

Behovsbedömning av MKB för detaljplan

- En konsekvensanalys av Europeiska gemenskapens direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

Ida Tölander

Examensarbete 2007
Institutionen för Teknik och samhälle
Miljö- och Energisystem
Lunds Tekniska Högskola



LUNDS UNIVERSITET

Lunds Tekniska Högskola

Behovsbedömning av MKB för detaljplan

**En konsekvensanalys av Europeiska gemenskapens direktiv
2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs
miljöpåverkan**

Ida Tölander

Examensarbete

Oktober 2007

Dokumentutgivare, Dokumentet kan erhållas från LUNDS TEKNISKA HÖGSKOLA vid Lunds universitet Institutionen för teknik och samhälle Miljö- och energisystem Box 118 221 00 Lund Telefon: 046-222 00 00 Telefax: 046-222 86 44	Dokumentnamn
	Examensarbete
	Utgivningsdatum
	Oktober 2007
	Författare
	Ida Tölander

Dokumenttitel och undertitel

Behovsbedömning av MKB för detaljplan

En konsekvensanalys av Europeiska gemenskapens direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

Sammandrag

Direktivet 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan antogs av Europeiska Gemenskapen år 2001 och implementerades fullt ut i svensk lagstiftning år 2005. Enligt svensk lag ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) genomföras för detaljplaner som om de genomförs innebär betydande miljöpåverkan. Syftet med det här examensarbetet var att identifiera och analysera olika kommunala förhållningssätt till begreppet "betydande miljöpåverkan" inom detaljplaneringen. En intervjustudie genomfördes bland kommunala planerare i nio svenska kommuner. Deltagarna gavs möjlighet att utveckla sina synpunkter kring miljökonsekvensbeskrivningens roll inom detaljplanering. Flera av deltagarna i studien framhöll åsikten att översiktsplaneringen borde användas på ett mer strategiskt sätt samt innehålla nödvändiga riktlinjer och värderingsgrund för att kunna fatta beslut inom detaljplaneringen. Som en följd av detta genomfördes en kompletterande studie av hur strategiska miljöfrågor hanteras inom översiktsplaneringen. För den delen av studien granskades miljökonsekvensbeskrivningar av två strategiska översiktsplaner i enlighet med kraven i EG-direktiv 2001/42/EG. Planerna valdes ut på grundval av att de var nyligen genomförda (båda inleddes år 2005, efter att direktivet implementerats i svensk lag) samt att de respektive kommunerna i båda fallen valt att kalla miljökonsekvensbeskrivningarna för "strategiska".

Genom intervjustudien identifierades fyra olika förhållningssätt till begreppet betydande miljöpåverkan och behovsbedömning av MKB: teknokratisk, maximal, minimal och flexibel. Styrkor och svagheter hos de olika förhållningssätten analyserades och utvärderades. Studien visade att den svenska metoden att implementera direktivet på detaljplanenivå kan tolkas av kommunerna som en möjlighet att fördröja miljöbedömning av en plan till ett senare skede i planeringsprocessen. Detta kan få som konsekvens att onödiga miljöpåverkan inte upptäcks i tid för att kunna hanteras och undvikas i planeringen. Dessutom kan uppfattningen om total omfattning av en viss miljöpåverkan eventuellt underskattas om miljökonsekvensbeskrivningen delas upp i flera detaljplaner, istället för att hanteras på en mer översiktlig nivå. Den kompletterande studien visade att miljökonsekvensbeskrivningarna för de utvalda översiktsplanerna skiljde sig från kraven i EG-direktivet på flera sätt. Trots att miljökonsekvensbeskrivningarna genomförts med ambitionen att vara strategiska dokument så saknades riktlinjer och värdegrund för beslut i senare skeden av planeringsprocessen.

Nyckelord

Strategisk miljöbedömning, detaljplanering, betydande miljöpåverkan, effektivitet, betydelse

Sidomfång	Språk	ISRN
68	Svenska Sammandrag på engelska	ISRN LUTFD2/TFEM--06/5017--SE + (1-68)

Organisation, The document can be obtained through LUND UNIVERSITY Department of Technology and Society Environmental and Energy Systems Studies Box 118 SE - 221 00 Lund, Sweden Telephone: int+46 46-222 00 00 Telefax: int+46 46-222 86 44	Type of document Master thesis
	Date of issue August 2007
	Authors Ida Tölander

Title and subtitle

SEA directive in Swedish detailed planning: role, effectiveness and efficiency

Abstract

The Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment was issued by the European Community in the year 2001 and was fully implemented in Swedish legislation in 2005. According to Swedish law, an environmental impact assessment should be carried out for any detailed plan that is considered to bring about significant environmental effects. The aim of this study was to identify and analyse different attitudes among Swedish municipalities towards the concept "significant environmental effects" in relevance to environmental impact assessments for detailed plans. The main part of this study was carried out as a survey among town planners in nine Swedish municipalities. The participants were given an opportunity to explain their views on the role of environmental impact assessments in detailed planning. In the context of the survey, several planners expressed the view that the comprehensive plans should be used in a more strategic manner; i.e. they should contain guidelines and value base for decision-making in the detailed planning process. As a result, a complementary study was carried out to investigate how this issue is addressed in comprehensive planning. In this part of the study, the environmental impact assessments of two strategic comprehensive plans were reviewed according to the requirements of the EC SEA Directive. The two plans were chosen because they represented examples of recent documents (both were initiated in 2005, after the implementation of the Directive) and because the respective municipalities had elected to label them as "strategic".

During the survey, four different approaches to screening were identified: technocratic, flexible, minimal and all-inclusive. The strengths and weaknesses of these approaches were analysed and assessed. The study concluded that the Swedish method of implementing the Directive at the detailed planning level might be interpreted by municipalities as a justification for delaying environmental assessment until a later stage in the planning process. This might, in turn, lead to the window of opportunity for avoiding unnecessary environmental impact being closed. If the assessment of possible environmental impacts is fragmented into several detailed plans, instead of addressing the issue on a regional level, the perception of impact extent might be distorted. The findings of the complementary study concluded that the environmental impact assessments of the two studied comprehensive plans diverged from the Directive on several points. Furthermore, it was found that the documents did lack the necessary guidelines and value base required for decision making further along the planning process.

Keywords

SEA, detailed planning, significant environmental effects, efficiency/effectiveness, role

Number of pages 68	Language Swedish, English abstract	ISRN ISRN LUTFD2/TFEM--06/5017--SE + (1-68)
------------------------------	--	---

Förord

Detta examensarbete utvärderar hur EG-direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan har tolkats och tillämpats på kommunal nivå sedan det implementerades fullt ut i svensk lagstiftning år 2005. Examensarbetet är genomfört på initiativ av WSP Samhällsbyggnad i Stockholm, och i samarbete med avdelningen för Miljöbedömning, KTH, samt Miljö- och energisystem, LTH, Lunds universitet.

Jag vill rikta ett varmt tack tack till alla som har hjälpt mig under arbetets gång. Min handledare Charlotta Faith-Ell, KTH och WSP Samhällsbyggnad, har varit ett ovärderligt stöd. Jag vill tacka medarbetarna på ”mina” avdelningar inom WSP i Stockholm, Landskap & Miljö samt Trafik & Transport, för att de generöst har delat med sig av sitt kunnande. Bland medarbetarna på WSP vill jag särskilt uppmärksamma Peter Fors för många diskussioner och för konstruktiv kritik, och Duncan Mcconnachie för detsamma samt för hjälp med översättning. Charlotte Malmgren, min examinator vid Miljö- och energisystem, Lunds universitet, har varit till stor hjälp. Slutligen vill jag tacka mina opponenter Kristina Lundberg och Anna-Maria Tivegård samt forskargruppen vid avdelningen för Miljöbedömning, KTH, för värdefulla synpunkter på mitt arbete.

Linköping oktober 2007

Ida Tölander

“The map is not the territory.”

Alfred Korzybski

1. Inledning	9
2. Syfte, mål och avgränsning	10
3. Bakgrund	11
3.1 Definitioner	11
3.2 Strategisk miljöbedömning - SMB	11
3.3 SMB-direktivet	12
3.3.1 Historik.....	15
3.3.2 Medlemsländernas handlingsutrymme vid implementering.....	16
3.3.3 Relaterade dokument.....	17
3.4 Plan-MKB i Sverige	18
3.4.1 MKB i den kommunala planeringen.....	18
3.4.2 Implementering av SMB-direktivet.....	19
3.5 Plan-MKB inom EU och USA	20
3.5.1 Belgien.....	21
3.5.2 Cypern.....	21
3.5.3 Finland.....	22
3.5.4 Irland.....	22
3.5.5 Nederländerna.....	22
3.5.6 Polen.....	22
3.5.7 Portugal.....	22
3.5.8 Slovakien.....	23
3.5.9 Spanien.....	23
3.5.10 Storbritannien.....	23
3.5.11 Tyskland.....	24
3.5.12 Ungern.....	24
3.5.13 Österrike.....	24
4. Metod	25
4.1 Litteraturstudie	25
4.2 Fallstudier	25
4.2.1 Studie I.....	26
4.2.2 Studie II.....	29
4.3 Metoddiskussion	30
5. Resultat	31
5.1 Resultat av intervjustudien – erfarenheter och åsikter	31
5.1.1 Behovsbedömning av MKB för detaljplan.....	31
5.1.2 Information och nya regler.....	33
5.1.3 Allmän situation och aktuella projekt.....	35
5.1.4 Strategisk miljöbedömning.....	36
5.1.5 Vinster och problem.....	37
5.2 Resultat av översiktsplanegranskningen	39
5.2.1 Mål och syfte.....	40
5.2.2 Avgränsning.....	40
5.2.3 Alternativ.....	40
5.2.4 Nulägesbeskrivning.....	41
5.2.5 Utvärdering av förväntad betydande miljöpåverkan.....	41

5.2.6 Kompensationsåtgärder	41
5.2.7 MKB-dokument.....	41
5.2.8 Övervakning och uppföljning.....	42
6. Diskussion.....	42
6.1 Kommunala förhållningssätt till plan-MKB	42
6.1.1 Modeller för behovsbedömning.....	42
6.1.2 Deltagare i tidiga skeden	45
6.1.3 Utformning av alternativ	46
6.2 Värderingar och dilemman	46
6.3 Strategisk miljöbedömning i fysiska planer	48
6.4 Flexibel miljöbedömning	49
6.5 SMB-direktivet i Sverige och EU.....	50
6.6 Hierarkiska planer	51
7. Slutsatser.....	51
Referenser.....	53
Bilaga 1 – Intervjufrågor.....	58
Bilaga 2 – Checklista för SMB-kvalitet.....	60
Bilaga 3 – Granskning Karlshamn.....	62
Bilaga 4 – Granskning Uppsala.....	65

1. Inledning

EG-direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan antogs av Europaparlamentet den 27 juni år 2001 (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001). Enligt direktivet skulle medlemsstaterna ha infört nödvändiga bestämmelser i lagar och författningar före den 21 juli år 2004. Sveriges riksdag antog därefter en serie lagändringar för att efterkomma detta krav, främst i plan- och bygglagen, den 21 juli år 2004. Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar ändrades av Regeringen för att uppfylla direktivet den första augusti år 2005. Sverige har tolkat direktivet som att detaljplaner ska miljöbedömas om genomförandet av planen kan antas innebära **betydande miljöpåverkan**. Den enskilda kommunen fattar beslut om miljökonsekvensbeskrivning krävs för en detaljplan och Länsstyrelsen ska sedan godkänna beslutet.

Förfarandet för miljöbedömning som det beskrivs i direktivet för miljöbedömningar av planer och program bygger till stor del på metodiken för strategisk miljöbedömning (Therivel 2004), som beskrivs i avsnitt 1.1. I nästföljande avsnitt 1.2 utvärderas bland annat vilka likheter och skillnader som finns mellan direktivet om miljöbedömningar av planer och program och strategisk miljöbedömning. Även om begreppet strategisk miljöbedömning inte finns någonstans i direktivet så kallas det allmänt, även i officiella EU-dokument, för **SMB-direktivet** (SMB står för strategisk miljöbedömning). Detta begrepp kommer även att användas i denna rapport.

Betydande miljöpåverkan som ledstjärna för när miljöbedömning krävs för detaljplan är inte nytt, utan fanns i plan- och bygglagens femte kapitel, 18 §, redan innan SMB-direktivet infördes. Direktivet har dock inneburit tre viktiga nyheter för plan-MKB:

- miljöbedömningen måste beaktas innan planen antas
- rimliga alternativ ska bedömas
- krav på redovisning av uppföljningsåtgärder

Framför allt har den första punkten lett till bekymmer för många kommuner, eftersom rutiner för beslut och samråd med Länsstyrelsen om betydande miljöpåverkan innan detaljplanen kan antas, inte har funnits tidigare. Eftersom SMB-direktivet tillåter nationella myndigheter en genomförandetid på två år, från den 21 juli 2004 (sista implementeringsdatum av direktivet) till den 21 juli 2006, så kan de planer som påbörjats före 21 juli 2004 komma undan direktivets krav om de träder i kraft före den 21 juli 2006. Detta i kombination med att Boverket ännu inte (24 mars, 2006) utfärdat nya riktlinjer har lett till att många kommuner ännu inte genomfört nödvändiga ändringar.

2. Syfte, mål och avgränsning

Den här rapporten behandlar bedömning av betydande påverkan, det vill säga behovsbedömning av MKB för planer och program. Fokus i de två fallstudier (en intervjustudie med kommunala planerare och en granskning av två miljöbedömningar av översiktsplaner) som utgör grund för rapporten ligger på det kommunala arbetet med MKB för detaljplan. Eftersom detaljplaner är del av en hierarki som bestämmer den kommunala markanvändningen så behandlas även steget över, nämligen översiktsplaner. Efter detaljplanenivån följer de projekt vars förutsättningar beskrivs i detaljplanen, men miljöbedömningar av dessa behandlas inte i denna rapport. Regionplaner, som utgör steget ovanför översiktsplaner, har heller inte studerats närmare eftersom de inte krävs enligt lag, vilket är en av förutsättningarna för att en plan ska omfattas av SMB-direktivet. Övriga planer på kommunal nivå som omfattas av direktivet, avfalls- och energiplaner, omfattas inte heller av den här rapporten.

Syftet med studien är att identifiera och analysera olika förhållningssätt till begreppet betydande miljöpåverkan i behovsbedömning av MKB för detaljplan genom att samla in kommunala erfarenheter från implementeringen av EG-direktiv 2001/42/EG (SMB-direktivet) i svensk lag.

Det första målet är att behandla de vinster och problem som den nya lagstiftningen har fört med sig i den kommunala planprocessen, främst när det gäller detaljplan. Härrör eventuella problem från själva lagstiftningen eller från något annat?

Det andra, och viktigaste, målet med studien är att försöka hitta exempel på välfungerande metodik för behovsbedömning av MKB för detaljplaner, om sådan finns. Har lagändringen lett till en, från miljösynpunkt sett, bättre planprocess?

3. Bakgrund

3.1 Definitioner

Tabell 1 ger definitioner för vad som i den här rapporten avses med ett antal för ämnet centrala begrepp.

Tabell 1. Begreppsdefinitioner

begrepp	definition
Miljöbedömning (enligt plan- och bygglagen, PBL)	Utvärdering av en plans eller ett projekts miljökonsekvenser som ska fungera som beslutsunderlag för planen eller projektet
Miljökonsekvensbeskrivning, MKB	Den rapport som sammanställs om resultaten av miljöbedömningen
Strategisk miljöbedömning, SMB	En formaliserad process för att utvärdera miljöpåverkan av en plan, en policy eller ett program
SMB-direktivet	EG-direktiv 2001/42/EG om miljöbedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan
Plan-MKB	MKB för en plan eller ett program, sedan 21 juli 2004 i Sverige reglerade i SMB-direktivet
MKB-direktivet	EG-direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
Projekt-MKB	MKB för ett projekt
Habitatdirektivet	EG-direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (upphov till det så kallade Natura 2000-nätverket)
Behovsbedömning (av plan-MKB)	Bedömning av om en detaljplan innebär betydande miljöpåverkan och således ska miljöbedömas

3.2 Strategisk miljöbedömning - SMB

Strategisk miljöbedömning är, enligt Therivels definition, en ”formaliserad, systematisk och övergripande process för att utvärdera miljöpåverkan av en policy, en plan eller ett program och dess alternativ, inkluderade författandet av en skriven rapport om resultaten från utvärderingen, och att använda de framkomna resultaten i mot allmänheten öppet beslutsfattande” (Therivel 1992). Metodiken strategisk miljöbedömning kan sägas ha sina rötter i NEPA, National Environmental Policy Act, som antogs i USA år 1969 och i vilken krävs att alla amerikanska federala myndigheter ska beakta och rapportera miljökonsekvenserna av föreslagna åtgärder samt dess alternativ, innan beslut fattas (Underwood et al. 2003). Vid slutet av år 2003 hade mer än 20 länder infört lagstiftning om SMB (Therivel 2004).

Följande moment är vanliga huvuddrag i en strategisk miljöbedömningsprocess (Boverket och Naturvårdsverket 2000):

- a) Kartläggning
- b) Identifiering
- c) Avgränsning
- d) Alternativ, inklusive nollalternativ
- e) Analys
- f) Värdering
- g) Kvarstående frågor
- h) Slutsatser
- i) Uppföljning

På den strategiska nivån används termen miljöbedömning hellre än konsekvensbeskrivning, eftersom konsekvenser kan vara svåra att urskilja i ett längre perspektiv (op. cit.).

3.3 SMB-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan trädde i kraft den 27 juni 2001 genom införandet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Direktivets syfte är att stärka miljöskyddet samt att integrera miljöaspekter i utarbetandet av planer och program. Direktivet omfattar planer och program som utarbetas och antas av en myndighet eller genom ett lagstiftningsförfarande. En förutsättning för att en plan eller ett program ska omfattas av direktivet är att den krävs enligt lag eller annan författning. Det slutgiltiga målet är att främja en hållbar utveckling (Proposition 2003/04:116, sid. 24).

