

# MKB under utveckling

Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken  
och förslag på fortsatt utvärdering

# MKB under utveckling

Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken  
och förslag på fortsatt utvärdering

*Beställningsadress*  
Naturvårdsverket  
Kundtjänst  
SE-106 48 Stockholm, Sweden  
*Tfn:* 698 12 00  
*Fax:* 698 15 15  
*Internet-hemsida:* [www.environ.se](http://www.environ.se)  
*Miljöbokhandeln:* [www.miljobokhandeln.com](http://www.miljobokhandeln.com)

ISBN 91-620-5150-4  
ISSN 0282-7298

Naturvårdsverket  
*Tryck:* Naturvårdsverkets reprocentral 2001/04  
*Upplaga:* 300

# Förord

---

Regeringen har uttalat att befintliga styrmedel löpande bör ses över för att åstadkomma effektiv styrning mot miljömålen. Miljöpolitiska styrmedel är den samling verktyg genom vilka offentliga myndigheter försöker tillförsäkra stöd för miljöarbetet och åstadkomma en förändring i samhället i riktning mot ökad hållbarhet. De miljöpolitiska styrmedlen indelas ofta i informativa, ekonomiska och administrativa styrmedel.

Syftet med Naturvårdsverkets utvärderingar av miljöpolitiska styrmedel är att öka kunskapen om hur de verkar och hur de kan göras mer styrningseffektiva. Varför gick det som det gick? Vad kan förbättras? Hur kan styrmedlen anpassas för att överbygga hinder och problem på vägen till ökad hållbarhet?

Denna studie är ett första steg för att utvärdera miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) enligt Miljöbalkens regler från 1 januari 1999. Syftet är att redovisa tidiga erfarenheter av MKB-arbetet i Sverige och bidra med underlag för att planera uppföljning och fortsatt utvärdering. Framgångsfaktorer och problem identifieras som underlag för ett utvecklingsarbete. Resultaten kan också i begränsad omfattning vara referens för senare utvärderingar.

Användare av studien är i första hand Naturvårdsverket och den parlamentariska Miljöbalkskommittén, men även myndigheter, företag och konsulter kan ha nytta av den. Rapporten har författats av Birgitta Timm och Marie-Louise Rydén på Naturvårdsverkets utvärderingsenhet.

Naturvårdsverket i mars 2001



# Innehåll

---

Innehåll.....	1
Sammanfattning.....	2
Bakgrund.....	5
Syftet med MKB.....	6
MKB-bestämmelser.....	9
Utvärdera förändringar .....	13
Resultat och slutsatser av de nio frågorna .....	14
1. Prövning av om utökat samråd och miljökonsekvensbedömning behövs (”screening”).....	14
2. Krav på vad MKB ska innehålla.....	17
3. Utökad och formaliserad samrådsprocess för projekt med betydande miljöpåverkan.....	20
4. Särskilt beslut om godkännande av MKB och möjlighet att överklaga .....	23
5. Avgränsning och fokusering (”scoping”) .....	26
6. Större vikt vid alternativ, även alternativa lösningar med samma syfte.....	29
7. En bättre helhetsbild .....	32
8. Allmänhetens deltagande.....	35
9. Kostnader.....	38
Övergripande slutsatser.....	41
Förslag på fortsatt utvärdering.....	46
Referenser .....	50
BILAGA 1. Ur litteraturen	
BILAGA 2. Intervjuerna	
BILAGA 3. Intervjufrågor	

# Sammanfattning

---

Denna studie är ett första steg för att utvärdera miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) enligt Miljöbalkens regler från 1 januari 1999. Syftet är att redovisa tidiga erfarenheter av MKB-arbetet i Sverige och bidra med underlag för att planera uppföljning och fortsatt utvärdering. Användare av studien är i första hand Naturvårdsverket, övriga myndigheter som har uppgifter i MKB-arbetet och den parlamentariska Miljöbalkskommittén.

Vi har undersökt nio områden som kan anses vara viktiga för ett bra MKB-arbete och som har en koppling till tillämpningen av de nya reglerna för MKB enligt Miljöbalken. Områdena har vi kommit fram till genom att studera och tolka miljöbalken och dess förarbeten och läsa litteratur om MKB-utvärderingar samt genom att vi har deltagit i diskussioner vid seminarier mm. De nio områden är:

1. Prövning av om utökad samråd och miljökonsekvensbedömning behövs ("screening")
2. Krav på vad MKB ska innehålla
3. Utökad och formaliserad samrådsprocess för projekt med betydande miljöpåverkan
4. Särskilt beslut om godkännande av MKB och möjlighet att överklaga
5. Avgränsning och fokusering ("scoping")
6. Större vikt vid alternativ, även alternativa lösningar med samma syfte
7. En bättre helhetsbild
8. Allmänhetens deltagande
9. Kostnader

Vi har skaffat oss en översiktlig bild av hur MKB-arbetet fungerar idag inom dessa områden genom att intervjua handläggare vid tre länsstyrelser, två miljödomstolar, en konsultbyrå som gör MKB och två företag som nyligen sökt tillstånd till miljöfarlig verksamhet. Intervjuerna gav oss också värdefulla erfarenheter av frågemetoden. Vi har t.ex. i stort sett fått stöd för vårt val av områden.

I våra intervjuer har i flera sammanhang framkommit att det är för tidigt att dra slutsatser om hur väl MKB efter balkens införande fungerar. Det är endast ett *fåtal ärenden* som hittills har prövats enligt balken. Det har inte hunnit utarbetas någon praxis för många frågor.

Därför är det för tidigt att säga hur regelverket fungerar. Det är svårt att veta om befintligt system kommer att fungera bra eller inte. De nyheter som kommit i och med balken är till för att möta de problem man tidigare sett. Brister idag verkar till viss del vara samma som tidigare. Man har för litet erfarenhet och har svårt att uppskatta hur intentionerna med systemet kommer att falla ut.

Många viktiga problem har dock uppmärksamrats under intervjuerna. Vissa av dem kan sannolikt lösas av sig själv med tiden. Andra problem bör man åtgärda redan nu för att undvika en utveckling i fel riktning och urholka förtroendet för systemet.

Länsstyrelserna anser t.ex. att de behöver råd för *prövning av om utökat samråd och miljökonsekvensbedömning behövs*. De efterlyser kvantifieringar och vägledande exempel för användning av kriterierna.

Miljöbalken anger punkter för *inhåll* i en MKB. Anledningen är att det tidigare rått oklarhet om vad en MKB ska innehålla. Reglerna följs idag i stor utsträckning men det är stora skillnader i vad som finns med i olika MKB och hur uppgifter redovisas. Kvantifieringar och underlag för värderingar saknas ofta. Kultur, landskapsbild och hälsa är exempel på områden som utreds otillräckligt. Ett övergripande utvecklingsarbete behövs för att få fram gemensamma råd om innehåll.

I och med balken har krav kommit på *utökad och formaliserad samrådsprocess för projekt med betydande miljöpåverkan*. Såväl myndigheter som verksamhetsutövare och konsult är positiva till samråd men anser att de leder till att MKB-arbetet tar mer tid. Det är av vikt att se på om den ökade tiden också leder till bättre MKB-dokument, dvs. ett bättre beslutsunderlag.

En nyhet i och med balken är att prövningsmyndigheten ska fatta *särskilt beslut om godkännande av MKB*. Godkännandet är menat som en kvalitetsgranskning av MKB-dokumentet och garant för att det kan utgöra underlag för prövning av tillstånd. MKB godkänns nästan alltid. Prövningsmyndigheten begär in kompletteringar till dess man anser att MKB är fullständig.

För effektivt arbete med MKB är det av stor vikt att *avgränsa och fokusera* innehållet i MKB. Länsstyrelser anser det vara svårt att i ett tidigt skede avgränsa MKB. Samtidigt som det saknas en väl genomtänkt avgränsning av vilka frågor som ska tas upp är innehållet magert kring många av de frågor som ska behandlas i MKB.

*Alternativredovisningen* är tänkt att vara en stomme i miljökonsekvensbeskrivningar. Den var bristfällig före balken och är det fortfarande. Redovisningen av alternativ är i många MKB-dokument sådan att det inte finns förutsättningar att diskutera realistiska och jämförbara alternativ. På sikt bör alternativhanteringen bli föremål för en särskild utvärdering.

I och med balken ska tankar om en ekologiskt hållbar utveckling avspeglas i planering av ett projekt. Det innebär bredare krav på vad som ska tas upp i en MKB. Bland de nya områdena finns energianvändning, transporter, återanvändning m.m. MKB verkar idag i allmänhet inte ge en *helhetsbild* av konsekvenser av olika påverkan som underlag för en samlad bedömning.

*Allmänhetens möjligheter att påverka* ska i och med ändrade regler i balken förstärkas. Inflytandet ska vara på ett tidigt stadium. Beroende på vilken verksamhet MKB rör sig om är allmänheten mer eller mindre intresserad av att delta. Industriverksamheter engagerar sällan allmänhet i någon större utsträckning. Det finns anledning att utvärdera hur samrådsprocessen går till för att försöka hitta olika samrådsformer för att få igång en dialog mellan verksamhetsutövare och allmänheten.

Omfattningen av en MKB ska enligt lagen stå i proportion till verksamhetens miljöpåverkan. Det finns idag inte lättillgängliga uppgifter för att bedöma om MKB-



arbetet är *effektivt*. Det verkar ta längre tid att handlägga ett ärende enligt miljöbalken än enligt tidigare miljöskyddslagen.

Utöver de nio områdena har intervjuerna gett annan mer övergripande kunskap om helheten och om hur de olika delarna i MKB-systemet fungerar tillsammans.

Vi har utifrån våra erfarenheter i denna studie identifierat några områden som vi anser är av särskilt intresse att utvärdera. Dessa rör främst innehållet, samspel och aktörer, effektivitet och vägledning. Utvärderingarna bör utgå från hur MKB-systemet fungerar praktiskt idag för att identifiera framgångsfaktorer och hinder. Vidare bör ett enkelt uppföljningssystem införas för att följa tidsåtgång och kostnader för MKB-arbetet över tiden.

Några utvärderingsområden är mer långsiktiga och forskningsinriktade. Dessa rör efterhandsgranskning, dvs. att se vad som händer efter tillståndet, och allmänhetens deltagande och kommunikation med företag och myndigheter.

Såväl myndigheter som de som upprättar MKB-dokument behöver vägledning. Det är nödvändigt för att utveckla ett bra MKB-arbete. Det behövs mer råd och stöd både från Naturvårdsverket och andra centrala myndigheter.

# Bakgrund

---

Miljöbalkens införande innebar stora förändringar i svensk miljölagstiftning. I balken har en mängd olika miljölagar samlats och balken utgör en sammanhållen och övergripande lagstiftning för hela miljöområdet. Här finns också bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Kraven på MKB är i balken utökade och skärpta och ytterligare anpassade till EG-regler och andra internationella regler.<sup>1</sup> De innebär bland annat att innehållet i MKB och framför allt förfarandet preciseras jämfört med lagen före 1 januari 1999 och att det införts lagstadgade regler om samrådsprocessen.

Lagändringarna om MKB i miljöbalken medför också att ändringen (97/11/EG) av EG:s direktiv om bedömning av inverkan på miljön infördes i den svenska lagstiftningen.

För verksamheter med större miljöpåverkan gäller reglerna i EU-rådets direktiv 85/337/EEG (efter ändring 97/11/EG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Kommissionen ska fem år efter att direktivet trätt i kraft, dvs. år 2004, lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet.

I propositionen om miljöbalken betonar regeringen att det finns ett behov av att både utvärdera tillämpningen av miljöbalken och överväga vilka reformbehov tillämpningen kan leda till. Regeringen har tillkallat en parlamentariskt sammansatt kommitté (Miljöbalkskommittén) med uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer<sup>2</sup>. Kommittén ska redovisa uppdraget i två delbetänkanden samt i ett slutbetänkande 31 december 2003.

Miljöbalkskommittén ska enligt direktivet bland annat ägna särskilt intresse åt miljökonsekvensbeskrivningar, förfarandet och erfarenheter när det gäller frågan om hur regelverket fungerar samt kvaliteten på konsekvensbeskrivningarna.

