 1. Planeringsprocessen



Figur 3. Planeringsprocessen (fritt efter förlaga från Länsstyrelsen Skåne 2012).

Naturvårdsverket (2003, s. 92) har i sin handbok lämnat råd om vad en ansökan bör innehålla. Råden är generella och gäller för alla branscher. Naturvårdsverket är den myndighet som har miljön som sitt ansvarsområde och agerar för att miljöbalken ska följas och miljömålen uppnås. Naturvårdsverket är med och utvecklar lagstiftningen inom miljöområdet och förser regeringen med underlag inför olika beslut, och tar exempelvis fram vilka verksamheter som kan antas ha betydande miljöpåverkan (Naturvårdsverket 2012a). Naturvårdsverkets ansvarsområde är även att meddela föreskrifter och allmänna råd till miljöbalken. Det har utvecklats en praxis inom olika branscher om vad teknisk beskrivning och övriga uppgifter ska innehålla (Bengtsson m.fl. 2012, s. 22:3). När ansökan kommit in bedömer länsstyrelsen

om kompletteringar behövs (figur 4, s. 17). Enligt praxis ges berörd kommun tillfälle att yttra sig när det gäller kompletteringar (Naturvårdsverket 2003, s. 78).

Är ansökan komplett ska ansökan och MKB enligt MB kap. 6:8 samt MKB-förordningen (SFS 1998:905, §12) kungöras. Förfarandet hos länsstyrelsen vid tillstånd till miljöfarlig verksamhet regleras enligt MB kap. 19, förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning, samt i MB kap. 22, Förfarandet vid mark- och miljödomstolarna i ansökningsmål. MB kap. 22:1-3, 6, 9, 12 gäller även för MPD, vilket ger en frihet för dem att anpassa förfarandet till det enskilda ärendet (Bengtsson m.fl. 2012, s. 22:1). Kungörelsen görs enligt MB kap. 19:4 och kap. 22:3, i ortstidning och på länsstyrelsens hemsida. Kungörelse om ansökan är inte obligatorisk, men kungörelse i ortstidning måste alltid ske när ansökan om miljöfarlig verksamhet innehåller MKB, då denna ska kungöras tillsammans med kungörelse om ansökan. Enligt lag om kungörande i mål och ärende hos myndigheten (SFS 1977:654), och kungörandeförordningen (SFS 1977:827), ska kungörelser annonseras i lokala dagstidningar som har betydande spridning på orten. Det betyder att spridningen lokalt kan vara 5 %, eller att minst 50 % inom det berörda området läser tidningen. Handlingarna ska hållas tillgängliga för allmänheten som ska ges tillfälle att framföra sina synpunkter angående MKB och ansökan före ärendets prövning (MB kap. 6:8). Skyldigheten att hålla en ansökan och MKB tillgängliga för allmänheten gäller på grund av offentlighetsprincipen (TF), mål och ärenden för alla slags verksamheter och åtgärder. Begränsningar i kungörelser har gjorts till att endast innefatta ärenden med BMP, då det anses orimligt att kungöra alla mål och ärenden (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:29). Det är möjligt eftersom EU-direktivet inte ställer några sådana krav. I kungörelsen ska det anges hur synpunkter från allmänheten ska lämnas och vilket datum som de senast ska ha kommit in.

Ansökan och MKB sänds därefter på remiss till berörda remissinstanser. Remissinstanser är kommunala och statliga myndigheter (MB kap. 19:4) som till exempel Naturvårdsverket och Trafikverket. Nu sker också en formaliserad internremiss där länsstyrelsen yttrar sig enligt förordningen om miljöprövningsdelegationer (SFS 2011:1237, §25). När remisstiden är slut skriver miljöenheten ett yttrande med förslag till beslut. Beredningen av MPD:s ärenden ska göras av någon anställd på länsstyrelsen, eller någon som är anlita enligt §45 i länsstyrelseinstruktionen (SFS 2007:825). Beslutsförslaget skickas till verksamhetsutövaren och andra som yttrat sig i ärendet. MPD godkänner ansökan om tillstånd, och i samband med det godkänns även MKB (MB kap. 6:9). MPD kan välja att tillkännage en godtagbar MKB i ett särskilt beslut under handläggning, eller ta beslut vid avgörandet av ärendet (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:30).

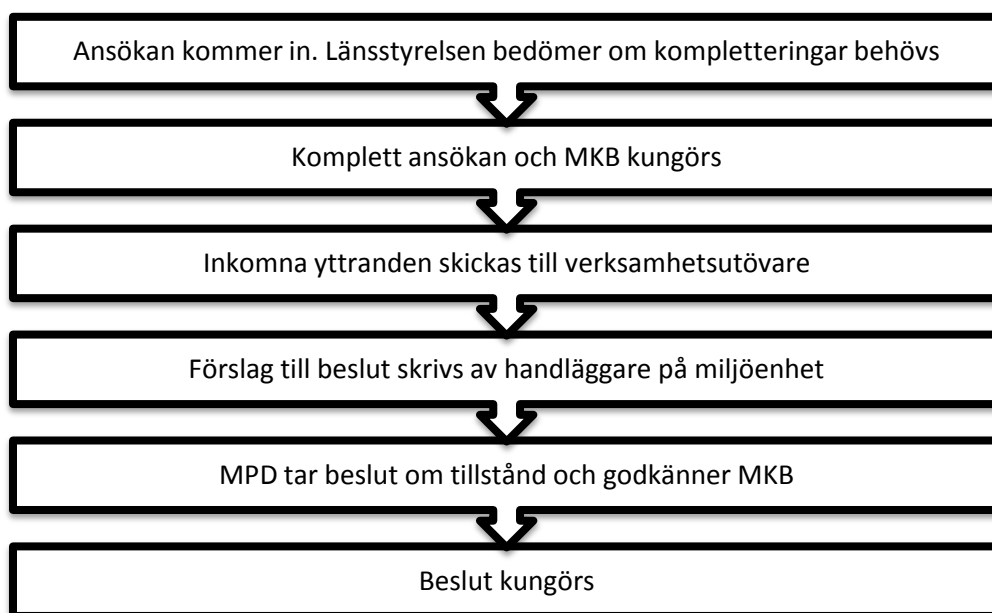
Enligt förarbete till miljöbalken (prop.1997/98:45, s. 65 och 467) kan valet av tidpunkt, i särskilt beslut eller i samband med ansökans godkännande, bero på omständigheterna. Det viktiga anges vara att MKB bedöms särskilt och fristående från prövningen av ansökan och att ställningstagandet motiveras (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:31). MKB får dock inte överklagas särskilt (MB kap. 6), vilket innebär att överklagan ska ske i samband med att avgörandet i ärendet överklagas, då även MKB kan överprövas (prop.1997/98:45 II s. 66). Förutsättningen måste vara att överklagandet även innefattar MKB.

I MB 6:9 åläggs MPD att ta ställning till om MKB är tillräcklig enligt MB 6:7. Det är av avgörande betydelse att ta ställning till om MKB är tillräcklig eftersom denna är en processförutsättning enligt MB kap. 19:5 och kap. 22:3 (Bengtsson m.fl. 2012, s. 22:5), vilket även är angivet i förarbete (prop.1997/98:45, II s. 467). Miljööverdomstolen fastslog i dom MÖD 2003:27 samma sak; Ett bolag vid vattenverksamhet hade underlåtit att lämna in en MKB efter föreläggande. Miljööverdomstolen ansåg att en MKB är en processförutsättning och därför avvisades målet. Vidare hade en kommun inte fullföljt kraven på MKB enligt MB kap. 6:7 trots gjorda kompletteringar (NJA 2009, s. 321), varför ansökan avvisades av miljööverdomstolen.

Enligt MKB förordningens andra bilaga (SFS 1998:905) anges att varje projekts karakteristiska egenskaper, dess lokalisering och möjliga effekter måste iakttas vid tillståndsprovning. Detta är grunden till den individuella provning som miljöprövningsdelegationen gör vid varje tillståndsansökan. I provningen ska MPD ta hänsyn till MKB och dess innehåll när det gäller samrådet och inkomna yttranden. I rättsfallet (NJA 2008, s. 748) ansåg miljööverdomstolen att sakägarna inte hade fått möjlighet att påverka ansökan i samband med samråd, eller getts chans att föra talan i miljödomstolen. Miljööverdomstolen hänvisade till (prop.1997/98:45, II s. 56) att resultatet av samrådet ska redovisas i ansökan och att allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka miljökonsekvensbeskrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede är en viktig del i sammanhanget.

Därefter kungörs beslutet (MB kap. 6:8). Detta görs enligt bestämmelser i MB kap. 19 och kap. 22. Inom den tid som bestämts av MPD, minimum tre veckor, har sökande och andra berörda möjlighet att överklaga beslutet till miljödomstolen enligt MB kap. 23:5.

## 2. *Prövningsprocessen*



Figur 4. *Prövningsprocessen* (fritt efter förlaga från Länsstyrelsen Skåne 2012)

## 5 Lagstiftning

### 5.1 Historik och bakgrund till samrådsprocessen

#### 5.1.1 Miljöskyddslagen

Före Miljöbalken trädde ikraft gällde i Sverige Miljöskyddslagen, ML (SFS 1969:382). I ML infördes 1981 vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet krav på samråd i tidigt skede, "[...] förprovning alltid skall föregås av ett informations-och samrådsförfarande". (prop.1980/81:92, s. 30) Syftet med detta var att ge allmänhet, organisationer och myndigheter, både kommunala och statliga, möjligheten att påverka verksamhetens utformning och lokalisering ur miljösynpunkt genom att få ge synpunkter i ett tidigt skede. Prövningen av tillstånd enligt miljöskyddslagen gjordes individuellt.

Behovet av samråd ansågs "[...]variera högst avsevärt[...]"(prop.1980/81:92, s. 66) beroende på vilken typ av verksamhet det gällde. Samrådet skulle bedrivas i fria former, men det var önskvärt att direkt kontakt togs med intressenter. Samrådet skulle enligt propositionen bedömas vid ansökan om tillstånd, och frågan om samrådets omfattning var tillräckligt, skulle bedömas från fall till fall med hjälp av samrådsredogörelse (prop.1980/81:92, s. 30). Redan när ansökan kommit in skulle myndigheten bestämma om samrådet varit tillräckligt, om så inte var fallet kunde samrådsförfarandet i vissa fall kompletteras under prövningsprocessen. Myndigheten kunde också förelägga om att ytterligare samråd skulle ske innan handläggningen av ärendet fortskred. Genom att verksamhetsutövaren tog kontakt med länsstyrelsen i tidigt skede kunde denne få upplysningar och råd kring hur samrådet lämpligen skulle utföras. Enligt propositionen framfördes att tidigt samråd med länsstyrelsen var en morot för verksamhetsutövaren, då förseningar föranledda av kompletteringar i prövningsprocessen undveks (prop.1980/81:92, s. 31). Hur länsstyrelsen skulle agera föreskrevs av Naturvårdsverket. Ett samråd kunde ske genom annonsering i ortspress samt med möten och utställningar.

År 1987 infördes MKB-bestämmelser i dåvarande väglagen och 1991 infördes miljökonsekvens-beskrivningar i den dåvarande Naturresurslagen. Länsstyrelsen gavs en central roll av lagstiftaren, även i de fall de inte var prövningsmyndighet (prop.1990/91:90, s. 186). Det motiverades med länsstyrelsens sakkunskap på miljöområdet och kännedom om lokala och regionala förhållanden, samt att länsstyrelsen redan var tillsynsmyndighet för miljöfarliga verksamheter. Regeringen ville inte föreskriva vad en MKB skulle innehålla, utan menade att en bedömning om inriktning och omfattning skulle göras utifrån varje enskild verksamhets miljöpåverkan. Om MKB inte var tillräcklig skulle inte ansökan om tillstånd godkännas, ytterligare sanktioner ansågs inte nödvändiga gentemot verksamhetsutövaren (prop.1990/91:90, s. 188).

I naturresurslagen fanns inga procedurregler vilket innebar att det fanns en miljökonsekvensbeskrivning, men inte någon miljökonsekvensbedömning (Emmelin och Lerman 2004, s. 25). När Sverige år 1994 i samband med EU-medlemskapet införde MKB-direktivet från 1985, förändrades inte systemet nämnvärt (Emmelin och Lerman 2004, s. 25). Motivet att inte förändra bestod i att det redan fanns krav på öppenhet och kungörelse i

sektorslagarna. Den stora skillnaden var dock att denna öppenhet fanns efter att ansökan upprättats och att MKB slutförts, d.v.s. möjligheten att påverka i ett tidigt skede fanns inte (Emmelin och Lerman 2004, s. 25).

### 5.1.2 Miljöbalken

Inför miljöbalkens införande angavs i propositionen (prop. 1997:98/45, s. 335) att den individuella prövningen skulle bibehållas, men om det var "[...]mer ändamålsenligt för att förebygga olägenheter[...]" (prop. 1997:98/45, s. 335) framförde propositionen att generella föreskrifter kunde ersätta den individuella prövningen. Det innebar att en möjlighet infördes att meddela generella föreskrifter istället för en individuell prövning (prop. 1997:98/45, s. 335). Miljöbalken infördes 1999, med avsikten att samordna tidigare miljölagar och främja hållbar utveckling (prop.1997:98/45, s. 152), vilket även kan utläsas av portalparagrafen MB kap. 1:1. Miljöbalkens sjätte kapitel handlar om miljökonsekvensbeskrivningar, och MB kap. 6:4 om samrådsförfarandet. Syftet med införandet av MKB, var att ge ett bättre beslutsunderlag vid ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet. I förarbeten (prop.1997:98/45, s. 154) angavs att avsikten med kapitlet om miljökonsekvensbeskrivningar var att skärpa kraven ytterligare och anpassa lagen till gällande EG-regler och internationella bestämmelser.