I direktivets tredje artikel anges vilka planer och program som omfattas av SMB-direktivet. I första punkten anges att de planer och program som avses i punkterna 2 och 4, som kan antas medföra **betydande påverkan**, ska vara föremål för en miljöbedömning. Begreppet betydande påverkan har alltså en central roll i miljöbedömningar enligt SMB-direktivet, i och med att endast de planer och program som bedöms ha betydande miljöpåverkan ska granskas i en miljöbedömning. Punkt 2 beskriver vilka typer av planer som kan bli aktuella och undantar samtidigt de planer som beskrivs i punkt 3. Enligt andra punkten ska planer som behandlar följande områden miljöbedömas, under förutsättning att de anses innebära betydande miljöpåverkan:

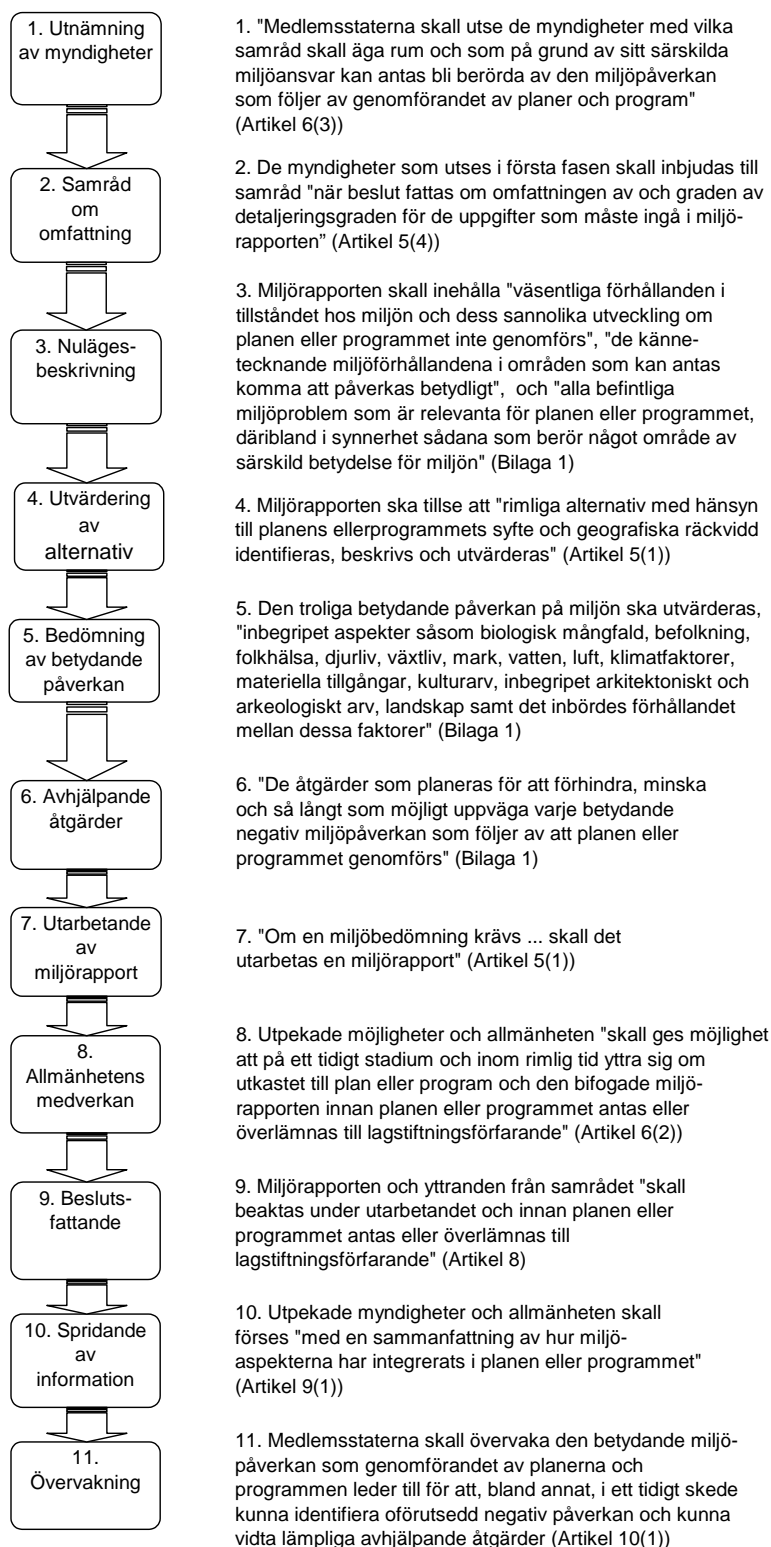
- jord- och skogsbruk
- fiske
- energi

- industri
- transporter
- avfallshantering
- vattenförvaltning
- telekommunikationer
- turism
- fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG (MKB-direktivet)

Dessutom ska planer och program som kan antas påverka områden enligt artiklarna 6 och 7 i direktiv 92/43/EEG, Habitatdirektivet, miljöbedömas om de kan innebära betydande miljöpåverkan (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001).

I tredje punkten undantas planer och program som avser mindre områden på lokal nivå, samt smärre ändringar av tidigare fastställda planer och program. I fjärde punkten stipuleras att medlemsländerna själva ska avgöra om ytterligare planer som fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt kan utgöra betydande miljöpåverkan och därmed falla under SMB-direktivets krav (op. cit.).

EG-direktiv fungerar enligt den så kallade närhetsprincipen. Det innebär att direktiven endast innehåller de grundläggande riktlinjerna för den lagstiftning som ska införas inom EU. Sedan är det upp till varje medlemsland att utarbeta detaljerna kring hur direktivet ska införas i den nationella lagstiftningen. Medlemsländerna ska alltså ta ställning till vilka planer som alltid innebär betydande miljöpåverkan och vilka som ibland anses göra det. I nedanstående figur visas de grundläggande dragen i den miljöbedömningsprocess som beskrivs i SMB-direktivet (Fig. 1).



Figur 1. De grundläggande momenten i miljöbedömning enligt direktiv 2001/42/EG (Smith 1997, rapportförfattarens översättning).

Tabell 2 ger en översiktlig jämförelse mellan miljöbedömning enligt SMB-direktivet (höger i tabellen) och strategisk miljöbedömning (vänster). I tabellen kan man se att de båda processerna i huvudsak är jämförbara. De stora skillnaderna är SMB-direktivets krav på transparens mot allmänheten, som visar sig i punkterna 8 och 10, **Allmänhetens medverkan** och **Spridande av information**, samt att direktivet har behovsbedömning som ett formaliserat processteg (**Bedömning av betydande påverkan**, punkt 5). Direktivet har även krav på gränsöverskridande samråd om en plan eller ett program förväntas påverka ett annat land. En annan viktig punkt är att SMB-direktivet kräver att en rapport om miljöbedömningens resultat utarbetas. SMB-direktivet saknar däremot krav på redovisning av kvarvarande frågor, vilket är ett vanligt förekommande moment inom metodiken för strategisk miljöbedömning. Den miljöbedömning som beskrivs i SMB-direktivet överensstämmer med åtta av de nio vanliga huvuddragen i en strategisk miljöbedömning (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001).

Tabell 2. Överensstämmelse mellan SMB-direktivet och strategisk miljöbedömning

Strategisk miljöbedömning	SMB-direktivet
a. Kartläggning	1. Utvärdering av myndigheter
b. Identifiering	2. Samråd om omfattning
c. Avgränsning	3. Nulägesbeskrivning
<i>Motsvarighet saknas</i>	5. Bedömning av betydande påverkan
d. Alternativ, inklusive nollalternativ	4. Utvärdering av alternativ
e. Analys	
f. Värdering	
g. Kvarstående frågor	<i>Motsvarighet saknas</i>
h. Slutsatser	9. Beslutsfattande
i. Uppföljning	11. Övervakning
<i>Motsvarighet saknas</i>	7. Utarbetande av miljörapport
<i>Motsvarighet saknas</i>	8. Allmänhetens medverkan
<i>Motsvarighet saknas</i>	10. Spridande av information

3.3.1 Historik

EG-direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan kallas ofta internationellt för "the SEA-directive", där förkortningen står för Strategic Environmental Assessment (på svenska strategisk miljöbedömning, SMB). Ordet "strategisk" finns inte någonstans i direktivtexten, men direktivet kallas genomgående för SMB-direktivet ("SEA-directive" på engelska) i artiklar och rapporter (se till exempel Conelly & Richardson 2005, Risse et al. 2003 samt Underwood & Alton 2003). Det kallas så dels av praktiska skäl, eftersom det är kortare, men även för att understryka den höga ambition som omgav SMB-direktivet när det först formulerades. En av anledningarna till att SMB-direktivet aldrig officiellt har innehållit själva begreppet strategisk miljöbedömning är att dokumentet omfattar ett så brett spann av

olika beslut; allt ifrån transportplaner för hela länder till små fysiska planer som inte omfattar mer än ett kvarter (Marsden 2005). Möjligen ansågs det vara för svårt att tillämpa metodiken strategisk miljöbedömning på beslut med så varierande grad av strategiinslag.

Ursprungligen var tanken att ett direktiv skulle täcka både projekt och strategiska beslut. Diskussioner om hur ett sådant direktiv skulle vara utformat startade omkring 1975. När MKB-direktivet väl trädde i kraft 1985 så omfattade det endast projekt. Under 1980-talet antog flera europeiska länder lagstiftning om strategisk miljöbedömning. Ett sådant nationsspecifikt system har flera nackdelar; bland annat att det inte innebär den harmonisering av lagstiftning som eftersträvas i EU:s gemensamma ekonomiska system samt att det inte utgör ett konsekvent miljöskydd (Therivel 2005). En konsekvent miljölagstiftning krävs till exempel för att kunna uppfylla Esbokonventionen om miljööverskridande påverkan (FN/ECE 1991). För att kunna lagstifta om gränsöverskridande miljöproblem (vilket är nödvändigt eftersom miljöproblem inte stannar vid nationsgränsen) behövs en samsyn och en väl samordnad miljölagstiftning.

Det första förslaget till ett direktiv om miljöbedömning av planer och program presenterades av Europakommissionens elfte direktorat (Miljö) år 1990, för att följas av det officiella förslaget 1996. Under mellanperioden diskuterades vilka planer och program som skulle inkluderas i SMB-direktivet. Andra strategiska beslut som var föreslagna var handlingsprogram (policies) samt lagstiftning. Europaparlamentet och rådet antog SMB-direktivet i dess nuvarande utformning den 27 juli 2001 (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001).

3.3.2 Medlemsländernas handlingsutrymme vid implementering

Som tidigare nämnts är EG-direktiv utformade efter närhetsprincipen, som ger medlemsländerna handlingsutrymme att införa den nya lagstiftningen på ett sätt som passar de nationella förutsättningar och lagstiftning. I fallet med miljöbedömningar för planer och program innebär detta att medlemsländerna har viss handlingsfrihet kring vilka planer och program som ska omfattas av kravet på miljöbedömning.

SMB-direktivet har följande målsättningar (Risse et al. 2003):

- hög nivå på skyddet av miljön (Artikel 1)
- integrering av miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program (Artikel 1)
- en öppnare beslutsprocess (15:e punkten i företalet)

Behovsbeslutningsprocessen inför en eventuell miljöbedömning berör alla tre ovanstående punkter. Till stor del syftar behovsbedömningsprocessen till att miljöaspekterna ska beaktas redan samtidigt som ett beslut fattas. I SMB-direktivets artikel 3, sjunde punkten (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001), stipuleras att skälen till beslut om genomförande av en MKB ska göras tillgängliga för

allmänheten. Detta för att SMB-direktivets målsättning om en öppnare beslutsprocess ska främjas.

Hur medlemsländerna har valt att genomföra behovsbedömningsprocessen avgör vilka planer och program som bedöms innebära betydande miljöpåverkan och som ska miljöbedömas. Dock undantar SMB-direktivets Artikel 3 planer och program för nationellt försvar, civil beredskap, finansiella planer eller budgetplaner och program från att omfattas av kraven (referens till direktivet).

Medlemsländernas handlingsutrymme vad gäller behovsbedömning av MKB för planer och program kan summeras i två frågor (Risse et al. 2003):

1. Ska miljöbedömning införas för andra beslut än de som nämns i SMB-direktivet?
2. Ska alla miljöbedömningar för planer och program utföras på samma sätt eller ska omfattningen variera beroende av miljöpåverkan?

Om enbart de beslut som förekommer i SMB-direktivet miljöbedöms finns risk att miljöpåverkan från andra typer av planer och program försummas. Vad gäller fråga 2, så är ett enkelt system med bara en typ av MKB för planer och program förmodligen det enklaste att implementera. Däremot finns då istället risken att man då begränsar sig till enbart planer och program med mycket stor miljöpåverkan, vilket kan leda till att miljöskyddet försvagas. Ett system med flera olika nivåer av MKB kan leda till en bättre resursfördelning (op. cit.).

3.3.3 Relaterade dokument

Direktivet om miljöbedömning av planer och program har starka kopplingar två andra direktiv; 85/337/EEG, MKB-direktivet, samt 92/43/EEG, Art- och Habitatdirektivet. Det senare ligger tillsammans med det så kallade Fågeldirektivet till grund för det naturskydd som fått namnet Natura 2000. Dessutom har direktivet om miljöbedömningar av planer och program kopplingar till Esbokonventionen om gränsöverskridande miljöpåverkan samt dess protokoll om miljöbedömningar. Slutligen har SMB-direktivet beröringspunkter med Århuskonventionen om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön.

EG-direktiv 85/337/EEG, MKB-direktivet

Enligt SMB-direktivet ska miljöbedömning av planer och program göras om de anger förutsättningarna för kommande tillstånd för någon av de verksamheter som listas i MKB-direktivet. Miljöbedömningar enligt SMB-direktivet och MKB-direktivet sker på liknande sätt. Skillnaderna ligger främst i att ramarna för ett projekt är betydligt fastare än för en plan i och med att förutsättningarna är tydligare givna. För planer på lokal nivå kan gränsen mot projekt vara svår att dra. Gemenskapslagstiftaren har förutsett att SMB-direktivet och MKB-direktivet i förekommande fall kommer att överlappa varandra. I dessa fall måste båda regelverken följas. Exempel på verksamheter som kan falla under båda direktiven är byggandet av shoppingcentrum och parkeringsplatser. En avgörande skillnad mellan MKB-direktivet och SMB-direktivet är att medan SMB-

direktivet enbart är riktat mot myndigheter så ställer MKB-direktivet även krav på verksamhetsutövaren (Proposition 2003/04:116).

EG-direktiv 92/43/EEG, Habitatdirektivet

Art- och habitatdirektivet, direktivet om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ligger till grund för Natura 2000, det europeiska nätverk av skyddade områden som ska säkra överlevnaden av en mängd hotade arter. Habitatdirektivet kräver en särskild bedömning innan en medlemsstat kan ge tillstånd för en plan eller ett projekt som påverkar ett Natura 2000- område (Proposition 2003/04:116). Enligt SMB-direktivets artikel 3 ska en miljöbedömning göras för planer och program som kan påverka områden som skyddas enligt Habitatdirektivet, återigen under förutsättning att de innebär betydande miljöpåverkan (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001).

Esbokonventionen med tillhörande protokoll om miljöbedömningar

SMB-direktivets artikel 7 bygger på principerna i Förenta Nationernas Esbokonvention, som behandlar samrådsförfaranden i miljöbedömningar av projekt som kan komma att påverka andra länder. Konventionen trädde i kraft 1997 och huvuddelen av bestämmelserna har överförts till MKB-direktivet. Protokollet träder i kraft nittio dagar efter att den 16 staten har ratificerat det, vilket ännu inte har inträffat. När Sverige ratificerade protokollet den 23 mars 2006 hade tre andra stater redan anslutit sig, Albanien, Finland och Tjeckien (Jerdenius 2006). SMB-direktivets bestämmelser stämmer i princip överens med Esbokonventionens protokoll om miljöbedömningar. Det viktigaste undantaget, protokollets artikel 13, anger att parterna ska sträva efter att se till att hänsyn till miljön övervägs och i lämplig utsträckning integreras när förslag till politiska riktlinjer och lagstiftning utarbetas. Någon sådan bestämmelse finns inte i direktivet (Proposition 2003/04:116).

Århuskonventionen

Förenta Nationernas Århuskonvention ”bygger på insikten att miljöarbetet måste vara förankrat hos allmänheten och att det kan förbättras genom allmänhetens påverkan på myndigheter och beslutsfattare” (Proposition 2004/05:65). Konventionen ska garantera tillgång till information i miljöfrågor, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör miljön samt möjlighet till överprövning i miljöfrågor.

Precis som Esbokonventionen så är Århuskonventionen framförhandlad under UNECE (FN:s ekonomiska kommission för Europa) vilken innefattar hela Europa, USA och Kanada, Kaukasus och Centralasien. Alla FN:s medlemsnationer är dock välkomna att anta konventionerna (Therivel 2004).

3.4 Plan-MKB i Sverige

3.4.1 MKB i den kommunala planeringen

Fysisk planering är i Sverige en kommunal angelägenhet. Alla kommuner ska ha en aktuell **översiktsplan** som i stora drag ska visa kommunens syn på hur bebyggelsen ska utvecklas och bevaras, samt hur mark och vattenområden bör användas. Planen ska

omfatta hela kommunen. Översiktsplanen är inte bindande, men däremot starkt vägledande för efterföljande beslut (detaljplan). En följd av att översiktsplaner inte är bindande är att de endast kan överklagas på formella grunder och inte för att själva innehållet i en plan är otillräckligt. Översiktsplaner miljöbedöms alltid. Även fördjupningar för vissa områden under en översiktsplan, så kallad FÖP (Fördjupad ÖversiktsPlan), ska miljöbedömas (Boverket 2006).

Detaljplaner, som i detalj reglerar utformningen av ett område, är bindande. Bygglov kan därför, som generell regel, bara tillåtas om åtgärden stämmer överens med planen. I vissa fall kan en detaljplan handhas enligt så kallat enkelt planförfarande, men detta gäller endast planer som inte kan innebära betydande miljöpåverkan (op. cit.).

Regionplaner kan antas av flera kommuner gemensamt, där ansvaret för planeringsarbetet åligger ett av regeringen utsett regionplaneorgan. Regionplaner behöver inte miljöbedömas, eftersom dessa planer inte krävs enligt lag eller annan författning (op. cit.).

MKB har funnits i Sverige sedan begreppet infördes i Väglagen år 1987. Vissa bestämmelser infördes samtidigt i Miljöskyddslagen. År 1991 infördes MKB i större skala, bland annat i Naturskyddslagen, Naturresurslagen och Vattenlagen. Dessa lagar uppgick 1998 i miljöbalken. Större delen av svensk MKB-lagstiftning finns sedan dess i miljöbalkens sjätte kapitel. I plan- och bygglagen infördes bestämmelser om MKB år 1994 i samband med EES-avtalet. Kompletterande och mer specifika bestämmelser om vilka projekt och planer som ska miljöbedömas finns i Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

3.4.2 Implementering av SMB-direktivet

SMB-direktivet har implementerats i svensk lag i två omgångar. Genom Proposition 2003/04:116 gjordes ändringar i plan- och bygglagens 5 kapitel 18 § då lagstiftaren skapade en hänvisning till miljöbalken, där 11-18 samt 22 §§ infördes för att efterkomma direktivets krav. Listan på verksamheter i direktivets Artikel 3(2a), som ska innebära miljöbedömning under förutsättning att de utgör betydande miljöpåverkan, infördes i Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar tillsammans med mer detaljerade bestämmelser om vilka planer som omfattas och vad en miljöbedömning ska innehålla. Efter en erinran från Europeiska kommissionen om att detta inte var tillräckligt infogades genom Proposition 2004/05:59 listan på verksamheter i plan- och bygglagen, 5 kapitlet 18 §.

Enligt SMB-direktivets artikel 3(1) ska en miljöbedömning utföras om en plan eller ett program kan antas medföra betydande påverkan (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001). Miljöbedömning ska alltså göras för en plan eller ett program, om man bedömer att det behövs. I Sverige har man tolkat denna artikel som att översiktsplaner alltid ska miljöbedömas (Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, 4 §, pkt 2a). Detaljplaner ska däremot behövsbedömas från fall till fall (Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, 4 §, pkt 2f). De regionplaner som i vissa

fall fastläggs som ett samarbete mellan flera kommuner är inte lagstadgade, vilket är en förutsättning för att SMB-direktivet ska gälla.

Sverige är för närvarande tillsammans med Finland de enda EU-länder som, förutom de som listas i SMB-direktivet, helt saknar undantag för miljöbedömning av lagstadgade planer och program (Risse 2005). Direktivets bilaga II, som behandlar vilka aspekter som ska ingå när behovsbedömning av MKB görs, är infört i sin helhet i Förordning (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar som bilaga 4. De detaljplaner som involverar verksamheter som listas i plan- och bygglagen, femte kapitlet 18 §, ska dessutom bedömas enligt kriterierna i bilaga 2, Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar. Detta inkluderar större delen av alla detaljplaner (Proposition 2004/05:59).