Miljöbalkskommitténs huvuduppgift är att föreslå ändringar i regelverket för att optimera regleringen och samtidigt få bästa möjliga MKB och utnyttja resurserna så effektivt som möjligt. Det innebär granskning av såväl kvalitet som process. Sammanfattningsvis berör miljöbalkskommitténs uppdrag ett effektivt MKB-arbete kopplat till kvalitet, ett förslag att bästa alternativet ur miljösynpunkt alltid ska redovisas, olika aktörers möjligheter till inflytande samt om förfarandet i alla delar är i proportion till syftet med kravet.

I balkens portalparagraf finns bestämmelser om övergripande miljömål. Riksdagen har fattat beslut om femton nya miljökvalitetsmål som preciserar balkens mål. Regeringen har uttalat att miljöbalken ska användas bl.a. för att genomföra miljökvalitetsmålen<sup>2</sup>. Delmål som ytterligare preciserar vad som menas med de övergripande miljömålen och

---

<sup>1</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 272

<sup>2</sup> Miljöbalken – uppföljning och reformbehov. Dir. 1999:109

etappmål har föreslagits av en parlamentarisk kommitté<sup>3</sup>. Delmålen och etappmålen är möjliga att använda som underlag för mer konkreta bedömningar än tidigare av miljöpåverkan i bland annat MKB. Den parlamentariska miljömålskommittén föreslår ett tillägg i miljöbalken som innebär ett generellt krav på redovisning i MKB av det tilltänkta projektets eventuella inverkan på miljö kvalitetsmålen. Naturvårdsverket har i sitt yttrande över Miljömålskommitténs betänkande sagt att det bör vara en uppgift för prövningsmyndigheterna att bedöma huruvida risken för effekter kan förebyggas eller begränsas i sådan mån att verksamheten bör tillåtas med beaktande av miljömålen. Kopplingen mellan miljö kvalitetsmålen och balken har studerats i ett särskilt projekt vid Naturvårdsverket<sup>4</sup>. I projektet föreslås olika åtgärder för att utveckla förfaranden för att använda miljö målen i lagtillämpning.

Enligt regleringsbrevet 1999 ska Naturvårdsverket utveckla metoder och verktyg som underlättar för beslutsfattare att väga in hållbarhetsaspekter i besluten, bland annat miljökonsekvensbeskrivningar. Verket ska ha översikt över tillämpningen av bestämmelserna angående miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken och lagar anknutna till denna samt genom samverkan med andra berörda myndigheter verka för en enhetlig och ändamålsenlig tillämpning. Verket arbetar för närvarande med allmänna råd för miljökonsekvensbeskrivningar.

Naturvårdsverket har ett löpande ansvar att följa upp och utvärdera hur miljölagstiftningen tillämpas och att utveckla denna. Enligt förordningen med instruktion har Naturvårdsverket i uppgift att följa hur miljöbalkens ändamål tillgodoses, bevaka miljö värdsintresset vid tillämpningen av miljöbalken och plan- och bygglagen ([1987:10](#)) samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av dessa lagar.

## Syftet med MKB

---

*Allmänt.* Det övergripande syftet med miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige är att öka hänsynen till miljö- och hushållningsfrågor i beslutsfattande. Detta ska uppnås genom bättre kvalitet i beslutsunderlaget<sup>5</sup>. Syftet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är enligt lagstiftaren<sup>6</sup> att ge bättre underlag för ett

---

<sup>3</sup> SOU 2000:52, Framtidens miljö – allas vårt ansvar.

<sup>4</sup> Naturvårdsverket Rapport 5129, 2000. Ny dynamik i det regionala miljöarbetet, Slutrapport från MARS-projektet

<sup>5</sup> Boverket, 1997. Boken om MKB

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 272

beslut. MKB:n ska ingå som en del i beslutsunderlaget och möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på människors hälsa och miljön. En MKB är en handling som upprättas av verksamhetsutövaren före en ansökan och som ska ingå i denna. MKB ska tillsammans med en reglerad samrådsprocess ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt sett ur miljö- och hälsosynpunkt för både verksamhetsutövare och myndigheter.

En miljökonsekvensbeskrivning kan ha betydelse i flera avseenden:<sup>7</sup>

- En bra MKB är en förutsättning för att den lösning som innebär minsta möjliga påfrestning på miljön och bäst hushållning med resurser ska väljas.
- MKB:n ska göra det möjligt att förutse konsekvenserna av den lösning som väljs. Detta har i sin tur betydelse för tillståndets närmare utformning och för vilka villkor som ska gälla. Väl avvägda och tydliga villkor är en förutsättning för att tillsynen ska kunna fungera på ett tillfredställande sätt.<sup>8</sup>
- En bra MKB och tydliga beslut för med sig att allmänheten och andra berörda kan få den information som de har rätt att kräva.
- Risker för oförutsedda effekter minskar.

*EU.* Rådets direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det så kallade MKB-direktivet) har till syfte att ”förse de ansvariga myndigheterna med relevanta uppgifter så att de kan fatta ett beslut om ett visst projekt med fullständig kännedom om projektets sannolika betydande miljöpåverkan” (rådets direktiv 97/11/EG). Bedömningsförfarandet sägs därför vara grundläggande för EU:s miljöpolitik och för gemenskapens åtgärdsprogram för miljön och en hållbar utveckling. MKB ska i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

- människor, fauna och flora,
- mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- materiella tillgångar och kulturarv,
- samspelet mellan faktorerna i första, andra och tredje strecksatserna.

Kommissionen har föreslagit ändringar i MKB-direktivet med anledning av Århuskonventionen<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> SOU 1998:137. Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen. Slutrapport från Tunnelkommissionen.

<sup>8</sup> ibid sid. 69

<sup>9</sup> FN/ECE konventionen om tillgång till miljöinformation, allmänhetens deltagande i beslut och rätt till överprövning av miljöfrågor (Århuskonventionen) har till syfte att tillhandahålla allmänheten fakta om miljön och medel att påverka beslut av myndigheter som har inverkan på miljön. Kommissionen har undertecknat konventionen för EU:s räkning och även alla medlemsstater har undertecknat den. Arbetet med att genomföra konventionen pågår och kommissionen har bland annat föreslagit ändringar i MKB-direktivet.

*Miljöbalken.* Syftet med MKB enligt svensk lag beskrivs i miljöbalkens 6 kapitel 3§. ”Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekterna som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.”<sup>10</sup> Då bör även samspelet mellan de olika effekterna beaktas<sup>7</sup>.

Arbetet med MKB ska medverka till att<sup>11</sup>

- kunskapsluckor upptäcks,
- ge ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågorna i det enskilda ärendet
- bidra till att en viss verksamhet, om den kommer till stånd, får så lite negativ påverkan som möjligt.

Ett av syftena med miljökonsekvensbeskrivningar är att få till stånd en offentlig redovisning av den inverkan en åsyftad verksamhet eller åtgärd får på människors hälsa, på miljön samt på hushållningen med naturresurser liksom vilka motiv och avvägningar som ligger till grund för projektet. Genom detta ges allmänhet, organisationer m.fl. en möjlighet att påverka myndigheter och företag att ta större hänsyn till deras intressen.<sup>12</sup> Allmänhetens medverkan och möjligheter att påverka miljökonsekvensbeskrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede är en viktig del i sammanhanget. Allmänhetens möjligheter att påverka ska förstärkas.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Miljöbalken 6 kap. 3§

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 56

<sup>12</sup> ibid. sid. 293

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 282

# MKB-bestämmelser

---

Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar finns i

- EU-direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (85/337/EEG med ändring 97/11/EG),
- Miljöbalkens 6 kapitel och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (1998:905),
- Väglagen, järnvägslagen, luftfartslagen, farledslagen, rörledningslagen, ellagen m.fl. lagar,
- Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang<sup>14</sup>.

Krav på miljökonsekvensbeskrivningar finns också i Plan- och bygglagen (PBL). PBL är ej knuten till Miljöbalken avseende miljökonsekvensbeskrivningar. Vidare finns MKB-bestämmelser i andra förordningar och lagar, som inte räknas upp här.

MKB-direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (rådets direktiv 85/337/EEG) infördes 1985. Ändringar i direktivet infördes 1997 (rådets direktiv 97/11/EG). MKB-förfarandet ska enligt direktivet säkerställa att miljökonsekvenserna av ett projekt är identifierade och bedömda innan tillstånd ges till verksamheter med betydande miljöpåverkan. Allmänheten ska kunna ge sin syn på verksamheten och alla resultat ska beaktas i tillståndsprocessen. Allmänheten ska informeras efteråt om beslutet. MKB-direktivet talar om för vilka verksamhetskategorier som MKB krävs, vilket förfarande som ska följas och innehållet i bedömningen.

Ett motiv för MKB-direktivets införande var att skillnaderna mellan de olika medlemsstaterna beträffande den lagstiftning som tillämpas för bedömning av miljöeffekterna av offentliga och privata projekt kan skapa ogynnsamma konkurrensvillkor och därigenom direkt påverka den gemensamma marknadens funktion. Det var därför nödvändigt att anpassa den nationella lagstiftningen på detta område enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen<sup>15</sup>

MKB-direktivet är bindande för medlemsstaterna men ska genomföras genom nationella bestämmelser. I Sverige har direktivet genomförts genom lag, förordning

---

<sup>14</sup> Prop. 1991/92:5 Bilaga

<sup>15</sup> MKB-direktivet är nära relaterat till IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention and Control) och SEVESO-direktivet (om kontroll av risker med stora kemikalieolyckor). Samordningsvinster är möjliga vid genomförandet av direktivens bestämmelser.

eller myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndiganden i lag och förordning<sup>16</sup>. MKB-direktivet är ett minimidirektiv och medlemsstaterna kan därför välja att ha strängare krav.

Sedan 1 januari 1999 finns de övergripande bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i miljöbalken. Kraven på miljökonsekvensbeskrivningar har utökats och skärpts. Ett skäl till detta är att bestämmelserna har anpassats ytterligare till EG-regler och andra internationella regler.

En miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken är en formaliserad process som jämfört med tidigare lagar är mer reglerad i detalj både vad gäller processen och MKB-dokumentets innehåll. Kraven som kan ställas på verksamhetsutövaren har blivit tydligare, bland annat genom de nya formkraven för MKB, när de ska upprättas och vad de ska innehålla. Kravet på MKB gäller generellt för ansökan om tillstånd inom balkens tillämpningsområde (9, 11, 12 kapitlen och tillåtlighetsprövning enligt 17 kapitlet). Tillämpningen är därmed mer omfattande än MKB-direktivet, vilket endast gäller verksamheter *med betydande miljöpåverkan*.

Reglerna för MKB-förfarandet i miljöbalken är anpassade till typen av verksamhet och dess förutsedda miljöpåverkan. En åtskillnad görs mellan sådana projekt där fullständig miljökonsekvensbedömning behövs och sådana där en enklare form är tillräcklig. Vissa verksamheter har generellt bedömts medföra betydande miljöpåverkan. I andra ärenden är det länsstyrelserna som ska avgöra om en verksamhet har betydande miljöpåverkan eller inte enligt kriterier i MKB-förordningen som i huvudsak följer MKB-direktivet. Om länsstyrelsen finner att miljöpåverkan är betydande krävs ett utökat samrådsförfarande och en fullständig miljökonsekvensbedömning.

Miljöbalken innebär att prövningen av tillståndsärenden tar sikte på fler aspekter än vad som var fallet enligt tidigare miljölagstiftning. T.ex. ska en prövning av miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken bland annat innefatta ställningstagande till energi- och transportfrågor. Även vissa aspekter rörande de produkter som avses tillverkas kan prövas. Var gränserna går och hur långt krav kan ställas, är dock i viss utsträckning oklart, eftersom det ännu knappast finns någon relevant rättspraxis<sup>17</sup>.

Rätten för allmänheten att delta i och påverka utformningen av den planerade verksamheten och miljökonsekvensbeskrivningen är av avgörande vikt. Frågan behandlas också i MKB-direktivet och Esbokonventionen samt i Århuskonventionens bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsprocessen.