Förslaget fick kritik av remissinstansen Uppsala Universitet för att "[...]reglerna i ett internationellt perspektiv inte är långtgående och att internationella regler och erfarenheter inte beaktats." (prop.1997/98:45, s. 267)

Kritiken kan bestå i att verktyg som "*screening och scoping*", som anses vara en viktig och väsentlig del i kvalitetssäkringen av MKB, inte infördes i Sverige på samma sätt som de kommit att användas i andra länder. Att verktyget "*screening*", d.v.s. behovsbedömning av om en MKB behövs, inte används i Sverige medförde att beslutsunderlaget MKB kom blev obligatoriskt. "*Scoping*" innebär avgränsning i sakfrågor, metod, tid, rum, procedur i MKB-dokumentet. I Sverige reglerar man omfattningen på MKB istället för att bedöma behovet av MKB, då en MKB görs i både stort och litet format. Bedömningen görs av aktörerna i bedömningsprocessen från fall till fall, med hjälp av internationellt använda kriterier (Emmelin och Lerman 2004, s. 20). Kritik från dessa var att det fanns oklarheter i funktionen kring "*scoping och screening*", samt att verksamheter som inte ansågs ha betydande miljöpåverkan ändå inte fick lägre formella krav på MKB. De menade att brister i avgränsningen visar sig som kompletteringskrav i prövningsprocessen (Emmelin och Lerman 2004, s. 7). Enligt proposition (prop.1997/98:45, s. 269) uttrycktes att Sverige var ett föregångsland eftersom landet sedan 1981 haft krav på att en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet skulle innehålla en beskrivning av miljöeffekterna samt "samråd med myndigheter och enskilda som kunde ha ett intresse i saken". (prop.1997/98:45, s. 270)

I miljöbalken skrevs det in att verksamhetsutövare skulle hålla tidigt samråd med enskilda och länsstyrelsen, för att tidigt få in miljöfrågor i processen. Att samrådet hålls tidigt anses viktigt då det fortfarande kan göras "[...]grundläggande förändringar[...]" i planeringsstadiet (prop.1997/98:45, s. 285). Beslut om verksamheten skulle antas ha betydande miljöpåverkan, BMP, gjordes efter det tidiga samrådet. Före beslutet skulle tillsynsmyndigheten avge



synpunkter. Regeringen gavs rätten (MB 6:4 a), att meddela föreskrifter om att en del verksamheter alltid skulle antas ha BMP i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (SFS 1998:905). Om länsstyrelsen beslutade om att verksamheten antogs ha BMP, skulle en miljökonsekvensbeskrivning inledas där det även ingick obligatoriskt utökat samråd. Den utökade samrådsretsen bestod i "[...]övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda." (prop.1997/98:45, s. 21) Inflytandet för allmänhet och myndigheter förstärktes i och med detta i planeringsprocessen och verksamhetsutövaren fick ett bättre underlag (prop.1997/98:45, s. 21).

En lagändring i MB kap. 6:4 infördes år 2005 (SFS 2005:571), där lagstiftaren avsåg att samla samrådsbestämmelser i en paragraf för att tydliggöra ett sammanhängande samrådsförfarande (prop.2004/05:129, s. 44). Begreppet tidigt och utökat samråd togs bort. Lagstiftarens avsikt var att förenkla MKB-processen då verksamheter med betydande miljöpåverkan direkt kunde hålla samråd i den vidare kretsen. Tidigare krävdes för alla verksamheter två samråd. I de fall verksamheten inte listades i förordningens bilaga och därmed automatiskt hade BMP, ska verksamhetsutövaren hålla samråd med en snävare krets bestående av enskilt berörda, länsstyrelse och tillsynsmyndighet. Länsstyrelsen skulle med nya bestämmelser fatta beslut om BMP under pågående samrådsförfarande, förutsättningen var att samrådsparterna haft möjlighet att lämna synpunkter före beslutet (prop.2004/05:129, s. 92). I bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (SFS 1998:905) gavs kriterierna för hur beslutet om BMP skulle fattas. Regeringen menade att Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:9) gav tillräcklig handledning, och det behövdes inga ytterligare preciseringar kring hur bedömningen av miljöpåverkan ska ske. Dessa råd upphävdes 2005. Vidare föreskrevs att samrådet ska inledas tidigt i processen, oavsett om samrådet sker med en snäv eller vidare krets. Före samrådet ska uppgifter om den planerade verksamheten lämnas till enskilt berörda, länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten. Mer precisa bestämmelser om vad samrådet skulle innehålla infördes i och med förändringen. "Samrådet skall avse verksamhetens, eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan, samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning." (MB kap. 6:4)

Grunden till lagändringarna var att verksamhetsutövare ansåg att processen borde förenklas på grund av att ärenden drog ut på tiden, samt att de som var berörda av projekt kunde uppfatta det som rörigt att bli tillfrågade om sina synpunkter flera gånger. Länsstyrelsen gavs en aktiv, vägledande roll där den ska verka för att MKB får den inriktning och omfattning som krävs för tillståndsprövningen, och lämna sin syn till verksamhetsutövaren på vad MKB bör innehålla (prop.2004/05:129, s. 54). Verksamhetsutövaren behöll ansvaret för att samrådet utfördes i rätt omfattning. Länsstyrelsens rådgivande roll anses (prop.2004/05:129, s. 55) medverka till att färre kompletteringar krävs i planeringsprocessen och att handläggningstiden kortas.

År 2008 förändrades förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (SFS 1998:899) som innehåller en förteckning över vilka verksamheter som anses som tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga. Resultatet av ändringen blev ett färre antal tillståndspliktiga verksamheter (Naturvårdsverket 2013). Syftet var att få en effektivare användning av tillståndsenhetens resurser, samt att anpassa kraven enligt MKB-direktivet (2011/92/EU). I juni 2013 flyttades

regleringen av tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter från förordningen om miljöfarlig verksamhet (SFS 1998:899) och hälsoskydd till den nya miljöprövningsförordningen (SFS 2013:251). Den nya miljöprövningsförordningen genomför industriutsläppsdirektivets (2010/75/EU) krav på tillståndsplikt.

När det gäller godkännande av MKB ansåg regeringen att ett kungörande av ansökan och MKB i prövningsprocessen inte betydde att MKB godkändes. Skälen som angavs var att kompletteringar och synpunkter som kommit in efter kungörandet i prövningsprocessen inte kunde tillgodoses om MKB skulle godkännas i ett tidigare skede (prop.2004/05:129, s. 57).

Vid ändringen av MB kap. 6:4 år 2009 (SFS 2009:652), skrevs paragrafen om för att underlätta för vindkraftsprövning utan att tumma på rättsäkerheten (prop. 2008/09:146, s. 1). Då delades samrådet upp i en obligatorisk mindre krets enligt MB kap. 6:4 punkt 1, och en vidare samråds-krets enligt punkt 2 (prop. 2008/09:146, s. 9-10ff). Ändringen innebar bland annat att verksamheter som automatiskt har BMP enligt MKB förordningen (SFS 1998:905) inte ska behöva vänta på ett beslut från länsstyrelsen om BMP, utan kan inleda samråd i en vidare krets på en gång. Tidigare krävdes för alla verksamheter en prövning om verksamheten förväntades ha en betydande miljöpåverkan eller inte (prop.2004/05:129, s. 47).

### **5.1.3 Kommentarer kring MKB**

MKB i sig är ingen beslutsprocess, utan syftar till att ge beslutsfattare och allmänhet kunskap och information inför ett beslut om tillstånd (Westerlund 2003, s. 304). Den förprovning av en miljöfarlig verksamhet som MKB innebär, syftar till att undvika miljöstörningar innan de uppkommer (Michanek och Zetterberg 2008, s. 194). Eftersom MKB utgör ett beslutsunderlag kan inte utredningar göras i efterhand.

För verksamhetsutövare är ett tillstånd en säkerhet, och "[...]innebär trygghet mot krav i efterhand". (Michanek och Zetterberg 2008, s. 62) Hela tillståndsprocessen inklusive samrådet är viktig för samhällskontrollen, då tillståndet och de villkor som ges innebär ett rättsläge dit regler om sanktioner och straff kan kopplas vid överträdelser (Michanek och Zetterberg 2008, s. 62).

#### **5.1.3.1 Tidigare utvärderingar om erfarenheter av samråd och MKB**

En rapport av Naturvårdsverket som gjordes 2001, d.v.s. endast två år efter MB:s införande, visade att verksamhetsutövaren var dålig på att engagera allmänheten i ärenden som rör miljöfarlig verksamhet. Det visade sig att allmänheten inte deltagit i särskilt stor utsträckning trots att miljöbalken ansågs ge större möjligheter för deltagande i beslutsprocessen än miljöskyddslagen (Naturvårdsverket 2001, s. 37).

Från länsstyrelsens sida ansågs kriterierna för betydande miljöpåverkan i början vara svåra att tillämpa och det fanns indikationer på att olika bedömningar gjordes (Naturvårdsverket 2001, s. 16). Det konstaterades även i rapporten att verksamhetsutövarna i de flesta fall fick komplettera MKB. Detta uppfattades av länsstyrelserna som ett problem då rollen förändrades från att vara rådgivande till att bli mer av en konsult och assistera i att genomföra utredningen. Sett ur en annan synvinkel skulle kompletteringsbehovet kunna vara en del av ett samspel och dialog mellan myndigheter och verksamhetsutövare. Rapportens författare ansåg att det var

för tidigt att avgöra om regelverket fungerade och ingen rättspraxis hade hunnit utvecklas. De brister som fanns i ML verkade finnas kvar i miljöbalken (Naturvårdsverket 2001, s. 10).

Miljöskyddslagen är fortfarande enligt Lindblom (2001, s. 19) av stor betydelse för förståelse och tillämpning av MB. Av Naturvårdsverkets rapport framgår att ansökningar som rör miljöfarlig verksamhet är ”likadana som enligt Miljöskyddslagen.” (Naturvårdsverket 2001, s. 34) Redovisningskravet i hänsynsreglerna i MB kap. 2 är dåligt tillgodosett. Rubensson (2008, s. 26) menar att det hittills gått trögt vid omställning från miljöskyddslagen till miljöbalken, då det finns en hel del av äldre lagar kvar i miljöbalken. Det medför att tillämpningen av miljöbalkens paragrafer inte fått genomslag, då nya bestämmelser i miljöbalken ofta tolkas på samma vis som de gamla i miljöskyddslagen vid tillämpning av den nya miljöretten. Det var inte enligt Rubensson (2008, s. 26) lagstiftarens avsikt. Förändringar med tiden sker dock, i samband med bland annat att praxis från miljööverdomstolen utvecklas. Westerlund (2003, s. 227) menar att det krävs tid för omställning av tekniska strukturer och administration vid lagändringar.

## 5.2 EU-rätt

Året före Stockholmskonferensen 1972, förklarade Europakommissionen i meddelande till rådet att riktlinjer i den Europeiska gemenskapen skulle dras upp för ett miljöhandlingsprogram (Langlet och Mahmoudi 2011, s. 44). I det första miljöhandlingsprogrammet föreskrevs bland annat principen om att ett projekts miljökonsekvenser ska beaktas under beslutsprocessen (Langlet och Mahmoudi 2011, s. 46) vilken senare kommit att bli miljökonsekvensbeskrivning. Direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, det så kallade MKB-direktivet (85/337/EEG) trädde i kraft 1985. Det medförde att EU-länderna fick ett verktyg för att utvärdera miljökonsekvenser före ett tillstånd lämnas eller ett beslut fattas.

Före 1987 hade Europeiska gemenskapen ingen behörighet att utfärda miljöbestämmelser, men i och med införandet av enhetsakten 1987 i syfte att genomföra en europeisk union, kunde bestämmelser om miljöskydd införas (Europeiska Unionen 2010). I fördraget om EU:s funktionssätt, Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009, anges unionens miljöpolitik i artikel 191 (Europeiska Unionen 2012). I artikel 192 konstateras att det är medlemsstaterna som ska genomföra EU:s miljöpolitik.

MKB-direktivet ändrades 1997 (97/11/EG), då tillämpningsområdet för MKB utvidgades och ändringar till följd av Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (SÖ 1992:1) infördes. Ytterligare ändringar gjordes (2003/35/EG) för att anpassa direktivet till Århuskonventionen (SÖ 2005:28) som trädde i kraft 1998. Konventionen ratificerades av EU och Sverige 2005 (2005/370/EG). Syftet med Århuskonventionen (SÖ 2005:28) är att ta vara på rätten till nuvarande och kommande generationers rätt att leva i en sund miljö genom att få tillgång till information(2005/370/EG). Det görs främst genom att (2005/370/EG);

- Se till att allmänheten får tillgång till miljöinformation som finns hos myndigheter.
- Främja allmänhetens deltagande i beslutsfattande som påverkar miljön.

- Utöka möjligheten till rättslig prövning i miljöfrågor

Allmänheten ska ges möjlighet att lämna kommentarer till den föreslagna verksamheten muntligt eller skriftligt, och verksamhetsutövare och myndigheter ska garantera att hänsyn tas till resultatet av allmänhetens kommentarer (2005/370/EG). Den bakomliggande tanken med Århuskonventionen (SÖ 2005:28) är att om allmänheten får tillgång till information och inträde redan i planeringsstadiet kommer bättre beslut att fattas ur miljösynpunkt. Detta är också avsikten med samråd i samband med miljökonsekvensbeskrivningsprocessen.

### 5.2.1 Nu gällande MKB-direktiv

Syftet med MKB-direktivet är att skydda miljö och livskvalitet genom att hindra att föroreningar och olägenheter uppstår vid projekt och verksamheter som antas medföra betydande miljöpåverkan (2011/92/EU, artikel 1). MKB-direktivet kodifierades på grund av omfattande förändringar och fick ny beteckning 2011 (2011/92/EU). MKB-direktivet anger för medlemsländerna de lägsta krav som ska införas vad gäller vilka projekt som ska bedömas, verksamhetsutövarens skyldigheter, vilket innehåll bedömningen ska ha samt myndigheters och allmänhetens deltagande. MKB-direktivet (2011/92/EU) är ett minimidirektiv som innebär att medlemsstaterna minst måste uppfylla de krav direktivet ställer, men kan själva välja att ha mer långtgående krav. Så har exempelvis Sverige gjort vad gäller antalet verksamheter och åtgärder som anses ge betydande miljöpåverkan eller inte, vilka listas i MKB-förordningen (SFS 1998:905). Direktiv utfärdade i EU har ofta som syfte att harmonisera medlemsländernas lagar, och inom delar av miljörätten i Europa har en omfattande rättslikhet uppnåtts (Bernitz m.fl. 2010, s. 66). Domstolar i medlemslandet är skyldiga att tolka den nationella lagstiftningen så att den överensstämmer med direktiven.

Hur målet med att miljöhänsyn ska integreras i beslutsprocessen för att erhålla miljömässiga beslut anges i artikel 2.1, som föreskriver att vissa offentliga och privata projekt ska genomgå förprovning innan tillstånd ges. I artiklarna 4.1 och 4.2 i MKB-direktivet anges de verksamheter som kräver miljökonsekvensbeskrivning och samråd. Om verksamheten listas i bilaga 1 till direktivet, behövs ingen enskild bedömning av betydande miljöpåverkan. I artikel 5 föreskrivs att den berörda allmänheten inom rimliga tidsramar ska få tillgång till den information som lämnats av verksamhetsutövaren. På ett tidigt stadium ska berörd allmänhet ges möjlighet att delta i beslutsprocessen som hör till MKB, samt ha rätten att yttra sig till myndigheterna innan beslut om tillstånd fattas, artikel 6. Med berörd allmänhet menas både enskilda personer och juridiska personer, som företag.

Vid bedömning av projekt som antas ha betydande miljöpåverkan ska uppgifter från exploatören som kompletterats med information från myndigheter och allmänhet beaktas (2011/92/EU). Formuleringen medför att enskilda förutsättningar ska tas i beaktande vid godkännande av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Detta stöds av artikel 3 (2011/92/EU) som anger att i varje enskilt fall ska indirekta och direkta effekter identifieras, beskrivas och bedömas (2011/92/EU).