3.5 Plan-MKB inom EU och USA

Behovsbedömning av MKB, (**screening** på engelska), har funnits långt före SMB-direktivet, och över hela världen. Konceptet finns både inom MKB och inom strategisk miljöbedömning. I SMB-direktivet finns screening/behovsbedömning som ett formaliserat processteg. Rötterna till SMB-direktivet kan sägas finnas inom den amerikanska lagstiftningen NEPA (National Environmental Policy Act) från 1969, där möjlighet gavs till att använda miljöbedömning som ett verktyg för att utvärdera strategiska beslut (Underwood & Alton 2003).

Miljöbedömningar av strategiska beslut har bland annat i USA haft svårigheter att slå igenom. Om implementeringen av SMB-direktivet fungerar tillfredsställande i Europa blir detta ett starkt argument för att uppvärdera metodiken även i USA och resten av världen (Underwood & Alton 2003). Några andra europeiska länder som är på väg in i Gemenskapen förbereder i dagsläget implementering av SMB-direktivet som ett led i att harmoniera den nationella lagstiftningen med den europeiska. Bulgarien, som har ansökt om medlemskap, tillämpar redan SMB-direktivet och en manual för miljöbedömningar av planer och program baserad på direktivet sammanställdes så tidigt som 2002 (MATO/BG/9/1 2002).

Problemen vid införandet av SMB-direktivet i de respektive nationella lagstiftningarna har främst upplevts inom den praktiska implementeringen. Frågan om huruvida samma aktörer bör göra både planen, och miljöbedömningen av den, är flitigt diskuterad. I några EU-länder (exempelvis Polen) krävs särskild ackreditering för att göra MKB. Andra problem består i att SMB-direktivet ibland har krockat med tidigare nationell lagstiftning, som hållbarhetsbedömning i Storbritannien. Slutligen har det förekommit svårigheter vad gäller översättning av vissa termer (Aspinwall 2005).

Ansvaret för implementering av SMB-direktivet och behovsbedömning av MKB för planer och program skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsländerna. En stor del av skillnaden är beroende av två faktorer:

- den nationella lagstiftningen före SMB-direktivet
- beslutnivåernas struktur (om medlemslandet är en nation eller en federation samt i hur stor utsträckning lokala myndigheter är autonoma)

Nedan följer en kort sammanfattning av hur systemen för behovsbedömning fungerar i de 12 medlemsländer som förutom Sverige har implementerat SMB-direktivet, samt Portugal, som ännu inte implementerat direktivet men som dragit upp riktlinjer för hur behovsbedömning kommer att ske efter införandet.

3.5.1 Belgien

Belgien består av tre regioner: Flandern, Vallonien och Bryssel. Ansvar för implementeringen av SMB-direktivet åligger regionerna, bortsett från de planer som berör kärnbränsle eller havsmiljön (Périlleux et al. 2005). Sådana planer behandlas på den federala nivån. Men som generell regel har Belgien tre uppsättningar lagstiftning som berör behovsbedömning av MKB för planer och program; en för varje region (op. cit.).

I **Flandern** används kriterielistan från SMB-direktivets bilaga II (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001). Listan är en förteckning över aspekter som särskilt ska beaktas när behovsbedömning av MKB görs, som till exempel miljöpåverkans omfattning, sannolikhet och frekvens. Listan ger ingen vägledning i kvantifieringen av en viss typ av påverkan, och besvarar alltså inte frågan om hur stor påverkan måste vara för att bli betydande. Planer som omfattar små områden på lokal nivå, mindre ändringar, vidareutvecklingar av tidigare miljöbedömda planer samt planer som på annat sätt inte innebär betydande miljöpåverkan, är undantagna från kravet på miljöbedömning (op. cit.).

I **Brysselregionen** kan planer undantas från miljöbedömningskrav om den inte utgör betydande miljöpåverkan enligt SMB-direktivets bilaga II. I annat fall ska miljöbedömning av planens konsekvenser göras (op. cit.).

I **Vallonien** sker behovsbedömning enligt SMB-direktivets bilaga II och planer som inte innebär betydande miljöpåverkan, eller som omfattar små områden på lokal nivå, är undantagna från krav på MKB (op. cit.).

3.5.2 Cypern

Cypern saknar regioner och implementeringen av direktivet åligger staten. Kriterierna för när MKB krävs är identiska med dem som finns i SMB-direktivet (Pantazi 2005). Cyperns miljömyndighet eller ”Environmental Authority” har möjlighet att utpeka vilka planer och program som innebär betydande miljöpåverkan samt ge specifikationer för dessa (op. cit.).

3.5.3 Finland

Miljödepartementet ansvarar för styrning och övervakning av SMB-direktivet. Alla fysiska planer, inklusive ändringar samt de som omfattar små områden på lokal nivå, ska miljöbedömas (Korhonen 2005). För andra stadsutvecklingsplaner gäller kriterierna i SMB-direktivets bilaga II. Inga undantag finns för planer på grundval av icke betydande påverkan. De utredningar som gjorts i miljöbedömningen för en plan behöver inte upprepas på projektnivå (op. cit.). Finland är det enda land inom EU som helt saknar undantag från krav på miljöbedömning (Aspinwall 2005).

3.5.4 Irland

SMB-direktivets implementering är en statlig angelägenhet under departementet för miljö, kulturarv och lokala myndigheter (McCarthy 2005). Riktlinjer för hur SMB-direktivet ska tolkas utfärdades redan i november 2004. Kriterierna för betydande miljöpåverkan utgörs av en lista med aspekter som ska beaktas; till exempel planens livslängd, omfattning samt i vilken mån den bidrar till hållbar utveckling. Inga planer kan uteslutas från miljöbedömning utan en formell behovsbedömningsprocess, som ska göras för samtliga planer. EPA, Environmental Protection Agency, är obligatorisk samrådspart i behovsbedömningsprocessen (op. cit.).

3.5.5 Nederländerna

Implementeringen av SMB-direktivet sker på statlig nivå, med administrationen för staden Amsterdam som samrådspart (Willemsen 2005). Miljöbedömning sker i nätverksform på samtliga beslutsnivåer, med korsreferenser för att undvika dubbelarbete. Miljöbedömningen av planen eller programmet ska utgöra en teoretisk bakgrund för kommande miljöbedömningar av projekt, samt ta vederbörlig hänsyn till ekologiskt känsliga områden. Inga planer är undantagna från behovsbedömning av MKB (op. cit.).

3.5.6 Polen

Implementeringen av SMB-direktivet är en statlig angelägenhet. I Polen är MKB obligatorisk för tre typer av planer (Kot 2005):

- nationell markanvändningspolicy, markanvändningsplaner samt regionala utvecklingsstrategier;
- policys, strategier, planer och program för industri, energi, transport, telekommunikationer, vattenanvändning, avfallshantering, skog, jordbruk, fiske, turism och markanvändning, av myndigheter och vilka utgör förutsättningarna för kommande tillstånd;
- policys, strategier, planer eller program vars förslag om de förverkligas innebär direkt eller indirekt påverkan på ett Natura 2000-område (op. cit.).

3.5.7 Portugal

Portugal har ännu inte implementerat direktivet (2006-03-28). Däremot har miljödepartementet utarbetat riktlinjer för vilka planer som kommer att beröras. Två kategorier av planer och program som alltid kommer att anses innebära betydande miljöpåverkan har utpekats (Delgado 2005):

- A. planer och program som anger förutsättningarna för projekt som finns angivna i portugisisk MKB-lagstiftning och som är en av de listade verksamheterna i SMB-direktivets Artikel 3(2a).
- B. planer och program som kan komma att påverka områden som skyddas enligt Habitat- eller Fågeldirektiven, det vill säga Natura 2000-områden. Av vissa skäl kan miljödepartementet godkänna en plan eller ett program trots att den kommer att innebära betydande miljöpåverkan:
 - i. planen eller programmet är av intresse för hälsa eller säkerhet
 - ii. planen eller programmet främjar miljön
 - iii. planen eller programmet är av betydelse för allmänna intressen

Allt under förutsättning att lämpliga kompensationsåtgärder vidtas.

Följande kategorier kan undantas från kravet på MKB (op. cit.):

- C. planer eller program på lokal nivå eller smärre ändringar.
- D. planer eller program som inte anses innebära betydande miljöpåverkan.

3.5.8 Slovakien

I Slovakien har implementeringen av SMB-direktivet skett på statlig nivå (Niznansky & Cernohous 2005). Direktivet tillämpas sedan på både regional och kommunal nivå. Planer som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap, samt EU:s samfinansierade planer och program (dessa planer undantas i SMB-direktivet). I oktober 2005 fanns ännu ingen nationell erfarenhet av planer och program som undantagits på grund av att betydande miljöpåverkan saknats.

3.5.9 Spanien

SMB-direktivet har implementerats på både federal och regional nivå. Spanien består av 17 autonoma regioner. Direktivet har på statlig nivå blivit infört i miljölagstiftningen men det är upp till varje region att komplettera den centrala lagstiftningen (de la Cruz 2005). Federala myndigheter har inga mandat att ingripa i lokal fysisk planering. Spanien har, för att möta behovet hos samtliga regioner, antagit en mixad modell för behovsbedömning av planer och program. Behovsbedömning kan ske enligt följande varianter:

1. fall till fall
2. utpekande av vissa typer av planer
3. en kombination av 1 och 2

SMB-direktivets kriterier för behovsbedömning ska följas, och planer och program för mindre områden på lokal nivå samt smärre ändringar är undantagna från krav på MKB (op. cit.).

3.5.10 Storbritannien

Ansvar för SMB-direktivet ligger på central regeringsnivå, men har implementerats av de administrativa enheterna för Skottland, Wales och Nordirland (Burdett 2005). Fysisk planering åligger lokala planeringskontor, som ofta planlägger stora områden. Dessa regionala utvecklingsplaner anses alltid innebära betydande miljöpåverkan. Storbritannien tolkar direktivet så att ”betydande miljöpåverkan” även kan innebära

positiva förändringar. Vissa planer kan på grund av sin begränsade omfattning undantas från MKB, men undantagen beräknas bli få. Behovsbedömningen bygger på direktivets kriterier, men kompletterad med mera detaljerade förslag på utvärderingstekniker (op. cit.).

Innan SMB-direktivet infördes krävdes i den nationella lagstiftningen en hållbarhetsbedömning för vissa typer av regionala planer. Efter SMB-direktivets implementering är i England och Wales SMB-direktivets krav inkorporerade i en vidare variant av hållbarhetsbedömning. Denna hållbarhetsbedömning innehåller även icke-miljörelaterade mål som minskning av fattigdom och social utslagning (op. cit.; Smith & Sheate 2001).

3.5.11 Tyskland

Federala myndigheter har utformat den juridiska ramen för SMB-direktivets implementering, men har inga mandat att ingripa i själva planeringsprocessen, som är en kommunal angelägenhet (Blechsmidt, Froben & Langenberg 2005). Huvudregeln är att alla fysiska planer ska miljöbedömas. Undantag kan endast göras om:

- Ändringarna inte strider mot planens inriktning
- Projekten passar in i existerande bebyggelsemönster

Om ovanstående villkor är uppfyllda behöver planen inte miljöbedömas under förutsättning att (op. cit.):

- Planen inte anger förutsättningar för kommande projekt som kräver MKB
- En bedömning enligt Habitatdirektivet inte kan komma att krävas

3.5.12 Ungern

Staten ansvarar för implementeringen av SMB-direktivet. Departementet för Miljö och Vatten är samrådspart för planer på alla nivåer (nationell, regional och på länsnivå). Vissa större planer är behäftade med krav på MKB. I annat fall behovsbedöms MKB för en plan eller ett program med hjälp av direktivets kriterier (Lukovits-Zergi 2005).

3.5.13 Österrike

Implementeringen har skett både på federal och distriktsnivå. Österrike har nio provinser med vissa lagstiftningsbefogenheter, vilket har som konsekvens att bestämmelserna om behovsbedömning är svåra att överblicka (Aschemann 2005). Som exempel finns i Salzburg Spatial Planning Act nedanstående bestämmelser om behovsbedömning av MKB för detaljplan.

- En plan i Salzburgsprovinsen ska miljöbedömas om den tar mer än fem hektar i anspråk samt innebär betydande miljöpåverkan (2,5 hektar om området är skyddat).

Behovsbedömningen sker enligt ett system där poängsättning sker för tolv aspekter som luftkvalitet, markkvalitet, buller och så vidare. Poängen delas ut enligt följande:

- Ingen miljöpåverkan: 0 poäng
- Obetydlig/liten miljöpåverkan: 1 poäng
- Förväntad miljöpåverkan: 8 poäng
- Förväntad betydande miljöpåverkan: 32 poäng

Om den sammantagna poängen överskrider 32 poäng ska planen miljöbedömas (op. cit.).

4. Metod

Studien innefattade, förutom en genomgång av svensk och internationell litteratur om miljöbedömningar, två fallstudier. Att välja fallstudien som forskningsmetod föreföll naturligt, eftersom implementeringen av SMB-direktivet genomförts relativt nyligen. Följaktligen är dess konsekvenser ofullständigt utredda och forskaren måste därför samla in sitt eget material att analysera.

4.1 Litteraturstudie

Litteraturstudien inleddes med en genomgång av svensk och EU-lagstiftning rörande miljökonsekvensbeskrivningar av planer. Dessutom studerades handböcker utgivna av olika svenska myndigheter samt några för ämnet relevanta propositioner och utredningar. Vidare studerades miljökonsekvensbeskrivningarna av ett antal svenska plandokument. Den internationella delen av litteraturstudien baserades på sökningar i olika databaser. Detta material bestod mestadels av artiklar ur facktidskrifter men även en del översiktlig litteratur rörande MKB och SMB. Århuskonventionen om allmänhetens deltagande i beslutsprocesser samt Esbokonventionen om gränsöverskridande miljöpåverkan studerades översiktligt. För att ytterligare komplettera bilden ingick även viss utomeuropeisk lagstiftning som till exempel den amerikanska National Environmental Policy Act. Slutligen ingick en del konferensmaterial i studien.

4.2 Fallstudier

Företeelsen som studerats i den första fallstudien har varit fysisk planering på kommunal nivå och genomfördes som en intervjustudie med kommunala planerare inblandade i framtagandet av detaljplaner. Under denna studie underströk flera av intervjupersonerna att kopplingen mellan översiktsplan och detaljplan är av stor betydelse. Så den andra fallstudien, som är en granskning av två strategiska miljöbedömningar av översiktsplaner, tillkom som en uppföljning av den första studien.

Enligt Merriam (1998) är en fallstudie en undersökning av en specifik företeelse, till exempel ett program, en händelse, ett skeende, en institution eller en social grupp. Skeendet som har studerats i dessa fallstudier är dels hur man i Sverige har genomfört SMB-direktivet, och dels hur man förhåller sig till begreppet betydande miljöpåverkan.

4.2.1 Studie I

Intervjuformuläret innehöll frågor av fyra slag; demografiska frågor, kunskapsfrågor, frågor om erfarenheter och frågor beträffande åsikter (Merriam 1988). Resultatet av de demografiska frågorna presenteras i avsnitt 4.2.1. Kunskapsfrågorna syftade till att utvärdera informantens kunskapsläge för att kunna ställa följdfrågor. Resultatet av de frågor som behandlade erfarenheter och åsikter presenteras i avsnitt 5.1.

Intervjuformuläret bestod av ungefär trettio semistrukturerade frågor och intervjuernas längd varierade mellan en och två timmar. Intervjuerna ägde rum hos respektive kommun. Frågeformuläret innehöll bland annat följande frågor:

Behovsbedömning av MKB för detaljplan – Hur bedömer kommunen om en plan eller ett program innebär betydande miljöpåverkan och följaktligen ska miljökonsekvensbedömas? Vilka tjänstemän bedömer om en MKB är nödvändig för en detaljplan? Hur och var sker redovisning av miljöpåverkan av planer och program? Har kommunen egna riktlinjer för behovsbedömning av MKB? Har kommunen en egen planhandbok eller MKB-handbok?

Information och nya regler – Känner tjänstemännen till direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan samt var och när det infördes i svensk lag? Hur fick kommunen kännedom om lagändringen och kommer den att leda till några rutinändringar? Hur har information förmedlats inom kommunen? Vart vänder sig tjänstemännen för svar på frågor?

Allmän situation och aktuella projekt – Har förändringen i lagstiftningen i påverkat behovsbedömningen av MKB för några aktuella planer och program? Hur ser kommunens situation ut och vad är det man planerar för?

Strategisk miljöbedömning – Har kommunen något förhållningssätt till strategisk miljöbedömning? Om så är fallet, hur arbetar kommunen med strategisk miljöbedömning, och när började arbetet? Hur fick kommunen kunskap om metodiken? Tycker tjänstemännen att strategisk miljöbedömning leder eller kan leda till att kommunen förstärker sina miljöinsatser?

Vinster och problem – Vad kan tjänstemännen se för fördelar med den nya lagstiftningen? Påverkas verksamheten alls och i så fall i vilken utsträckning? Vilka nackdelar medför ändringen? Om lagstiftningen anses ge upphov till problem, hur skulle tjänstemännen vilja att det fungerade istället?

I studien ingick tjänstemän från nio kommuner, samtliga i Götaland eller Svealand. För att identifiera lämpliga informanter skickades först en förfrågan ut via e-post till ett antal kommuner i södra Sverige. Dessa kommuner valdes främst ut på grund av sin storlek eller sitt strategiska läge. Avsikten var att välja kommuner som tidigt tvingats ta ställning till den nya lagstiftningen på grund av stor efterfrågan på mark, det vill säga expansiva kommuner. Därefter gjordes en preliminär telefonundersökning bland dem som svarat för att få veta om de aktuella kommunerna på något sätt behandlat frågan

om behovsbedömning av MKB för detaljplan. Därefter valdes nio kommuner ut bland dem som gav intryck av att ha en strategi för behovsbedömning av MKB för detaljplan. Kommunerna fick själva bestämma vilka som skulle delta i intervjun, vilket fick till följd att antalet tjänstemän som deltog vid intervjutillfällena har varierat mellan en och fyra. Intervjuerna genomfördes under perioden 11-28 november år 2005.

Eftersom de tjänstemän som deltagit i intervjustudien har haft olika funktioner och arbetsuppgifter på grund av att kommunerna har valt att organisera arbetet på olika sätt, är det inte möjligt att på det här viset få fram helt likvärdiga data för de respektive kommunerna. De intervjuer där flera tjänstemän har intervjuats samtidigt har resulterat i en större datamängd. I ett fall, kommun E, var både Miljökontoret och Stadsbyggnadskontoret representerade. I övriga fall var samtliga informanter tjänstemän från respektive kommuns stadsbyggnadskontor. När alla tjänstemän från en kommun helt har ställt sig bakom en åsikt kallas informanterna för enkelhets skull som grupp för "kommun X", där X är kommunens bokstavsbezeichnung. I tabell 3 framgår de intervjuade tjänstemännens antal samt deras funktioner inom kommunerna.

Tabell 3. De intervjuade tjänstemännens funktioner inom kommunerna

Kommun	Antal	Tjänstemän från Stadsbyggnadskontoret	Tjänstemän från Miljökontoret
A	1	1 kommunekolog	
B	1	1 planarkitekt	
C	2	1 kommunekolog, 1 landskapsarkitekt	
D	1	1 översiktsplanerare	
E	2	1 planarkitekt	1 miljöskyddsinspektör
F	1	1 kommunekolog	
G	1	1 planarkitekt	
H	1	1 planchef	
I	4	1 planhandläggare, 3 landskapsarkitekter	

Kommun A

Den intervjuade tjänstemannen från kommun A är kommunekolog och arbetar på Stadsbyggnadskontorets planeringsenhet. Kommunekologens arbetsuppgifter innefattar miljöbedömningar av planprocesser; främst i översiktsplanering och grönstrukturplanering men även i detaljplan. Kommunen har en befolkningstäthet på ungefär 90 invånare per kvadratkilometer. Kommun A är ett viktigt logistikcentrum och har både tung industri och en utvecklad servicesektor.