En principiell nyhet med miljöbalken är införandet av miljödomstolar som prövningsmyndigheter med i huvudsak samma kompetens som den tidigare koncessionsnämnden för miljöskydd. Detta kan medföra en förändring i prövningsförfarandet. Skälet är att domstolars rättsskipning skiljer sig från myndigheters förvaltning. Domstolarna intar en neutral position mellan parterna medan myndigheter kan ha en mer uttalad funktion att bevaka vissa särskilda

---

<sup>16</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 198

<sup>17</sup> SOU 2000:52 sid. 693. Framtidens miljö – allas vårt ansvar

samhällsintressen. Det finns anledning att anta att det allmänna miljövårdsintressets talan måste föras mer aktivt inför miljödomstolarna än inför koncessionsnämnden.<sup>18</sup>.

Flera av de verksamheter för vilka det enligt MKB-direktivet ska krävas en MKB kommer också i fortsättningen att i Sverige tillståndsprövas enligt andra lagar än miljöbalken. Det finns därför kopplingar mellan dessa lagar och MKB-bestämmelserna i 6 kapitlet miljöbalken. Detta gäller bland annat väglagen, järnväglagen, luftfartslagen, farledslagen, rörledningslagen och ellagen. Miljöbalken bör enligt lagstiftaren tillämpas parallellt med annan lag som reglerar sådan verksamhet som omfattas av balkens tillämpningsområde men avser andra frågor. För att få en totalbild av MKB-tillämpningen i Sverige måste man därför gå till ett stort antal lagar, förordningar och föreskrifter. Det bör dock noteras att det inte finns någon koppling mellan Miljöbalkens MKB-regler och Plan- och bygglagen.

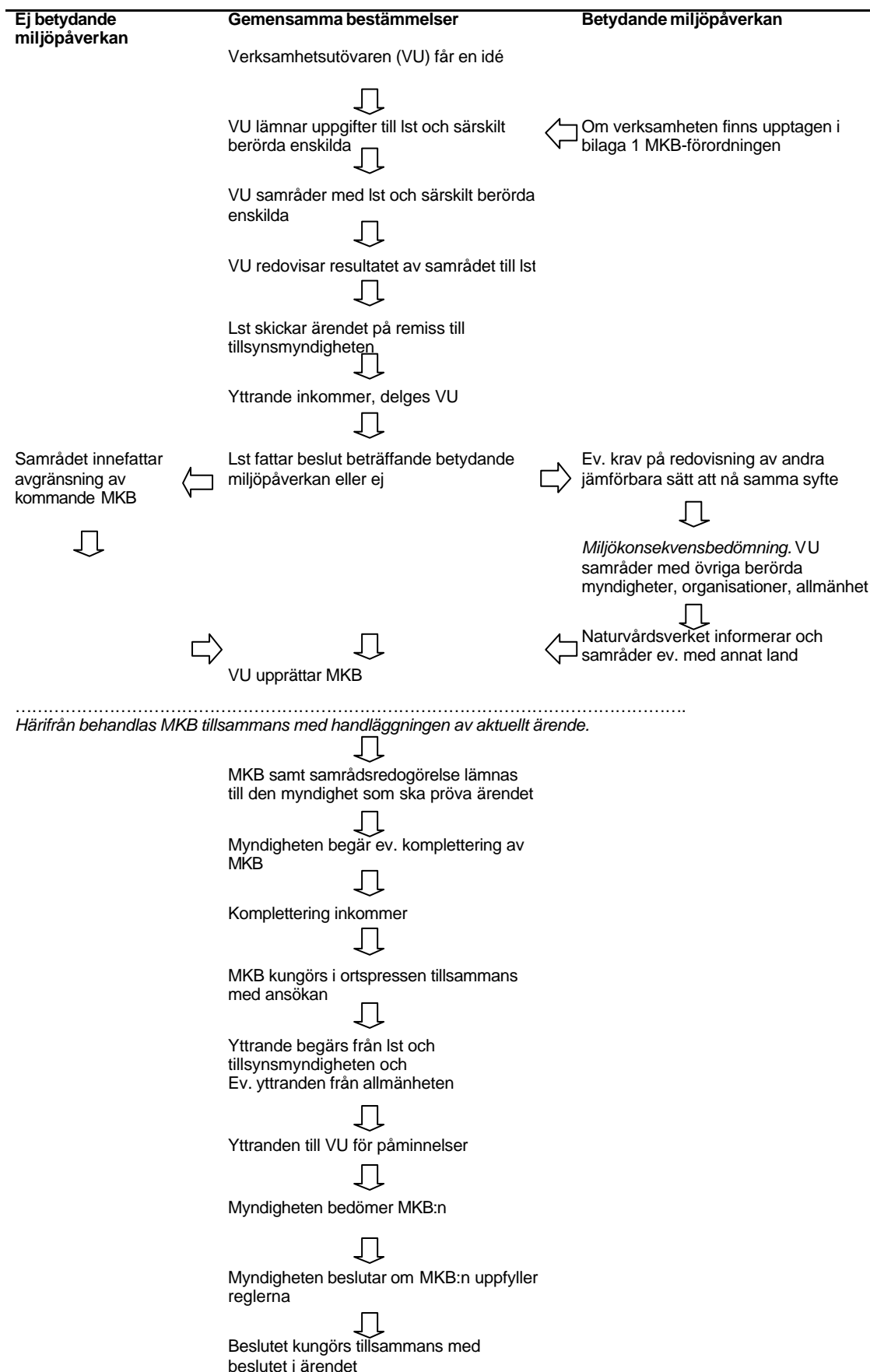
I miljöbalken 6 kap. 6§ finns regler som gäller information och samråd om gränsöverskridande miljöpåverkan i enlighet med konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar, Esbokonventionen, inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE).

---

<sup>18</sup> Naturvårdsverket rapport 5129 sid. 66. Ny dynamik i det regionala miljöarbetet



Handlingsschema för MKB enligt miljöbalken efter Miljöbalksutb. kompendium, Grundkurs sep. 1998)



# Utvärdera förändringar

---

En utvärdering av MKB kan ske från olika perspektiv<sup>19</sup>. Det kan till exempel vara utifrån god internationell MKB-praxis, utifrån syftet med den svenska MKB-lagstiftningen eller granskning av faktisk MKB-tillämpning genom praktiska fallstudier. Vi har valt att översiktligt studera miljöbalkens regler och deras tillämpning i relation till syftet enligt lagen och dess förarbeten. Vi har lagt en huvudvikt vid att se om systemet fungerar som det är tänkt med de förändringar som infördes med balken.

Med utgångspunkt från avsikterna med MKB enligt miljöbalken, de problemområden som pekats ut i tidigare utvärderingar, nyheterna i balken och diskussioner vid seminarier mm. har vi fokuserat studien till nio viktiga områden. Områdena rör dels formalia, dels genomförande och resultat.

1. Prövning av om utökad samråd och miljökonsekvensbedömning behövs ("screening")
2. Krav på vad MKB ska innehålla
3. Utökad och formaliserad samrådsprocess för projekt med betydande miljöpåverkan
4. Särskilt beslut om godkännande av MKB och möjlighet att överklaga
5. Avgränsning och fokusering ("scoping")
6. Större vikt vid alternativ, även alternativa lösningar med samma syfte
7. En bättre helhetsbild
8. Allmänhetens deltagande
9. Kostnader

Vi har valt att genomföra studien genom intervjuer och litteraturstudier. Intervjuerna har begränsats till handläggare på tre länsstyrelser och miljöprövningsdelegationer, två miljödomstolar, en konsult och två verksamhetsutövare. Myndigheter, domstolar och konsultföretag har intervjuats i grupp. Ett företag intervjuades per telefon och vid ett företag som besöktes intervjuades den som hade gjort miljökonsekvensbeskrivningen.

Anledningen till att vi valt intervjuer är att vi på kort tid har kunnat skaffa oss översiktlig information om hur MKB fungerar. Intervjuer ger större frihet att få information även om sådant som vi från vår horisont inte har sett som viktigt att ta upp, men som myndigheter och verksamhetsutövare uppmärksammat.

En av studiens uppgifter har varit att identifiera och beskriva vilka områden som är av störst värde att följa upp och utvärdera i framtiden. I studien har vi också prövat frågor och frågemetod med mer specifika delfrågor som ledning för intervjuerna inom de ovan nämnda nio områdena. Vår värdering av vad som leder till bra MKB har utgått från kriterier som finns implicit i lagtexten och lagstiftarens motiv samt i våra hypoteser och val av frågor.

---

<sup>19</sup> Hilding-Rydevik, Tuija, Behov av FoU inom Miljökonsekvensbeskrivning. Naturvårdsverket Rapport 4573, 1996 sid. 16

Vi har också frågat de intervjuade vilka registerdata som finns för att kunna följa upp olika ärendetyper, tid mm. Bland annat ville vi veta vilka uppgifter som finns om handläggningstider och hur man kan tolka dem. Annat av intresse kan t.ex. vara antal överklaganden eller hur många MKB som underkänts.

## Resultat och slutsatser av de nio frågorna

---

I det följande redovisar vi resultatet av vår studie utifrån de nio identifierade områdena. Vi har själva med utgångspunkt från lag och förarbeten formulerat hypoteser för hur vi tolkat att regelverket var tänkt att fungera samt möjliga hinder vi sett för att nå syftet. Vi har prövat hypoteserna mot de erfarenheter av hittillsvarande MKB-arbete som vi fått fram genom intervjuerna.

Vi har utgått från att miljökonsekvensbeskrivningar är av tillräckligt hög kvalitet om de fungerar som ett adekvat beslutsunderlag och ger information till allmänheten<sup>20</sup>. Effektiviteten bör ses i förhållande till miljönyttan – i teorin minskad miljöpåverkan, i praktiken genom indirekta mått t.ex. hur miljökonsekvensbeskrivningen beaktats i ansökan och beslut, förekomst av överklaganden och dylikt.

### **1. Prövning av om utökad samråd och miljökonsekvensbedömning behövs ("screening")**

#### **Hypoteser:**

1. Kriterierna innebär att man utgår från befarade miljöeffekter för att sätta en gräns mellan små och stora ärenden, vilket ger möjlighet att prioritera utredningar och samråd om ärenden som är viktiga ur miljösynpunkt.
2. Enhetlig användning av kriterierna i olika delar av landet och för olika verksamheter innebär konkurrensneutralitet.

---

<sup>20</sup> European Commission., 1994. Checklist for the review of environmental information submitted under EIS procedures

### **Hinder:**

1. Kriterierna är för allmänt utformade för att ge enhetlighet.
2. Om gränsen för betydande miljöpåverkan läggs för lågt eller för högt blir MKB-förfarandet och beslutsprocessen ineffektiva.
3. Länsstyrelsernas kompetens?

### **Regler enligt miljöbalken:**

I 6 kap. 4§ står att länsstyrelsen ska besluta om den planerade verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Beslutet får inte överklagas. Regeringen har föreskrivit om vilka slags verksamheter och åtgärder som alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (bilaga 1 i MKB-förordningen). I övriga fall ska länsstyrelsen besluta utifrån bl.a. verksamhetens art, storlek, lokalisering och antagna miljöpåverkan. I förordningen om MKB bilaga 2 anges vilka kriterier som ska användas i denna bedömning.

### **Motiv enligt den svenska lagstiftaren:**

Att det ska fattas ett särskilt beslut om betydande miljöpåverkan följer av MKB-direktivets krav att det för projekt med betydande miljöpåverkan ska göras en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Även kriterierna för bedömning följer av EG-reglerna.

### **Jämförelse med EU:**

I MKB-direktivet står att ”Principerna för bedömning av miljöpåverkan bör harmoniseras, särskilt med avseende på vilka projekt som bör bli föremål för bedömning, exploatörens huvudsakliga skyldigheter och innehållet i bedömningen.”

Enligt MKB-direktivet krävs MKB för stora projekt med betydande miljöpåverkan. Verksamheter som alltid ska bli föremål för konsekvensbeskrivning förtecknas i direktivets bilaga 1.