### 5.2.2 Utvärdering och framtid för MKB-direktivet

EU-kommissionen har presenterat en rapport om hur MKB-direktivet tillämpades, samt hur det fungerade före 2009 (KOM(2009) 378). I den konstaterades det att alla länder hade infört

regelverk kring MKB, men inte kring direktivet (2003/35/EG) som infördes i syfte att öka allmänhetens deltagande och insyn i beslutsfattandet. Ändringarna ansågs av de flesta medlemsstaterna ha stärkt den demokratiska utvecklingen, men att erfarenheterna av tillämpningen var begränsade. Fördelarna med MKB-förfarandet är att det bidrar till att miljökonsekvenserna beaktas tidigt i processen, dessutom ges allmänheten mer insyn i beslutsprocesserna vilket medverkar till att allmänheten är mer införstådda. Allmänhetens och miljöskyddsmyndighetens deltagande i MKB-processen har förbättrats. I utredningen (KOM(2009) 378) konstateras att fördelarna med MKB-förfarandet överstiger kostnaderna som beräknas vara ungefär 0,1-1% av projektkostnaderna. Det konstateras även att medlemsstaterna ofta infört hårdare krav än de minimikrav direktivet föreskriver. Utredningen menar att målet med MKB-direktivet är uppnått och att det nu går att höja minimikraven och förbättra direktivet. Det fastställs i utredningen att kvaliteten på MKB har stor betydelse för att miljömässigt riktiga beslut fattas.

Idag finns det skillnader i praxis angående allmänhetens deltagande mellan EU-länderna, bland annat varierar det när i processen samrådet inleds. Även allmänhetens tidsfrist att ge respons inom ramen för samråden varierar. Ändringar i direktivet planeras för att öka effektiviteten och samstämmigheten i MKB-förfarandet (2012/0297(COD)). I artikel 4 planeras för en förändring så att det endast ska krävas en MKB när det är ”uppenbart” att verksamheten har betydande miljöpåverkan (2012/0297(COD)). För verksamhetsutövaren kommer den miljöinformation som ska lämnas enligt artikel 5 i MKB-direktivet specificeras. Utöver detta föreslås obligatoriskt krav på att fastställa omfattningen på MKB och det yttrande myndigheten ger ska specificeras. Det föreslås även införande av mekanismer som exempelvis ackreditering av de som arbetar med MKB för att garantera omfattning och kvalitet, samt tidsramar för de olika stegen i MKB-förfarandet.

## 6 Samråd

### 6.1 Samråd enligt MKB-direktivet

MKB-direktivets artikel 6.1 innehåller regler om samråd och motsvarar i svensk lagstiftning MB kap. 6:4. I direktivet (2011/92/EU) anges att medlemsstaternas ansvar är att utforma detaljer kring samråden. Det gäller exempelvis vid avgränsning av vilka enskilda som antas vara berörda, samt att bestämma hur samråd ska hållas. Medlemsstaterna bestämmer själva hur allmänheten ska informeras och det ges i direktivet exempel som affischering i ett visst område eller annonsering i lokalpress.

”Närmare bestämmelser om information till allmänheten (till exempel genom affischering inom ett visst område eller offentliggörande i lokalpressen) och samråd med den berörda allmänheten (till exempel skriftligen eller genom offentlig utfrågning) ska fastställas av medlemsstaterna.” (2011/92/EU, art. 6:5)

Samrådet kan göras som utskick med skrivna presentationer eller via förfrågningar. Enligt MKB-direktivet ökar transparensen i beslutstagandet samt bidrar med en ökad miljömedvetenhet och ger stöd till tagna beslut av allmänheten.

Allmänheten ska informeras via kungörelser eller på andra sätt redan tidigt i beslutsprocessen.

”Allmänheten ska, genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt, såsom med hjälp av elektroniska medier när sådana är tillgängliga, informeras[...]” (2011/92/EU, artikel 6.2)

Information om tillståndsansökan, att projektet genomgår miljökonsekvensbeskrivningsprocessen, samt vilken myndighet som fattar beslut ska också förmedlas. Allmänheten ska även få veta var relevant information kan fås, och vart enskilt berörda och allmänhet ska vända sig med frågor, samt inom vilken tidsram frågor ska ställas.

För att allmänheten ska kunna delta effektivt i MKB-processen anger direktivets artikel 6 att tillräcklig tid ska ges för att allmänheten ska informeras och därefter kunna agera på den information de erhållit, och på så vis delta effektivt i beslut som rör miljön. I förslag till förändring av direktiv (2012/0297(COD)) vill kommissionen specificera tidsramar för MKB-förfarandet. Det föreslås att samrådstiden inte ska vara kortare än trettio dagar, men inte längre än sextio dagar. Vid komplexa ärenden kan tiden förlängas ytterligare trettio dagar. Tidsramen får dock under inga omständigheter äventyra den höga miljöskyddsnormen, eller allmänhetens möjlighet till deltagande i MKB-processen, eller rätt till rättslig prövning (2012/0297(COD)).

## 6.2 Samråd enligt MB

När samråd ska ske, vilka som ska kontaktas samt vilka uppgifter som ska lämnas finns formaliserat, dock ganska vagt. Godkännandet av samråd är inte alls formaliserat. Det ger utrymme för verksamhetsutövaren och myndigheter att tolka ”god tid och behövlig omfattning” (MB kap. 6:4). Detta kan komplicera för verksamhetsutövaren när det gäller utförandet av samråd, samt för beslutsfattandet på miljöområdet och i MPD.

Westerlund (2003, s. 38) menar att med tanke på att ekosystemen är icke-linjära, är det omöjligt att på förhand räkna ut vilka åtgärder verksamhetsutövaren ska vidta för att uppnå en god miljö kvalitet i ett beslutsunderlag. Att allmänheten deltar aktivt i processen medför därför att beslut med högre kvalitet kan fattas, jämfört med om endast verksamhetsutövaren och myndigheten ger information och synpunkter i ärendet, [...]”en berörd allmänhet möjlighet att berika ett beslutsunderlag samt/eller att en berörd allmänhet har rätt till insyn och till att meddela sina åsikter om ett tilltänkt projekt”. (Westerlund 2003, s. 314)

Samrådets syfte är att skapa en demokratisk planeringsprocess så att bättre beslut med hänsyn till miljön kan fattas (Hedlund och Kjellander 2011, s. 75). Allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka MKB och den planerade verksamheten i ett tidigt stadium är en mycket viktig del i MKB (prop.1997/98:45, s. 56). Enskilt berörda och allmänhet som är aktiva i processen anses bidra med kvalitet, omfattning och effektivitet (Hedlund och Kjellander 2011, s. 77). När miljöorganisationer deltar i samråd har de en kanalisering roll och samlar synpunkter från många enskilda vilket bidrar till en effektivare process och kan medföra en skärpt miljöprövning (SOU 2005:59, s. 190). Michanek och Zetterberg (2008, s. 373) menar att miljöorganisationer som överklagar bidrar till rättsutvecklingen. Det inflytande

allmänheten har i den inledande samrådsprocessen är över MKB som beslutsunderlag, inte inflytande över tillståndsbeslutet.

Meningen är att samrådet ska vara en fortlöpande process, som ger möjligheter för allmänhet, intressenter och myndigheter att påverka projektet. Detta görs genom att informera om vilken miljöpåverkan projektet kan tänkas ha. MKB-förfarandet är en process som bidrar till projektets miljöanpassning genom att det som diskuteras vid samråd används som underlag vid framtagande av bakgrundsinformation, alternativ och avgränsning till det MKB-dokument som används vid tillståndsansökan. Samrådet kan även spela roll vid framtagande av skadeförebyggande åtgärder samt för att förutsäga miljöeffekter (Hedlund och Kjellander 2011, s. 77). Vid bedömning av miljöeffekternas konsekvenser i en MKB kan de åsikter som kommit fram under samrådet tjäna som underlag. Samrådet anses vara den viktigaste mekanismen för kvalitetssäkring i den svenska MKB-processen (Hedlund och Kjellander 2011, s. 75).

En MKB är en processförutsättning, och miljööverdomstolen har i rättsutslag visat att också samråd och hur det hålls är en viktig processförutsättning som ingår i MKB. I mål M 4563-01 saknades helt samråd vid ansökan om uppförande av vindkraftverk. Miljööverdomstolen ansåg att samråd är en nödvändig del i MKB-processen och därför kunde inte ansökan kompletteras i efterhand. Miljööverdomstolen menade dock att myndigheter eller domstolar inte ska avvisa en ansökan utan föregående föreläggande för att ge verksamhetsutövaren chans att avhjälpa eventuella brister.

I målet M84-03 fick en verksamhetsutövare avslag på sin ansökan om tillstånd för täktverksamhet på grund av att de inte kontaktat alla de som kunde bli särskilt berörda av verksamheten under det tidiga samrådet. Utöver detta kunde inte verksamhetsutövaren redogöra för innehåll i den information som lämnats ut och det fanns inte utrymme för de som kontaktats att lämna synpunkter på den planerade verksamheten. Det saknades också dokumentation kring vad som framkommit under samrådet. Miljööverdomstolen ansåg att komplettering inte kunde åtgärda bristerna i ansökan.

Om samråd inte skett eller om det är ofullständigt innebär det att förfarandet inför upprättandet av MKB inte skett på det sätt som föreskrivs enligt MB kap. 6. I målet M 8572-03, avslog miljödomstolen ansökan till miljöfarlig verksamhet med motivering att ansökan var så bristfällig att den inte kunde tjäna som beslutsunderlag i målet. Utöver detta hade miljökonsekvensförfarandet inte genomförts på det sätt som föreskrivs i MB kap. 6. Miljööverdomstolen fastställde beslutet i miljödomstolen. Om verksamheten inte har betydande miljöpåverkan, BMP, kan verksamhetsutövare ges möjlighet att genomföra samråd i efterhand, och komplettera MKB med uppgifter om vad som framkom vid samrådet (Bengtsson m.fl. 2012, s. 22:4). I fallet M 3136-01 ansökte en villaförening om att ta vatten från en sjö för trädgårdsbevattning. Föreningens ansökan avslogs i miljödomstolen med motivering att tidigt samråd inte hade hållits och miljökonsekvensbeskrivning saknades. Miljööverdomstolen ansåg att bristerna gick att åtgärda och återförvisade ärendet till miljödomstolen.

### 6.3 Inbjudan till samråd

I Sverige finns inga specifika bestämmelser för hur samrådet ska genomföras, i miljöbalkens lagtext står att ”Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning” (MB kap. 6:4), i MKB-förordningen (SFS 1998:905) ges ingen ytterligare information om hur samrådet ska gå till. I Naturvårdsverkets handbok anges att samrådets omfattning ska vara en bedömningsfråga från fall till fall beroende av verksamhetens art och omfattning (Naturvårdsverket 2003, s. 78). Vilka som anses berörda och bjuds in till samråd måste bedömas i varje ärende med hänsyn till vilka emissioner verksamheten kan vara upphov till (Michanek och Zetterberg 2008, s. 199).

Det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram vilka och hur många som ska inbjudas till samråd. Verksamhetsutövaren har MB kap. 6 att luta sig mot när det gäller vilka kategorier intressenter som ska bjudas in. Övriga parametrar som exempelvis inom vilken radie av åtgärden enskilda anses vara berörda är upp till verksamhetsutövaren att tolka. Hur kontakter tas med allmänhet och berörda myndigheter, hur samrådet ska genomföras, samt hur och när synpunkter ska tas om hand är också verksamhetsutövarens ansvar. Samrådsformer som förekommer i Sverige är exempelvis möten, seminarier, workshops, studiecirkel, dörrknackning, utställningar, enkäter och intervjuer. Bengtsson (m.fl. 2012, s. 6:14) anser att när samrådet gäller större verksamheter bör information lämnas vid särskilda informationsmöten. I Naturvårdsverkets rapport (2001, s. 24) menar författarna att en utvärdering av samrådsprocessen borde göras för att finna samrådsformer som stimulerar dialog mellan verksamhetsutövaren och allmänheten.

Det är lämpligt att verksamhetsutövare får råd från länsstyrelsen angående MKB:s innehåll före ansökan om tillstånd görs (Bengtsson m.fl. 2012, s. 6:14), men det finns inte någon motsvarighet i svensk lagstiftning till MKB-direktivets artikel 5.2 om skyldighet för en ansvarig myndighet att på begäran av exploitören yttra sig om innehållet i en MKB. Detta kan komma att ändras framöver, se avsnittet ”MKB och samråd i framtiden”.

## 7 MKB och samråd i framtiden

År 2009 presenterades en statlig offentlig utredning om miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) som bland annat innehåller förslag till förenkling och samordning av bestämmelserna kring samråd. I utredningen introducerades tanken om att ett helt nytt MB kap. 6 ska införas på grund av planerade omfattande lagtekniska ändringar. I utredningens förslag ingick formaliserade krav på att länsstyrelsen ska lämna råd angående omfattning och inriktning på MKB på verksamhetsutövarens begäran, vilket överensstämmer med artikel 5.2 i MKB-direktivet. Länsstyrelsens roll som samrådspart ansågs även i fortsättningen vara mycket viktig.

Miljödepartementet föreslår (PM 2012-08-17, s. 39) en omskrivning av miljöbalkens sjätte kapitel som genom att det bland annat följer processen med MKB, ska ge en bättre miljöskyddseffekt och effektivare handläggning. Miljödepartementet menar att i nuvarande svenska bestämmelser har fokus kommit att ligga mer på själva MKB-dokumentet än på MKB-processen vilket bör rättas till vid förändring av MB kap. 6 (PM 2012-08-17, s. 42). Det



innebär enligt promemorian att en ”viss process för identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenserna ska följas” (PM 2012-08-17, s. 75). På detta vis ska det bli tydligare att även samrådsprocessen och tillståndsgivningen är en del i MKB. Förändringen beräknades träda i kraft under våren 2013, och kommer att föra med sig att även den nuvarande förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar byts ut mot en miljökonsekvensförordning (PM 2012-08-17, s. 22).

Nuvarande bestämmelser ska enligt promemorian i framtiden knytas närmare EU-rätten som endast kräver miljökonsekvensbeskrivning om verksamheten innebär betydande miljöpåverkan, medan det i Sverige krävs miljökonsekvensbeskrivning oavsett omfattning på den planerade åtgärden och vilken miljöpåverkan den förväntas ha. Avsikten är att endast de verksamheter som listas i MKB-direktivets första bilaga ska avkrävas obligatorisk miljökonsekvensbeskrivning (PM 2012-08-17, s. 40). För övriga ska länsstyrelsen bedöma om miljökonsekvensbeskrivning behövs från fall till fall, som promemorian uttrycker ”[...] skapa större utrymme för anpassning till förhållandena i det enskilda fallet”. (PM 2012-08-17, s. 62) Nuvarande regler anses för detaljstyrda kring förfarande och innehåll. Promemorian föreskriver att beslut om BMP ska tas så snart som möjligt efter att verksamhetsutövaren lämnat sitt samrådsunderlag.

Regeringen föreslår i promemorian att MKB ska godkännas så snart efter kungörelse som möjligt, vilket är tidigare än idag då den godkänns tillsammans med ansökan. De menar att vikten bör ligga tidigare i processen. Miljööverdomstolen menar att det idag bara är processuella krav som kontrolleras före kungörelse, vilket medför att kompletteringar i MKB kan göras även efter kungörelsen. Anledningen till regeringens förslag är anpassning till MKB-direktivet, vilket ska uppnås med hjälp av ett förtydligande i vad MKB ska innehålla (PM 2012-08-17, s. 85).