Kommun B

Den intervjuade tjänstemannen från kommun B är planarkitekt på Stadsbyggnadskontoret. Huvudsakligen arbetar tjänstemannen med detaljplaner, men är för närvarande inblandad i utformningen av den aktuella översiktsplanen som Stadsbyggnadskontorets representant. Kommun B har ungefär 80 invånare per kvadratkilometer. Tjänstesektorn dominerar i kommun B, där konsulttjänster är den snabbast växande verksamheten.

Kommun C

De intervjuade tjänstemännen från kommun C är kommunekolog respektive landskapsarkitekt. Kommunekologens uppgift är att arbeta med natur- och miljöfrågor samt att vara samordnare för naturvårdsfrågor. Landskapsarkitekten arbetar med översiktlig planering, grönstrukturfrågor, detaljplaner och stadsmiljöfrågor. Kommunens har en befolkningstäthet runt 140 invånare per kvadratkilometer. Viktiga näringar för kommunen är högteknologisk industri samt logistik.

Kommun D

Kommun D är kranskommun till en större stad. Den intervjuade tjänstemannen arbetar som översiktsplanerare och ansvarar för all planering på översiktlig och strategisk nivå, samt sitter med i en arbetsgrupp som utvecklar kommunens MKB-system. Tjänstemannen arbetar även med detaljplaner och detaljplaneprogram. Befolkningstätheten för kommunen är runt 820 invånare per kvadratkilometer. Kommunen är en av Sveriges mest expansiva med nyetablering av främst bostäder och kontor.

Kommun E

Kommun E är en kranskommun till en större stad. De informerade tjänstemännen är miljöskyddsinspektör på Miljökontoret respektive planarkitekt på Stadsbyggnadskontoret. Miljöskyddsinspektören har till uppgift att kontrollera att kommunens verksamhet följer lagstiftningen samt att företräda miljö- och hälsofrågorna i bygglov och planer. Planarkitekten arbetar uteslutande med detaljplaner. Kommunens befolkningstäthet är runt 110 invånare per kvadratkilometer. Kommunen har tack vare närvaron av en stor flygplats ett stort antal utbildnings- och konferensanläggningar. Flygplatsen är kommunens största arbetsgivare.

Kommun F

Den intervjuade tjänstemannen är kommunekolog på Stadsbyggnadskontoret. Kommunekologen har stort inflytande över översiktsplanen samt följer upp att översiktsplanens intentioner följs upp i detaljplanerna. Kommunen har två kommunekologer, som även har det övergripande ansvaret för naturvårdsplaneringen. Kommunekologerna ska även se till miljökonsekvenserna av kommunens planer. Kommun F har en befolkningstäthet på 350 invånare per kvadratkilometer. En omfattande hamnverksamhet pågår i kommunen och i anslutning till den finns lagerverksamhet och tung industri som kan dra nytta av de goda kommunikationerna.

Kommun G

Den intervjuade tjänstemannen från kommun G är planarkitekt. Planarkitekten handlägger främst detaljplaner och bygglov. I tjänstemannens arbetsuppgifter ingår även program till större stadsdelar, stadsdelsfördjupningar samt i viss utsträckning arbetsledning. Kommunens huvudort är en universitetsstad med forsknings- och utvecklingsföretag. Befolkningstätheten är runt 240 invånare per kvadratkilometer.

Kommun H

Den intervjuade tjänstemannen är planchef med ansvar för all fysisk planering i kommunen, samt viss trafikplanering. Befolkningstätheten är runt 280 invånare per kvadratkilometer. I kommunen finns en stor hamn som är centrum för tung industriverksamhet. Näringslivet består huvudsakligen av mekanisk industri. Kommun H är belägen i ett storstadsområde och är omgiven av flera större orter.

Kommun I

Från kommun I deltog fyra tjänstemän vid intervjutillfället. Kommunen har tillsammans med Länsstyrelsen en arbetsgrupp som har till uppgift att ta fram en metod för miljöbedömningar. Två av de intervjuade tjänstemännen sitter med i arbetsgruppen. Alla fyra tjänstemännen handlägger detaljplaner och bygglov. Kommunen har runt 1730 invånare per kvadratkilometer. I kommunen pågår stora infrastrukturprojekt med utbyggnad av bland annat ett hamnområde. Vidare planeras för omfattande bostadsbebyggelse.

4.2.2 Studie II

Studie II utgjordes av granskning och analys av MKB-dokument för två översiktsplaner; Karlshamns och Uppsalas. Dessa valdes speciellt för att de respektive kommunerna valt att kalla dokumenten för strategiska miljöbedömningar. Resultaten av studien presenteras i avsnitt 5.2.

Under intervjuerna med de kommunala tjänstemännen i studie I framgick att det råder en osäkerhet kring vad som ska betraktas som betydande miljöpåverkan, samt vilka frågor som ska behandlas på vilken planeringsnivå. Flera av de intervjuade tjänstemännen framförde att vissa frågor rörande markanvändning måste förstås ur ett geografiskt vidare perspektiv än vad detaljplanen utgör. Under intervjustudien föddes därför idén att granska även några miljöbedömningar av översiktsplaner. Detta för att komma fram till hur effektivt frågor rörande markanvändning behandlas genom planhierarkin, samt att i förekommande fall identifiera vilka frågor som faller bort respektive borde behandlas på en mer övergripande nivå. Som stöd för utvärderingen av de miljöbedömningar som valdes, konstruerades en checklista med stöd av SMB-direktivet samt ODPM: s (Office of the Deputy Prime Minister, en brittisk myndighet utan svensk motsvarighet) checklista för kvalitetsgranskning av strategisk miljöbedömning (Bilaga 2) (Office of the Deputy Prime Minister 2005).

Antalet försök till att göra strategiska miljöbedömningar för översiktsplaner är än så länge begränsat. På kommunerna Uppsala och Karlshamn har man gjort strategiska miljöbedömningar av sina respektive översiktsplaner under hösten 2005.

I Uppsala kommun startades arbetet med att ta fram en ny översiktsplan före den 21 juli 2004, då SMB-direktivet infördes i plan- och bygglagen. Kommunstyrelsen ska fatta beslut om översiktsplanens antagande i dess nuvarande utformning, den 12 juni 2006. I beslutet ska även planens miljöbedömning beaktas. Om översiktsplanen antas av kommunstyrelsen före den 21 juli 2006 så gäller inte SMB-direktivet, i och med att planen initierades innan SMB-direktivet implementerades i Sverige. Uppsala kommun

har valt att anlita konsult hjälp för att göra en SMB av den föreslagna översiktsplanen, som ställs ut under perioden 1 februari-31 mars (Carlén 2006).

Karlshamns kommuns nya översiktsplan beräknas bli antagen i mars 2007. Därmed kommer SMB-direktivets regler att gälla. Den SMB som bedöms i denna fallstudie är en samrådsversion som inte är fullständig. Samrådsversionen har sammanställts av kommunens samhällsbyggnadsförvaltning (Adielsson 2006).

Avsikten var inte att jämföra de båda miljöbedömningarna med varandra. En sådan jämförelse skulle varken bli rättvis eller relevant eftersom det ena dokumentet är ett färdigt beslutsunderlag (Uppsala) medan den andra (Karlshamn) än så länge är en samrådsversion. Syftet var istället att undersöka i vilken utsträckning dessa miljöbedömningar följer SMB-direktivet, samt att komma fram till om strategisk miljöbedömning på översiktsplanenivå har potentialen att underlätta behovsbedömningen av MKB på detaljplanenivå.

Checklistan samt betygsättningen av översiktsplanerna återfinns i bilagorna 1-3. Betygskalan är hämtad från ODPM:s (2005) checklista för kvalitetsgranskning av strategiska miljöbedömningar och sträcker sig från A-D, med bifogade kommentarer.

Betygsättningen har gjorts av rapportförfattaren enligt egen tolkning av ODPM:s (2005) betygskala. A innebär att kriteriet uppfylls utan nämnvärt förbättringsutrymme, medan B innebär att rapportförfattaren bedömt att visst utrymme för allmänna förbättringar finns. Betyg C motsvar godkänt med anmärkning och D betyder att kriteriet inte alls uppfylls. Om data saknas för att bedöma kriteriet markeras detta med ett streck i tabellen.

4.3 Metoddiskussion

För intervjustudien har som metodik valts en semistrukturerad kvalitativ undersökning. Denna variant är praktisk om man, som i det aktuella fallet, är en oerfaren intervjuare med inledningsvis begränsad kunskap om den studerade företeelsen (Lantz 1993). Genom att behålla en viss flexibilitet i intervjun finns möjlighet att ställa följdfrågor samt att dröja kvar vid de ämnen som intervjupersonen tycker är viktiga. På så vis har man möjlighet att fånga upp de frågor som är relevanta, men som inte hamnat i intervjuformuläret. Ett av målen med en mindre strukturerad intervju kan vara att lära sig tillräckligt mycket om en situation för att i en framtida situation kunna formulera relevanta frågor (Merriam 1998).

För att bekräfta validiteten (op.cit.) i de data som framkommit i intervjuerna har, så långt det har varit möjligt, uppgifterna triangulerats mot andra källor. Flera av kommunerna har mot förfrågan lämnat ut dokument som rör arbetsmetodik för bedömning av betydande miljöpåverkan. Dessa dokument har i de flesta fall varit förslag som sänts till Länsstyrelsen men som ännu inte antagits. Trots att materialet som bedömts i studien inte alltid har varit färdigt så ger det i alla fall en fingervisning om kommunens intentioner, och kan användas för att styrka den information som framkommit i intervjun. För att ytterligare förstärka validiteten kan man använda sig av

kommunernas detalj- och översiktsplaner för att där se i vilken utsträckning kommunernas intentioner realiseras i planläggningen. Ingen av kommunerna i intervjustudien har dock uppgivit att de har hunnit färdigställa en plan enligt de nya reglerna.

Deltagarkontroll (op. cit.) har inte använts eftersom tiden varit knapp. Däremot har direkta citat från intervjustudien använts i stor utsträckning för att så långt som möjligt undvika att resultaten förvanskas. Kommunerna har kodats med bokstavs-beteckningar A-I. Detta på grund av att det inte är relevant för studien hur tillståndet ser ut i enskilda kommuner, utan snarare har intentionen varit att ge en inblick i hur implementeringen av SMB-direktivet har fungerat generellt.

Alla intervjupersoner i studien har gett informerat samtycke till bandinspelning av intervjuerna. Intervjuerna följde i princip ett färdigt frågeformulär men frågorna ställdes i den ordning som föreföll naturlig efter hur samtalet utvecklade sig. Avslutningsvis gavs de intervjuade tjänstemännen tillfälle att fritt utveckla sina tankar kring den nya lagstiftningen samt planeringsprocessen i sin helhet.

Den metod som har valts för presentation av resultatet från intervjustudien kallas för sammanhållen fallbeskrivning. Enligt Nylén kännetecknas metoden av "en relativt strukturerad, och samtidigt opersonlig, berättelse som förmedlar ett budskap, vilket fullföljs i den kommande analysen. Det innebär att data måste väljas ut och struktureras med ambitionen att vara analysförberedande" (Nylén 2005). Intervjucitaten har försetts med romerska siffror för att det ska vara lätt att inse vilken del av resultatet som avses när den senare behandlas i diskussionsavsnittet. Dessutom har citaten från intervjustudien indragen vänstermarginal så att de tydligt ska kunna urskiljas. Övriga citerade referenser har markerats med citattecken.

Resultatet av översiktsplanegranskningen presenteras dels som en sammanfattning under avsnitt 4.2 och dels i matrisform i bilagorna 2-3. Avsikten var som tidigare nämnts inte att jämföra planerna med varandra, utan att upptäcka deras respektive styrkor och svagheter. Därför betygssätts enbart enskilda aspekter i checklistan och något sammanfattande "betyg" har inte fastställts.

5. Resultat

5.1 Resultat av intervjustudien – erfarenheter och åsikter

5.1.1 Behovsbedömning av MKB för detaljplan

Sedan den 21 juli 2004 ska kommunerna ta ställning till om MKB ska göras för en detaljplan innan den antas. Därmed måste beslut om betydande miljöpåverkan fattas redan i början av planprocessen. Detta har lett till att flera av de kommuner som ingår i intervjustudien har startat en översyn av sina rutiner. Några av dem har utarbetat checklistor för att underlätta ställningstagandet om BMP och för att på så vis kunna kvalitetssäkra processen. Andra fattar beslut från fall till fall. Beslut om BMP tas av den

enskilda handläggaren eller av en grupp som i vissa fall är förvaltningsöverskridande. I dessa fall finns förutom kommunens stadsbyggnadskontor även miljöavdelningen representerad. I ett fall deltar även exploateringsavdelningen. I två av kommunerna, C och D, finns ett tidigare policybeslut om att MKB alltid ska göras för detaljplan. Informanterna från dessa kommuner upplevde att det systemet var problematiskt eftersom MKB på det viset blir ett stående inslag i detaljplaneringen och inte får nödvändig tyngd. Detta kan enligt informanterna även innebära att det blir oklart huruvida en plan innebär betydande miljöpåverkan eller inte. En av dessa kommuner har löst problemet genom att, när planen inte kan antas innebära betydande påverkan, istället beskriva planens miljökonsekvenser under en särskild rubrik med annat namn än miljökonsekvensbedömning. Den andra kommunen har valt att sammanställa en hel MKB men skriver istället i dokumentet att det inte omfattas av plan- och bygglagens krav.

Kommun B har funnit det påkallat att göra MKB efter plan- och bygglagens regler i ett fåtal fall. I samtliga dessa fall har det då rört sig om hänsyn till vissa arter. Man menar att det i de flesta fall inte är själva planen som leder till betydande miljöpåverkan utan verksamheten, som i sin tur styrs av miljöbalkens regler. Man bedömer det som att om planen möjliggör för en viss verksamhet så är det ett projekt vars MKB ska bekostas av verksamhetsutövaren;

(I)

”... vi har inte ansett att själva byggrätten är av någon betydelse; en stor byggnad i ett industriområde, det är inte betydande miljöpåverkan. Och industrier i ett industriområde är svårt att tycka att det är någon betydande miljöpåverkan” (Kommun B).

Samtliga tjänstemän i studien tycker att den största svårigheten med behovsbedömning av MKB för detaljplan är att komma fram till när miljöpåverkan är så pass stor att den kan anses vara betydande. Tjänstemannen från kommun D beskriver problematiken;

(II)

”... alla funderar ju var den här ribban ligger, och det får man väl liksom jobba sig fram till, det kanske också så småningom krävs några överklaganden för att liksom klargöra det där egentligen, vilka planer som egentligen medför betydande påverkan för miljön och vilka som inte gör det” (Kommun D).

Kommun F pekar på risken att praxis kommer att lägga ribban för vad som är betydande miljöpåverkan alltför högt i tätbebyggt område. En miljöbelastande verksamhet i tätbebyggt område kan enligt tjänstemannen ändå ibland tillåtas om den kan betraktas som tätortsvanlig;

(III)

”Om man till exempel bygger i en miljö så att en biotop försvinner, så är det klart att, på sätt och vis var det betydande påverkan eftersom det försvann en biotop, men samtidigt var det en tätortsvänlig åtgärd. Är det tätortsvänlig åtgärd, då tyckte man inte att det var betydande miljöpåverkan, och det är ju jättesvårt då alltså. Det gör ju att man undrar, när man ska kunna tillämpa det. Samtidigt så är det ju mycket åtgärder man har gjort genom åren,

rutiner, slentrianmässigt, som egentligen inte är hållbara i längden. Om man då tänker på till exempel, det här internationella Agenda 21-arbetet, med Århusdeklarationen till exempel, som kommunen har skrivit under, där står det ju att när man skriver under det dokumentet, så tar man avstånd från den utveckling som hittills har varit i städerna, med alla de negativa effekterna, med buller och luftförorening, och djurhälsa och miljöförstöring och så vidare, och så vidare. Och då är det lite knepigt det där att man ska ta allting gammalt som tätortsvanliga åtgärder” (Kommun F).

Tre kommuner, kommunerna B, F och I, tar upp jordbruksmark som ett exempel på svårigheterna med att bedöma betydande miljöpåverkan. Runt dessa kommuners huvudorter expanderar stadsbebyggelsen på den högsta klassen av jordbruksmark, klass 10. Enligt Länsstyrelsens utredning (2003) ska klasserna 8-10 särskilt värnas. Kommun I framhåller att byggandet på högklassig jordbruksmark måste förstås utifrån ett regionalt perspektiv. Dels är kommunens huvudort av mycket stor betydelse för hela regionen, och dels finns det sammantaget i området tillräckligt med högklassig jordbruksmark, för att man ska anse sig ha råd att offra jordbruksmark runt staden.

Flera av tjänstemännen i studien upplever att kommunen är under hårt tryck från verksamhetsutövare att få fram användbar mark. Ofta får man därför göra en avvägning av vilken mark man ska spara. Två kommuner, B och F, uppger att naturmark värderas högre än åkermark;

”... det kan man ju tänka sig att när det blir brist på åkermark att man tänker annorlunda. Nu värderar man ju naturmark mycket högre än åkermark” (Kommun B).

(IV)

Flera av de intervjuade tjänstemännen anser att, eftersom fysisk planering till stor del handlar om att göra avvägningar mellan olika intressen och olika tänkbara markanvändningar, så är det nödvändigt att kommunens prioriteringar för markanvändningen är tydliga. För att kunna konstruera detaljplaner som på ett konsekvent sätt följer kommunens målsättningar för planeringen anser flera av tjänstemännen att en stärkning av översiktsplanen är nödvändig, se avsnitt 5.4.

5.1.2 Information och nya regler

Samtliga intervjuade tjänstemän hade åtminstone en yttlig kännedom om EG-direktivet om miljöbedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. Hur kommunen har blivit informerad skiljer sig åt i de olika fallen. Tjänstemannen i kommun D uppger att kommunen kände till att direktivet var på väg redan innan det antogs. På frågan hur kommunen fick kännedom om lagändringen svarar tjänstemannen på kommun B;

”För att det var en kurs som några skulle åka på. Och det var något år sen. (Intervjun ägde rum 2005-11-14, kommun B) Vi var två eller tre som var på den kursen, själv kunde jag inte vara på den. Vad var det för en kurs? Ja, det var väl Boverkets eller Kommunförbundets kurs...” (Kommun B).

(V)

Även tjänstemännen på kommun I uppger att det var på Kommunförbundets utbildning som man först fick reda på att nya regler var att vänta. Övriga kommuner uppgav att de fick kännedom om lagändringen genom kommunens egen lagbevakning. I flertalet av kommunerna har stadsbyggnadskontoret informerats om lagändringarna genom interna dragningar. I ett fall, kommun A, har en förvaltningsövergripande kurs genomförts där även politiker från bland annat Byggnadsnämnden deltagit. I samma kommun fattas beslutet om en detaljplan innebär betydande påverkan av en förvaltningsöverskridande grupp. I kommun A har man valt att i samråd med konsult ta fram en checklista för BMP. Enligt den intervjuade tjänstemannen har den fått stor genomslagskraft på kommunen.