De verksamheter som tas upp i MKB-direktivets bilaga 2 ska bli föremål för en bedömning från fall till fall eller genom att medlemsstaten fastställer gränsvärden för att bedöma om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Om så är fallet ska de vara tillståndspliktiga och deras påverkan ska bedömas innan tillstånd ges. Sverige har valt att göra bedömningar mot kriterielistan. Kriterierna i den svenska MKB-förordningen är desamma som i MKB-direktivet.

Vissa av de i bilaga 2 uppräknade verksamheterna omfattas inte uttryckligen av bestämmelserna i Miljöbalken och annan tillämplig lagstiftning hänvisar inte heller till Miljöbalkens MKB-bestämmelser (t.ex. temparker, linbanor och fritidsbyar).

Enligt Miljöbalken krävs MKB även för tillståndspliktig verksamhet som inte har betydande miljöpåverkan. De svenska kraven är därför mer omfattande än MKB-direktivets.

### **Tidigare erfarenheter:**

I *Boken om MKB*<sup>21</sup> konstateras att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar även för små projekt gav ett stort antal miljökonsekvensbeskrivningar per år. Det var stora olikheter mellan de projekt som ska ha en miljökonsekvensbeskrivning, både till storlek och karaktär, och i rapporten dras slutsatsen att det varken är lämpligt eller möjligt att med regler styra arbetet i en procedur som är likadan för alla projekt. Länsstyrelsernas erfarenheter var att allt större del av tiden ägnades åt den formella hanteringen av ärenden och att de minskande resurserna för verksamheten gick ut över tidigt förebyggande arbete.

En slutsats var att det behövs stöd för att bedöma behovet av miljökonsekvensbeskrivningar.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Kriterierna i bilaga 2 anses av vissa länsstyrelser svåra att tillämpa och man vet ännu inte var man ska lägga ribban. Andra länsstyrelser använder kriterierna som allmän vägledning och beslutar ”mellan tummen och pekfingeret”.

Länsstyrelserna har via kurser fått rådet att tillämpa kriterierna restriktivt så att man inte får för många ärenden med betydande miljöpåverkan. Praxis håller på att utvecklas. Vissa länsstyrelser efterlyser kvantifieringar och vägledande exempel för användning av kriterierna. En handläggare föreslår att allmänhetens engagemang borde kunna vara ett tillräckligt kriterium.

Bland de intervjuade miljödomstolarna finns olika uppfattningar om hur länsstyrelserna fattar beslut om betydande miljöpåverkan. Det finns indikationer att olika länsstyrelser gör olika bedömningar, även om underlaget för jämförelser ännu är litet.

Länsstyrelserna efterlyser gemensamma internationella regler för när det krävs MKB. I EU ställs bara krav på miljökonsekvensbeskrivningar för stora projekt, i Sverige för alla som är tillståndspliktiga. Lagkraven om samråd är anpassade till stora miljöskyddsärenden och infrastrukturprojekt.

MKB-förfarandet uppfattas av myndigheterna som trögt och onödigt detaljstyrkt för små ärenden. Detta gäller bl.a. för många vattenärenden och mindre vägärenden, som skulle kunna avgöras utan samråd och i vissa fall även utan miljökonsekvensbeskrivning. Det finns för många verksamheter i bilaga 1, vilket innebär att det är svårt att prioritera stora ärenden som är viktiga ur miljösynpunkt.

Både länsstyrelser och miljödomstolar anser att MKB-arbetet för omprövning av ärenden på A-listan är onödigt resurskrävande.

De verksamhetsutövare som vi intervjuat har A-anläggningar och hade därför ingen erfarenhet av hur länsstyrelsens bedömning går till. Konsulten konstaterade att länsstyrelsen behövde lång tid för att fatta beslut om betydande miljöpåverkan enligt

---

<sup>21</sup> Boverket, 1997. Boken om MKB

kriterierna i ärenden som var tveksamma. Det saknas praxis. Konsulten ansåg också att länsstyrelsen tar det säkra före det osäkra och bedömde mycket vara av betydande miljöpåverkan. Beslutet om betydande miljöpåverkan har enligt konsulten inte så stor betydelse. Samråd med berörda hålls ändå. Det är också konstigt att de enskildas åsikter från det tidiga samrådet ska ligga till grund för beslut om betydande miljöpåverkan.

### **Våra slutsatser:**

Det finns idag inte tillräcklig erfarenhet för att kunna avgöra om bilaga 2 i förordningen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelserna verkar än så länge vara osäkra i sin bedömning av om ärenden är av betydande miljöpåverkan eller inte. De behöver råd och stöd så att ”ribban” läggs på nivåer som är ändamålsenliga och effektiva. Detta ger också förutsättningar för att det blir jämförbara bedömningar i olika delar av landet och i olika typer av ärenden.

Det saknas statistik om antal MKB, deras omfång, tid och kostnader. Detta gör att det är svårt att dra slutsatser om vilka krav på MKB som ställs i olika typer av projekt och att det är omöjligt att göra internationella jämförelser, t.ex. för att utvärdera implementeringen av MKB-direktivet, särskilt antalet små MKB-ärenden jämfört med i grannländerna.

## **2. Krav på vad MKB ska innehålla**

### **Hypotes:**

1. Reglerna anger minimikrav för projekt med betydande miljöpåverkan, vilket medför att det väsentliga finns med.
2. Reglerna ger enhetlig tillämpning.

### **Hinder:**

Det blir bara formalia; allt finns med men ej relevant kunskap.

### **Regel enligt miljöbalken:**

För verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning innehålla de uppgifter som *krävs* för att uppfylla syftet. De punkter som anges i miljöbalken 6 kap. 7§ är då en miniminivå.

För verksamheter som inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehållet anpassas till vad som *behövs* för att uppfylla syftet med miljökonsekvensbeskrivningen. Punkterna i miljöbalken 6 kap. 7§ är då exempel på uppgifter som kan behövas.<sup>22,23</sup>

---

<sup>22</sup> Miljöbalken 6 kap. 7§

### **Motiv enligt den svenska lagstiftaren:**

Regeringen konstaterar att det enligt miljöbalksutredningen visat sig att det rått oklarhet om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Regeringen anser därför att balken bör ange de minimikrav som ska ställas på innehållet. Skälen för regeringens förslag är bland annat att det bör ”öka förutsättningarna för att det väsentligaste alltid finns med och att det blir en mera enhetlig tillämpning.”<sup>24</sup>

### **Jämförelse med EU:**

I direktiv 85/337/EEG artikel 5 punkt 3 anges minimikrav som överensstämmer med balken.

### **Tidigare erfarenheter:**

Erfarenheterna av MKB i Sverige före Miljöbalken<sup>25</sup> är att det fanns brister i beskrivningar av effekter – särskilt vad gäller hälsa och hushållning med naturresurser - och alternativ. För detta behövdes metodstöd. Samma erfarenheter finns från MKB-arbete i många länder<sup>26</sup> och anses bero på brister i användbara metoder. Alternativbedömningen är bristfällig.

Som information till allmänheten var MKB otillräcklig. En generell höjning av kvaliteten kunde iakttas (undersökning i Sverige 1989-94, i Norge 1990-96). För mindre projekt övervägdes möjligheten att ha ”standard-MKB”.

De första åren - med MKB-regler enligt Naturresurslagen - fanns både omotiverade krav från länsstyrelsen på ytterligare utredningar som inte alltid var nödvändiga, och exempel på miljökonsekvensbeskrivningar som varit uppenbart undermåliga men ändå passerat utan anmärkning.

Det var svårt att få objektiva MKB. MKB betraktades som en partsinlägga och användes för att legitimera projekt, inte för att minimera miljöpåverkan<sup>27</sup>.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Länsstyrelser och miljödomstolar anser att reglerna följs pro forma men att det är stora skillnader i vad som finns med och hur det redovisas. Ofta redovisas effekter och konsekvenser mycket ytligt. I många fall har verksamhetsutövaren dålig kunskap eller gör en ”mini-MKB” som måste kompletteras. Bedömningsunderlagen för att bedöma

---

<sup>23</sup> Miljöbalksutbildningens kompendium i miljöbalken och dess förordningar. September 1998

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45 sid. 290

<sup>25</sup> RRV 1996:29, Miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken; Boverket, Boken om MKB, 1997; Kvarnbäck, Martin, Hur beskrivs konsekvenserna för miljön, Naturvårdsverket rapport 4469, 1995

<sup>26</sup> Husby, Stig Roar, et al (1997), Seks år med konsekvensutredningar

<sup>27</sup> SOU 1998:137, Slutrapport av tunnelkommissionen

miljöpåverkan och konsekvenser är ofta ofullständiga. Värderingar redovisas enligt myndigheterna utan att det i MKB finns underlag för att kunna bedöma konsekvenserna; exempelvis förekommer det ofta att man påstår i MKB att omgivningspåverkan är obetydlig utan att information och data finns med som stödjer detta. Det har också varit bristande underlag för kulturfrågor och riskanalyser.

Enligt en miljödomstol tar ärenden enligt Miljöbalken längre tid än tidigare vid Koncessionsnämnden. Orsaken är att det begärs mer kompletteringar från myndigheterna. En annan miljödomstol uppskattade att tiden från ansökan till beslut var ungefär densamma som tidigare. Ofta finns brister i miljökonsekvensbeskrivningen trots flera kompletteringar. Det saknas t.ex. kvantifieringar – man går direkt till värderingar. Kultur, landskapsbild och hälsa är exempel på områden som utreds otillräckligt.

De nya områdena enligt balken, energianvändning, transporter, återanvändning mm., är dåligt redovisade. Både verksamhetsutövare och myndigheter famlar. Länsstyrelserna frågar hur mycket man kan begära att verksamhetsutövaren utreder. Vad är rimligt med utgångspunkt att informationen ska vara användbar för beslutet av tillstånd? Och vad är länsstyrelsens ansvar när det gäller att tillhandahålla uppgifter?

En miljödomstol ansåg att fokus i MKB-arbetet har varit den processuella delen medan den materiella sidan, sakfrågan, har behandlats ytligt. Domstolen menade vidare att MKB-innehållet diskuteras för sent och att det är fel på systemet som leder till detta.

Konsulten och verksamhetsutövarna tyckte sig ha fått med allt väsentligt i miljökonsekvensbeskrivningen. Kontakterna med länsstyrelse och kommun hade varit ett gott stöd. Omfattningen av MKB ansågs rimlig. Ett företag överlämnade hela arbetet med MKB till en konsult eftersom man inte ansåg sig ha resurser att själv genomföra det.

#### **Våra slutsatser:**

MKB-dokumentet verkar ofta vara ytligt. Alla områden tycks finnas beskrivna men det saknas ofta kvantifieringar och underlag för värderingar. Hälsa, kulturfrågor och de nya områdena enligt balken är särskilt dåligt redovisade. Det krävs troligen såväl skriftlig, allmän information som en utökad dialog mellan verksamhetsutövaren och länsstyrelsen om innehållet i MKB för att få tillräckligt bra MKB. Det finns behov av styrning, t.ex. handbok. Med en bra handbok skulle kraven på innehållet i MKB kunna ställas högre.

Ett övergripande utvecklingsarbete behövs för att få fram gemensamma råd om innehållet i miljökonsekvensbeskrivningar som baseras på Miljöbalken men hanteras enligt olika lagar.

Olika myndigheter definierar och använder begrepp som är centrala i miljökonsekvensbeskrivningar på olika sätt, t.ex. samlad bedömning.



### **3. Utökad och formaliserad samrådsprocess för projekt med betydande miljöpåverkan**

#### **Hypoteser:**

1. Tidigt samråd ger effektivare beslutsprocess.
2. Dialog ger legitimitet, bättre beslut och mindre överklaganden.

#### **Hinder:**

Detaljstyrningen medför merarbete och det går tid för remisser och samråd.

#### **Regel enligt miljöbalken:**

I miljöbalken 6 kap. finns regler om MKB-förfarandet med bland annat tidigt samråd och beslut om betydande miljöpåverkan, och utökat samråd med miljökonsekvensbedömning.