När det gäller samrådsretsen måste den avgränsas i varje enskilt ärende, vilket gör att det är lämpligt att länsstyrelsens uppgift är att bistå verksamhetsutövaren med detta (PM 2012-08-17, s. 86). Råden är inte bindande, och det är fortfarande verksamhetsutövarens ansvar att samrådet utförs i tillräcklig omfattning. Det innebär att samråd även i fortsättningen kommer att hållas med den allmänhet som kan anses vara berörd av åtgärden ”i god tid och i behövlig omfattning”. (MB kap. 6:4) Reglerna om samråd blir tydligare, och syftet med samråden förtydligas. Det förväntas göra det lättare för allmänheten att delta i tillståndsgivningen (PM 2012-08-17, s. 105). Promemorian ger inga vägledningar i hur ett samråd ska hållas, utan understryker att genomförandet ska anpassas till förhållandena i varje enskilt ärende.

”Samrådet kan behöva genomföras med upprepade möten eller behöva ske i etapper. Inget hindrar att samrådet genomförs i ett sammanhang, utan detta är något som måste bedömas från fall till fall.” (PM 2012-08-17, s. 85).

Naturvårdsverket har i yttrande ställt sig positiv till strukturförändring (Naturvårdsverket 2012b, s. 2), men är tveksamma till ett tidigt godkännande av MKB då det i senare skede kan visa sig att denna har brister. Det kan sätta beslutsmyndigheten i en svår situation om de blir bundna till tidigare beslut. Angående att ta bort krav på MKB när projektet inte innebär betydande miljöpåverkan, anser Naturvårdsverket att kraven på samråd och vad som krävs i

samband med det kommer att öka eftersom en utförligare redogörelse ska lämnas ”vid behov”. (Naturvårdsverket 2012b, s. 4) Naturvårdsverket menar att en ordentlig analys bör göras av vad konsekvenserna för samhället blir när krav på MKB för vissa verksamheter slopas.

## 8 Rättssäkerhet och prövning av miljöfarlig verksamhet

Rättssäkerhet traditionellt sett innebär att den enskilde ska ha möjlighet att förutse vilka krav myndigheterna kan komma att ställa (Nilsson 2002, s. 22). Rättssäkerhetskravet kan uttryckas som en förutsägbarhetsprincip, d.v.s. att den offentliga maktutövningen följer rättsreglerna, då blir de beslut som myndigheter fattar förutsägbara. Denna förutsägbarhet skyddar enskilda mot godtycklig maktutövning (Peczenik 1996, s. 42). Det är inte det enda som krävs för rättssäkerhet, då praxis även måste fungera under en mer fullständig rättssäkerhetsnorm, d.v.s. myndigheten måste även ta hänsyn på ett rimligt sätt till andra etiska värden, exempelvis miljön. Nilsson (2002, s. 22) menar att det i miljölagstiftningen finns problem med förutsebarheten då bestämmelserna är generellt formulerade i syfte att täcka flertalet aktiviteter och störningar.

Frändberg (2005, s. 289) ställer upp tre kriterier för rättssäkerhet;

- Rättssystemet ska ha klara och adekvata regler
- Rättsreglerna ska vara publicerade och tillgängliga
- Korrekt tillämpning av reglerna

Vid brist på rättslig reglering i form av klara och adekvata regler, kan ett utrymme för godtycke skapas (Frändberg 2005, s. 290). Trots bristen på rättsregler måste ändå den som tillämpar rätten tolka den för att ge verksamhetsutövaren ett svar. Därmed kan en verksamhetsutövare vara säker på att få svar, men med oförutsägbart resultat. Alltför vaga regler bidrar med sin innehållslöshet till att rättstillämparen själv ordnar rättsbildningen (Frändberg 2005, s. 290). Samma situation uppstår vid en alltför detaljrik lagstiftning. Här spelar rättsprejudikat, en viktig roll för rättstillämparens tolkning av lagen. Frändberg (2005, s. 290) menar dock att högsta instans inte bidrar på ett mer omfattande sätt till rättssäkerheten i landet med hjälp av prejudikatbildning. Förarbeten kan hjälpa rättstillämparen i syfte att tolka lagen, men även dessa är texter som ska tolkas vilket oftast kan göras på olika sätt.

I vissa fall kan en mycket exakt och preciserad lag leda till att det inte tas hänsyn till andra värden och därmed bli orättvis eller oetisk. Omvänt kan ökad hänsyn till etiska värden leda till oförutsägbarhet i myndigheters beslut (Peczenik 1996, s. 44). Rättssäkerheten främjas av om det exempelvis finns en öppenhet så att allmänheten har insyn i rättsreglernas innehåll och tillämpningspraxis, långsam förändring i regelverket samt att reglerna är utformade på ett exakt och generellt sätt.

Nilsson (2002, s. 29) menar att miljöaspekter kan komma i kläm med tanke på att ärenden ska hanteras enligt FL ”enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”. (SFS 1986:223, §7) Vid alltför snabb handläggning av ärenden kan det långsiktiga strategiska miljöarbetet få stå till sidan till förmån för motstående intressen. Frändberg menar dock att

fullständig rättssäkerhet aldrig kan uppnås och inte heller är önskvärd (Frändberg 2005, s. 291).

I propositionen (prop.1997/98:45, s. 282) angavs att prövningen skulle ha fastare former för att uppfylla höga krav på rättssäkerhet. I MB fick länsstyrelsen både rollen som tillståndsmyndighet och prövningsmyndighet. Utöver dessa två fick länsstyrelsen även rollen som företrädare för det allmänna i miljödomstolen. Regeringen ansåg att det vid tillståndsprövning var nödvändigt av praktiska och ekonomiska skäl att ta tillvara den sakkunskap som länsstyrelsen besitter. Detta var anledningen till att prövning och tillsyn hamnade i samma myndighet trots att regeringen ansåg att detta inte egentligen var lämpligt.

### 8.1.1 Likabehandlingsprincipen

EU-domstolen har slagit fast i mål C-344/04 "[...] att lika situationer inte får behandlas olika, samt att olika situationer inte får behandlas lika[...]" (Langlet och Mahmoudi 2011, s. 89), vilket visar vad principen om likabehandling innebär för miljöenheter och MPD. Det stämmer överens med den individuella miljöprövning av verksamheter vi har i Sverige. Undantag kan göras om den olika behandlingen baseras "[...]på ett objektiva och skäligt kriterium". (Langlet och Mahmoudi 2011, s. 89)

## 9 Metod- och källkritik

Inga skillnader i hur olika MPD bedömer samråd i MKB-processen har upptäckts med den valda metoden. I undersökningen har relativt korta telefonintervjuer gjorts. Personliga studiebesök och intervjuer kombinerat med fallstudier hade troligen gett mer precis kunskap om hur beslut i samrådsprocessen går till. Vid intervjutillfället gjordes röstinspelningar, och vid inspelning kan det vara så att intervjupersonerna håller inne med vad de egentligen tänker och tycker, eller svarar det som de förväntas att svara. Detta bidrar till att det förmodligen finns tendenser i intervjumaterialet. Att intervjua anställda på miljöenheter och MPD har därför inte fungerat som undersökningsmetod för att undersöka skillnader i hur samråd bedöms. Svaren på varför inga skillnader upptäcktes mellan hur MPD godkänner samråd söks inom samhällsvetenskapen.

## 10 Samhällsvetenskaplig teori

Kapitlet innehåller teori om hur länsstyrelsen som organisation fungerar för att undersöka närmare varför det inte upptäcktes skillnader i sättet att godkänna samråd.

### 10.1 Organisation

Byråkratisk makt krävs för att hantera de administrativa krav som storskaliga sociala system ställer (Giddens, 2006, s. 490). Begreppet byråkrati beskriver det sätt en organisation fungerar på (Weber 1983, s. 149). Webers idealtyp används för att undersöka organisationers funktion och beskriver hur vissa drag betonas för att finna och understryka de mest väsentliga egenskaperna inom organisationen (Giddens, 2006, s. 490). I idealtypen av byråkrati ingår (Weber (1983, s. 149 ff, Giddens, 2006, s. 490);

- Klar och tydlig makthierarki

- Skrivna regler styr tjänstemännens handlingar
- Tjänstemännen är anställda på heltid och får lön
- Det är skillnad mellan anställdas arbete och deras privatliv
- Ingen i organisationen äger de resurser de använder på arbetet
- Tjänstemännen är underkastad en strikt och systematisk ordning och kontroll

Organisationer är hierarkiska med makten starkt koncentrerad i toppen, d.v.s. underliggande nivåer i strukturen styrs av de övre (Weber 1983 s. 148, Giddens 2006, s. 489). Ju mer en organisation liknar idealtypen för byråkrati, desto effektivare kommer den att uppfylla sina mål (Weber 1983, s. 149ff) (Giddens, 2006, s. 491).

## 10.2 Gräsrotsbyråkrat/Närbyråkrat

Myndigheter ska inte betraktas som ett handlande kollektiv, utan som att enskilda individer handlar med utgångspunkt i en viss struktur (Weber 1983, s. 10). Därför måste det vid tolkning av människors handlande tas hänsyn till enskilda individers föreställningar om kollektivet, och vad som är verkliga faktiska förhållanden och vad som är önskat (Weber 1983, s. 11). Individer agerar utifrån sina föreställningar vilket gör att de får en stor betydelse för hur människor i organisationer handlar.

Lipsky (1980, s. 18) argumenterar för att ”gräsrotsbyråkrater”, d.v.s. de offentligt anställda som verkställer politiskt fattade beslut och som möter klienter ansikte mot ansikte, formar sina egna arbets sätt för att hantera den arbetssituation de befinner sig i. Gräsrotsbyråkraten kommer att handla på detta sätt även om arbetssättet inte stämmer överens med den formella organisationspolicyn, och därmed inte är godkänt av arbetsledningen. Den informella organisationsstrukturen är därmed den som skapar politiken utåt, inte den formella (Lipsky, 1980, s. 19). Implementering ur ”*top-down*”-perspektivet, även kallat uppifrån-perspektivet, innebär att utgångspunkt tas i auktoritära beslut i organisationens topp som sedan följer en kedja ner till den som verkställer besluten. Varje led i kedjan får mer precisa bestämmelser att följa. Uppifrån-perspektivet har sin utgångspunkt i beslutsfattarnas avsikter. ”*Bottom-up*”-perspektivet, även kallat nedifrån-perspektivet, utgår från situationen där verkställaren utför en offentlig tjänst och tar avstamp i verkställarens agerande (Rothstein 2001, s. 25).

Inom rättsdogmatiken anges att det är rätten och den korrekta tillämpningen av rättskällorna som styr myndighetsbeslut (Hydén 1998, s. 35). Medan Lipsky (1980, s. 17) anser att det är förhållandet mellan gräsrotsbyråkrater och chefer som påverkar beteenden och beslut. Strukturfunktionalismen utgår från att lagar och rättssystem är resultatet av de relationsstrukturer som existerar i ett samhälle och inom rättssystemet (Kidder 1983, s. 59). Det innefattar bland annat hierarkiska strukturer och de relationer som löper vertikalt i organisationer samt vilken organisation och vilket arbets sätt organisationen har. Nätverk av aktörer och intressenter är avgörande för politikens utformning i praktiken (Rothstein 2001, s. 23).

## 10.3 Hur blir det som det blir?

### 10.3.1 Implementeringsteori

Implementeringsproblem innebär att politiska beslut inte genomförs på det sätt som beslutsfattarna avsett, d.v.s. verkställarna följer inte styrningen som det var tänkt (Rothstein 2001, s. 28). Kidder (1983, s. 129) menar att lagen filtreras av tillämparna. Vilket genomslag lagen kommer att ha beror alltså på hur den tolkas av de myndighetspersoner/verkställare som tillämpar lagen utifrån sina individuella erfarenheter och förutfattade meningar (Kidder, 1983, s. 135). När lagen utformas som direktiv och ramlagar finns det stort utrymme för varje verkställares egen tolkning. Ramlagar kan vara abstrakta och är oftast formulerade utifrån övergripande mål vilket kan innebära problem när de ska brytas ned till konkreta mål i verksamheten (Rothstein 2001, s. 30). Det kan även uppstå problem när målen för verksamheten kommer i konflikt med varandra, exempelvis när närbyråkraten ska ge god service till klienten och samtidigt ta hänsyn till miljön. Men det faktum att ramlagar inte är detaljerade behöver inte innebära bekymmer för verkställaren. Bättre ställningstaganden kan göras av verkställare i sin myndighetsutövning och lagen blir mindre stelbent om den utformas som en ramlag, d.v.s. det ges utrymme för närbyråkraterna att hantera oförutsedda situationer (Rothstein 2001, s. 32).

Rothstein (2001, s. 12) menar att den organisationsstruktur den offentliga förvaltningen har är ett politiskt styrmedel. Vad som är politik och vad som är administration går oftast inte att skilja på. Förvaltningens roll är att verkställa beslut fattade av en demokratiskt tillsatt beslutande församling, men individer utformar också politiken i sin verkställarroll (Rothstein 2001, s. 19). Länsstyrelsen är direkt styrd av lagstiftning. Styrningen kompletteras med kontroll av hur politiska beslut implementerats, d.v.s. beslutsfattare får i efterhand veta hur beslut implementerats i praktiken.

Länsstyrelsen är indirekt styrd av organisationsformen, och den indirekta styrningen påverkar förutsättningarna såsom resurstilldelning och rekrytering av personal till den bedrivna verksamheten (Rothstein 2001, s. 20). Det närbyråkraterna påverkar är främst innehållet i den verksamhet som bedrivs (Rothstein, 2001, s. 23). När implementering av politiska beslut inte fungerar kan det exempelvis bero på verkställarens inställning baserat på till exempel yrkeskunskap. Implementeringsproblem är en normal företeelse, och om politiska beslut inte verkställs som det var avsett är det också ett helt normalt inslag i det politiska livet (Rothstein 2001, s. 46).

Anställda i offentliga organisationer är övervakade, medan de på lägre nivåer även är kontrollerade (Giddens, 2006, s. 497). Det faktum att den anställda blir kontrollerad och därför antar att denne blir övervakad bidrar till att beteenden förändras och handlingsutrymmet inskränks vilket medför att den anställda följer organisationens regler mer strikt. Rothstein (2001, s. 22) menar att närbyråkraterna har stor handlingsfrihet, då de inte riskerar mycket om de misslyckas med att tillgodose klientens behov. Handlingsfriheten är även en tillgång då den kan bidra med att förbättra verksamheten (Rothstein 2001, s. 23).