Alla kommuner i studien har ett särskilt avsnitt i plandokumentet där planens miljökonsekvenser beskrivs. I flera fall poängterar kommunerna att den miljöbedömning som finns med som ett avsnitt i planen har ett annat namn än MKB för att hålla isär begreppen. Kommun I har valt att i samarbete med berörd länsstyrelse ta fram tre olika alternativa formuleringar för bedömningen av BMP, beroende på vilken grad av miljöpåverkan planen bedöms ha. Flera av tjänstemännen i studien arbetar för närvarande med att ta fram motsvarande standardformuleringar till kommunernas detaljplanemallar. Några av tjänstemännen uppgav att deras respektive kommuner hade en egen planhandbok, men ingen som användes aktivt. Flertalet kommuner använde Boverkets bok MKB för detaljplan (Boverket 2000) som stöd i behovsbedömningen av MKB för detaljplan. Några av tjänstemännen uppgav att de utbytte material och erfarenheter med andra kommuner för att få hjälp. Länsstyrelsen, Boverket och MKB-Centrum i Uppsala uppgavs som informationskällor av flera av kommunerna. Enstaka kommuner hade fortlöpande kontakt med konsulter i detaljplanarbetet.

Några kommuner, till exempel kommun D, har valt att redan i sin startpromemoria inför detaljplaneprocessen ta ställning till om planen innebär betydande miljöpåverkan eller inte. Sedan tar Kommunstyrelsen beslut om startpromemorian och i och med det även beslut om BMP. Den intervjuade tjänstemannen anser att den modellen har lett till en ökad tydlighet. Miljökonsekvensbeskrivningen, som i kommun B alltid sammanställs oavsett om PBL kräver det eller inte, är i kommunen ett separat dokument som följer med planen längs med hela processen med samråd och utställningar. Flera kommuner pekar på att en MKB förutom sin potentiella miljönytta även har stort värde som informationsspridare till allmänheten. De som tycker att plandokumentet är för svårtillgängliga läser istället ofta miljökonsekvensbeskrivningen, som även ska innehålla en beskrivning av projektet (SFS 1991).

Några av kommunerna har deltagit i utbildning i MKB för detaljplan sedan Direktivet om miljöbedömningar implementerades i svensk lag. Arrangörer för dessa utbildningar har varit MKB-Centrum, Sveriges Kommuner och Landsting och Malmö stad (Stadsarkitektdagarna i Skåne). De tjänstemän som deltagit i utbildning uppgav att denna fungerat som en information att nya regler gäller, snarare än som ett klarläggande av hur dessa regler ska tolkas. Undantaget var kommun A som efter att de nya reglerna införts haft en förvaltningsövergripande kurs om miljöbedömningar av detaljplan, där även politiker deltagit. Tjänstemannen från kommun A uppgav att många av deltagarna var nöjda med kursen och att den fick situationen att klarna.

5.1.3 Allmän situation och aktuella projekt

Två kommuner C och E tar upp kommande bostadsprojekt på frågan om och hur kommunernas rutiner kommer att ändras som följd av den nya lagstiftningen. Både fallen gäller nyexploatering i form av nya bostadsområden. En av tjänstemännen från kommun C exemplifierar hur hon menar att de nya reglerna kommer att ge en mer översiktlig bild av potentiella miljöproblem än tidigare;

(VI)

”... vi håller ju på med en ny stadsdel, en helt ny exploatering utanför stan, där jag jobbar med översiktsplan för 15000 bostäder, och den kommer nu att bli antagen i februari, den har varit utställd nu, och den ligger så i tiden (*översiktsplanen kommer att bli antagen före den 21 juli 2006*) att den inte behöver ha den här prövningen då, enligt miljöbalken. Jag har ju gjort en konsekvensbeskrivning i den, men inte enligt de nya regelverken. Efter översiktsplanen kommer vi nu att genomföra detaljplaner, för de, kommer ju övergå i en fas där vi börjar bygga här ute med detaljplaner-, och varje enskild detaljplan är ju ingen betydande miljöpåverkan, men det är ju väldigt märkligt att påstå att en exploatering på 15000 bostäder och nya vägar inte är betydande påverkan. Men varje enskild detaljplan är ju inte det, det går ju inte att påstå att det är. Men sammantaget om man kommer upp i en viss mängd detaljplaner så borde man rimligtvis känna att men, är det inte-, så då hade det känts väldigt skönt om man hade haft det här ställningstagandet och miljökonsekvensbeskrivningen behandlad på något sätt redan i översiktsplanen, men det hade vi ju inte, eftersom vi inte hade kommit så långt i tankeprocessen att vi gjort det trots att det inte var tvingande” (Kommun C).

Kommun E, som också nämner ett stort bostadsprojekt som exempel på rutiner som kan komma att förändras, pekar på riskerna med att hänskjuta miljöbedömningen ner till detaljplanenivå. Detta har enligt kommunen skett upprepade gånger på grund av tidsbrist;

(VII)

”Det startade ju innan ändringen, och med det i ryggen och kravet på snabbhet i processen så bestämde man sig för att bryta ner miljöfrågorna på detaljplanenivå, det handlar om mellan fem och sju detaljplaner, men vi tycker egentligen att man borde gjort en ordentlig utredning först. Vi argumenterade från miljösidan att det var en dålig lösning, för om man delar upp allting på sju så blir det aldrig betydande påverkan. Det är ju ett stort område. ... Så länge vi inte vet hur det ser ut så är det svårt att ställa krav på att det här måste vi göra, vi borde göra så här, det får de här konsekvenserna för tidplanen. Vi jobbar ju med en lagstiftning som vi inte riktigt vet hur vi ska hantera. Det är jätteviktigt att vi får struktur på de här frågorna” (Kommun E).

Andra kommuner nämner mer ovanliga projekt som svar på frågan om några aktuella planer kommer att påverkas av de nya reglerna. Kommun G är föreslagen som lokaliseringsort för en större forskningsanläggning och har som följd av detta gjort en

processkarta över alla de regler som kan komma att bli tillämpliga i bygglovsprocessen. Forskningsanläggning finns inte med i listan i PBL 5:18 över projekt som alltid ska miljöbedömas, under förutsättning att de innebär betydande miljöpåverkan (rätt paragraf). Därför kan man enligt kommunens tjänsteman inte förutsätta att detaljplanen för forskningsanläggningen, trots att den bereder tillstånd för kommande projekt (rätt paragraf), är behäftad med lagkrav på miljökonsekvensbeskrivning. Andra detaljplaner som kommunerna nämner som exempel på planer som kan komma att bli aktuella för miljökonsekvensbeskrivning enligt PBL är, förutom bostadsprojekt, även logistikcentrum, köpcentrum samt olika typer av industrianläggningar.

5.1.4 Strategisk miljöbedömning

Flera kommuner uppger att strategisk miljöbedömning, SMB, inte är något som kommunen har tagit till sig. En av tjänstemännen på kommun I har hört att begreppet inte bör användas om miljöbedömning för lagstiftade planer;

(VIII)

”Det var någon som sa, på ett möte med Länsstyrelsen tror jag, att det här begreppet strategisk miljöbedömning skulle man inte använda, för det var inte riktigt aktuellt ...” (Kommun I).

Trots att endast enstaka kommuner i studien använder den formaliserade processen SMB i sina planprocesser, så har flera kommuner åsikter om hur man bör vara miljömässigt strategisk i planprocessen. Flera kommuner menar också att miljöbedömningar av planer och av program skiljer sig åt på väsentliga punkter, till exempel att alternativ till en plan inte alltid är lätt eller ens möjligt att ta fram.

Några av de intervjuade tjänstemännen menar att möjligheten att hitta det bästa sättet att uppfylla kommunens behov genom att till exempel beakta olika alternativ är överspelad på detaljplanenivå och därför bör göras i översiktsplanen;

(IX)

”Om det ska vara en strategisk fråga, så handlar det inte bara om att beskriva ett projekts konsekvenser. Det finns till exempel inga realistiska alternativ, det blir onödigt och ganska löjligt. Det hela går ju ut på att pröva det projektet på den platsen. På översiktlig nivå finns det möjlighet att vara strategisk, trafikplaneringsfrågor et cetera. Ska man jobba med SMB ska man göra det innan beslut är fattat, och där det finns reella alternativ. En stärkning av översiktsplanen ger bättre miljönytta än att krångla till processen ytterligare” (Kommun G).

En av kommunerna som uppger att man inte använder strategisk miljöbedömning, kommun E, beskriver sin inställning;

(X)

”Vi har ett system för att få in miljöfrågorna i detaljplanen, som i sig är en strategisk fråga, men formerna för det kan vi säga är under bearbetning, de har inte varit exemplariska, tror jag. Det finns en hel del övrigt att önska, jag tror att kommunen vill jobba med miljöfrågorna, men rutinerna kanske behöver ses över, särskilt i samband med den nya lagstiftningen

(Tjänstemannen syftar på den pågående översynen av PBL.). Men däremot tycker jag, att ur min synvinkel är miljöfrågorna ganska väl täckta i översiktsplan; den är färsk och den är omfattande, och där har man ett bra stöd att som lekman plocka fram de viktiga miljöfrågorna. En bra översiktsplan är ett första steg (Kommun E).

Flera tjänstemän understryker vikten av en tydlig översiktsplan som stöd i miljöbedömningen av detaljplan, se avsnitt 5.1 och 5.5.

5.1.5 Vinster och problem

På frågan vad som är svårast med att behovsbedöma MKB för detaljplan dominerar två svar. Den ena svårigheten är att lyckas komma fram till vad som egentligen är betydande påverkan, vilket behandlas i avsnitt 5.1. Den andra svårigheten som kommunerna generellt anger är att tolka lagstiftningen om behovsbedömning av MKB för detaljplan. Kommun G, som tillsammans med konsult tagit fram en processkarta för hur planprocessen för en stor forskningsanläggning bör se ut, menar att lagstiftningen är komplicerad och svårtolkad för icke-jurister;

(XI)

”Personligen tycker jag att den lagtexten är rätt så knepig, för man tar tillbaka det man sa i stycket innan i stycket efter, nästan. Och sen hänvisar man till miljöbalken som i sin tur hänvisar till Förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, så man får läsa alla de där för att förstå vad det betyder, vilket är opraktiskt. Om man läser 5:18 så står det ju där att ”När detaljplanen upprättas skall bestämmelserna i 6 kapitlet 11-18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kapitlet 11 § miljöbalken”, det vill säga betydande miljöpåverkan. Vidare står det att ”Oavsett vad som följer av andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för industriändamål, köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse”. Och sen var det skidbacke och nöjespark och sånt. Men annat projekt för sammanhållen bebyggelse? Vad är det då? Eller vad är en parkeringsanläggning? Annat projekt för sammanhållen bebyggelse, om det är nyexploatering på till exempel ett nytt bostadsområde för 100 bostäder, det är väl ett projekt för sammanhållen bebyggelse? Men så säger man då i om det nu är Förordningen, att om det är ett mindre område, på lokal nivå, så gäller inte detta. Så att, här i PBL står det att man ska göra en miljökonsekvensbeskrivning enligt sjätte och sjunde paragraferna, sjätte kapitlet miljöbalken, i princip för alla detaljplaner för nyexploatering, men så tar man tillbaka det, nästan, när man säger att om det är ett litet område på lokal nivå så behöver man inte göra det. Men då undrar jag, hur ser en parkeringsanläggning ut som inte är på lokal nivå? Eftersom den här lagtexten är så komplicerad och konstig så tillför den ingenting för den som ska använda den och försöka förstå den” (Kommun G).

En av tjänstemännen på kommun I instämmer i att lagstiftningen är svårbegriplig, särskilt listan på verksamheter i plan- och bygglagen 5:18;

(XII)

”... den listan som finns i plan- och bygglagen, den här i 5:18, VARFÖR finns den här listan överhuvudtaget? För den inleder ju med att säga, OM det är betydande miljöpåverkan, och dessutom en av de listade verksamheterna, men då kan man ju stanna där? Det finns ju redan i miljöbalken, så varför man har preciserat åtta olika kategorier i plan- och bygglagen dessutom när det egentligen är samma sak? Längre trodde vi att det handlade om att om det var en av de åtta kategorierna, så blev det omedelbart betydande miljöpåverkan, men så är det ju inte, och då vände man på det igen, men varför har man då listat upp de här åtta överhuvudtaget? Särskilt som det finns, en av de där punkterna är ju ”annat projekt för sammanhållen bebyggelse” som ingen vet vad det betyder. Och då är man ju tillbaka, då är det ju ALLA typer av planer bör man tänka över om det är betydande miljöpåverkan eller inte, och då är ju de där åtta punkterna, då har de ju ändå ingen funktion” (Kommun I).

Avgränsning är av vad som är betydande miljöpåverkan beskrivs av flera tjänstemän som komplicerat. Hur stor respektive liten kan miljöpåverkan vara för att rymmas inom begreppet? Flera tjänstemän understryker vikten av att en förstärkning av översiktsplanens roll för att man på ett konsekvent sätt ska kunna identifiera det bästa sättet att använda kommunens markområden, bland andra kommun I;

(XIII)

”Jag tror att vi kommer att komma till en punkt där vi använder översiktsplanen på ett helt annat sätt. Att man är mycket, mycket, tydligare med vilka avvägningar man har gjort i översiktsplan eller fördjupad översiktsplan, och sen släpper man den här frågan nästan på detaljplanenivån, för då ska inte de här avvägningarna om 10+-jord kontra ökat trafikflöde kontra-. Det ska inte behöva komma upp i detaljplan (Kommun I).

Flera kommuner ser en risk i att ytterligare formalia kommer till i planprocessen, som redan upplevs som ganska så byråkratisk. Kommun G håller med och menar att en stor del av miljöfrågorna redan beaktas inom det ordinarie planförfarandet;

(XIV)

”Vi har en mall för planbeskrivningar och det finns ett kapitel som heter konsekvenser och där handlar det om handlar det om allt från buller och luftföroreningar, kulturarv, barnperspektivet et cetera, men vi kallar det inte för MKB. I vanlig planering har man ju alltid beskrivit konsekvenserna. Att man ska behöva beskriva alla de här stegen i en lång utredning och ta fram tekniska handlings-, det finns ett tekniskt/naturvetenskapligt förhållningssätt till hur man planerar, och så finns det planarkitektens förhållningssätt, och i det här fallet krockar de lite. Jag tycker att vissa av de här, behovet att utreda saker är ganska litet, det finns enklare sätt att bli av med saker som inte är rimligt. I miljöbalken sjätte kapitlet 16 paragrafen står det att man ska göra en sammanställning i slutet och beskriva varför man har valt det här och inte

det andra som är teoretiskt möjligt. Så i det här ligger att om man gjorde en MKB för varje plan så får man försöka hitta på alternativ som man inte vill göra. Det är helt bortkastat tycker jag. På något sätt tycker jag att den planeringstraditionen som finns hade löst en hel del av de här frågorna ändå. Och nu har man fått ett direktiv från EU att det ska vara så här i lagen och så har man inte lyckats hantera det riktigt. Vi har väl alltid på något sätt beskrivit konsekvenserna av ny och samlad bebyggelse” (Kommun G).

Kommun H påpekar att det är viktigt med balans i fysisk planering, där naturmiljö är en av många viktiga frågor som kräver hänsyn;

(XV)

”Miljöfrågor är viktigt, men det är också viktigt att inte krångla till det. De måste ingå naturligt i processen. Det är viktigt med balans, miljöfrågorna får inte ta för stor plats. Man måste även ta hänsyn till andra viktiga frågor som påverkar boendemiljön” (kommun H).

Kommun E instämmer i att stadsplanering handlar om att balansera många olika frågor och att det därför är viktigt att miljöhänsynen inte tar fokus från andra aspekter av planeringen;

(XVI)

”Sen kan ju jag tycka, som företrädar andra intressen också, att det är viktigt att inte enbart de rena miljöfrågorna får alltför stor genomslagskraft. Det finns ju många andra frågor som också är viktiga, men som kanske är svårare att lagstifta om; stadsdelsfrågor, bostadsförsörjning, sociala frågor. Man måste komma till någon slags balans när man väger de här frågorna mot varandra. Men det står ju också i lagstiftningen, eller om det är i förordningen, att man inte är skyldig att använda det miljömässigt bästa alternativet, man kan ju välja ett annat alternativ som är sämre, för att man har något annat som överväger. Att hitta den där balansen rent stadsdelsmässigt tycker jag är viktigt, så att man inte får alltför enkelriktning på just miljöfrågor. Däremot ska det integreras i alla andra frågor. I den ideala planeringssituationen så är det ju inte några motstridiga intressen, för att då ska man ju ha utrett de frågorna så tidigt att man har sett om man har en stor konflikt; och då är det kanske inte bra heller ur byggnadssynpunkt, om det är ett miljömässigt dåligt alternativ. Och då tror jag att då kommer man ändå fram till gemensamma lösningar, det är ju oftast inte motstridiga intressen utan problemet är att man möts för långt ner i processen” (Kommun E).

5.2 Resultat av översiktsplanegranskningen

Presentationen av resultaten följer med två undantag rubrikerna i checklistan (bilaga 2); **Mål och syfte**, **Avgränsning**, **Alternativ**, **Nulägesbeskrivning**, **Utvärdering av förväntad betydande miljöpåverkan**, **Kompensationsåtgärder**, **MKB-dokument** samt **Övervakning och uppföljning**. Rubrikerna **Samråd** samt **Beslutsfattande och spridning av information** är inte medtagna eftersom dessa aspekter inte kan granskas utifrån tillgängligt material, det vill säga översiktsplanernas miljökonsekvens-

beskrivningar. Inga strategier för hur information ska spridas finns medtagna i någon av de granskade miljökonsekvensbeskrivningarna. Hur samråd ska hållas finns inte heller beskrivet i tillgängligt material. De ifyllda checklistorna för Karlshamn och Uppsala finns i bilagorna 3 och 4.

5.2.1 Mål och syfte

I miljöbedömningen för Karlshamns översiktsplan presenteras de målsättningar som översiktsplanen prioriterar. Varje mål förtydligas med hjälp av ett par punkter som beskriver vad målet innefattar. För några av målen finns hänvisningar till kommunala handlingsplaner. Miljöbedömningen beskriver inte bakgrunden till varför miljömålen valts. Indikatorer för att övervaka miljön i kommunen finns beskrivna i miljöbedömningen, men de är inte kopplade till planens mål. De tänkbara konflikterna som översiktsplanen kan leda till finns inte beskrivna. Miljöbedömningen omfattar en redovisning av andra strategiska dokument, såväl kommunala som regionala, men även vad de gäller dessa så är återkopplingen till planens mål otillräcklig.

Målen för Uppsala kommuns översiktsplan framgår inte i miljöbedömningen. Planen redovisar två utvecklingsstrategier för kommunen, utfall 1 och utfall 2, som ”syftar till att skapa förutsättningar för livskraftiga tätorter och en levande landsbygd i Uppsala kommun”. Vad som kommunen avser med begreppen livskraftiga tätorter och levande landsbygd redovisas inte.

5.2.2 Avgränsning

I Karlshamns strategiska miljöbedömning beskrivs flera konkreta indikatorer för miljöövervakning, samt handlingsprogram. Däremot är kopplingen till översiktsplanens mål inte tydlig. Osäkerheter och brist på kunskap redovisas inte. Däremot finns en konsekvent genomgång av de nationella miljömålen och hur kommunen förhåller sig till dem. Översiktsplanens avgränsningar beskrivs tydligt i ett särskilt avsnitt. Planen begränsas i fråga om tid, geografisk omfattning samt vilka aspekter som översiktsplanen ska behandla.

Uppsalas miljöbedömning saknar också en beskrivning av osäkerheter och antaganden. Konsekvenserna är uppdelade i avsnitten transporter, vattenresurser, natur och kultur samt energianvändning. Tyngdpunkten i miljöbedömningen ligger på infrastrukturfrågor, med stort utrymme för till exempel trafikprognoser. Planens tidshorisont löper över 25 år. I inledningen fastställs att miljöbedömningen inte är utförd i enlighet med SMB-direktivet, då översiktsplanen bedöms vara antagen före 21 juli 2006 då tidsfristen löper ut. Planens avgränsning beskrivs inte generellt utan var för sig under avsnitten transporter, vattenresurser, natur och kultur samt energianvändning. På så sätt går det inte genom avgränsningen att få klarhet i varför just dessa aspekter valts.