#### **Motiv enligt den svenska lagstiftaren:**

Regeringen anför att syftet med att upprätta miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter eller åtgärder är att frågor om påverkan på miljön skall komma in på ett tidigt stadium och ingå i beslutsunderlaget under hela processen fram till ett tillståndsbeslut. Genom att arbetet med MKB påbörjas tidigt undviks onödiga begränsningar eller felaktiga lösningar genom för tidiga delbeslut.

Alla samråd ska ske så tidigt att grundläggande förändringar är möjliga, t.ex. att föreslagen lokalisering kan ändras. En relevant avgränsning i sak förutsätter att myndigheter och allmänhet kommer till tals i ett tidigt skede av projektet. Erfarenheter visar att informella kontakter ger fördelar både vad avser effektiv användning av tid, användning av utredningsresurser och på projektets slutliga utformning.

Allmänhetens möjligheter att påverka ska förstärkas. Det utökade samrådet med bredare deltagande av myndigheter, organisationer och enskilda är en viktig del i processen att upprätta en ansökan och en MKB. Därvid får myndigheter och allmänhet möjlighet att framföra synpunkter och påverka projektet och MKB. Inflytandet förstärks under planeringsstadiet och underlaget för den som ska upprätta MKB breddas.<sup>28</sup>

#### **Jämförelse med EU:**

Enligt EG:s ändringsdirektiv 85/11 (artikel 6.1) ska medlemsstaterna vidta åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av projekt, ges möjlighet att yttra sig. Medlemsstaterna ska fastställa hur detta samråd ska gå till.

---

<sup>28</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 286 - 287

Medlemsstaterna ska också sörja för att varje tillståndsansökan liksom insamlad information i MKB görs tillgänglig för allmänheten inom rimlig tid för att den berörda allmänheten ska få möjlighet att framföra sina synpunkter innan tillstånd beviljas.

### **Tidigare erfarenheter:**

Åtta länsstyrelser redovisade 1996 till regeringen sina erfarenheter av arbetet med MKB. De lyfte särskilt fram det positiva med möjligheterna till tidigt samråd<sup>29</sup>.

Erfarenheterna visade dock att myndigheterna och allmänheten kommer in för sent eller inte alls i arbetet för att kunna delta och påverka arbetet med att bedöma miljökonsekvenserna. Många miljökonsekvensbeskrivningar gjordes i efterhand som en beskrivning av det valda förslaget konsekvenser. Bedömningsproceduren behövde stramas upp.

I en norsk studie visades att expertinstanser och lokala miljöorganisationer var mest engagerade i MKB<sup>30</sup>. I en annan studie visades att konflikter kunde uppstå när verksamhetsutövaren inte tog tillräcklig hänsyn till kritik som framfördes i det tidiga samrådet<sup>31</sup>.

I EU:s utvärdering av MKB i åtta medlemsländer drogs slutsatsen att samråd med allmänhet och myndigheter gav bättre MKB-rapporter<sup>32</sup>.

I en stor internationell utvärdering av MKB-effektivitet 1995-96 drog man slutsatsen att det var en kritisk utmaning att säkerställa ett integrerat MKB-arbete, särskilt i ljuset av det allmännas begränsade resurser och bristen på konsensus om hållbarhetskriterier<sup>33</sup>.

Även RRV:s utvärdering av MKB för fram att allmänheten i samband med vattenmål engageras för sent för att kunna påverka alternativframtagning och avgränsning<sup>34</sup>.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Länsstyrelserna tyckte att ärendehandläggningen varit onödigt lång i jämförelse med vad man uppnått. Eftersom allmänheten varit mycket litet engagerad i ärendena hade man nått samma resultat utan samrådsförfarandet. Inga synpunkter har kommit fram under samrådsförfarandet, dvs. man hade fått samma resultat, men på kortare tid, utan samråden.

---

<sup>29</sup> Boverket, Boken om MKB, 1997

<sup>30</sup> Norsk institutt for by- og regionforskning, Årbok for konsekvensutredninger 1999, Del II

<sup>31</sup> ibid. Sid.47

<sup>32</sup> Wood et al, Evaluation of the performance of the EIA process. Final report. Volume 1: Main report, October 1996

<sup>33</sup> European Commission, DG ENV.B.2, EIA – A study on costs and benefits (ISBN 92-828-3572-3)

<sup>34</sup> RRV 1996:29. Miljökonsekvensbeskrivningar. MKB i praktiken. Refererad i Prop. 1997/98:145 del 1 sid. 295

Enligt länsstyrelserna sker samråden i industriärenden ofta för sent för att kunna påverka projektets utveckling och möjliggöra diskussion om realistiska alternativ. Det blir också lätt konflikter där andra krav, som konkurrenspåverkan och snabba beslut om investeringar, inte tillåter eller möjliggör en långdragen MKB-process med samråd. I vägärenden kan samråden däremot ha större betydelse.

Ofta ligger MKB och ansökan olika i tiden. Det innebär t.ex. att det i ansökan finns åtaganden som inte stämmer med MKB, vilket tyder på att det saknas dialog mellan teknikerna och miljösidan inom företaget.

En länsstyrelse berättade att det har varit många samråd om vattenverksamhet. Det har varit bra att på ett tidigt stadium få fram vad som ska vara med i miljökonsekvensbeskrivningen. Samråden har också inneburit att motstående intressen tydliggjorts och detta har påverkat MKB och ansökan.

Att arbeta med allmänheten leder enligt konsulten till mer arbete jämfört med tidigare. En fördel är att det kommer fram en hel del viktiga synpunkter. Det har lett till mer information, men har inte underlättat processen. I förhållande till nyttan upplevs det krångligt.

Verksamhetsutövarna och konsulten var alla positiva till samråden och ansåg dem vara viktiga. Mest stöd fick man av samråd med länsstyrelsen. Konsulten hade erfarenhet av konflikter med allmänheten som inte löstes genom samråd. Man var med denna utgångspunkt tveksam till om det tidiga samrådet med berörd allmänhet var bra. Den ene verksamhetsutövaren däremot hade god erfarenhet av att allmänheten deltog aktivt, vilket bidrog till åtgärder.

Både konsult och verksamhetsutövare sade att MKB har vuxit fram under tiden. Länsstyrelsen har varit med i dialog med den som gjorde MKB från det tidiga samrådet och samråden har använts för att ta upp vad som ska vara med i utredningen, inte att avgränsa. Konsulten har utarbetat en mall för hur man arbetar med MKB i ett stegvis förfarande från översiktlig till mer detaljerad utredning. Konsulten sa dock att nya frågor ändå kommit upp på ett sent stadium, t.ex. buller som uppmärksammades när folk klagade. Både konsulten och länsstyrelsen hade missat att det kunde vara ett problem.

### **Våra slutsatser:**

Mycket tid går åt för samråden och de leder inte alltid till bättre beslut eller effektivare MKB-arbete. Samråden är ingen garanti för att alla konflikter löses.

Vi ser behov av att utvärdera hur samrådsprocessen fungerar praktiskt. Viktigt är tidsaspekten i förhållande till projektplaneringen, remisstider samt vilka som deltar – vad diskuteras när, med vem och under vilka former. Hur hanteras resultaten av samråden eller hur integreras samrådsresultaten i den vidare processen?

Det gäller också att få igång en tidig och förutsättningslös dialog om alternativ i samråden. Vid utvärderingen av samrådsprocessen bör diskussionen om alternativ därför vara en huvudfråga.

## 4. Särskilt beslut om godkännande av MKB och möjlighet att överklaga

### Hypotes:

1. Myndighetens granskning av MKB-kvalitet garanterar att det som behövs för prövningen har blivit tillfredsställande utrett.
2. Kontroll att reglerna följs gör att verksamhetsutövare anstränger sig.

### Hinder:

1. Dåliga MKB godkänns om myndigheten anser sig veta tillräckligt ändå. Då får allmänheten inte tillräcklig information
2. Mer formalitet än verklig prövning.

### Regel enligt miljöbalken:

Tillståndsmyndigheten ska i ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven och kan utgöra underlag för prövningen. Denna bedömning görs fristående från prövningen av ansökan.<sup>35</sup> Beslutet om MKB:n kan inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet eller ärendet överklagas. Vid prövningen ska myndigheten beakta innehållet i MKB och resultatet av samråd och yttranden.

### Motiv enligt den svenska lagstiftaren:

RRV har i sin rapport kritiserat tillståndsmyndigheternas granskning (MKB-kvalitet) och beaktande (användning) av ingivna miljökonsekvensbeskrivningar. RRV:s rapport antyder att MKB inte fyllt den roll som beslutsunderlag som var avsedd<sup>36</sup>. För att uppnå en bättre tillämpning införs regler i balken att myndigheten ska ta särskild ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven och att detta ska ske i samband med att ansökan prövas eftersom det är med anledning av ansökan som kraven ställs. Ställningstagandet ska motiveras.<sup>37</sup>

Vidare har det gjorts ett tillägg i balken, att såväl innehållet i MKB som samråd och yttranden ska beaktas vid prövningen av ansökan. Överprövning av MKB görs i samband med att det mål eller ärende som MKB:n gäller överprövas.

”Beslutsmyndigheten har enligt förvaltningsförfarandets allmänna principer ett ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utredda. Om en konsekvensbeskrivning är bristfällig och sökanden inte kompletterat beskrivningen, kan konsekvensen bli att ansökan anses vara så bristfällig att den avvisas. /.../ Det är alltid den sökande eller

---

<sup>35</sup> Miljöbalken 6 kap. 9§

<sup>36</sup> RRV 1996:29. Miljökonsekvensbeskrivningar. MKB i praktiken. Refererad i Prop. 1997/98:145 del 1 sid. 295

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 295 – 296

motsvarande som skall ansvara för innehållet i och bekosta att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas och eventuellt kompletteras så att den uppfyller kraven.<sup>38</sup>

### **Jämförelse med EU:**

Enligt EG:s ändringsdirektiv 97/11 ska projekt som kräver bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) omfattas av krav på tillstånd. Bedömningen ska utföras innan ett sådant tillstånd lämnas. Resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats i MKB ska beaktas vid tillståndsgivningen.

### **Tidigare erfarenheter:**

Före Miljöbalken krävdes särskilt beslut för att godkänna MKB i Väglagen. I RRV:s utvärdering av miljökonsekvensbeskrivningar inom vägbyggande och vattenkraftutbyggnad framhölls dock att det fanns brister i granskningen<sup>23</sup>. Åtta länsstyrelser pekade samtidigt i en annan studie ut Väglagen som en förebild vad gäller kvaliteten på MKB-arbetet<sup>39</sup>.

Tunnelkommissionen tog upp frågan om en opartisk granskning av MKB kan motverka den sökandens dominerande ställning och ge mer objektiva MKB. Kommissionen ansåg att miljöns företrädare var för svaga. Det är sökanden som genomför utredningar och tar fram MKB. Beslutsmyndigheten spelar en viktig roll i detta enligt Balken. Kommissionen tog också upp om det behövs en fristående granskningsmyndighet, t.ex. enligt nederländsk modell.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

MKB godkänns nästan alltid. Prövningsmyndigheten begär komplettering tills MKB:s kvalitet är acceptabel. Företagen upplever att de redovisar material som är tillräckliga för att bedöma konsekvenser. Vid alla intervjuer med myndigheter har vi dock fått höra att det är mer regel än undantag att man måste begära in kompletteringar från verksamhetsutövare för att kunna godkänna MKB. Både länsstyrelser och miljödomstolar säger sig försöka begränsa antalet kompletteringar för att inte myndigheten ska ta över ansvaret för MKB. Man skulle kunna se behovet av kompletteringar som en del av dialog och samspel mellan myndigheter och verksamhetsutövare. Länsstyrelserna uppfattar det dock som ett problem att de utför det arbete som verksamhetsutövaren själv borde göra. Länsstyrelserna anser att de får tillhandahålla underlag i större utsträckning än vad som rimligen kan ingå i myndighetens roll. Problemet är alltså att dra en gräns mellan att vara rådgivande och att genomföra utredningen.