### 10.3.2 Institutionaliseringssteori

Habitualisering är ett begrepp som myntades av Berger & Luckmann (1966, s. 69) och innebär att individer utför handlingar efter ett givet mönster. Detta mönster är ett sätt för människor att rationalisera och effektivisera återkommande arbetsmoment. Genom att handlingar habitualiseras får den enskilde en enklare vardag då beslut inte behöver fattas varje gång ett återkommande arbetsmoment ska utföras (Berger & Luckmann 1966, s. 70). Även handlingsalternativ kan ges standardbehandling (Berger & Luckmann 1966, s. 70). När flera personer i en grupp tänker på samma sätt kring en handling uppstår institutionalisering, d.v.s. det finns en organiserad och etablerad procedur att utföra en handling på (Eriksson-Zetterquist, 2009, s. 15). Institutionaliseringen är fulländad när en ny generation anställda tillkommer och blir introducerade till den rådande ordningen. Institutioner kommer att uppfattas av individer som att de är ett "[...]tvingande faktum" och inte kan ifrågasättas (Eriksson-Zetterquist, 2009, s. 19). Formella regler i institutionen skiljer sig åt från den praxis som anställda i organisationen arbetar med (Giddens, 2006, s. 492). De formella reglerna är de som anställda säger sig följa, men i verkligheten sällan gör. När handlingar institutionaliserats förstärks den inneboende trögheten (Berger & Luckmann 1966, s. 138).

Sannerstedt (i Rothstein 2001, s. 41) jämför komplexa organisationer med oljetankers, d.v.s. det tar lång tid och är komplicerat att ändra kursen eftersom de är så trögörliga. Därför kan implementering ta lång tid och vara problematisk. Organisationers trögörlighet kan förklaras med att beteendet inom organisationen styrs av dess kultur och handlingsrutiner. "Rutinerna avspeglar värderingar och verklighetsuppfattningar, intressen och förväntningar". (Rothstein 2001, s. 42). Organisationer genomgår ständiga förändringar, men när det gäller implementering av beslut som kommer utifrån och inte överensstämmer med den interna kulturen kommer förändringar att ta lång tid (Rothstein 2001, s. 42).

Vanemässiga handlingar och institutionalisering begränsar den mänskliga handlingsfriheten (Berger & Luckmann 1966, s. 138). Institutioner kan överleva även om de förlorat sin ursprungliga funktion och utförs då inte för att de fungerar utan för att det är det rätta sättet att utföra någonting på (Berger & Luckmann 1966, s. 138). Konfliktteorin understryker att konflikt och makt är avgörande faktorer för hur lagen formas och fokuserar på ojämlikheter som utvecklas och bibehålls av lagar och institutioner (Kidder 1983, s. 83).

### 10.3.3 Inbyggda konflikter

För det första ligger olika nivåer i en organisation naturligt i konflikt med varandra, vilket betyder att de inte är lyhörda och stödjande sinsemellan (Lipsky 1980, s. 17). De som arbetar på lägre nivåer närmast medborgarna har annorlunda intressen och mindre resurser än de som arbetar på högre nivåer vilket medför att skillnader mellan politik i teorin respektive i praktiken kan väntas (Lipsky 1980, s. 17). Förklaringen till skillnaden finns i organisationens struktur som ger upphov till arbetarnas motstående intressen (Lipsky 1980, s. 17). De består exempelvis i att gräsrotsbyråkrater vill behålla och utöka sin självständighet, medan ledningen vill begränsa deras handlingsfrihet för att uppnå önskade resultat (Lipsky, 1980, s. 19).

För det andra finns det olika relationer inom och mellan organisationer, både simplexa och multiplexa. En simplex relation innebär ett slags envägskommunikation där kontakt finns vid

en särskild tidpunkt och i ett särskilt ärende. I multiplexa relationer existerar många kontaktytor mellan och i grupper. Ett exempel är att handläggare har olika roller i olika situationer och bemöter samma personer i olika ärenden och i olika roller. Relationerna mellan miljöhandläggare och miljöprövningsdelegationer är multiplexa, d.v.s. de anställda har ett beroende av varandra på flera plan, och därför blir det omöjligt för miljöhandläggaren att lägga problem och dispyter bakom sig utan de måste förhålla sig till de relationer som finns (Kidder 1983, s. 72). Eftersom det finns ett behov av att behålla relationerna undviker individen konflikter (Kidder 1983, s. 71). När gräsrotsbyråkraten inte vågar säga ifrån när oegentligt förfarande sker i förvaltningen finns det ett tystnadsproblem (Rothstein 2001, s. 157). Problemet är att människor i organisationen är rädda för de som har makt. Tystnad i förvaltningen är till stor del ett ledarskapsproblem, då cheferna ansvarar för att öppna diskussioner kan föras inom förvaltningen (Rothstein 2001, s. 158).

För det tredje befinner sig närbyråkraten i en yrkesmässig situation där denne ska visa lojalitet gentemot överordnade och hänsyn till klienter, samtidigt som laglydnad ska iakttas. Utöver detta ska närbyråkraten också ta hänsyn till interna rutiner och intern verksamhetskultur samt yrkesetik (Rothstein 2001, s. 146).

#### 10.3.4 Resurser

Vanligen upplever gräsrotsbyråkrater följande i sitt arbete; servicekraven ökar för att möta tillgången, myndighetens mål är mångtydiga, vaga eller i konflikt med varandra, måluppfyllelsen är svår att mäta och kunderna är ofrivilliga (Lipsky 1980, s. 27). Förutom detta arbetar även gräsrotsbyråkrater med för lite resurser i relation till det arbete de ska utföra, vilket Lipsky (1980, s. 38) benämner "*chronically inadequate*". Gräsrotsbyråkrater arbetar oftast under knappa tidsförhållanden och fattar beslut i ärenden med otillräcklig information (Lipsky, 1980, s.29).

Lipsky (1980, s. 33) menar att en av orsakerna till att det alltid finns ont om resurser är att efterfrågan på allmänna tjänster anpassar sig efter den service som finns tillgänglig. Om mer service finns tillgänglig kommer alltså även efterfrågan på servicen att öka. Närbyråkrater, d.v.s. tjänstemän som arbetar med människor förutsätts ta individuella hänsyn i systemet (Rothstein 2001, s. 22). På grund av ständigt bristande resurser tvingas de att utveckla rutiner och göra egna prioriteringar som att exempelvis ägna längre tid åt vissa ärenden. Detta är svårt att kontrollera från de politiska beslutsfattarnas håll, då närbyråkraten kan försvara sitt handlande med att denne har gjort en individuell bedömning av ärendet, precis som förväntat (Rothstein 2001, s. 36). Beslutsfattare är ofta medvetna om resursproblem i form av ekonomiska och personella resurser, därmed blir målet i verksamheten att verkställaren ska göra så gott denne kan med de resurser som finns tillgängliga (Rothstein 2001, s. 36).

## 11 Resultat och diskussion

Enligt intervjuerna godkänns samråd av MPD i samband med att MKB godkänns. Då kontrolleras att samrådsredogörelsen uppfyller kraven i MB 6:4. I samrådsredogörelsen ska stå exempelvis vilka som blivit inbjudna och vad som kommit fram under samrådet. MPD tar även hjälp av rättspraxis.

Denna intervjuundersökning kan fastställa att det inte finns några interna rutiner eller processer för att godkänna samråd. Det existerar däremot interna checklistor för handläggarna på de flesta miljöenheterna, samt externa checklistor för verksamhetsutövare när det gäller samrådets utförande.

### **11.1 Hur stort är problemet med underkända samråd?**

I undersökningen har telefonsamtal gjorts till diariet på samtliga 12 miljöprövningsdelegationer i syfte att erhålla information om hur många ärenden som från 1999 fått avslag på grund av bristfälliga samråd, samt vad detta berodde på. Detta visade sig vara en komplicerad uppgift, då den intresserade måste ha diarienummer på det ärende som ska studeras. Eftersom listorna på avgjorda ärenden från exempelvis Skånes och Västra Götalands miljöprövningsdelegationer var fler än tretusen sedan 1999, gick det helt praktiskt inte att gå genom hela materialet. Därför söktes istället information om hur många avslag på tillståndsansökningar varje miljöprövningsdelegation gjort. Endast diarienummer och rubrik ligger tillgängliga på internet, varför det krävs en fysisk resa till respektive miljöprövningsdelegation för att kunna fördjupa sig i handlingarna. Ovanstående har resulterat i att denna undersökning har förlitat sig på databaser innehållande prejudicerande fall när det gäller ärenden som inte godkänts på grund av otillräckligt samråd hos landets MPD.

Det finns på grund av ovanstående ingen statistik att tillgå över hur många ärenden som fått avslag på grund av otillräckligt samråd. Personerna som intervjuats menar att det är ett fåtal ärenden per år som avslås på grund av bristfälligt samråd, varav de flesta beror på fel sakägarkrets. Det förekommer också att samråd skett med fel underlag och att samråd inte skett överhuvudtaget. Uppskattningsvis skulle det med grund i de intervjuer som gjorts kunna handla om ungefär 20-50 ärenden per år som får avslag på grund av bristfälligt samråd i Sverige som helhet.

### **11.2 Omorganisation**

Intervjuerna har gjorts i vad som kan kallas en uppstartsprocess, då det skedde en koncentration 1 juni 2012 som reducerade tjugoen MPD till tolv. För de länsstyrelser som behållit sin MPD innebär det ett utökat arbetsområde, och för de nio som inte längre har MPD innebär det att nya arbetsformer ska etableras. De flesta hade ännu inte hunnit bli varma i kläderna med den nya organisationen när intervjuerna genomfördes, vilket delvis kan bero på att resurser enligt intervjupersonerna skjutits till i ett sent skede för de som fått mer att göra. För de miljöenheter som inte längre har MPD i sin omedelbara närhet innebär det ett nytt sätt att arbeta gentemot MPD. Flera intervjupersoner anser att de redan tidigare haft en bra kontakt och bra samarbete över länsgränserna vid exempelvis samråd och prövning av gränsöverskridande verksamheter.

### **11.3 Samverkan**

Miljösamverkan Sverige arbetar under 2013 med att ta fram gemensamma mallar och rutiner för samråd för att få likartad hantering och optimera samrådsprocessen i landet (Miljösamverkan Sverige 2012, Lif 2012). Bland annat ska handläggare och förslag till interna rutiner tas fram för länsstyrelsens bruk (Miljösamverkan Sverige 2012). När det gäller



samarbete finns förutom Miljösamverkan Sverige även en MPD-förening, samt handläggartreffen. Dessa träffar har ofta tema och är inriktade på exempelvis täkter och vindkraft. Flera av intervjupersonerna vid miljöenheten vittnar om att det finns informella nätverk och att handläggarna vet vem och vart de ska vända sig om det behövs råd från kollegor på andra länsstyrelser.

#### **11.4 Samarbete och konflikter**

Kontakter mellan MPD och miljöenheten sker både informellt och formellt beroende på vilka ärenden som hanteras. Intervjupersonerna anser att samarbetet mellan MPD och miljöenheten fungerar tillfredsställande. Det finns oftast inte skilda åsikter kring hur samråd ska genomföras, men det kan finnas olika åsikter kring vilken inriktning MKB ska ha. MPD visar förtroende för miljöhandläggaren då inga ifrågasättanden eller granskanden av det som sagts under samrådet görs. MPD menar att det är miljöhandläggaren som styr ärendet. Det kan enligt intervjupersonerna uppstå situationer när det är osäkert kring om det är ordförande i MPD eller miljöenhetens chef som bestämmer ärendefördelning eller vilka ärenden som ska prioriteras. Det kan leda till onödiga konflikter mellan MPD och miljöenheten.

Under intervjuerna har inte några djupare motsättningar mellan MPD och miljöhandläggare kommit fram trots att det enligt Lipsky (1980, s. 17) finns naturligt inbyggda konflikter i alla organisationer. Det kan bero på att individen i organisationen undviker konflikter på grund av att den yrkesmässiga relationen måste fortgå, eller väljer att vara tyst kring eventuella problem. Strukturteorin kan ge ännu en förklaring till varför intervjuaren inte visar att det finns konflikter inom organisationen, nämligen att den sociala strukturen inom länsstyrelsen inte medger att problem och dispyter kommer upp till ytan.

#### **11.5 Myndighet i Myndighet**

I propositionen om miljöbalken (prop.1997/98:45, s. 281) uttrycktes att det var viktigt att ta tillvara den kunskap länsstyrelserna har vid prövning av miljöfarlig verksamhet, även om det skulle innebära en rättssäkerhetsrisk och inte ansågs lämpligt.

Intervjupersonerna anser själv inte att det finns problem med att hålla isär rollerna som rådgivare och prövningsmyndighet. De tycker att det är positivt med kunskap om den verksamhet som ska prövas eftersom själva prövningen blir mer objektiv. Det kan uppstå konflikter med verksamhetsutövaren och då är det upp till handläggaren att vara tydlig vid rådgivningen. Sakkunniga får inte arbeta med tillsynsärenden på samma anläggningar som de är med och tillståndsprövar.

Det finns ett stort engagemang och yrkesstolthet hos de intervjuade. En intervjuperson menar att sökande, omgivning och näringslivet har en uppfattning om hur miljöenheten fungerar och hur självständig den är, medan anställda har en annan uppfattning och försöker ha någon form av yrkesheder och försöker vara så objektiva som möjligt.

#### **11.6 Resurser**

Lipsky (1980, s. 38) menar att gräsrotsbyråkrater alltid har för lite resurser för att utföra sitt arbete. Flera intervjupersoner har samma uppfattning och menar att resurserna inte räcker till

för att bedriva arbete och att det vid omorganisationen lagts en ytterligare press på verksamheten. Att handläggningstiderna är långa beror dels på knappa resurser, men ofta på att ansökningshandlingarna är av för dålig kvalitet menar de intervjuade. Ofta är det så att den som skriver ansökningshandlingarna förväntar sig rådgivning av länsstyrelsen för att få reda på exakt vad som ska vara med i handlingarna. Enligt lagen kan länsstyrelsen avgöra hur och hur mycket rådgivning verksamhetsutövaren får, men frågor bör besvaras.

### 11.7 Vanans makt

Miljöbalken är ännu en ung lag i jämförelse med Miljöskyddslagen, som hade 30 år på nacken när MB trädde i kraft 1999. Vid införandet av MB och miljökonsekvensbeskrivningar hade ML omarbetats, och stora delar följde med in i den nya lagstiftningen eftersom lagstiftaren ansåg att Sverige redan låg i framkant inom området. Habitualisering och institutionalisering är fenomen som bidrar till att det sätt att arbeta på som gällde under miljöskyddslagen har följt med till nuvarande lagstiftning under miljöbalken. Att medelarbetstiden inom yrket hos de intervjuade hos miljöenheten är 17 år, respektive 20 år för anställda inom MPD är 20 år förstärker denna teori då flera av de intervjuade varit med före 1999 då miljöbalken infördes. Det kan medföra att lagändringar som genomfördes i och med miljöbalkens införande inte gett det genomslag eller de effekter som var tänkta då lagen i praktiken genomförs av gräsrotsbyråkrater. Det bekräftas av intervjupersoner som upplevde otydlighet i de lagändringar som gjordes 2005, vilket resulterade i att det uppfanns nya rutiner på de olika länsstyrelserna. En faktor som bidrar till institutionalisering när det gäller samråd är att nyanställda inte får en speciell introduktionsutbildning, utan går bredvid och lär av erfarna anställda.