5.2.3 Alternativ

Alternativen i Karlshamns översikts plan består av så kallade strategiska vägval, som behandlar hur kommunen ska förhålla sig i vissa frågor. Det kan till exempel röra sig om i vilken riktning ett bostadsområde eller en verksamhet ska tillåtas breda ut sig.

Alternativen ställs upp mot varandra parvis. Några av dessa motsatta alternativ ger ett konstruerat intryck, då det ena beskrivs som att enbart innehålla nackdelar. De valda alternativen motiveras, samt varför det andra alternativet inte väljs. Konflikter mellan olika alternativ beskrivs inte, och noll- eller minialternativ saknas.

I Uppsalas miljöbedömning beskrivs alternativen tydligt, inklusive nollalternativet. En beskrivning av sociala konsekvenser, som krävs enligt SMB-direktivet, saknas. För övrigt är beskrivningen av förväntad miljöpåverkan god. Eventuella konflikter som översiktsplanen kan leda till beskrivs inte.

5.2.4 Nulägesbeskrivning

Miljöbedömningen av Karlshamns översiktsplan saknar nulägesbeskrivning.

I miljöbedömningen för Uppsalas kommun redovisas inte nuläget för några specifika områden. Kommunens sjöar och vattendrag beskrivs översiktligt ur ett brukarperspektiv under rubriken vattenresurser. Ingen specifik förväntad påverkan beskrivs, vare sig primär eller sekundär, och brister i information tydliggörs inte.

5.2.5 Utvärdering av förväntad betydande miljöpåverkan

Miljöbedömningen för Karlshamns kommun innehåller flera miljöindikatorer och ansvar för respektive indikator är utpekade. Identifierade aspekter beskrivs men beskrivningen följer inte SMB-direktivets lista utan istället de nationella miljömålen samt kommunens egna målsättningar. En tydlig återkoppling mellan mål och miljöaspekter/indikatorer saknas.

Uppsalas översiktsplan är uppdelad efter ett antal utpekade utvecklingsstråk. Konsekvenserna för de tre alternativen (utfall 1, utfall 2 samt nollalternativet) beskrivs stråkvis. Konsekvenserna på naturmiljön beskrivs genom en uppskattning av hur mycket värdeområde för natur och kultur som måste tas i anspråk för respektive alternativ. Hur klassningen av mark gjorts redovisas inte.

5.2.6 Kompensationsåtgärder

Beskrivning av planerade åtgärder för att förhindra, minska, eller så långt som möjligt uppväga varje miljöpåverkan som följer av planen redovisas inte i någon av miljöbedömningarna. De aspekter som ska beaktas vid tillståndsansökan beskrivs varken för Uppsala eller för Karlshamn.

5.2.7 MKB-dokument

I miljöbedömningen för Karlshamns kommuns översiktsplan används ett lättbegripligt språk. Rapporten är lättläst men har en något oöverskådlig struktur. En förklaring till hur de olika avsnitten är relevanta för planen saknas. Kartor och illustrationer används inte.

Uppdelningen i stråk i Uppsalas översiktsplan gör det svårt att överblicka planens konsekvenser. Det framgår inte helt självklart om det rör sig om tre sammanhängande alternativ eller om ett flertal olika vägval. Tabeller används för att åskådliggöra

skillnaden i markanvändning mellan de olika alternativen. Språket i rapporten är i huvudsak lättläst, men en del fackord används utan förklaring (till exempel EMMA [en trafikberäkningsmodell]).

5.2.8 Övervakning och uppföljning

Miljöbedömningen för Karlshamns kommun har indikatorer för uppföljning av miljömålen, med tydligt utpekade ansvar. Dessa är inte kopplade till översiktsplanens mål. Hur och om planens konsekvenser kommer att följas upp finns inte beskrivet i miljöbedömningen.

Eftersom Uppsalas översiktsplan saknar målsättningar så kan planens mål heller inte följas upp. Inget övervakningssystem för planens konsekvenser finns beskrivet i miljöbedömningen.

6. Diskussion

I det här avsnittet kommer resultaten av fallstudierna att diskuteras i relation till tidigare forskning om miljöbedömningsprocessen. Avsikten är även att koppla ihop miljöbedömning av detaljplan med det större sammanhanget, som utgörs av arbetet för att skapa ett hållbart samhälle.

6.1 Kommunala förhållningssätt till plan-MKB

Alla fysiska planer som sätts i verket innebär miljöpåverkan; positiv eller negativ. Hur stor miljöpåverkan måste vara för att klassas som betydande bedöms av respektive kommun. Behovsbedömningen inbegriper alltså den enskilda kommunens ställningstagande till vad som anses vara acceptabla ingrepp i naturen, och vad som inte är det. På så sätt markerar kommunen vilken miljöpåverkan som främst bör undvikas eller minimeras.

6.1.1 Modeller för behovsbedömning

Hos de nio kommuner som intervjuats i studien har sammanlagt fyra strategier för behovsbedömning av MKB för detaljplan kunnat urskiljas. Beskrivningarna av de olika strategierna har tagits fram med hjälp av material från intervjustudierna och från kommunernas tryckta material. I några fall har det tryckta materialet bestått av samrådshandlingar med länsstyrelsen, om behovsbedömning av MKB för detaljplan. De identifierade strategierna (som identifierats och beskrivits av rapportförfattaren) är som följer:

Maximal miljöbedömning

Maximal miljöbedömning tillämpas av bland andra kommun D. I kommunen finns ett kommunstyrelsebeslut om att alla detaljplaner ska miljöbedömas. Beslut om betydande miljöpåverkan måste ändå fattas enligt lagstiftningen, men påverkar inte huruvida kommunen sammanställer en MKB. Miljöbedömning görs alltså alltid, men i de flesta detaljplaner skrivs istället in att planen inte är lagstadgad MKB på grund av betydande miljöpåverkan.

En positiv effekt av maximal behovsbedömning är, under förutsättning att arbetet utförs av kommunens egna tjänstemän, att kommunen förvärvar ett stort kunnande inom miljökonsekvensbeskrivning. Den fördelen underströks också av den intervjuade tjänstemannen på kommun D. En annan fördel är att miljöfrågor kan få stort utrymme i kommunens planering. Dock kommer kommunen som använder modellen maximal behovsbedömning ändå inte undan beslut om betydande påverkan, eftersom samråd om behovsbedömning med berörd länsstyrelse krävs enligt 6 § i Förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Att ändå göra miljöbedömning för samtliga detaljplaner kan upplevas som otydligt, och risk finns att dessa miljökonsekvensbeskrivningar blir en slentrianprodukt som inte ägnas tillbörlig uppmärksamhet. För beslutsfattare bör existensen av en MKB för en detaljplan utgöra en viktig signal om att planen bör övervägas noggrant för att onödiga miljöpåverkan ska kunna undvikas. En ytterligare aspekt till modellen är att SMB-direktivet även kan tolkas som att MKB **endast** ska göras om planen innebär betydande påverkan (SMB-direktivet, Artikel 3(1)) och de miljökonsekvensbeskrivningar som görs för planer som inte utgör betydande miljöpåverkan får därför oklar status som beslutsunderlag.

Minimal miljöbedömning

Den minimala miljöbedömningsvarianten tillämpas av kommun B. I det fåtal fall som kommunen har gjort MKB för detaljplan har det varit av hänsyn till hotade arter.

Att en kommun har som princip att bara göra miljöbedömningar ”i yttersta nödfall” enligt den minimala modellen, som till exempel vid påverkan på Natura 2000-område, kan ha fördelen av att vara resurssparande. Det är även tänkbart att när då en miljöbedömning av detaljplan väl kommer till stånd så får den större tyngd än om kommunen ofta gör MKB. Slutligen anser flera av kommunerna att en stor del av aktuella miljöfrågor ryms inom den ordinarie planeringen och att miljöbedömningen inte behöver göras separat (se till exempel citat XIV).

Den intervjuade tjänstemannen på kommun B, som förespråkar den minimala modellen av behovsbedömning, anser att själva bygggrätten inte är av någon betydelse för eventuell miljöpåverkan av verksamheten och att det därför är upp till verksamhetsutövaren att ansvara för miljöbedömningen (se citat I). Det finns praxis, i form av ett rättsfall gällande detaljplan för ett industriområde i Kristianstads kommun, som tyder på att den inställningen inte håller ur juridisk synvinkel. Om detaljplanen medger en större och mer omfattande påverkan än den som verksamhetsutövaren begärt tillståndsprövning för, så kan planen bli upphävd om denna inte beskriver konsekvenserna av maximalt utnyttjad bygggrätt. Om en verksamhet innebär betydande miljöpåverkan (och det är svårt att hävda annat när verksamheten är tillståndspliktig) ska miljöbedömningen av detaljplanen beskriva den maximala påverkan av mark- och vattenanvändning som planen medger. Att helt skjuta över ansvaret på verksamhetsutövaren, och betrakta till exempel en industrilokal som enbart en byggnad i ett industriområde, fungerar alltså inte (Boverket 2000).

Fall till fall/Flexibel behovsbedömning av MKB

Flexibel miljöbedömning innebär att ingen tydlig gränsdragning har gjorts av kommunen för när miljöpåverkan blir betydande, och tillämpas av till exempel kommunerna F, G och H. I dessa kommuner tillämpas inte ett enhetligt system för hur behovsbedömning av MKB för detaljplan görs. Istället görs bedömningen från fall till fall, och miljöbedömning genomförs till exempel om man bedömer att tillräckligt många faktorer talar för att en sådan behövs. Kommun A kan också sägas tillämpa en typ av flexibel behovsbedömning. I kommunen har en checklista tagits fram för att fungera som stöd i behovsbedömningen. Det är dock till stor del upp till de tjänstemän som handlägger detaljplanen att avgöra om miljöpåverkan antas bli betydande, och det är inte obligatoriskt att använda den.

Större delen av de intervjuade tjänstemännen beskrev en strategi för behovsbedömning som passar in i modellen fall till fall/flexibel miljöbedömning. Att så många av kommunerna tillämpar den strategin kan enligt rapportförfattarens tolkning bero på att lagstiftningen är relativt ny och att nya rutiner därför ännu inte är utformade. Fördelen med modellen är uppenbart att den är just flexibel och arbets sättet kan anpassas efter vilken typ av plan det gäller. Den stora nackdelen är att bedömningen då riskerar att bli inkonsekvent med ett stort subjektivt inslag, eftersom tydliga riktlinjer saknas.

Teknokratisk behovsbedömning av MKB

Med teknokratisk miljöbedömning avses att man drar en tydlig gräns för vad som är betydande miljöpåverkan, och vad som inte är det. Det är alltså ett försök att ”väga och mäta” en plans miljöpåverkan och på så sätt bedöma om en MKB är nödvändig. Modellen tillämpas av kommun C. Teknokratisk miljöbedömning kan till exempel bestå av:

- listor över verksamheter som alltid ska miljöbedömas (positiva listor) eller som aldrig ska miljöbedömas (negativa listor)
- listor över faktorer som leder till att planen ska miljöbedömas (exempel på en sådan faktor kan vara att planen antas leda till påverkan av ett Natura 2000-område)
- olika typer av klassningssystem, där planen miljöbedöms om dess miljöpåverkan klassas som tillräckligt hög

Den teknokratiska modellen kan beskrivas som motsatsen till flexibel miljöbedömning. Här försöker man minimera det subjektiva inslaget i bedömningen genom att ha tydliga riktlinjer och regler för hur behovsbedömningen ska göras. Modellen kan leda till en konsekvent miljöbedömning som i sin tur utgör ett starkt och lättillgängligt beslutsunderlag. Om en plans miljöpåverkan kan betygsättas är det lätt att relatera till bedömningen och att ta den till sig. Nackdelen är förlust av flexibilitet och därmed risk att modellens stelhet leder till att betydande miljöpåverkan missas. Dessutom kan en modell utan flexibilitet leda till att miljöbedömning ibland görs i onödan. Det är lätt att glömma bort att även en teknokratisk modell innehåller subjektivitet, då någon från början valt och värderat dess kriterier.

6.1.2 Deltagare i tidiga skeden

Flera av tjänstemännen i intervjustudien uppgav att kommunens miljöavdelning inte deltar i behovsbedömning av MKB för detaljplan. Istället vill tjänstemännen på miljöavdelningen renodla sin lagstadgade kontrollfunktion. Detta kan i sin tur leda till att delar av kommunens kompetens inom miljöfrågor inte nyttjas vid beslut om betydande påverkan. I två av kommunerna, A och E, görs behovsbedömning av en förvaltningsöverskridande grupp. I övriga kommuner uppgav man att behovsbedömning sker enbart på planavdelningen.

Problematiken med dessa ”vattentäta skott” mellan plan- och miljöavdelning är av äldre datum än SMB-direktivets införande. En tio år gammal studie av plan-MKB i två kommuner beskriver följande risker med att miljöexpertis kopplas in för sent, när planförutsättningar och kanske till och med alternativa lösningar redan är fastlagda (Asplund & Hilding-Rydevik 1996):

- Alternativa lösningar utformas inte efter planens miljöförutsättningar
- Eftersom miljöexpertisen inte har deltagit i utformandet av planförutsättningarna finns risk för att lösningar sker mellan planerare och miljöexpertis, vilket leder till att miljöfrågorna inte kan få nödvändigt stöd
- Om dialogen mellan parterna inte fungerar tillfredsställande finns risken att relevant underlag inte kan tas fram av miljöexpertisen

Tjänstemannen på kommun E menar att situationer där motstridiga intressen inte kan mötas ofta beror på dålig planering. Enligt tjänstemannens resonemang så bör man tidigt i planarbetet ha identifierat om det föreligger en stor konflikt mellan olika intressen. Om ett förslag leder till stor miljöbelastning är det sannolikt inte en bra lösning från byggnadssynpunkt heller (se citat XVI).

Flertalet deltagare i intervjustudien var överens om nyttan med att tidigt beakta ett planförslags förväntade konsekvenser, med så bred kompetens som möjligt. Dock uppgav flera tjänstemän att detaljplaner ofta utformas under stor tidspress och hårt tryck från verksamhetsutövare. Två kommuner, C och E, beskrev liknande situationer där miljöbedömningen av planer för byggexploateringar på grund av tidsbrist hänsköts från översiktsplanenivån ner till detaljplanenivån. Fallen diskuteras vidare i avsnitt 5.4.

Ett tänkbart, och onekligen demokratiskt, sätt att fatta beslut om betydande påverkan skulle kunna vara att genom lämpligt förfarande konsultera allmänheten redan i behovsbedömningen av MKB för detaljplan. Detta kan dock innebära allvarliga komplikationer. Enligt Fischer (2002) är de allra flesta överens om att det är samhällets uppgift att skydda miljön. Trots detta så är den fysiska miljön på lokal nivå ofta planeringens svagaste länk. Närboende har ofta en annan uppfattning om vad som är betydande miljöpåverkan än övrig allmänhet, enligt den så kallade NIMBY (Not In My BackYard)-principen. Därför är det ibland nödvändigt att berörd myndighet väljer det beslut som mest gagnar det allmänna bästa (op. cit.).

Huruvida berörd myndighet alltid fattar objektiva beslut för det allmänna bästa, och hur den processen kan kvalitetssäkras, kan naturligtvis diskuteras. Strategisk miljöbedömning har framförts som en metod att öka chanserna för att det bästa alternativet väljs. Vilket alternativ som är ”bäst”, och i så fall bäst för vem, diskuteras vidare i avsnitt 6.2.

6.1.3 Utformning av alternativ

Enligt Hilding-Rydevik (1996) är framtagandet och presentationen av alternativa lösningar nödvändigt för att underlaget ska uppfattas som relevant av de beslutsfattande politikerna. För att planen och dess miljöbedömning ska fungera som ett beslutsunderlag måste det finnas något att välja på. Ambitionen måste vara att åtminstone beskriva ett nollalternativ.

Enligt vedertagen metodik för strategisk miljöbedömning ska tänkvärda – inte bara önskvärda, alternativ beskrivas och bedömas (Therivel 2004). Tjänstemannen från kommun G motsätter sig detta, och menar att detta är ett alltför tekniskt/naturvetenskapligt sätt att förhålla sig till planering, och att det varken är praktiskt eller nödvändigt att beskriva alternativ som man inte är intresserad av att genomföra (cit. XIV). Liknande åsikter har framförts av flera deltagare i studien.

6.2 Värderingar och dilemman

Den intervjuade tjänstemannen på kommun F pekar på den viktiga frågan om omgivningens roll i behovsbedömningen av MKB för detaljplan (cit. III). Om ett område redan är svårt förorenat, innebär det då att ytterligare ingrepp ska bedömas som relativt sett mer eller mindre allvarliga, jämfört med ingrepp i mindre förorenad miljö? Ska industrialiserade områden och stadsmiljöer betraktas som förlorade ur naturvårdessynvinkel och därmed inte behöva miljöbedömningar? Eller bör istället redan störda områden ägnas extra hänsyn?

Kommunerna B och F beskriver hur stadsmiljön får expandera på högklassig åkermark utan att detta i sig bedöms vara betydande miljöpåverkan. Kommun B menar att när och om det blir brist på högklassig åkermark kommer kanske värderingen att göras annorlunda (cit. IV).

Ovanstående exempel demonstrerar hur värderingar påverkar stadsutvecklingen och hur olika intressen står i konflikt med varandra. Det här avsnittet behandlar olika sätt att resonera kring värderingar och dilemman i miljöbedömningsprocessen.

En antropocentrisk världsåskådning innebär att människan är tillvarons centrum (Gillespie 1997). Flera av de intervjuade tjänstemännen ger på olika sätt uttryck för ett antropocentriskt angreppssätt, främst genom att tala om vikten av balans mellan olika intressen varav miljön bara är en fråga av många (cit. XV; cit. XVI). Boendemiljön är alltså i centrum snarare än miljöfrågorna.

Att den antropocentriska världsåskådningen utgör grund för fysisk planering framstår säkert som självklart för många, men inte desto mindre är det viktigt att ha i åtanke

vilken värdegrund som är utgångsläget. Enligt Conelly och Richardson (2005) leder bristen på diskussion om värdegrunder i samrådsprocessen till att man ofta fastar i frågor om lokal markanvändning, eftersom ingen gemensam värdeplattform för beslutsfattande finns (op. cit.). Vissa deltagare i en samrådsprocess kan ha utgångsläget att miljöfrågorna är de som väger allra tyngst. En person med sådan världsåskådning har naturligtvis svårt att acceptera till exempel ekonomiska argument för varför en miljöbelastande verksamhet ändå bör få komma till stånd. Närboende kring ett planerat slutförvar för kärnbränsle har enligt samma princip svårt att acceptera miljöargumenten för varför anläggningen bör placeras i just deras område (som lämpar sig för slutförvar) och inte i ett mer diffust någon annanstans, som råkar vara längre bort från deras hem.

För att beslut i miljöfrågor ska kunna fattas på ett konsekvent sätt krävs alltså att kommunen har en värdegrund. Hållbar utveckling, ett begrepp som myntades av Brundtlandkommissionen (1986), framhålls ofta som antingen mål eller förutsättning för kommunal verksamhet. Är då begreppet hållbar utveckling en lämplig värdegrund för kommunala beslut?