Om det som saknas inte behövs för beslutet underkänns inte MKB. Länsstyrelsen godkänner även dåliga MKB som är på gränsen till att ej följa lagen, om länsstyrelsen

---

<sup>38</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 294

<sup>39</sup> Boverket, Boken om MKB, 1997

ändå har tillräcklig kunskap för beslut. Det kan enligt myndigheterna leda till att allmänheten inte får den information den har rätt till.

För miljödomstolarna gäller att de kommer in för sent i MKB-förfarandet för att det ska gå att föra en bra diskussion om innehållet i MKB. Arbetet med att ta fram MKB-dokumentet har då pågått under lång tid. Det ska därför mycket vägande skäl till för att miljödomstolen ska underkänna en MKB.

Betydelsen av ett särskilt beslut för att godkänna MKB upplevs olika mellan handläggare för industriprojekt och vägärenden på länsstyrelser. De som handlägger vägärenden anser att det har stor betydelse att godkänna MKB särskilt. Länsstyrelsen är därmed garant för kvaliteten på MKB. I vägärenden godkänns MKB i flera steg, formaliserat enligt Väglagen.

De som handlägger industriärenden ser inte nyttan av att särskilt godkänna MKB. De fattar beslut om ansökan. MKB är bara en del av denna. Det leder till att det är svårt att dra en gräns mellan MKB och ansökan.

Varken verksamhetsutövarna eller konsulten sade att vetskapen om att MKB kvalitetsgranskas hade medfört att de ansträngde sig extra. Ett företag visste inte ens att ett särskilt beslut om godkännande av MKB skulle fattas. Det andra företaget undrade varför man inte fick besked om att MKB godkänts innan huvudförhandlingen hölls. Borde man rimligen i och med att man ska godkänna MKB särskilt.

#### **Våra slutsatser:**

Att MKB godkänns särskilt är ingen garanti för att MKB är bra. Vi kan inte säga om det har en styrande effekt, men kvalitetsgranskningen som sådan är en nyckelfråga. För att höja kvaliteten på MKB-dokumentet tycks det dock vara lika viktigt att verksamhetsutövaren får råd om sakinnehållet i MKB på ett tidigt stadium i samrådsprocessen och att prövningsmyndigheten höjer sin kompetens, som att MKB-dokumentet godkänns på slutet.

Vi föreslår en utvärdering och kartläggning av brister i bedömningsförfarandet, i synnerhet granskningsprocessen vid länsstyrelser och miljödomstolar.

Man borde se på eventuella olikheter mellan olika myndigheter i kvalitetsgranskningen och utvärdera hur konsekvenser av påverkan bedöms, dvs. vilka krav som myndigheterna har ställt på vetenskaplighet och situationsanpassning. Vilka kriterier har beslutsmyndigheten använt vid kvalitetsgranskningen? Vilka har de konsulterat? Hur sprids granskningsresultat och motiveringar? Är det möjligt att identifiera hur resultaten av MKB har beaktats i det slutliga beslutet?

MKB och ansökan är två olika dokument med olika syften. Det är därför viktigt att skilja på besluten om ansökan och MKB.

## 5. Avgränsning och fokusering ("scoping")

### Hypotes:

1. Tidig avgränsning och fokusering bidrar till ett effektivt MKB-förfarande och beslutsprocess. Tid och resurser för att hantera oviktiga problem och ej relevanta lösningar minimeras.
2. Tidig avgränsning och fokusering bidrar till att nödvändig information för beslutsprocessen finns tillgänglig då den behövs.

### Hinder:

1. Brist på kunskap i ett tidigt skede kan medföra att avgränsningen utesluter viktiga alternativ och åtgärder.
2. Ingen tydlig avgränsning görs.
3. Praxis och regler för tidig avgränsning och utpekande av viktiga miljöområden saknas.

### Regler enligt miljöbalken:

Enligt 6 kap. 7§ ska en MKB innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med en MKB enligt 3§.

Det tidiga samrådet ska omfatta den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan (6 kap. 4§). Det finns dock inga krav i balken på att i detta skede ta upp vad som ska finnas i MKB.

Enligt miljöbalken ska samråd ske om innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen vid det utökade samråd som ska genomföras inom ramen för förfarandet med miljökonsekvensbedömning för verksamheter eller åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (6 kap. 5§).

### Motiv enligt den svenska lagstiftaren:

Regeringen skriver angående förslaget till tidigt samråd att "den som planerar att genomföra ett projekt bör inleda arbetet med någon typ av förstudie för att skapa överblick över projektets förutsättningar, vilka alternativa lösningar som är tänkbara och identifikation av de avgörande frågorna..." "En relevant avgränsning i sak förutsätter vidare att företrädare för berörda intressen kommer till tals i ett tidigt skede av projektet. Erfarenheter av informella initiativ pekar på fördelar både vad avser effektiv användning av tid, användning av utredningsresurser och projektets slutliga utformning."<sup>40</sup>

Den som planerar en verksamhet ska efter det tidiga samrådet få besked om ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5§ behöver hållas och vilka krav som miljökonsekvensbeskrivningen måste uppfylla.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 sid. 282

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 58

### **Jämförelse med EU:**

I EG:s ändringsdirektiv 97/11 står ”Det är lämpligt att inrätta ett förfarande som gör det möjligt för exploatören att inhämta yttrande från de behöriga myndigheterna om innehållet i och omfattningen av de uppgifter som skall tas fram och tillhandahållas för bedömningen.”

I direktivet finns en punkt 2 i artikel 5 som innebär att om exploatören begär det, ska den beslutande myndigheten efter att ha samrått med exploatören och andra berörda myndigheter yttra sig över vilken information exploatören bör lämna, alltså en frivillig avgränsningsprocess. Medlemsstaterna kan kräva att de ansvariga myndigheterna avger ett sådant yttrande, oberoende av om exploatören begär det.

### **Tidigare erfarenheter:**

I en kritisk granskning av MKB-proceduren för Gardemoen flygplats utanför Oslo fann man att det var viktigt att rätt frågor på rätt nivå hanteras på ett tidigt stadium för att minska risken för senare konflikter<sup>29</sup>.

I EU pågår för närvarande en revision av checklistor för MKB-arbetet, bl.a. för ”scoping” – avgränsning och fokusering av nyckelfrågor. Revideringen bygger på erfarenheter från medlemsländerna om användning och användbarhet av EU:s metoddokument. Brister i direktivet har lett till ändringar i detta (97/11/EC) om bl.a. ”scoping”. En erfarenhet var att allmänhetens och myndigheternas medverkan i samrådsprocessen var betydelsefull för att peka ut viktiga områden. En avgörande faktor för ett effektivt MKB-arbete var de formella kraven på att identifiera nyckelproblem och avgränsa MKB-arbetet<sup>42</sup> (”scoping”). Där identifiering av nyckelproblem gjordes tidigt och i samarbete mellan verksamhetsutövaren och behörig myndighet var samarbetet bättre och det uppstod mindre förseningar.

I slutsatserna av en internationell utvärdering 1995-96<sup>43</sup> prioriteras fyra områden för att stärka MKB-arbetet: avgränsning (”scoping”), bedömning av effekters signifikans, kvalitetskontroll och uppföljning. ”Scoping” är grundbulten, det väsentliga, i MKB-arbetet. Med scoping menas avgränsning, att så tidigt som möjligt i processen identifiera:

- vilken information som är nödvändig för beslutsprocessen,
- de viktiga problemen och intressena,
- viktiga effekter, faktorer och alternativ som ska beaktas,
- lämpliga avgränsningar av en MKB.

I praktiken har det visat sig att ”scoping” ofta är otillfredsställande, beroende bl.a. på att det är svårt att komma överens om vad som är nyckelproblem, effekter och alternativ och beaktande av kumulativa effekter, sociala effekter och hälsa.

---

<sup>42</sup> Lee, N. et al, 1999. Reviewing the quality of environmental statements and environmental appraisals



### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Frågan om vad myndigheten kan kräva att verksamhetsutövaren ska redovisa i MKB, vad som är effektivt och rimligt diskuteras mycket hos myndigheterna. MKB-arbetet bör enligt länsstyrelserna koncentreras till områden där det behövs för att MKB ska vara ett bra beslutsunderlag. Länsstyrelserna anser därför ofta att det inte är meningsfullt att begära uppgifter om sådant som inte kan regleras i tillståndet, t.ex. produkter. Miljödomstolarna ansåg dock att länsstyrelserna ofta begär in för litet information från verksamhetsutövaren, t.ex. vad gäller de nya kraven enligt balken. Myndigheter bör inte begränsa vad som ska ingå i MKB. Vad som är rimligt och bäst ur ett effektivitetsperspektiv är troligen för tidigt att bedöma idag och det är för tidigt att säga vilket underlag i MKB som är användbart eller inte, enligt miljödomstolen.

En miljödomstol ansåg att omfattningen av en MKB borde kunna begränsas i ett tidigare skede än vad som sker idag. Man talar för sent i processen om vad MKB ska innehålla vilket leder till att MKB-arbetet inte koncentreras till de områden där det verkligen behövs för att MKB ska bli ett bra beslutsunderlag. Länsstyrelserna har i allmänhet inte gjort avgränsningar i samband med det tidiga samrådet. Man tycker att alla effekter är viktiga, även de små. Konsulten och ett av de intervjuade företagen anser dock att länsstyrelsen vid tidigt samråd pekar på vad som är viktigt att ta med. Men det är olika hur tydliga handläggare på länsstyrelsen är med sina önskemål. Det ställs också olika krav från olika handläggare på omfattningen av MKB. Bedömning av omfattningen verkar vara en attitydfråga.

Flera myndigheter ansåg att det i industriärenden idag knappast finns något behov att begränsa den information man får, utan att det snarare krävs en breddning och fördjupning. Med detta menar man att MKB ska ta upp mer om bland annat hälsoaspekter, riskbedömningar, kulturfrågor, energi- och resurshushållning mm., dvs. sådant som inte rör de traditionella miljövårdsfrågorna. Samtidigt vill man begränsa MKB till att inte vara mer omfattande än nödvändigt.

Länsstyrelserna ansåg själva att de måste gå ut tydligare och tidigare i samrådet med vad som ska in i MKB-dokumentet i det enskilda projektet – inte bara ge generella råd.

Någon handläggare tryckte också på att avgränsning inte bör göras i det tidiga samrådet, eftersom det är viktigt att alla effekter redovisas, även om påverkan bedöms vara obetydlig. Det ligger en risk i att avgränsa för tidigt.

### **Våra slutsatser:**

Det är relativt vanligt att MKB är breda och ytliga. Omfattningen borde kunna begränsas i ett tidigt skede och frågor där det behövs fördjupning pekas ut.

Enligt såväl länsstyrelser som miljödomstolar behöver MKB fördjupas i frågor som rör hälsoaspekter, riskbedömningar, kultur, energi- och resurshushållning mm., dvs. inom områden som inte rör traditionell miljövård. Det behövs i dessa avseenden en breddning av MKB snarare än avgränsning.

Det är svårt att få acceptans hos länsstyrelserna för tidig avgränsning av MKB. Länsstyrelserna behöver mer vägledning om vad de bör ge råd om, hur och när med utgångspunkt från hur MKB-arbetet är tänkt att fungera.

Det finns inte underlag i Sverige för att bedöma om tidig avgränsning har lett till effektivt förfarande eller inte. Utomlands finns studier som visar att avgränsning och fokusering i tidigt samråd leder till kortare handläggningstider.

## **6. Större vikt vid alternativ, även alternativa lösningar med samma syfte**

### **Hypoteser:**

1. Utredning av alternativ ökar möjligheterna att hitta det bästa alternativet ur miljösynpunkt.
2. Utredning av alternativ ökar möjligheterna att finna kompromisser mellan olika intressen samt genomförbara lösningar.

### **Hinder:**

1. Mycket arbetskrävande (brist på tid och kompetens).
2. Val av plats och huvudsaklig utformning bygger ofta på förutsättningar för projektet (teknik, ekonomi, marktillgång mm.) som utesluter realistiska alternativ som avsevärt skiljer sig från huvudalternativet; svårt skapa motivation hos VU.