Implementering av nya lagar kan ta lång tid på grund av organisationers trögrörlighet. Det har förekommit uttalanden från intervjupersoner liknande ”det var bättre förr”, vilket visar på denna trögrörlighet. En intervjuperson menar att det finns olika arbetskulturer inom länsstyrelsen, d.v.s. olika länsstyrelser gör på olika sätt. En del av organisationens kultur kan exempelvis vara behandlingen av interna prejudicerande fall på en länsstyrelse. Här deltar alla MPD-medlemmarna i utbildningssyfte när nya typer av verksamheter ska behandlas eller vid förändring i praxis från domstolarna. Att organisationen förändras långsamt kan bero på att de invanda beteendemönster som finns i organisationen styrs av den kultur som finns och har funnits inom länsstyrelsen sedan miljöskyddslagen gällde.

Av de tillfrågade anser tretton av sjutton att det finns någon form av praxis beroende på att samma lagstiftning finns att ta hänsyn till och att checklistor existerar. De menar att det finns någon slags normalförfarande som har etablerats. Tre av de tillfrågade menar att det inte finns någon praxis eftersom de anser att varje ärende och verksamhet är unik samt att det inte finns några manualer för hur samråd ska genomföras. En person anser att det delvis finns praxis. I någon MPD arbetar man för att inte skapa egen praxis eller kultur och fattar därför aldrig beslut i samma konstellationer för att undvika att lära varandra.

Något som bidrar till att praxis inom miljöenheter och MPD existerar är de handböcker som Naturvårdsverket givit ut och är författade av handläggare som arbetade på länsstyrelsen. Den senaste kom 2003 och har hängt med ett tag. En intervjuperson menar att på grund av att

handboken är så gammal måste var och en gå vidare och dra nytta av sina erfarenheter, vilket innebär att den interna kulturen utvecklas ytterligare.

### **11.8 Skillnader i bedömning av samråd**

Bedöms samråd lika på alla MPD i landet? Av de tillfrågade anser åtta av sexton att det finns skillnader i hur samråd bedöms, 4 anser att det inte finns några skillnader av betydelse och resten har ingen åsikt eller vet inte.

Intervjupersonerna anser även att det kan finnas skillnader i hur man ger råd till verksamhetsutövaren. Exempelvis kan det vara så att handläggaren agerar mer konsult i vissa län än i andra. Ytterligare andra vill inte ge råd i onödan eftersom den rådgivande binder upp sig gentemot verksamhetsutövaren, vilket kan påverka prövningsprocessen. Den rådgivande rollen är viktig för att korta handläggningstider och undvika kompletteringar. De förändringar som eventuellt kommer att genomförs med ett helt nytt MB kap. 6, anses positiva av intervjupersonerna i det att strukturen i kapitlet följer processen. Att rådgivarens roll kommer att bli mer tydlig i lagtexten tror ingen av intervjupersonerna kommer att medföra några större förändringar, då det redan arbetas på det sättet.

Den individuella prövningen av varje ärende medför att hänsyn tas till olika förutsättningar på olika lokaliseringar i landet vad gäller exempelvis spridningsförutsättningar, naturvärden och berörd allmänhet. Den unika bedömningen skulle kunna komma i konflikt med likabehandlingsprincipen, men inget ärende är exakt likadant som något annat, vilket poängterats i intervjuerna. Miljöenheter och MPD arbetar efter att verksamheter är olika, och har olika förutsättningar vad gäller exempelvis omfattning och lokalisering.

## **12 Sammanfattning**

Det valda undersökningssättet ger inget svar på om det finns skillnader i hur MPD bedömer att ett samråd är giltigt enligt lagen, och inte heller vilka skillnader som isåfall finns. De som arbetar med samrådet anser att det troligen finns skillnader i bedömningen. Skillnader kan bero på hur enskilda anställda verkställer lagar, men även på den kultur som skapats inom de olika länsstyrelserna.

Det finns inga rutiner för miljöenheten eller MPD för att genomföra och godkänna samrådet. Det innebär att det inte finns någon sammanhållande linje som underlättar arbetet med samråd för miljöenheten och godkännandet för MPD. Det skulle kunna medverka till att liknande ärenden får olika bedömning i MPD vilket strider mot likabehandlingsprincipen.

### **12.1 Leder MKB-processen och samrådet till en bättre miljö?**

Denna utredning som är baserad på intervjuer med personer som arbetar med samråd och dess godkännande kan inte mäta om samrådsprocessen medverkar till en bättre miljö. Men intervjupersonerna anser att samrådet fyller sitt syfte och är ett måste för att prövningsprocessen ska bli bra. Om det slarvas med samrådsprocessen i nutid, kommer det att få negativa miljökonsekvenser i framtiden.

## **12.2 Förslag till fortsatta studier**

På länsstyrelsen registreras tillståndsärenden enligt miljöbalken i ett kodsysteem. Kodsysteemmet beskriver enligt uppgift en kategori av ärenden, exempelvis uppförande av vindkraftverk. Med hjälp av kodsysteemmet kan ärenden urskiljas och beställas hos länsstyrelserna och fallstudier kan göras av ärenden som liknar varandra för att bedöma likheter och skillnader i praktiska bedömningar av tillståndsansökningar hos miljöenheter och MPD.

## 13 Källförteckning

### 13.1 Konvention

SÖ 1992:1, Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, även benämnd ESBO-konventionen, CONVENTION ON ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN A , TRANSBOUNDARY CONTEXT , done at Espoo (Finland), on 25 February 1991, UNECE

SÖ 2005:28, Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, även benämnd Århuskonventionen, Convention on Access to Information , The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters was adopted on 25th June 1998 in the Danish city of Aarhus at the Fourth Ministerial Conference in the 'Environment for Europe' process.

### 13.2 Direktiv

2003/35/EG, Europeiska unionens officiella tidning, L156/17EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG

2010/75/EU, Europeiska unionens officiella tidning, 2010-12-17, L 334/17, Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar)

2011/92/EU, Europeiska unionens officiella tidning, 2012-01-28, L 26/1, EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering)

2012/0297 (COD), COM(2012) 628 final, Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt

2005/370/EG, Europeiska unionens officiella tidning, L124/1, RÅDETS BESLUT av den 17 februari 2005 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor

KOM(2009) 378 slutlig, RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om tillämpningen av MKB-direktivet och dess verkan (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG och 2003/35/EG)

### 13.3 Offentligt tryck

SOU 2005:59, Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter, (hämtad 2012-11-28), <http://www.regeringen.se/sb/d/5125/a/47092>

SOU 2009:45, Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar, (hämtad 2012-12-08), <http://www.regeringen.se/sb/d/11597/a/125554>

PM (2012-08-17) Miljödepartementet, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, (hämtad 2012-12-29), <http://www.regeringen.se/sb/d/16399/a/197400>

Prop.1980/81:92, Om ändring av miljöskyddslagen

Prop.1985/86:80, Om ny förvaltningslag

Prop.1990/91:90, En god livsmiljö

Prop.1997/98:45, Miljöbalk

Prop.2004/05:129, En effektivare miljöprövning

Prop.2008/09:146, Prövning av vindkraft

Prop. 2009/10:215, Mark- och Miljödomstolar

### Övrig Offentlig litteratur

Naturvårdsverket (2001), Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken och förslag på fortsatt utvärdering, rapport 5150

NFS (2001:9), Naturvårdsverkets författningssamling, till 6 kap. miljöbalken samt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar] ISSN 1403-8234, Råd om samråd upphävd genom 2005:13.

Naturvårdsverket (2003), Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet, Handbok 2003:5, ISBN 91-620-0127-2.pdf, ISSN 1650-2361

## 13.4 Rättspraxis

Mål C344-04 IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 95

1996-11-20 dnr 4269-1996, Justitieombudsmannen

Mål M3076-3, Miljödomstolen, Tillstånd att anlägga en gruppstation för vindkraft på Gabrielsberget, Nordmalings kommun

M 4563-01, MÖD 2002:15, Avvisad ansökan om tillstånd till uppförande av vindkraftverk

Mål M 3136-01, MÖD 2002:39, Avvisad ansökan för trädgårdsförening

Mål M3938-01, MÖD 2003:27, Avvisad ansökan om laglighetsförklaring

Mål M84-03MÖD 2003:88, Tillstånd till grus- och bergtäkt

M 8572-03, MÖD 2004:9, Avvisad ansökan om tillstånd enligt 9 kap. och 11 kap. miljöbalken

Mål M8141-04, MÖD 2005:33, Talerätt i mål om tillstånd till vindkraftsanläggning

NJA 2008s 748, Ö2162-07

NJA 2009 s321, T3126-07

## 13.5 Svensk Författningssamling

SFS 1942:740, Rättegångsbalken, RB

SFS 1949:105, Tryckfrihetsförordningen, TF

SFS 1969:382, Miljöskyddslagen, ML

SFS 1974:152, Regeringsformen, RF

SFS 1977:654, Lag om kungörande i mål och ärende hos myndigheten

SFS 1977:827, Kungörandeförordningen

SFS 1986:223, Förvaltningslagen, FL

SFS 1987:10, Plan-och bygglagen, PBL

SFS 1998:808, Miljöbalken, MB

SFS 1998:899, Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ändrad fr.o.m. 2013-06-18 då reglering av tillståndsplikt för miljöfarliga verksamheter flyttats till miljöprövningsförordningen (2013:251).

SFS 1998:905, Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar

SFS 2007:515, Myndighetsförordning

SFS 2007:825, Länsstyrelseinstruktion

SFS 2009:652, Lag om ändring av miljöbalken

SFS 2011:123, Förordning om miljöprövningsdelegationer

SFS 2013:251, Miljöprövningsförordningen

## 13.6 Internet

Europeiska Unionen (2010), Europeiska Enhetsakten, (hämtad 2013-01-19), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_singleact\\_sv.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_sv.htm)

Europeiska unionen (2012), Fördrag, Europeiska unionens tidning, informationsnummer: 2007/C 306/01, (hämtad 2013-01-19), <http://eur-lex.europa.eu/sv/treaties/index.htm>,

Länsstyrelsen Uppsala (2012), Miljöprövningsdelegationen, (hämtad 2012-11-23), <http://www.lansstyrelsen.se/upsala/Sv/om-lansstyrelsen/organisation/miljoprovningsdelegationen/Pages/default.aspx>

Länsstyrelsen Skåne (2012), Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet (hämtad 2012-12-29), [http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/miljofarliga-verksamheter/tillstand\\_provning/Pages/Tillstandsprovning\\_av\\_miljofarlig\\_verksamhet.aspx](http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/miljo-och-klimat/verksamheter-med-miljopaverkan/miljofarliga-verksamheter/tillstand_provning/Pages/Tillstandsprovning_av_miljofarlig_verksamhet.aspx)

Miljösamverkan Sverige (2012), Verksamhetsplan 2013, Ett samarbete om tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet mellan Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (hämtad 2012-12-08), <http://www.miljosamverkansverige.se/default.aspx>

Naturvårdsverket (2012a), Miljöbalken, (hämtad 2013-05-14), <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Miljobalken/>

Naturvårdsverket (2012b), Yttrande över promemoria "Identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser", samt promemoria - "Följdändringar med anledning av ändringar i 6 kap. miljöbalken om identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser" (M2012/2031/R), YTTRANDE 2012-10-30, Ärendenr: NV-07135-12, NV-08447-12, (hämtad 2013-05-03), <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/rattsinformation/yttranden/2012/miljobalken-andringar/yttrande-andring-miljobalken-miljokonsekvenser.pdf>

Naturvårdsverket (2013), Tillstånd och anmälan, (hämtad 2013-05-06), <http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/industri/sok-tillstand-och-anmalan/info-pm-fmh-20071213.pdf>

Ramböll (2011), UNDERSÖKNING AV GENOMFÖRANDETIDER OCH FRAMTIDA RESURSBEHOV FÖR PROJEKT MED MILJÖPÅVERKAN, på uppdrag av Svenskt Näringsliv, (hämtad 2012-12-29), <http://regelbloggen.nnr.se/?p=328>

Regeringen (2011), Regeringsbeslut IV:3, 2011-12-01, S2011/10148/SFÖ, S2011/10681/SFÖ (delvis) (hämtad 2013-05-04), <http://www.regeringen.se/sb/d/13898/a/182161>

Sveriges Domstolar (2011), Mark- och miljödomstolar har bildats (hämtad 2012-11-08), <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Pressrum/Aktuella-projekt/Mark--och-miljodomstolar-bildas/>

## 13.7 Litteratur

Bengtsson, Bertil, Bjällås, Ulf, Rubensson, Stefan, Strömberg, Rolf, (2012), Miljöbalken – en kommentar, 1-15 kap. supplement 11, Norstedts Juridik AB: Stockholm

Berger, Peter L., Luckmann, Thomas (1966), Kunskaps sociologi, Hur individen uppfattar och formar sin sociala verklighet, Översättning av Synnöve Olsson, Scandbook:Falun

Bernitz, Ulf, Heuman, Lars, Leijonhufvud, Madeleine, Seipel, Peter, Warnling-Nerep, Wiweka, Vogel, Hans-Heinrich (2010), FINNA RÄTT, Juristens källmaterial och arbetsmetoder, elfte upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm

Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka (2007), Förvaltningsrättens grunder, Norstedts Juridik AB: Stockholm

Emmelin, Lars, Lerman, Peggy (2004), Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? Blekinge Tekniska Högskola, Lagtolken AB, En förstudie genomförd på uppdrag av Centrum för Territoriell Utvecklingsplanering, Blekinge Tekniska Högskola, BTH 2004:9, ISSN 1103-1581, ISRN BTH-RES--09/04—SE, Kaserstryckeriet AB: Karlskrona 2004

Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009), Institutionell Teori – Idéer, moden, förändring, Liber: Malmö

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Wängnerud, Lena (2007), Metodpraktikan, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB: Stockholm

Frändberg, Åke (red.) (2005), Rättsordningens idé, En antologi i allmän rättslära, Iustus Förlag AB: Uppsala

Giddens, Anthony (2006), Sociologi, fjärde upplagan, Polity Press Ltd.: Cambridge

Hedlund, Anders, Kjellander, Cecilia (2011), MKB, Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning, Studentlitteratur AB: Lund

Hydén, Håkan (1998), Rätts sociologi som rättsvetenskap, Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet: Lund

Hörnberg Lindgren, Christina (2005), Miljökonsekvensbedömningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling, Juridiska Institutionen, Umeå Universitet

Kidder, Robert L. (1983), Connecting law and society, An introduction to research and theory, Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey

Kvale, Steinar, Brinkmann, Svend (2009), Den kvalitativa forskningsintervjun, Studentlitteratur AB: Lund

Langlet, David, Mahmoudi, Said (2011), EU:s miljö rätt, Norstedts Juridik AB: Stockholm

Lindblom, Per Henrik (2001), Miljöprocess, del 1, Iustus Förlag: Uppsala



Lipsky, Michael (1980/2010), Street-Level bureaucracy, Dilemmas of the individual in public services, Russel Sage Foundation: New York

Michanek, Gabriel, Zetterberg, Charlotta(2008), Den svenska miljöretten, andra upplagan, lustus Förlag AB: Uppsala

Nilsson, Annika (2002), Rättssäkerhet och miljöhänsyn – En diskussion belyst av JO:s praxis i miljöärenden, Santérus Förlag: Stockholm

Peczenik, Aleksander (1996), Rätt och moral i olika juristroller, i Sterzel, Fredrik (red.), Rättsstaten – rätt politik och moral, nr 31 Rättsfondens skriftserie, lustus Förlag AB: Uppsala

Rothstein, Bo (red. 2001), Politik som organisation, SNS Förlag: Stockholm

Rubensson, Stefan (2008), Miljöbalken – Den nya miljöretten, fjärde upplagan, Norstedts Juridik: Stockholm

Sandgren, Claes (2007), Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, Ämne, material, metod och argumentation, upplaga 2:4, Norstedts Juridik: Stockholm

Weber, Max (1983), Ekonomi och samhälle – Förståendesociologins grunder, Svensk översättning Agne Lundquist, Argos, Grahns Boktryckeri: Lund

Westerlund, Staffan (2003), Miljörättsliga grundfrågor 2.0, Åmyra Förlag AB: Uppsala

### **13.8 Muntliga källor**

Lif, Carina (2012), Gruppledare Miljösamverkan Sverige, länsstyrelsen Gävleborgs län, muntligen per telefon 2012-12-06

## 14 Bilagor

### 14.1 Bilaga 1. Frågor till länsstyrelsens miljöprövningsenhet

#### *Funktion inom enheten*

Vilken funktion har intervjupersonen i miljöskydds enheten?