Ett stort problem behäftat vid begreppet hållbar utveckling är hur det egentligen ska definieras. Vad är hållbart, för hur länge, för hur många och för vem, och under vilka betingelser? Enligt modern ekonomisk teori kan alla gagnas av att samtliga individer maximerar sitt egenintresse, enligt den fria marknadens princip (Gillespie 1997). Det kommunala utgångsläget måste dock snarare vara utilitaristiskt, det vill säga största möjliga lycka till största möjliga antal individer. I exemplet markanvändning framgår med all önskvärd tydlighet att dessa två principer inte är förenliga. Här är planerarens roll att rättvist fördela miljöresurser, vilket som ambition betraktat är en stabilare värdegrund för miljöbedömning.

För att kunna fördela kommunens resurser på ett sätt som framstår som rättvist måste mål och prioriteringar i den kommunala planeringen framgå. Efterfrågan på mark är vanligen större än tillgången, vilket innebär att alla intressenter inte kan få sina önskemål tillgodosedda. Kommunens värdering av olika typer av mark, samt vilka verksamheter som bör prioriteras, bör därför framgå i översiktsplanen. På detta sätt kan översiktsplanen fungera som ett stöd i senare beslut angående detaljplan. Från detta perspektiv är det problematiskt att som i Uppsalas strategiska miljöbedömning inte formulera översiktsplanens mål, utan istället beskriva tänkbara scenarier för kommunens tillväxt. Frågan som infinner sig är vem, om inte kommunen, som då styr utvecklingen; Guds hand eller marknadskrafterna? Om svaret är det senare så framgår med all önskvärd tydlighet var kommunen ställer sig i intressekonflikten miljöfrågor kontra ekonomi.

Alla planer har ett mål, vare sig det framgår i plandokumentet eller inte. Genom att tydligt formulera målsättningarna kan man undvika att målen styr planen i en oönskad riktning (Therivel 2005). Enligt miljöbedömningen av RUF 2001 (Regional Utvecklingsplan För Stockholm), är planens målsättning "ekonomisk tillväxt i ekologisk och social balans" (Regionplanekontoret 2001). Man kan fråga sig varför ekonomisk tillväxt är ett självändamål. Genom målformuleringen sätts tillväxten framför miljöfrågor och sociala frågor, vilket sedan återspeglas i planen, som främst är

fokuserad på infrastrukturfrågor. Dessutom, innebär begreppet ”balans” i målformuleringen att tillståndet för dessa aspekter inte behöver förbättras, utan bara bevaras?

6.3 Strategisk miljöbedömning i fysiska planer

Miljöbedömningarna för Karlshamns och Uppsalas översiktsplaner speglar två fundamentalt olika sätt att se på stadsplanering, vilket framgår redan i målformuleringen. I Karlshamns miljöbedömning finns kommunens tydligt uppställda mål, vilka är en viljeyttring över hur man vill styra utvecklingen. Uppsalas miljöbedömning är en konsekvensbeskrivning av olika scenarier. Därmed blir planen mer av ett verktyg för beredskap än ett sätt att styra utvecklingen. Den underliggande tanken verkar vara att det främst är andra krafter än kommunen som styr utvecklingen. En av de intervjuade tjänstemännen, på kommun I, uppger att hon vid ett möte med Länsstyrelsen fått höra att strategisk miljöbedömning inte är ett begrepp som ska användas (cit. VIII). Liknande åsikter framkom under flera av kommunintervjuerna. Strategisk miljöbedömning tycks vara ett något diffust begrepp. EG-direktivet om miljöbedömning av vissa planer och program innehåller inte ordet strategisk, trots att stora likheter finns mellan den process som beskrivs i direktivet och strategisk miljöbedömning. En av anledningarna till detta är att direktivet även täcker lokala planer med en hög grad av konkretion. Tjänstemannen på kommun G menar att det på detaljplanenivå inte längre är möjligt att vara strategisk för att realistiska alternativ till planen, som till exempel annan lokalisering, redan valts bort på en högre strategisk nivå (cit. IX).

Ett av skälen till att genomföra strategisk miljöbedömning är enligt Fischer (2002) att minska antalet projekt-MKB samt att göra de som ändå genomförs mindre komplexa. Detta går stick i stäv med den minimala modellen för behovsbedömning av MKB, där så stort ansvar som möjligt läggs på verksamhetsutövaren. Den hållning som beskrivs av kommun B i citat I, att byggrätten inte är av betydelse när det gäller framtida miljöpåverkan från industri, är enligt tidigare redovisat exempel (se avsnitt 5.1.1, **minimal behovsbedömning**) inte hållbar rent juridiskt.

Tonvikten i SMB-direktivet ligger till stor del på samråd med allmänheten. Medborgarstyrd planering har länge framhållits som ett bättre alternativ än traditionell, mera sluten planering. Samråd anses förbättra kunskapsunderlaget och leda till en mer demokratisk beslutsprocess. Detta baseras på Habermas teori om handlingsrationalitet, vilken innebär att människor ofrånkomligen söker efter och lyssnar till rationella argument i öppna och rättvisa debatter. Som svar på detta argumenterade emellertid filosofen Foucault att en sådan idealisk situation inte går att skapa och att maktbalansen mellan människor aldrig väger jämnt (op. cit.). I en samrådsprocess är därför planerarens roll att i så stor utsträckning som möjligt ta till vara åsikterna från så många som möjligt och därefter att ta hänsyn till dessa åsikter i planeringen. Annars blir ett samrådsstyrt beslutsförfarande inte mer demokratiskt än ett expertstyrt; makten flyttas bara ett steg åt sidan.

Enligt PBL-utredningen som sändes ut på remiss under hösten 2005 ska översiktsplaneringen bli mer strategiskt inriktad. Ett av syftena är enligt utredningen "att öka incitamenten för en strategisk översiktsplanering, bland annat genom att stärka det regionala och mellankommunala perspektivet" (SOU 2005:77). Är utvecklingen samtidigt på väg mot en mer strategisk miljöbedömning av översiktsplaner? Efterfrågan finns i alla fall. Enligt kommun I är det orimligt att för varje individuell detaljplan fatta beslut om vad som vad som är betydande påverkan, särskilt som många frågor måste lyftas till en högre nivå för att kunna förstås i ett relevant sammanhang (citat XIII). Översiktsplanen måste, för en mer effektiv detaljplanehandläggning, innehålla riktlinjer för vilken miljöpåverkan som ska betraktas som betydande.

6.4 Flexibel miljöbedömning

Tjänstemannen på kommun G är kritisk till att SMB-direktivet införts på detaljplanenivå, och menar att existerande planeringstradition skulle ha löst många av de frågor som nu behandlas i MKB för detaljplan (citat XIV). Tjänstemannen anser att en stärkning av översiktsplanen hade gjort större nytta för miljön än MKB på detaljplanenivå (citat IX). Istället förespråkar den intervjuade tjänstemannen en mer flexibel process som till stor del kunde rymmas inom det ordinarie planeringsförfarandet. Tjänstemännen på kommunerna H och E påtalar vikten av balans i planeringen och att miljöfrågorna inte får ta allt för stor plats (citat XV och XVI).

Ett vanligt argument mot strategisk miljöbedömning på lokal nivå är att instrumentet inte speglar verkliga beslut och därför bör vara helt flexibelt och anpassat till processen (Fischer 2002). Till exempel framhåller tjänstemannen på kommun G att den sammanställning om varför vissa alternativ valts och andra valts bort som krävs enligt miljöbalkens sjätte kapitel beskriver ett tekniskt förhållningssätt till planering som inte är praktiskt tillämpbart. Några exempel på hur en sådan flexibel process skulle kunna gå till har inte identifierats i föreliggande studie. Kanske är bristen på alternativ till traditionell miljöbedömning av planer det starkaste argumentet för att den ska fortsätta användas. Dessutom påpekar Fischer att man bör syna skälen till varför flexibel miljöbedömning efterfrågas. Ett skäl skulle kunna vara att man försöker undvika att behöva göra några ändringar i processen (op. cit.).

Teknokratisk miljöbedömning skulle kunna beskrivas som motsatsen till flexibel miljöbedömning. Den teknokratiska synen på miljöbedömning är omstridd. Kritiken kan sammanfattas i två huvudpunkter (Conelly & Richardson 2005). Den första är att miljöbedömning inte är en så "objektiv" process som det kan verka. Vad som är fullständigt otänkbart för någon kan vara en acceptabel lösning för någon annan. Det är därför svårt att sätta absoluta ramar för vad som till exempel ska betraktas som betydande miljöpåverkan. Det andra problemet är att genom att avgränsa vad som ska betraktas som "betydande", skapar man en gräns för vad som ska inkluderas och vad som inte ska göra det. På så sätt kan miljöproblem som faller utanför ramarna bli ett inbyggt problem i modellen (op. cit.). Gillespie (1997) försvarar dock den teknokratiska synen och menar att "mätning" av miljöpåverkan är nödvändigt eftersom avvägningar mellan olika intressen är oundvikligt. Att sätta en siffra eller ett pris på en

miljöbelastning är att tala ett språk som beslutsfattare lätt kan ta till sig, och väga mot nyttan av den belastande åtgärden.

6.5 SMB-direktivet i Sverige och EU

Flera av de intervjuade tjänstemännen har under intervjustudien kritiserat det sätt som Sverige har valt att implementera SMB-direktivet. En vanlig invändning är att listan på verksamheter i PBL 5:18, som leder till att planen ska miljöbedömas om verksamheten som detaljplanen ger tillåtelse för innebär betydande miljöpåverkan, finns i plan- och bygglagen och inte i miljöbalken. Av remissinstanserna till lagförslaget förespråkade länsstyrelserna i Norrbottens och Stockholms län att verksamheterna istället skulle göras tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt miljöbalken, och på så vis träffats av krav på miljöbedömning. Flera av remissinstanserna invände också att nödvändig detaljkunskap om en verksamhets miljöpåverkan saknas i detaljplaneskedet (Proposition 2004/05:59). Trots kritiken valde Regeringen att föreslå en implementeringslösning där SMB-direktivets regler infördes även på detaljplanenivå. Skälet som anfördes till att listan på verksamheter kvarstår i plan- och bygglagen var att för några av dessa verksamheter kan det vara svårt att utpeka någon enskild aktör som ansvarig, till exempel för köpcentrum (op. cit.).

Hur SMB-direktivet implementerats i övriga EU-länder beror på stor del på hur styrelseskicket ser ut. I Spanien är till exempel de 17 regionerna autonoma och federala myndigheter har inga mandat att ingripa i den fysiska planeringen. Behovsbedömning av MKB sker alltså enligt 17 varianter som består av utpekande av vissa typer av planer, fall till fall-bedömning eller en kombination av båda. I Ungern däremot, där staten ansvarar för SMB-direktivets implementering, finns ett antal större plantyper där MKB är obligatoriskt. I övriga fall bedöms planerna enligt direktivets kriterier (fall till fall).

Både Tyskland och Österrike uppvisar teknokratiska drag i behovsbedömningen av MKB för planer. I Tyskland är huvudregeln att alla planer ska miljöbedömas. Undantag kan göras om vissa kriterier uppfylls, som att en bedömning enligt Habitatdirektivet inte kan komma att behöva göras. I provinsen Salzburg, Österrike, används en mycket teknokratisk modell där en plan ska miljöbedömas om den omfattar en viss areal samt får över en viss poäng enligt en bedömningsmodell med tolv aspekter. Irland har valt att införa behovsbedömning av MKB för samtliga planer, där EPA, Environmental Protection Agency är obligatorisk samrådspart.

Hur strängt SMB-direktivet har tolkats i respektive land i förhållande till övriga EU är svårt att bedöma då plansystemen ser mycket olika ut. Dock är som tidigare nämnts Sverige tillsammans med Finland de enda länder som helt saknar specifika undantag för miljöbedömning av vissa plantyper. Studien har inte lyckats identifiera fler exempel på att andra länder skulle ha infört SMB-direktivets bestämmelser generellt på så lokal nivå som motsvarande detaljplanenivå.

Vilken implementeringsmodell som är den bästa går inte att svara på eftersom det skulle kräva en studie på hur effektivt miljöskydd respektive modell genererar. Dock

torde den tyska modellen vara effektivt rent administrativt då den har tydliga regler för vad som ska betraktas som betydande miljöpåverkan, som inte innefattar några tidskrävande bedömningar i stil med poängsättning eller liknande.

6.6 Hierarkiska planer

Under intervjustudien identifierades ett behov av att klarlägga vilka frågor som hör hemma på vilken nivå när det gäller miljöbedömning av planhierarkin. Tjänstemän från två kommuner beskrev i intervjustudien analoga situationer där miljöpåverkan för bostadsområden styckades upp i detaljplaner med resultatet att ingen miljöbedömning ansågs behövas av stora nyetableringar. I båda kommunerna framhölls tidsbrist som ett skäl till att inte fördjupade översiktsplaner togs fram istället (som enligt lagen hade behövt miljöbedömas). Innebär de nya, mer formaliserade kraven på miljöbedömning av planer att kommunerna försöker komma undan att göra MKB? Om miljöbedömningen av en större sammanhängande verksamhet fragmenteras ner på detaljplanenivå finns en risk att perspektivet förloras. En tänkbar mellanvariant skulle kunna vara att detaljplaner begränsas areellt, som sker till exempel i Österrike, och om de överskrider en viss storlek eller om planen hör samman med andra planer i samma verksamhetsområde (till exempel ett nytt bostadsområde) ska planen miljöbedömas. Intervjustudien gav intrycket att detaljplaneprogram ofta används istället för fördjupad översiktsplan för att komma undan krav på viss formalia, där miljöbedömningen ingår som en komponent.

Enligt SMB-direktivets Artikel 4(3) ska hänsyn tas till om en plan ingår i ett hierarkiskt system för att undvika att bedömningen görs två gånger (Europeiska gemenskapernas officiella tidning 2001). Ingen sådan bestämmelse har införts i svensk lag. Den här studien pekar på ett behov av att juridiskt klarlägga vilka frågor som ska behandlas på vilken nivå.

Enligt Marsden och de Mulder (2005) har strategisk miljöbedömning potential att stärka MKB för planer senare i planhierarkin eftersom man på ett tidigare stadium kan undvika att konflikt uppstår. Samma argument framför tjänstemannen på kommun E, som menar att om konflikter uppstår så beror det på att parterna möts för långt ner i processen (cit. XVI). Om planen leder till stora miljöproblem så är den inte så lyckad ur byggnadssynpunkt heller (op. cit.).

7. Slutsatser

I studien identifierades fyra modeller för behovsbedömning av miljöbedömning för detaljplan; maximal, minimal, teknokratisk och flexibel. Av dessa ger den minimala modellen sämst måluppfyllelse. I den minimala behovsbedömningen läggs så stort ansvar som möjligt över på verksamhetsutövaren, vilket går helt emot SMB-direktivets målsättning att minska antalet projekt-MKB. Inte heller den maximala modellen ger tillfredsställande resultat i förhållande till SMB-direktivet eftersom detta stipulerar att miljöbedömning ska göras om planen innebär betydande miljöpåverkan. Detta för att

styra resurser dit de gör bäst effekt, samt kanske även också för att inte signalvärdet av MKB ska mattas av.

Om flexibel behovsbedömning ger ett lyckat resultat eller inte beror i stor utsträckning på den enskilda handläggaren. Om behovsbedömningen görs på ett kunnigt och engagerat sätt har modellen stor chans att ge ett lyckat resultat. Dessvärre verkar de flesta exempel på den flexibla hållningen komma sig av att kommunen inte tagit aktiv ståndpunkt till den nya lagstiftningen och att man inte tagit den på särskilt stort ansvar.

Den teknokratiska behovsbedömningen bör, under förutsättning att den inte är allt för stel och att modellen är utformad på ett bra sätt, kunna ge ett starkt och konsekvent miljöskydd utan att för den skull förbruka onödigt mycket resurser. Modellen förutsätter att kommunen tydligt tar ställning till vilken miljöpåverkan som ska betraktas som betydande. Detta kan med fördel ske genom listning av vissa typer av verksamheter och eller plantyper som alltid respektive aldrig behöver miljöbedömas.

Huruvida det var en god idé att implementera SMB-direktivet på en så lokal nivå som detaljplan kommer inte helt att kunna avgöras förrän kommunerna hittat fram till nya rutiner och dessa har förankrats ordenligt. Ett stort problem som visat sig på flera sätt i studien är dock att vissa typer av miljöproblem inte hanteras på en tillräckligt strategisk nivå. Detta är en naturlig konsekvens av att markanvändningen i Sverige är en kommunal angelägenhet och att varje enskild kommun har ett kommunalt perspektiv även i markfrågor. En tänkbar lösning skulle kunna vara att planeringen för vissa utpekade frågor rörande mark- och vattenanvändning lyftes till regional eller nationell nivå. Hushållningen med jordbruksmark samt skötseln av större vattendrag kunde vara exempel på sådana.

Ett annat problem är att många kommuner inte tydligt nog redogör för värdegrund och prioriteringar i beslut rörande markanvändning. För att kunna motivera ställningstaganden som görs i detaljplaner krävs att dessa grundas i tidigare och mer översiktliga kommunala dokument; med fördel i översiktsplanen. I annat fall är risken större att konflikter uppstår på detaljplanenivå.

Det generella intrycket som den här studien resulterade i var att arbetet med att skapa nya rutiner för SMB-direktivets krav har gått trögt under den tvååriga genomförandeperioden. Flertalet kommuner tycks ha väntat på att statliga myndigheter som Boverket ska avslöja hur behovsbedömning av MKB ska ske, medan de statliga myndigheterna i sin tur verkar ha avvaktat en kommunal praxis.

Referenser

Asplund, E., Hilding-Rydevik, T., (1996). *Plan-MKB – fallstudier i två kommuner*. Institutionen för infrastruktur och samhällsplanering, Kungliga tekniska Högskolan, Stockholm 1996.

Aschemann, R., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Aspinwall, D., (2005). Difficulties encountered during the transposition of the directive 2001/42/EG. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Balfors, B., (1994). *Thinking in advance. Studies on the application of environmental impact assessment in projects and plans with special reference to drainage basins*. Division of land and water resources, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm 1994.

Blechschildt, R., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Boverket och Naturvårdsverket (2000). *SMB och översiktlig fysisk planering*. Boverket Publikationsservice, Karlskrona 2000.

Boverket, (2000). *Boken om MKB för detaljplan*. Boverket Publikationsservice, Karlskrona 2000.

Bruntland, G. (ed.), (1987). *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press, Oxford 1987.

Burdett, T., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Conelly, S., Richardson, T., (2005). Value-driven SEA: time for an environmental justice perspective? *Environmental Assessment Review* 2005;25:391-409.

De la Cruz, Á., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Delgado, A., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Ekerö kommun, (2003). *Konsekvensbedömning av scenarier. Underlag till översiktsplan för Ekerö kommun*. Tyréns, Stockholm.

Europeiska gemenskapernas officiella tidning, (2001). *Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, OJ 2001 L 197/30. Luxemburg.

Europeiska gemenskapernas officiella tidning, (1992). *Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter*, OJ 1992 L 206/7. Bryssel.

Europeiska gemenskapernas officiella tidning, (1985). *Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt*, OJ 1985 L 175/40. Luxemburg.

Fischer, T. B., (2003). Strategic environmental assessment in post-modern times. *Environmental Impact Assessment Review* 2003;23:155-170.

FN/ECE, (1991). *Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang*. Esbo, Finland.

FN/ECE, (1998). *Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor*. Århus, Danmark.

Gillespie, A., (1997). *International environmental law, policy and ethics*. Oxford University Press, New York 2000.

Jerdenius, S. (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Karlshamns kommun, (2005). *Karlshamns översiktsplan – strategisk miljöbedömning (SMB)*. Samrådshandling. Dnr. 2005/1121.212.

Korhonen, H., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Kot, K., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Lantz, A., (1993). Intervjumetodik. *Den professionellt genomförda intervjun*. Studentlitteratur, Lund 1993.