### **Regel enligt miljöbalken:**

Enligt miljöbalken 6 kap. 7§ första stycket punkt 4 ska en MKB innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, och alternativa utformningar av verksamheten eller åtgärden, med en motivering varför ett visst alternativ har valts, samt konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd - nollalternativet.

För verksamheter med betydande miljöpåverkan får länsstyrelsen ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå syftet ska redovisas (6 kap. 2 stycket).

### **Motiv enligt den svenska lagstiftaren:**

Det generella kravet på redovisning av alternativ enligt 6 kap. 7§ första stycket motiveras av lagstiftaren på följande sätt: "Kravet innebär att exploatören skall lämna en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna.

Redovisning av alternativ är alltså en viktig förutsättning för att syftet med miljökonsekvensbeskrivningar skall kunna nås.”<sup>44</sup>

Kravet på redovisning av alternativa lösningar gäller bara för verksamheter med betydande miljöpåverkan. ”Alternativen skall redovisas så att beslutsunderlaget medger att alternativet kan behandlas och prövas jämförbart med sökandens huvudförslag, dvs. där det är praktiskt möjligt som första- och andrahandsyrkande från sökanden”.<sup>45</sup> ”Särskilt beträffande projekt som sker i det allmännas intresse och som kan ha stor påverkan på miljön eller människors levnadsförhållanden måste sökanden vara beredd att acceptera alternativa lösningar och bör vara beredd att medverka till sådana lösningar.”<sup>46</sup>

### **Jämförelse med EU:**

De uppgifter som exploatören ska tillhandahålla i miljökonsekvensbeskrivningen ska omfatta en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna (97/11/EG artikel 5 punkt 3).

### **Tidigare erfarenheter:**

Alla mer övergripande utvärderingar av MKB, både i Sverige och utomlands, har pekat på brister i redovisningen av alternativ. I EU infördes därför ändringar beträffande alternativredovisningen vid revideringen av direktivet (97/11/EG).

I vissa fall finns hinder i form av övergripande beslut som gett lösningar som hunnit binda alternativen när det är dags att pröva projekten. Tunnelkommissionen ansåg t.ex. att alternativredovisning och motiv till valt alternativ enligt Miljöbalkens regler skulle ha kunnat ge bättre underlag för ställningstagande i ärendet om Hallandsåsprojektet. Kommissionen ställde sig emellertid frågande till om Miljöbalkens regler är tillräckligt långtgående för att få en objektiv bedömning av vilka alternativ som ska redovisas. Kommissionen tog också upp frågan om att bästa möjliga alternativ ur miljösynpunkt alltid ska ingå i redovisningen.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Allmänt gäller att alternativ redovisas. Det miljömässigt bästa alternativet väljs inte som huvudalternativ. Det är andra faktorer som avgör, främst ekonomi. Vid prövning av ändringar eller ökad verksamhet vid befintliga anläggningar har ny lokalisering inte föreslagits. Enligt länsstyrelser och miljödomstolar borde det oftare vara möjligt att redovisa alternativ utformning eller plats inom befintliga anläggningar.

---

<sup>44</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 290

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:45 del 1, sid. 292

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 sid. 292

Enligt verksamhetsutövare och konsult är det svåraste i MKB att redovisa realistiska alternativ. En länsstyrelse har ställt krav på alternativa lösningar men detta har inte lett till fördjupade studier eller realistiska alternativ. En annan länsstyrelse säger sig inte ha efterfrågat alternativa lösningar och anser att alternativa lösningar i t.ex. infrastrukturprojekt är en strategisk fråga som bör tas upp på högre nivå än enskilda projekt. Redovisningen av alternativ hanteras parallellt enligt Plan- och bygglagen och Miljöbalken. Frågan har ställts om alternativredovisningen i vissa fall kan lyftas till en högre nivå än projektet, t.ex. detaljplanen, och att man fokuserar alternativa genomföranden i projekt-MKB. Både länsstyrelse och VU anser att möjligheterna till alternativ påverkas av omvärldsfaktorer som VU inte har inflytande över. Flera länsstyrelser anser att det är svårt att avgöra vad som är rimliga krav att ställa på VU både när det gäller alternativredovisning och underlag för hänsynsreglerna.

Länsstyrelserna anser att i ärenden om miljöfarlig verksamhet avfärdas alternativen snabbt av verksamhetsutövaren, som ofta bestämt sig för en viss lösning redan innan kontakt tas med länsstyrelsen för samråd. Alternativredovisningen är ofta bristfällig och inte objektiv. Speciellt brister det vad gäller alternativa lokaliseringar. Man utgår t.ex. från markägarens perspektiv. För nya verksamheter borde man lägga större vikt vid redovisning av alternativ än man hittills gjort. Alternativ lokalisering blir ofta krystad enligt konsult. Det är t.ex. helt orealistiskt att tala om alternativ lokalisering på ett ställe där man inte har tillgång till marken.

Miljökonsekvenser av olika alternativ är dåligt beskrivna och huvudvikten läggs vid konsekvenser för teknik och ekonomi. Alternativen har därför inte varit möjliga att jämföra ur miljösynpunkt och alternativredovisningarna har inte varit användbara underlag för beslut om tillstånd eller villkor. Länsstyrelserna tycker det är svårt att avgöra vad som är rimliga krav, särskilt vid befintlig verksamhet.

Länsstyrelserna anser att det i väg- och järnvägsärenden oftare finns realistiska alternativ beskrivna eftersom alternativredovisningen ingår som en del av förfarandet enligt Väglagen och Järnvägslagen. Politiska beslut på olika nivåer kan dock stoppa utredningar om realistiska alternativ, t.ex. att det redan före miljöprövningen finns beslut om att bygga en bro som utesluter alternativa lösningar.

En verksamhetsutövare hade erfarenhet av ett deponiärende enligt Miljöskyddslagen, där utredning av alternativ var den tunga biten. Han var positivt inställd och tyckte att samråden om alternativ hade varit mycket bra. De hade lett till att annan lokalisering valdes än verksamhetsutövarnas huvudalternativ. Det valda alternativet var inte bäst ur föreningssynpunkt utan valdes med hänsyn till lokalbefolkningens behov av rekreationsområde.

I ett täktärende valdes alternativ lokalisering inom brytområdet med hänsyn till omfattningen av störningar för kringboende. I övrigt redovisade verksamhetsutövare och konsult inte alternativa lokaliseringar i ansökningar som rörde utökad produktion vid befintliga anläggningar.

Nollalternativet beskrivs ofta halvdant enligt konsulten. Det känns som att man upprepar det man sagt om huvudalternativet, bara att det inte händer något. Reglerna borde enligt konsulten inte vara så strikta att man alltid måste skriva utförligt om nollalternativ. Det fyller inte alltid någon viktig funktion. Verksamhetsutövarna visste

inte hur de skulle beskriva nollalternativ. En miljödomstol ansåg att så gott som alla har med nollalternativ, men man diskuterar då vad det skulle innebära för industrin ekonomiskt och tekniskt – inte vad det skulle innebära för miljön. Ofta används nulägesbeskrivning som nollalternativ. Det ger ingen rättvisande bild eftersom nuläget inte alltid är bestående.

### **Våra slutsatser:**

Alternativredovisningen anses vara stommen i miljökonsekvensbeskrivningar och den är idag mycket bristfällig. Som alternativredovisningar ser ut idag finns inte förutsättningar för myndigheter och allmänhet att diskutera realistiska och jämförbara alternativ och välja alternativ från miljösynpunkt.

Vid prövning av ändringar i befintlig miljöfarlig verksamhet gäller det att se brett på alternativ och utveckla synsätt och praxis för hur man utreder alternativ utformning och alternativ som inte har med lokalisering att göra. Utgångspunkt bör vara det synsätt på vad som är rimligt och praktiskt som myndigheterna har redovisat i *Boken om MKB* del 1, sid. 36.

Det är i första hand fråga om att utveckla former för alternativutredningar och praxis vad gäller krav på sådana i olika typer av verksamheter med Miljöbalken som gemensam bas. Samordningen av alternativutredning och redovisning enligt olika lagar behöver utvecklas.

På sikt bör alternativhanteringen bli föremål för en särskild utvärdering.

## **7. En bättre helhetsbild**

### **Hypotes:**

1. En samlad bedömning av direkta och indirekta effekter av den planerade verksamheten gör det lättare att finna helhetslösningar där avvägningar kan göras mellan olika hälso- och miljöeffekter och hushållning.
2. Analys av projektet i sitt ”miljösammanhang” (se nedan) är avgörande för prioriteringar och relevanta bedömningar av olika alternativ.

### **Hinder:**

1. Svårt göra avgränsningar.
2. Målkonflikter mellan miljömål, hushållning och samhälliga intressen.
3. Svårt för VU att ställa sig vid sidan om sina egna intressen och göra en ”opartisk” avvägning gentemot samhällets intressen.
4. Svåra frågor att bedöma.

### **Regel enligt miljöbalken:**

Enligt 6 kap. 1§ är syftet med en MKB att identifiera och beskriva *direkta och indirekta* effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra på människors hälsa,

miljö och hushållningen med naturresurser. Vidare är syftet att möjliggöra en *samlad* bedömning av dessa effekter.

Krav på försiktighetsmått och villkor som kan anses främja en ekologiskt hållbar utveckling kan ställas med stöd av hänsynsreglerna i Miljöbalkens andra kapitel. Det kan t.ex. vara krav på effektiv användning av energi och andra naturresurser och produktvalsregeln som innebär krav på att ersätta kemiska produkter och biotekniska organismer med mindre farliga om sådana finns. Verksamhetsutövaren måste enligt hänsynsreglerna ha tillräcklig kunskap om en åtgärds miljöpåverkan och möjliga åtgärder för att begränsa denna.

Anm. Med samlad bedömning av effekterna menar vi i denna studie att effekterna av påverkan av de planerade projekten är satta i ett relevant "miljösammanhang", t.ex. miljömål, miljöns känslighet i påverkat område, bidrag i jämförelse med påverkan från andra källor, samverkan med annan påverkan (summaeffekter), vilka miljöproblem som prioriteras nationellt, regionalt, lokalt och dylikt. Vidare förutsätter en samlad bedömning att effekter och konsekvenser av olika alternativ och påverkan beskrivs på jämförbara sätt och att beskrivningen lyfter fram särskiljande konsekvenser av betydelse. (Författarnas tolkning!)

### **Motiv enligt den svenska lagstiftaren:**

Syftet med en MKB är inte bara att beskriva konkreta effekter på människa och miljö utan också att beskriva effekterna i förhållande till samhälleliga intressen; på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt samt på annan hushållning med material, råvaror och energi.<sup>47</sup>

Utöver direkt omgivningspåverkan ska redovisningen omfatta konsekvenser i övrigt som verksamheten kan antas medföra, t.ex. ytterligare biltrafik.<sup>48</sup>

Miljöbalkens grundläggande syfte är att driva på utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Med miljöbalken sker tillståndsprövningen utifrån flera aspekter och med en högre ambitionsnivå än tidigare. Regler som tidigare tillämpades vid prövning enligt olika miljölagar och av olika instanser integreras och en fullständig miljöbedömning skall alltså göras vid en och samma prövning. Miljöbalkens system ger en bättre helhetsbild av de olika miljöeffekter en verksamhet riskerar att medföra.<sup>49</sup>

### **Jämförelse med EU:**

Reglerna enligt Miljöbalken 6 kap. 1§ är i överensstämmelse med artikel 3 i MKB-direktivet enligt vilken miljökonsekvensbedömningen ska omfatta "de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande:

---

<sup>47</sup> Miljöbalksutbildningens kompendium i miljöbalken och dess förordningar. September 1998

<sup>48</sup> Prop. 1997/98 del 1 sid. 62

<sup>49</sup> Prop. 1997/98 del 1 sid. 170 - 172

- människor, fauna och flora,
- mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- materiella tillgångar och kulturarv,
- samspelet mellan faktorerna i första, andra och tredje strecksatserna.”