Vilken utbildningsbakgrund?

Hur lång erfarenhet i denna funktion?

#### *Arbetet med BMP*

I vilken konstellation arbetar ni när man beslutar om BMP?

– Ingår samma personer i MPD på något sätt?

Kan du beskriva för mig hur ni bedömer att ett projekt har BMP?

– Finns det arbetsbeskrivningar och rutiner? Riktlinjer?

Finns det formella krav kring samrådsredogörelse i samband med beslut om BMP?

– Vad är beslutskriterierna? Ska samrådsredogörelse lämnas in?

– Finns det formella krav på att ta ställning till om det inledande samrådet med länsstyrelsen, tillsynsmyndighet och enskilda är genomfört i tillräcklig omfattning?

I ungefär hur många ärenden per år beslutas det om BMP?

– BMP för elkoncession, är det annan enhet på länsstyrelsen?

#### *Samråd*

Deltar handläggaren alltid på samråden? Vilken roll har ni där i tidigt och utökat samråd?

Finns det riktlinjer från exempelvis NV, man använder sig av?

Tror du att det finns skillnader mellan olika län i hur man ger råd till VUT angående samråd?

– Skillnad hur man bedömer om ett samråd är giltigt?

Anser du att det existerar fastpraxis för genomförande av samråd?

– Finns det samrådsformer som alltid godkänns?

Har du någon uppfattning om hur många ärenden som avvisas årligen på grund av bristfälligt samråd?

– Beror det på att man samrått på fel sätt eller med fel sakägarkrets?

– Hjälper beredningen VUT att komplettera samrådsförfarandet innan prövning?

Tycker du att samrådet fyller sitt syfte? Vad fungerar, och fungerar mindre bra?

Hur ser du på samrådsprocessen i framtiden?

#### *Samarbete*

Hur hanteras frågor från verksamhetsutövaren?

– Har länsstyrelsen tid och möjlighet att svara?

Rådgivarrollen kommer att förtydligas enligt regeringens PM, vad anser du om det?

Hur struktureras samarbete och kontakt med MPD?

– Har omläggning till färre MPD påverkat ert arbete?

Existerar det former för samarbete och informationsutbyte med andra län?

Vad anser du om länsstyrelsens roll som både rådgivare och prövningsmyndighet? + och -

Finns det något du vill tillägga utöver det vi redan pratat om?

## **14.2 Bilaga 2. Frågor till Miljöprövningsdelegationen**

### *Funktion inom MPD*

Vilken funktion har intervjupersonen i miljöprövningsdelegationen? 100 %? Resten av tiden?

Vilken utbildningsbakgrund?

Hur lång erfarenhet i yrket?

### *Arbetet i MPD*

I vilken konstellation arbetar ni när det gäller tillståndsprövning enligt miljöbalken?

– Ordförande, Miljösakkunnig och föredragande handläggare?

Ungefär hur många tillståndsärenden enligt miljöbalken hanteras varje år i MPD?

Har omläggningen till färre MPD påverkat ert arbete?

– Hur ser förändringen ut?

### *Samråd*

Kan du beskriva för mig hur ni godkänner ett samråd i en tillståndsansökan (MKB)?

– Finns det arbetsbeskrivningar och rutiner? Tar ni ofta hjälp av rättsfall?

– Är det regel att VUT måste komplettera handlingar? Vad beror det oftast på?

Anser du att det existerar fastpraxis för genomförande av samråd?

– Finns det samrådsformer som alltid godkänns? Olika former för olika kontakter, d.v.s. med enskilda, länsstyrelse, tillsynsmyndighet, övriga myndigheter, organisationer och allmänhet.

Har du någon uppfattning om hur många ärenden som avvisas årligen på grund av bristfälligt samråd?

– Beror det på att man samrått på fel sätt eller fel sakägarkrets?

– Hjälper beredningen VUT att komplettera samrådsförfarandet innan prövning?

– Prövar man myndighetssamråd och samråd som ett? (Skulle du godkänna ett samråd där ingen hört av sig? Tas det som tecken på godkännande? )

– Tätbebyggt område, exempel tunnel, hur bästa sätt att nå enskilda. Halv miljon människor?

Tror du att det finns skillnader mellan olika län i hur man bedömer om ett samråd är giltigt?  
Tycker du att samrådet fyller sitt syfte? Vad fungerar och fungerar mindre bra?  
Hur ser du på samrådsprocessen i framtiden? Förändringar i MB kap 6?

### *Samarbete*

Hur struktureras samarbete och kontakt med miljöskyddsmyndigheten?  
Existerar det former för samarbete och informationsutbyte med andra MPD?  
– Förändringsprocess har startat i och med omläggningen, eller fanns det tidigare?

Vad anser du om länsstyrelsens roll som både rådgivare och prövningsmyndighet?  
Finns det något du vill tillägga utöver det vi redan pratat om?

## **14.3 Bilaga 3. Sammanställning av intervjusvar**

### *Hur struktureras samarbete och kontakt med MPD?*

#### *Miljömyndigheten*

Intervjupersonen som inte har MPD på sin länsstyrelse längre menar att MPD kan verksamheten, då de varit på besök och att de känner varandra. Det finns rutiner och de har kontakt via telefon, träffar och mejl. En intervjuperson som har MPD på samma kontor menar att den vardagliga kontakten är viktig då snabba svar kan fås, och det kan vara lättare att fråga personligen.

### *Hur struktureras samarbete och kontakt med miljömyndigheten?*

#### *MPD*

Även om MPD och miljömyndigheten sitter geografiskt skilda finns det löpande kontakt under hela planeringsprocessen. Det diskuteras exempelvis till vilka instanser remiss ska skickas. De MPD som har flera län att ta hand om har regelbundna samordningsmöten för dialog.

Fasta mötesdagar är avsatta för ärenden i MPD, och handläggarna bokar in mötestider för de ärenden som ska behandlas. Det är handläggarna som styr hur arbetet fortskrider då det är de som skriver förslag till beslut.

### *Råd till verksamhetsutövare*

På frågan om det är skillnad mellan olika länsstyrelser i hur det ges råd till verksamhetsutövaren, svarar samtliga tillfrågade på miljömyndigheterna att det gör det säkert då det inom en länsstyrelse kan utvecklas en viss kultur i hur det ageras gentemot verksamhetsutövaren. Svårigheter som finns vid rådgivningen är att ge lagom mycket information, utan att diktera exakt vad som ska stå i MKB. Det är en balansgång mellan att vara rådgivare och konsult. Det är verksamhetsutövarens ansvar att ta fram MKB, och länsstyrelsens handläggare får inte bli konsulter. Det kan påverka prövningsprocessen, och handläggarnas tid går åt till fel saker.

### *Samråd*

### *Finns det praxis för genomförande av samråd?*

#### *Miljömyndigheten*

Mer än hälften av de intervjuade anser att det finns praxis, då det bland annat finns grundläggande riktlinjer som baseras på vägledande domar. Flera, inte alla intervjuade, har interna checklistor för samråd. Det finns även externa checklistor som verksamhetsutövaren får tillgång till på länsstyrelsens hemsida. MPD-prövningshandboken (Naturvårdsverket 2003) vars syfte är att underlätta för dem som arbetar med tillståndsfrågor, ger också förutsättningar för att en viss praxis utvecklas. Andra dokument som kan bidra till att praxis utvecklats är vägledningar som finns i exempelvis täkt- och vindkraftsbranschen. Någon menar att eftersom det inte finns skrivna manualer utvecklas det en typ av egen praxis för samråd på varje länsstyrelse. De som anser att det inte finns praxis menar att varje ärende är unikt och att samråd sker på olika sätt i olika branscher.

#### *MPD*

Sakkunniga och ordförande deltar inte i samrådet, men anser att det finns någon typ av normalförfarande från verksamhetsutövarens sida. Det kan vara exempelvis möten och annonser, samt brev till närmast berörda. Eftersom olika MPD rättar sig efter samma lagstiftning finns en praxis, men den ser inte likadan ut inom länsstyrelser eller för olika verksamheter då lagstiftningen inte reglerar hur det ska gå till. Det betyder inte att det finns rätt och fel, men kan medföra en otydlighet i processen för inblandade interna och externa aktörer.

#### ***Tror du att det finns skillnader mellan olika län hur man bedömer om ett samråd är giltigt?***

Alla har samma lagstiftning att rätta sig efter, men det finns utrymme för tolkningar. Det görs säkert olika bedömningar i hur omfattande ett samråd ska vara och det kan finnas olika rutiner vid exempelvis kompletteringsförfarande.

Om det skulle vara så enkelt att det alltid beslutades på samma sätt i liknande ärenden skulle det kanske inte ske så mycket utveckling. Det krävs en frihet för beslutande myndigheter att ibland få testa gränserna. Helt lika kommer besluten aldrig att bli.

#### ***Hur många ärenden avvisas på grund av bristfälligt samråd, och vad beror det oftast på?***

##### *Miljöenheten*

Det är sällan att ärenden avvisas på grund av bristfälliga samråd, kanske något eller några fall per år. I de fall det händer beror det oftast på att verksamhetsutövaren haft svårt att definiera sakägarkretsen och missat berörda personer. Det kan även vara att enskilt berörda har fått otillräcklig information om åtgärden som planeras, och därför inte kan bilda sig en uppfattning om på vilket sätt de kommer att beröras. De intervjuade menar att de själva spelar en stor roll i hur samrådet ska genomföras då länsstyrelsen ska verka för ett bra genomförande och har möjlighet att ge råd vid myndighetssamrådet hur ett utökat samråd bör genomföras. Båda parter måste vara aktiva för att samrådsförfarandet ska bli bra. Vid verksamheter som automatiskt finns med i listan (SFS 1998:905, bilaga 3) skickas samrådsredogörelse in först i samband med ansökan, och då kan det vara svårt att rätta till brister i efterhand.

#### *MPD*

Det är inte många ärenden som avvisas på grund av bristfälligt samråd. En ansökan kan inte avvisas hur som helst, även om den inte håller måttet. Verksamhetsutövaren ska få en chans att komplettera. Däremot kan ärendet avvisas om MPD har förelagt om kompletteringar och dessa inte kommer in.

Det har förekommit ärenden som avisats där det samråtts om en verksamhet, sedan gjort ändringar och sökt tillstånd för en helt annan verksamhet. Andra exempel är att datum för synpunkter varit satt efter det att ansökan lämnats in till länsstyrelsen och MPD. Det har även förekommit avvisning av ärenden där verksamhetsutövaren inte samrått överhuvudtaget.

Det händer att utomstående inte tycker att samrådet är utfört på rätt sätt, då kommuniceras detta med verksamhetsutövaren. Då har det hänt att verksamhetsutövaren självmant dragit tillbaka ansökan och gjort om. Även om MPD anser att samrådet är OK, kan slutresultatet bli ett annat i ärenden med stor opinion mot verksamheten. Vid tveksamheter om vilka som kan anses som enskilt berörda i ärendet, har det hänt att verksamhetsutövaren dragit tillbaka ansökan och gjort om samrådet.

Sakägarkretsen bestäms från fall till fall. Handläggare och MPD är på det stora hela överens om vad som gäller. Bästa sättet att nå enskilda berörda kan vara per brev eller utskick. Någon MPD godtar även tidningsannonser om väldigt många är berörda, men då ska det helst vara i kombination med möten. Att färre läser dagstidningar är en nackdel och en svårighet, därför är det viktigt att ha sökbar information på internet.

### ***Fyller samrådet sitt syfte?***

#### *Miljöenheten*

Det finns total enighet bland intervjupersonerna om att samrådet fyller sitt syfte. Både för att prövningen ska bli bra, men även för att berörda personer ska få information om vad som är på gång att hända i närområdet. Länsstyrelsen kan peka på viktiga frågor och bidra med fakta och information och på så sätt styra ansökan och MKB, vilket underlättar i tillståndsprocessen och bidrar till färre kompletteringar. Några intervjupersoner anser att det är viktigast att berörda får information och får veta vad som händer i deras omgivning. En synpunkt är att samrådet inte fungerar som en process, utan mer har blivit ett dokument som verksamhetsutövaren lämnar in. Det är inte alltid synpunkter som kommit in från enskilt berörda beaktas av verksamhetsutövaren, vilket upplevs negativt.

#### *MPD*

Alla tillfrågade är eniga om att samrådet fyller sitt syfte. Samrådsprocessen är en förutsättning för en bra prövningsprocess. För att tillsynen ska vara vettig, måste en vettig prövningsprocess göras först. Hela processen hänger ihop.

Samrådsskedet är viktigt för att se till att handlingar som skickas in i prövningsskedet är kompletta, och att de utredningar som krävs är gjorda. Då kan MPD gå tillbaka och jämföra och se vad som framkommit i samrådet och vad som tidigare sagts kring vad MKB ska innehålla. Samråden hjälper till att göra ansökningshandlingarna bättre. Samrådet kan förbättras genom större noggrannhet när man tittar på exempelvis utsläpp och buller, så att alla brister uppdagas i god tid. En dålig MKB som saknar handlingar och utredningar leder ofta till förseningar då kompletteringar måste göras. Utredningar i efterhand kan vara tidsödande och kosta onödigt mycket pengar för verksamhetsutövaren. De bästa MKB kommer till när verksamhetsutövaren har ambitioner och inte bara gör MKB för att de måste, utan för att det leder till en bättre process när berörda involveras tidigt och får bra information. Då behöver de inte känna att de blivit försummade, och det motverkar eventuella överklaganden. Vid

samrådet gör verksamhetsutövaren klokt i att ta tillvara och beakta synpunkter som kommer in från berörda och allmänhet, annars blir det säkert överklaganden.

I samrådsskedet finns möjligheter att stoppa felplacerade verksamheter i ett tidigt stadium.

### ***Hur ser du på samrådsprocessen i framtiden?***

*Miljöenheten*

Om det slarvas med samrådsprocessen idag, kommer det i framtiden visa sig som miljöstörningar.

Lokaliseringsprövningen är en mycket viktig del, nu finns förslag om att beslut om BMP ska tas bort, d.v.s. att ett antal verksamheter aldrig ska ha betydande miljöpåverkan. Då förloras det faktum att det kan vara skillnad mellan olika lokaliseringar i hur allmänhet och omgivning påverkas.