Lerman, P., (2005). *Regler om miljökonsekvensbeskrivningar*. Lagtolken PL AB, Nättraby 2005.

Lukovits-Zergi, I., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Marsden, S., De Mulder, J., (2005). Strategic environmental assessment and sustainability in Europe – how bright is the future? *Review of European Community & International Environmental Law* 2005;14: 50-62.

MATO/BG/9/1, (2002). *Manual for Environmental Assessment of Plans and Programmes in Bulgaria*. Ministry of Environment and Water, Bulgarien.

McCarthy, M., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Merriam, S. B., (1988). *Fallstudien som forskningsmetod*. Studentlitteratur, Lund 1994.

Niznansky, G., Cernohous, T., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Nylén, U., (2005). *Att presentera kvalitativa data*. Liber AB, Malmö 2005.

ODPM, Office of the Deputy Prime Minister, (2005). A practical guide to the strategic environmental assessment directive. *Practical guidance on applying European Directive 2001/42/EC “on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment”*. Scottish Executive, Welsh Assembly Government, Department of the Environment, Northern Ireland.

Pantazi, C., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Périlleux, B., Delcorps, M., Risse, N., Godart, M-F., Debeuckelaere, K., Bastin, C., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Proposition 2004/05:59. *Miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen, m.m.* Elanders Gotab, Stockholm.

Proposition 2003/04:116. *Miljöbedömningar av planer och program*. Elanders Gotab, Stockholm.

Risse, N., (2005). Application of strategic environmental assessment in the Member States of the European Union: synthesis of the questionnaire’s answers. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Risse, N., Crowley, M., Vincke, P., Waaub, J-P., (2003). Implementing the European SEA Directive: the Member States’ margin of discretion. *Environmental Impact Assessment Review* 2003; 23:453-470.

SFS, (1987). Plan- och Bygglag.

SFS, (1991). Förordning (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar.

SFS, (1998). Miljöbalk.

Smith, S. P., Sheate, W. R., (2001). Sustainability appraisal of English regional plans: incorporating the requirements of the EU Strategic Environmental Assessment Directive. *Impact Assessment and Project Appraisal* 2001; 19:263-276.

SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*. Slutbetänkande av PBL-kommittén. Elanders Gotab, Stockholm.

Therivel, R., (2004). *Strategic Environmental Assessment in Action*. Earthscan, London.

Underwood, P. B., Alton, C. C., (2003). Could the SEA-directive succeed within the United States? *Environmental Impact Assessment Review* 2003;23:259-261.

Uppsala kommun, (2005). *Strategisk miljöbedömning av förslag till översiktsplan för Uppsala kommun*. Tyréns, Stockholm.

USC, (1969). *National Environmental Policy Act*. 42 USC 4321-4347.

Uvenbeck, N., (2005). *MKB för detaljplan – en process i förändring*. Kemisk miljövetenskap, Chalmers tekniska högskola, Göteborg.

Willemsen, G., (2005). Questionnaire on the application of strategic environmental assessment in the member states of the European Union. I Risse, N. (ed.), *4th seminar of the PlanNet Europe network of strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs: Proceedings*. Ministry of the Brussels-Capital-Region North Communication Centre (CCN), Bryssel.

Votinius, S., (2004). *Varandra som vänner och fiender. En idékritisk undersökning om kontraktet och dess grund*. Brutus Östlings bokförlag symposion, Stockholm 2004.

Bilaga 1 – Intervjufrågor

1. Vad är din funktion inom kommunen? Vilka är dina arbetsuppgifter?
2. Hur länge har du arbetat med strategisk miljöbedömning på kommunen?
3. Hur bedömer kommunen om en plan/ett projekt innebär betydande miljöpåverkan, det vill säga om en plan/ett projekt behöver miljökonsekvensbedömas?
4. Hur ser kommunens bedömningsgrunder/kriterier ut? Använder kommunen checklistor eller någon annan metod?
5. Vilka tjänstemän på kommunen bedömer om en plan/ett program innebär betydande miljöpåverkan?
6. Vilka nyheter har de nya reglerna medfört i kommunens planarbete?
7. Har kommunen ändrat sina rutiner som följd av de nya reglerna? Hur?
8. Används kriterierna för betydande miljöpåverkan i några aktuella planer? Har kriterierna lett till att planen sedan miljöbedömts? Har kriterierna lett till att någon plan INTE ansetts behöva MKB?
9. Har kommunen en planhandbok/MKB-handbok?
10. Kommer planhandboken/MKB-handboken att ändras på grund av lagändringen? Har den redan ändrats?
11. Hur redovisas hur bedömningen av miljöpåverkan har gjorts?
12. Hur kommer det sig att arbetet med att ta fram kriterier för betydande miljöpåverkan startade på kommunen? På vilket sätt blev kommunen uppmärksam på att nya regler gäller?
13. Inväntar kommunen direktiv från Boverket/Naturvårdsverket?
15. Om ja på fråga 14, hur görs miljöbedömningarna under tiden?
16. Tar kommunen fram egna riktlinjer för hur bedömningen av betydande miljöpåverkan ska göras?
17. Hur har informationen om det nya arbetssättet (bland annat att miljöbedömningen ska vara en integrerad del av arbetet genom hela processen) förmedlats på kommunen?

18. Har kommunen deltagit i utbildning om strategisk miljöbedömning? Vilken?
19. Om ja på fråga 18, vad tyckte deltagarna från kommunen om utbildningen?
Klarnade situationen?
20. Vart vänder du dig för att få svar på frågor om strategisk miljöbedömning?
21. Vad är svårast med det nya arbetssättet?
22. Vilka fördelar har direktivet inneburit för kommunen?
23. Nackdelar?
24. Känner du till EU: s direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planer och
programms miljöpåverkan?
25. Vad innebär begreppet strategisk miljöbedömning?
26. Vet du (ungefär) när direktivets bestämmelser infördes i svensk lagstiftning?
27. Vilka planer och program omfattas av direktivet?
28. Kan jag få se exempel på hur kommunen har bedömt en plan som faller under
de nya reglerna, till exempel en aktuell detaljplan?

Bilaga 2 – Checklista för SMB-kvalitet

Mål och syfte

1. Planens mål och syfte framgår
 2. Relevanta miljöfrågor, särskilt med tanke på internationella och europeiska miljömål, beaktas i utformandet av planens mål och syfte
 3. Planens mål och syfte är kopplade till indikatorer
 4. Planens relation till andra strategiska beslut framgår i planen
 5. Konflikter mellan olika målsättningar, såväl de som formuleras i planen som andra, framgår i dokumentet
-

Avgränsning

6. Rätt samrådsinstanser konsulteras på rätt sätt vid rätt tidpunkter
 7. Relevanta miljöaspekter behandlas
 8. Tekniska problem och andra svårigheter i processen diskuteras och antaganden och osäkerheter presenteras tydligt
-

Alternativ

9. Realistiska alternativ presenteras samt skälen till varför de valdes
 10. Alternativen innefattar, när det är lämpligt, nollalternativ samt minimala åtgärder
 11. Miljöpåverkan, både positiv och negativ, identifieras och jämförs
 12. Konflikter mellan alternativen och andra relevanta planer beskrivs
 13. Skäl anges för varför alternativ väljs eller väljs bort
-

Nulägesbeskrivning

14. Den omgivande miljöns nulägestillstånd och dess sannolika utveckling om planen inte kommer till stånd beskrivs
 15. De påverkade områdenas egenskaper beskrivs; inklusive områden med sekundär påverkan
 16. Brister i information eller metoder anges
-

Utvärdering av förväntad betydande miljöpåverkan

17. Identifierade aspekter innefattar de som listas i SMB-direktivet (biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv och landskap) och andra aspekter när så är relevant.
 18. Sekundära, kumulativa och synergistiska effekter, positiva och negativa, samt dessas livslängd, beaktas
 19. De metoder som använts vid utvärdering beskrivs
-

Kompensationsåtgärder

20. De åtgärder som planeras för att förhindra, minska eller så långt som möjligt uppväga varje miljöpåverkan som följer av planen
 21. De aspekter som ska beaktas vid tillståndsgivning ska identifieras
-

MKB-dokument

22. Tydlig och lättbegriplig i utformning och presentation
 23. Lättbegripligt språk med relevanta ordförklaringar
 24. Kartor och illustrationer används på ett relevant sätt
 25. Metodik beskrivs
 26. Beskriver vilka som konsulterats samt hur konsultationen gått till
 27. Källor anges
 28. En icke-teknisk sammanfattning, som inkluderar planens mål och huvudalternativ, ska finnas
-

Samråd

29. Samråd om den strategiska miljöbedömningen ska ske som en integrerad del av planprocessen
 30. Relevanta myndigheter, organisationer, företag samt berörd allmänhet ska på ett tidigt och effektivt sätt få möjlighet att yttra sig om planen och dess miljöbedömning
-

Beslutsfattande och spridning av information

31. Miljöbedömningen av planen samt de åsikter som framkommit om plan och MKB ska beaktas när beslut fattas om planen
 32. En motivering om hur man beaktat det som framkommit vid miljöbedömningen ska finnas
 33. Det valda alternativet ska motiveras, mot bakgrund av skälen till att de andra alternativen inte valdes
-

Övervakning och uppföljning

34. Förslagna åtgärder för övervakning och uppföljning är tydliga, användbara och kopplade till indikatorerna för planens mål
 35. Åtgärder för övervakning används för att kompensera för kunskapsbrister i nulägesbeskrivningen
 36. Övervakningsåtgärderna ska leda till att oförutsedd negativ påverkan snabbt upptäcks
 37. Förslag hur oförutsedd negativ påverkan ska hanteras, ska anges
-

(Therivel 2005, översatt av rapportförfattaren)

Bilaga 3 – Granskning Karlshamn

Kriterium	Betyg	Kommentar
1. Planens mål och syfte framgår	A	Presenteras med en kort beskrivning av vad målen innebär
2. Relevanta miljöfrågor, särskilt med tanke på internationella och europeiska miljömål, beaktas i utformandet av planens mål och syfte	C	Den miljömässiga bakgrunden till varför målen valts presenteras inte
3. Planens mål och syfte är kopplade till indikatorer	D	Indikatorer finns men är inte kopplade till planens mål
4. Planens relation till andra strategiska beslut framgår i planen	A	Konsekvent genomgång av relevanta beslut
5. Konflikter mellan olika målsättningar, såväl de som formuleras i planen som andra, framgår i dokumentet	D	Saknas
6. Rätt samrådsinstanser konsulteras på rätt sätt vid rätt tidpunkter	-	Går ej att bedöma då dokumentet är ett samrådsförslag
7. Relevanta miljöaspekter behandlas	C	Ett flertal konkreta indikatorer finns, men behöver kopplas tydligare till planens mål
8. Tekniska problem och andra svårigheter i processen diskuteras och antaganden och osäkerheter presenteras tydligt	D	Saknas
9. Realistiska alternativ presenteras samt skälen till varför de valdes	B	God genomgång av alternativen, men ingen motivering till valet
10. Alternativen innefattar, när det är lämpligt, nollalternativ samt minimala åtgärder	D	Alternativen utgörs av motsatta strategier, inga nollalternativ
11. Miljöpåverkan, både positiv och negativ, identifieras och jämförs	C	Generell miljöpåverkan av utbyggnad beskrivs för varje nationellt miljömål, men tydlig koppling till planens alternativ saknas
12. Konflikter mellan alternativen och andra relevanta planer beskrivs	D	Saknas
13. Skäl anges för varför alternativ väljs eller väljs bort	A	
14. Den omgivande miljöns nulägestillstånd och dess sannolika utveckling om planen inte kommer till stånd beskrivs	D	Saknas
15. De påverkade områdenas egenskaper beskrivs; inklusive områden med sekundär	D	Saknas

påverkan		
16. Brister i information eller metoder anges	D	Saknas
17. Identifierade aspekter innefattar de som listas i SMB-direktivet (biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv och landskap) och andra aspekter när så är relevant.	C	Inte på ett konsekvent sätt
18. Sekundära, kumulativa och synergistiska effekter, positiva och negativa, samt dessas livslängd, beaktas	D	Saknas
19. De metoder som använts vid utvärdering beskrivs	B	Omfattande miljöindikatorer samt utpekade ansvar.
20. De åtgärder som planeras för att förhindra, minska eller så långt som möjligt uppväga varje miljöpåverkan som följer av planen	D	Saknas
21. De aspekter som ska beaktas vid tillståndsgivning ska identifieras	D	Saknas
22. Tydlig och lättbegriplig i utformning och presentation	B	Presentation brister i logik
23. Lättbegripligt språk med relevanta ordförklaringar	A	
24. Kartor och illustrationer används på ett relevant sätt	D	Inga områden är utpekade
25. Metodik beskrivs	D	Saknas
26. Beskriver vilka som konsulterats samt hur konsultationen gått till	-	Inga experter har medverkat i samrådsversionen
27. Källor anges	B	Inga referenser i texten
28. En icke-teknisk sammanfattning, som inkluderar planens mål och huvudalternativ, ska finnas	A	
29. Samråd om den strategiska miljöbedömningen ska ske som en integrerad del av planprocessen	-	Går ej att bedöma då dokumentet är ett samrådsförslag
30. Relevanta myndigheter, organisationer, företag samt berörd allmänhet ska på ett tidigt och effektivt sätt få möjlighet att yttra sig om planen och dess miljöbedömning	-	Går ej att bedöma då dokumentet är ett samrådsförslag
31. Miljöbedömningen av planen samt de åsikter som framkommit om plan och MKB ska beaktas när beslut fattas om planen	-	Går ej att bedöma då dokumentet är ett samrådsförslag
32. En motivering om hur man beaktat det som framkommit vid miljöbedömningen ska finnas	-	Går ej att bedöma då dokumentet är ett samrådsförslag
33. Det valda alternativet ska motiveras, mot bakgrund av skälen till att de andra alternativen	D	Saknas

inte valdes		
34. Förslagna åtgärder för övervakning och uppföljning är tydliga, användbara och kopplade till indikatorerna för planens mål	C	Indikatorer och ansvar är utpekade, men indikatorerna är inte kopplade till planens mål
35. Åtgärder för övervakning används för att kompensera för kunskapsbrister i nulägesbeskrivningen	D	Saknas
36. Övervakningsåtgärderna ska leda till att oförutsedd negativ påverkan snabbt upptäcks	D	Saknas
37. Förslag hur oförutsedd negativ påverkan ska hanteras, ska anges	D	Saknas

A	<i>väl godkänd</i>
B	<i>godkänd</i>
C	<i>godkänd med anmärkning</i>
D	<i>underkänd</i>
-	<i>data saknas</i>

Bilaga 4 – Granskning Uppsala

Kriterium	Betyg	Kommentar
1. Planens mål och syfte framgår	D	Syftet är otydligt och inga mål är uppsatta
2. Relevanta miljöfrågor, särskilt med tanke på internationella och europeiska miljömål, beaktas i utformandet av planens mål och syfte	D	Se 1.
3. Planens mål och syfte är kopplade till indikatorer	D	Se 1.
4. Planens relation till andra strategiska beslut framgår i planen	C	Anges för vissa aspekter, men inte heltäckande
5. Konflikter mellan olika målsättningar, såväl de som formuleras i planen som andra, framgår i dokumentet	D	Saknas
6. Rätt samrådsinstanser konsulteras på rätt sätt vid rätt tidpunkter	-	Saknar information
7. Relevanta miljöaspekter behandlas	B	Omfattande beskrivningar, men svårt att bedöma om de är relevanta då urvalsgrunder inte anges
8. Tekniska problem och andra svårigheter i processen diskuteras och antaganden och osäkerheter presenteras tydligt	D	Saknas
9. Realistiska alternativ presenteras samt skälen till varför de valdes	B	Alternativen framgår tydligt, men vilka mål alternativen ska uppfylla är oklart
10. Alternativen innefattar, när det är lämpligt, nollalternativ samt minimala åtgärder	A	Tydligt presenterat nollalternativ
11. Miljöpåverkan, både positiv och negativ, identifieras och jämförs	A	God beskrivning trots att sociala konsekvenser saknas
12. Konflikter mellan alternativen och andra relevanta planer beskrivs	D	Saknas
13. Skäl anges för varför alternativ väljs eller väljs bort	D	Saknas
14. Den omgivande miljöns nulägestillstånd och dess sannolika utveckling om planen inte kommer till stånd beskrivs	B	Något summarisk beskrivning av nollalternativet
15. De påverkade områdenas egenskaper beskrivs; inklusive områden med sekundär påverkan	C	Alltför teknokratisk beskrivning av påverkade områden
16. Brister i information eller metoder anges	C	Metoder redovisas tydligt, men eventuella kunskapsbrister saknas

17. Identifierade aspekter innefattar de som listas i SMB-direktivet (biologisk mångfald, befolkning, folkhälsa, djurliv, växtliv, mark, vatten, luft, klimatfaktorer, materiella tillgångar, kulturarv och landskap) och andra aspekter när så är relevant.	D	Flera av aspekterna saknas
18. Sekundära, kumulativa och synergistiska effekter, positiva och negativa, samt dessas livslängd, beaktas	C	Bristfälligt
19. De metoder som använts vid utvärdering beskrivs	A	
20. De åtgärder som planeras för att förhindra, minska eller så långt som möjligt uppväga varje miljöpåverkan som följer av planen	D	Saknas
21. De aspekter som ska beaktas vid tillståndsgivning ska identifieras	D	Saknas
22. Tydlig och lättbegriplig i utformning och presentation	B	Alternativen borde beskrivas tydligare i början
23. Lättbegripligt språk med relevanta ordförklaringar	B	I huvudsak bra men en del termer saknar förklaring
24. Kartor och illustrationer används på ett relevant sätt	C	En illustration över alternativens geografiska spridning saknas
25. Metodik beskrivs	A	
26. Beskriver vilka som konsulterats samt hur konsultationen gått till	D	Saknas
27. Källor anges	B	Referenser är listade men hänvisning i texten saknas
28. En icke-teknisk sammanfattning, som inkluderar planens mål och huvudalternativ, ska finnas	B	Sammanfattningen speglar innehållet, men mål finns inte med eftersom de saknas i dokumentet
29. Samråd om den strategiska miljöbedömningen ska ske som en integrerad del av planprocessen	A	Miljöbedömningen utställd tillsammans med plandokumentet
30. Relevanta myndigheter, organisationer, företag samt berörd allmänhet ska på ett tidigt och effektivt sätt få möjlighet att yttra sig om planen och dess miljöbedömning	-	Saknar information
31. Miljöbedömningen av planen samt de åsikter som framkommit om plan och MKB ska beaktas när beslut fattas om planen	-	Saknar information, beslut ej fattat (2006-03-30)
32. En motivering om hur man beaktat det som framkommit vid miljöbedömningen ska finnas	-	Saknar information, beslut ej fattat (2006-03-30)
33. Det valda alternativet ska motiveras, mot bakgrund av skälen till att de andra alternativen	-	Saknar information, beslut ej fattat (2006-03-30)

inte valdes		
34. Förslagna åtgärder för övervakning och uppföljning är tydliga, användbara och kopplade till indikatorerna för planens mål	D	Saknas
35. Åtgärder för övervakning används för att kompensera för kunskapsbrister i nulägesbeskrivningen	D	Saknas
36. Övervakningsåtgärderna ska leda till att oförutsedd negativ påverkan snabbt upptäcks	D	Saknas
37. Förslag hur oförutsedd negativ påverkan ska hanteras, ska anges	D	Saknas

A	<i>väl godkänd</i>
B	<i>godkänd</i>
C	<i>godkänd med anmärkning</i>
D	<i>underkänd</i>
-	<i>data saknas</i>