Ett tillstånd ger rättsligt skydd för verksamhetsutövaren, och det finns verksamheter som frivilligt söker tillstånd just för att skydda sig mot ytterligare krav. Även om det ställs krav på att färre verksamheter i framtiden kommer att avkrävas MKB, behövs det ändå någon form av beslutsunderlag med uppgifter om hur miljön påverkas för att kunna ta beslut.

*MPD*

Idag brister väldigt få ärenden i processen, men framöver tror någon intervjuperson att mindre verksamheter som inte har BMP, har svårare att uppfylla formella krav och därför avslås. Detta medför kompletteringar och bidrar till att fler resurser tas i anspråk när det krävs mer resurser av miljöenheten för att hjälpa dem genom processen.

Ett tidigt godkännande av MKB som är föreslagit i regeringens PM, kan medföra att beslut måste tas på bristfälligt underlag, eftersom att MPD då saknar möjlighet att ta hänsyn till synpunkter från allmänhet och inte kan ge ytterligare kompletteringar och ställa andra och fler krav till verksamhetsutövaren.

Det är mycket viktigt att synpunkter kommer fram i samrådet. Samrådet är viktigt för att verksamheten ska få möjlighet att visa upp sin verksamhet för myndigheter och allmänhet så att det finns en öppenhet. I framtiden kanske det finns mindre resurser att delta i samråd på plats på grund av effektivitetsskäl. Då kan det kanske genomföras på andra sätt, exempelvis genom videosammanträden eller andra kommunikationer.

Samrådet kan bli en tydligare och klarare process, och det finns förenklingspotential i den byråkratiska samrådsprocessen. Det skulle kunna vara att det inte behöver beslutas om icke BMP. Alla beslut som tas är extra administration och tar tid från prövningen som är det mest viktiga.

### ***Vad anser du om länsstyrelsens roll som både rådgivare och prövningsmyndighet?***

*MPD*

Inga av de intervjuade miljöprövningsdelegationernas medlemmar arbetar heltid i MPD. Ordförande arbetar övrig tid på rättsenheten, och sakkunnig övrig tid med tillsyn och tillsynsvägledning samt prövning i vissa fall, på miljöenheten. Sakkunniga anser att de inte har några problem att hålla isär sina roller, som är olika vid olika tillfällen. Sakkunniga som har suttit med som sakkunnig i ett

prövningsärende får inte vara med och besluta i tillsynsbeslut för samma verksamhet. På någon länsstyrelse har tillsynsenheten och prövningsenheten skilts åt.

Intervjupersonerna anser inte att det är några bekymmer eftersom miljöenhetens handläggare ger råd och MPD beslutar självständigt. Det är positivt att både rådgivarfunktionen och prövningsfunktionen finns under samma tak, då den praktiska erfarenheten och närheten till verksamheterna är viktig. Det anser alla intervjuade eftersom det bidrar med kunskap och förförståelse av verksamheterna, vilket kan bidra till en mer objektiv prövning. Om ingen tillsyn och ingen rådgivning skulle bedrivas, tappas kontakten med verkligheten. Att inte nå ut med kommunikation hur MPD och länsstyrelsen arbetar tillsammans är ett pedagogiskt problem som det jobbas med och informeras om, men intervjupersonen tror inte att det är möjligt att nå ända fram.

Det kan uppstå frågor kring prioriteringsordning av ärenden och ärendefördelning som chefen för miljöenheten och MPD diskuterar och måste vara överens kring.

Det skulle kunna finnas ärenden där länsstyrelse med landshövdingen som högsta beslutande vill ha ett tillstånd, eller inte önskar att en verksamhet får tillstånd. Det är MPD som är fristående från länsstyrelsen som tar beslutet i slutändan. Praktiska erfarenheter där länsstyrelsen i sitt formaliserade yttrande säger nej till en verksamhet får visa hur självständiga MPD är i sina beslut.

### ***Rådgivarrollen kommer att förtydligas enligt regeringens PM, vad anser du om det?***

#### *Miljöenheten*

Länsstyrelsens roll är att vara aktiva och tydliga som rådgivare i processen och ge råd och stöd. I tidigt skede ska handläggaren dela med sig av den samlade kunskap som finns för att ansökan och MKB ska få den omfattning och inriktning som behövs. Flera menar att de har jobbat mycket med rådgivning, så det kommer förmodligen inte bli skillnad framöver. De som jobbar på länsstyrelsen är öppna för möten och kontakter med verksamhetsutövaren och svarar på frågor som gäller proceduren och själva samrådsprocessen.

I diskussioner med verksamhetsutövaren måste alla parter vara inbjudna, d.v.s. det ska vara som ett offentligt sammanträde. Att diskutera enskilda detaljer med sökande kan leda till överklaganden.

## **14.4 Bilaga 4. Processbeskrivning**

Denna beskrivning är en bild inifrån av hur miljöenheter och miljöprövningsdelegationer arbetar med samrådet utifrån de telefonintervjuer som hållits.

Efter koncentrationen av MPD den 1 juni 2012 hålls samråden fortfarande i det län där verksamheten ska ligga. Ansökan tillsammans med MKB skickas till koncentrationslänet, om det egna länet inte längre har MPD.

### **14.4.1 Planeringsprocessen**

När verksamhetsutövaren tagit kontakt med länsstyrelsen väljs handläggare ut av miljöenhetens chef. Vem det blir beror på branschriktning, hur mycket resurser som behövs och vilka handläggare som är tillgängliga för tillfället. Enhetschefen bestämmer också hur mycket tid som ska läggas ned på ärendet. Det är oftast samma handläggare som följer ärendet i planeringsprocessen och sedan föredrar och förbereder ärendet åt MPD.



Före tidigt samråd förbereder handläggare sig med att läsa genom samrådsunderlaget som verksamhetsutövaren skickat in. Vid mer komplicerade ärenden kan det genomföras möten eller en informell intern remissrunda före samrådet. Verksamhetsutövaren ska förse länsstyrelsen med informationsmaterial två till fyra veckor före samrådsmötet för att handläggaren ska vara påläst och förberedd. Därigenom ska handläggaren kunna ge bättre information åt verksamhetsutövaren. Avsikten är att genom att handläggare är klara och tydliga med information gentemot verksamhetsutövaren fås en bättre MKB och ansökan som inte behöver kompletteras i lika stor utsträckning.

Vid samråden finns det checklistor för internt bruk avsedda för handläggare, och externa checklistor avsedda för verksamhetsutövare hos de allra flesta tillfrågade länsstyrelser.

Handläggaren närvarar alltid i tidigt samråd. Handläggarens roll är att representera myndigheten, och företräder där hela länsstyrelsen, inte bara miljöenheten. Det är verksamhetsutövaren som har hela ansvaret för samrådet, och handläggaren är närvarande för att ge råd till verksamhetsutövaren kring hur MKB ska avgränsas och vilka frågor som är speciellt viktiga i ärendet och ska belysas. Det finns inga formkrav vid samrådet, utan verksamhetsutövaren ska visa att denne haft kontakt med var och en.

#### 14.4.1.1 Beslut om betydande miljöpåverkan

I de fall där verksamheten inte automatiskt antas ha BMP enligt förordningen om MKB (SFS 1998:905, §3) beslutar handläggare och oftast enhetschef tillsammans om verksamheten kan antas ha BMP. Det görs utifrån kriterier i bilaga 2 till samma förordning. Detta beslut kan inte överklagas av verksamhetsutövaren. Enligt intervjupersonerna är de flesta fallen reglerade i förordningen om MKB (SFS 1998:905) och riktlinjerna är relativt klara. I övriga fall finns inga riktlinjer, utan de beslutande går på förutsättningar i det enskilda fallet, och tittar på exempelvis på projektets omfattning och hur många som är berörda av projektet. Enligt någon intervjuperson kan miljöenhetens tidigare bedömningar av liknande ärenden ge vägledning. Om mycket synpunkter kommer in vid tidigt samråd kan det påverka beslut om BMP eller inte, men det tidiga samrådets genomförande påverkar inte beslut om BMP.

Oftast ger handläggaren ett preliminärt besked om BMP före samrådsmötet och då kan verksamhetsutövaren välja redan innan om samråd ska ske med en utökad krets. Det inledande samrådet godkänns inte formellt av länsstyrelsen, men för att få ett beslut om BMP i de fall verksamheten inte automatiskt har det, ska oftast en samrådsredogörelse lämnas in. Detta görs för att länsstyrelsens miljöenhet ska få beslutsunderlag till BMP. Det formella godkännandet av samrådet görs först i prövningsprocessen när beslut tas av MPD att godkänna MKB och ge tillstånd till verksamheten. Åtta av tio intervjupersoner menar att en samrådsredogörelse måste lämnas in för att verksamhetsutövaren ska få ett beslut om BMP. Övriga menar att om verksamhetsutövaren samrått med alla som kan tänkas bli berörda innan och under samrådsmötet, kan ett beslut om BMP lämnas på plats på samrådsmötet om exempelvis alla sitter på samma möte och det är uppenbart att samråd skett. Då dokumenterar handläggaren med hjälp av en tjänsteanteckning.

I det utökade samrådet har handläggaren ingen aktiv roll, men har intresse av vad som sägs på samrådet och går dit för att informera sig om tid finns.

#### 14.4.2 Prövningsprocessen

Det förekommer att ansökningar lämnas in utan föregående beslut om BMP, då får ofta ansökan behandlas som underlag till BMP och därefter får en ny ansökan lämnas in.

För att underlätta prövningen har någon länsstyrelse gjort så att även om verksamheten är utpekad i förordningen och därmed automatiskt har BMP skrivs det ändå ned en hänvisning som hjälp på vägen till verksamhetsutövaren om vad som är viktigt att ta upp i ansökan, förutsatt att resurser och tid finns.

När beslut om BMP eller inte fattats, och verksamhetsutövaren har färdigställt MKB och ansökan, skickas dessa till MPD. När MKB och ansökan kommer in har MPD möte med miljöenhetens handläggare för att bestämma om handlingarna är kompletta, eller om det behövs ytterligare uppgifter. Oftast föredrar handläggaren ärendet. Om det behövs kompletteringar föreläggs verksamhetsutövaren att komplettera av MPD. När dessa kompletteringar kommer in görs avstämning igen om ansökan och MKB är kompletta.

Samrådets utförande är en processförutsättning, vilket för MPD innebär att de går genom samrådsredogörelsen allra först när ansökan och MKB kommit in. Om inte samråd hållits kan inte MKB-processen fortskrida. Samrådet är en del i MKB-processen och har inget separat godkännande, utan godkänns i samband med att MKB godkänns enligt kriterier i MB kap. 6:7. Samrådet godkänns enligt kriterier i MB kap. 6:4.

Det finns inga rutiner eller checklistor för godkännande av samråd. Granskningen av samrådet görs av MPD genom att samrådsredogörelsen i MKB kontrolleras. Samrådsredogörelsen kan bestå av en kopia på annons i tidningen, anteckningar från samrådsmöten, vilka som varit inbjudna och vilka yttranden som framkommit. Det krävs ofta kompletteringar och förtydligande kring hur verksamhetsutövaren tagit hänsyn till inkomna yttranden. MPD tar också hjälp av rättspraxis.

Om samrådet har brister där man exempelvis missat någon part rekommenderar någon länsstyrelse verksamhetsutövaren att återkalla ansökan och MKB och göra om samrådet eller komplettera. Kompletteringar av samråd kan inte ske när ansökan och MKB redan är inlämnad enligt vägledande domar. Det har hänt några gånger att verksamhetsutövaren återkallat sina handlingar, och gjort om samrådet för att se till att de uppfyllt kraven och återkommer med ny ansökan senare. Om verksamhetsutövaren inte återkallar utan löper linan ut och får avslag på sin ansökan, blir de tvungna att börja om helt från början vilket tar längre tid.

Hur stor sakägarkretsen ska vara blir en sorts praxis som växer fram. Här tittar MPD på exempelvis rättsfall som avgränsar ytterligheter. Det ska vara en större påverkan än att man kan se en verksamhet från sitt fönster på håll för att betraktas som särskilt berörd. Råd till verksamhetsutövaren är att hellre bjuda in för många än för få. Det går inte att säga ett exakt avstånd, utan bedömning görs från fall till fall. Det får inte vara så att en granne betraktas som enskilt berörd och den andra grannen inte, i sådana fall fungerar det bättre att bjuda in hela det berörda samhället. Länsstyrelsen rekommenderar hur verksamhetsutövaren ska göra, men det är verksamhetsutövaren som själv bestämmer vilken sakägarkrets som bjuds in.

Enligt intervjupersonerna är det mer regel än undantag att MPD förelägger om kompletteringar i prövningsprocessen. Det beror enligt dem oftast på oklarheter i handlingarna, eller att någon

parameter inte utretts tillräckligt i MKB. När verksamhetsutövaren inte har levererat de uppgifter som behövs, leder det till långa handläggningstider.

När ansökan är komplett kungörs den på länsstyrelsernas hemsidor och i ortspress. De som är berörda av verksamheten ges möjlighet att yttra sig. När ansökan kommit in skickas den och MKB till berörda remissinstanser och nu sker också den formaliserade internremissen där länsstyrelsen yttrar sig. Praktiskt är det så att olika enheter inom länsstyrelsen redan uttryckt synpunkter före den formaliserade internremissen, då handläggaren i ärendet tagit in synpunkter från berörda enheter eftersom handläggaren i ärendet representerar hela länsstyrelsen och dess samlade kunskap.

Efter remissrundan får verksamhetsutövaren möjlighet att yttra sig över inkomna synpunkter. När remisstiden är över skriver handläggaren ett yttrande med förslag till beslut. Beslutsförslaget sänds till verksamhetsutövaren, samt de som yttrat sig.

Det finns fasta strukturer för hur handläggare och MPD har möten. MPD får handlingarna för inläsning några dagar innan mötet för inläsning och förberedelser. Vid mötet går handlingarna genom. Ibland kan beslut tas på en gång, andra gånger krävs det flera möten för att justera beslutet. Beslut om tillstånd tas av ordförande och sakkunnig i MPD, och MKB godkänns i samband med detta. Vid godkännandet av MKB enligt MB kap. 6:7 ska samrådet uppfylla kraven i MB kap. 6:4, som är olika om verksamheten har BMP eller inte.

I några MPD med fler ordförande och sakkunniga, arbetar man inte i fasta konstellationer eftersom man inte vill att egen praxis i beslutstagandet ska uppstå. Om det är principärenden som behandlas kan flera ordförande och sakkunniga vara närvarande. Då kan det handla om en typ av ärende som kan vara prejudicerande lokalt, vilket kan hända vid förändring i lagstiftning och praxis. Det är viktigt för att hålla sig uppdaterad och fungerar som ett slags internutbildning.

Efter att beslut fattats, sänds beslutet till verksamhetsutövaren och övriga som besvärat sig i ärendet, samt kungörs i ortspress.



LUNDS UNIVERSITET

Miljövetenskaplig utbildning

Centrum för klimat- och  
miljöforskning

Ekologihuset

22362 Lund