### **Tidigare erfarenheter:**

MKB-arbetet rör komplexa, kontroversiella och gränsöverskridande (både i sak och juridiskt) problem och effekter<sup>32</sup>. Det finns inte en enkel lösning eller metod utan MKB måste anpassas till behoven, bl.a. samspelet mellan projektet och omgivningen. Bedömningen av vad som är en effekt av betydelse är nyckeln till valet av alternativ.

Summaeffekter, synergistiska effekter och kumulativa effekter är svåra att värdera<sup>26</sup>. Detta beror på brister i användbara metoder.

Internationellt diskuteras att MKB ska vara bred och ha ett hållbarhetsperspektiv. Forskare drar dock slutsatsen att MKB jämfört med andra styrmedel inte är ägnat att hantera förändringar på global och regional skala och att hantera hållbarhet<sup>50</sup>. Konsekvenser med stor utbredning eller som rör hållbarhet kräver beslut på högre nivå än projekt och angreppssätt som integrerar och tar helhetsgrepp. Som exempel nämns nationella hållbarhetsstrategier, gröna planer och liknande. Strategiska miljökonsekvensbeskrivningar av policy, planer och program anses vara lovande steg i rätt riktning.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Miljödomstolarna anser att ansökningar enligt balken som rör miljöfarlig verksamhet är likadana som enligt Miljöskyddslagen. ”Traditionella” miljöeffekter redovisas i allmänhet så att de ger en helhetsbild av dessa. Hänsynsreglernas krav på redovisning är dåligt tillgodosedda. Variationen mellan företag är stor. En miljödomstol sade att MKB inte är objektiv. Fr slutsatser Det är enligt konsulten svårt att skriva om hänsynsregler. Det blir vagt. Ingen har enligt konsulten ställt krav på analyser och beskrivningar för att kunna göra en samlad bedömning av olika effekters inverkan på människors hälsa och miljö. Därför finns hälsoaspekterna ofta inte med. Man kanske säger att det finns buller, men går inte vidare och pratar om konsekvenser, som sömnsvårigheter m.m.

Länsstyrelser och miljödomstolar anser att redovisning av resursanvändning och hushållning ofta är generell och inte konkret för det enskilda projektet. Den interna hushållningen redovisas. Hushållning har inte varit tungan på vågen vid verksamhetsutövarens val av alternativ eller åtgärder. Redovisningen av resursanvändning och hushållning har i allmänhet varit oanvändbar som beslutsunderlag.

---

<sup>50</sup> Sadler, R., Final report, Environmental assessment in a changing world: Evaluating practice to improve performance, June 1996

Beslutsmyndigheterna har olika åsikt om verksamhetsutövaren ska redovisa miljömålen. Vissa länsstyrelser försöker få verksamhetsutövaren till detta. Hos andra länsstyrelser och hos miljödomstolarna finns emellertid uppfattningen att miljömålen ligger över verksamhetsutövarens horisont och bör vara myndigheternas ansvar. Det är svårt att kräva ”världsperspektiv” på konsekvensbeskrivningen av enskilda projekt.

Samråden och de interna diskussionerna på länsstyrelserna mellan olika intresseområden/sektorer har medfört en breddning och bättre förståelse för påverkan av olika slag, vilket har varit nyttigt för länsstyrelsernas samarbete internt och för möjligheterna att göra helhetsbedömningar.

Verksamhetsutövarna anser själva att deras MKB ger en helhetsbild av miljökonsekvenserna. MKB-arbetet har bidragit till att företagen själva fått överblick och ett bättre grepp om verksamhetens miljökonsekvenser. Den breddade diskussionen om energi, transporter, hushållning kan väcka tankar hos företagen, även om man arbetar med dessa frågor löpande oberoende av MKB-arbetet. Hälsoeffekter liksom synergieffekter ansåg man vara svåra att utreda och bedöma.

Konsulten som arbetade med projekt rörande markanvändning sade att ingen myndighet ställt krav på analyser och beskrivningar i syfte att göra en samlad bedömning av konsekvenser av olika slags påverkan.

#### **Våra slutsatser:**

MKB ger i allmänhet inte en helhetsbild av konsekvenser av olika påverkan som underlag för en samlad bedömning.

Större vikt bör läggas vid MKB-dokumentet som underlag för att kunna bedöma hur hänsynsreglerna iakttas. Myndigheterna bör diskutera vilka krav man kan och bör ställa på vad som redovisas om dessa frågor.

Se vidare fråga 2.

## **8. Allmänhetens deltagande**

#### **Hypotes:**

1. De berördas kunskap leder till att viktiga frågor kommer upp vilket ger bättre beslutsunderlag.
2. Inflytande gör att större hänsyn tas till berördas intressen.

Anm. Organisationerna kan ses som ombud för enskilda.

#### **Hinder:**

1. Dålig kommunikation mellan verksamhetsutövaren och berörda.
2. Verksamhetsutövaren inte motiverad att göra MKB.



### **Regel enligt miljöbalken:**

Enligt miljöbalken 6 kap. 4 § ska länsstyrelsen och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda delta i de tidiga samrådet. Det utökade samråd som krävs för verksamheter med betydande miljöpåverkan (5§) är öppet för bredare deltagande av övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda.

Ansökan och upprättad MKB ska kungöras före beslutet och hållas tillgängliga för allmänheten som bereds tillfälle yttra sig innan målet eller ärendet prövas (6 kap. 8§). Domen eller beslutet ska också kungöras och kan överklagas. Förutom tidigare nämnda berörda kan också miljöorganisationer överklaga.

### **Motiv enligt den svenska lagstiftaren:**

Allmänhetens möjligheter att påverka skall förstärkas. Inflytandet skall vara på ett mycket tidigt stadium (se också fråga 3).

### **Jämförelse med EU:**

”Medlemsstaterna ska också sörja för att varje tillståndsansökan liksom insamlad information i MKB görs tillgänglig för allmänheten inom rimlig tid för att den berörda allmänheten ska få möjlighet att framföra sina synpunkter innan tillstånd beviljas” (se fråga 3).

### **Tidigare erfarenheter:**

Riksrevisionsverket konstaterade i en utvärdering av MKB inom vägbyggnad och vattenverksamhet att allmänheten engageras för sent<sup>45</sup>. Resultatet blev enligt utvärderaren att beslutsprocessen förlängdes och fördröjades, ibland att vissa miljöaspekter eller alternativ inte blev beaktade. De centrala MKB-myndigheterna, Boverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Socialstyrelsen drog slutsatsen att detta gällde generellt under de första åren med MKB-krav i Naturresurslagen<sup>6</sup>. MKB-dokumentet var otillräckligt som information till allmänheten<sup>45</sup>.

Resultatet av en norsk utvärdering av informationsförmedling och medverkan i MKB visar att expertinstanser och lokala miljöorganisationer var mest engagerade, medan bara ett fåtal privatpersoner och mindre organisationer deltog i MKB-processer<sup>29</sup>.

Erfarenheterna av allmänhetens deltagande i MKB i Norden visar att det genomgående finns ett litet intresse att delta<sup>51</sup>. Detta sägs bero på att allmänheten har dåligt förtroende för att myndigheterna tar hänsyn till enskildas synpunkter. De nordiska länderna har olika lagar om MKB och allmänhetens deltagande men problemen med allmänhetens deltagande är liknande i alla länderna. Det är svårt att nå en öppen och fungerande dialog mellan de berörda parterna. Det visade sig ha stor betydelse i vilket skede kontakten tas med allmänheten. I stora projekt hade man haft tidigare kontakt med allmänheten än i små.

---

<sup>51</sup> Grandell, N., Allmänhetens deltagande i MKB-processen i de nordiska länderna. Tema Nord 1996:588

Tunnelkommissionen ansåg att allmänhetens möjligheter att i praktiken utöva inflytande begränsades av den jämfört med verksamhetsutövaren hade mindre utredningsresurser och kompetens.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Enligt länsstyrelserna finns det en skillnad i hur vägärenden och industriärenden handläggs och hur aktiv allmänheten är i samråden. I vägärenden deltar allmänheten praktiskt taget alltid i samråd.

I ärenden som rör miljöfarlig verksamhet är verksamhetsutövaren ofta dålig på att engagera allmänheten. Allmänheten har i allmänhet inte deltagit trots att Miljöbalken ger större möjligheter genom det utökade samrådet och att verksamhetsutövaren kallar till särskilda möten med allmänheten. Stora industriärenden väcker sällan något intresse hos folk. Det är normalt få överklaganden. Viss ökad aktivitet finns om det gäller lantbruk, täktärenden eller vindkraft. Det finns också exempel på att verksamheter med buller eller lukt engagerat, både i samråd och med överklaganden. Enligt en miljödomstol fungerar samråden med allmänheten bättre i t.ex. Danmark.

Ofta rör sig samråden om detaljer som allmänheten inte förstår. Den icke-tekniska sammanfattningen i MKB-dokumentet är många gånger för svår att förstå. MKB-processen är svårförståelig för vanligt folk, särskilt när det är samråd enligt olika lagar. Allmänheten har i allmänhet varken de ekonomiska resurser eller den kunskap som behövs för att göra egna utredningar. Det finns dock undantag.

I vissa fall har beslut om tillstånd fattats med dålig MKB som underlag. Länsstyrelsen anser att detta medför att allmänheten inte fått den information den har rätt till.

Såväl verksamhetsutövare som konsult var mycket positiva till att allmänheten fått ökade möjligheter att medverka i MKB. En av de intervjuade verksamhetsutövarna kunde berätta om mycket aktivt engagemang från allmänheten och en dialog med kringboende om åtgärder som också genomfördes. Det gällde ett mindre stålverk beläget i ett mindre samhälle. Engagemanget inskränkte sig dock till bullerproblemen. Den andra verksamhetsutövaren var en större industri i en större stad. Där fanns inget engagemang från allmänheten.

Konsulten ifrågasatte att samråd med allmänheten ska genomföras i två steg. Problem som väcktes vid det tidiga samrådet medförde att kringboende "laddade upp" inför det utökade samrådet och konflikterna förvärrades. Dessutom är det svårt att skilja ut vilka som är berörda och ska delta i det tidiga samrådet.

### **Våra slutsatser:**

Eftersom allmänheten är mycket litet engagerad i de flesta typer av ärenden, är deras inflytande på projekten naturligtvis litet. I vissa ärenden där allmänheten deltagit aktivt har de kunnat påverka, exempelvis vad gäller bullerproblem i ett mindre stålverk.

Former för bredare samråd som underlättar allmänhetens deltagande bör utvecklas, främst i industriärenden.

Vi ser behov av att utvärdera hur samrådsprocessen fungerar praktiskt i olika typer av ärenden och se på betydelsen av olika samrådsformer för att få igång en dialog mellan VU och allmänheten.

## 9. Kostnader

### Hypoteser:

1. Ett effektivt MKB-förfarande med tidig samverkan med olika sakkunniga minskar risken för miljöeffekter och kostnader för onödiga eller fel åtgärder.
2. Ett väl genomfört MKB-arbete med aktivt deltagande av sakkunniga och berörda minskar risken för konflikter vilket innebär snabbare ärendehantering, färre överklaganden och därmed billigare projekt.
3. Ett effektivt MKB-arbete hanterar frågor som är väsentliga för en samlad bedömning.

### Hinder:

1. Brist på resurser och organisation hos berörda myndigheter kan medföra förseningar.
2. Brist på resurser, kompetens och motivation hos verksamhetsutövaren kan ge både lång utredningstid (ex. många kompletteringar) och dåligt beslutsunderlag.

### Regel enligt miljöbalken:

En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet. Miljöbalken innehåller bestämmelser om krav på innehållet (6 kap.7§) och om olika steg i förfarandet. MKB-dokumentet och förfarandet med miljökonsekvensbedömningen ska bekostas av verksamhetsutövaren.

### Motiv enligt svenska lagstiftaren:

Omfattningen av en MKB ska stå i proportion till projektets, åtgärdens eller verksamhetens miljöpåverkan<sup>52</sup>.

Regeringen har givit den parlamentariska Miljöbalkskommittén i uppdrag att utvärdera om det utvecklade förfarandet att sammanställa miljökonsekvensbeskrivningar är effektivt och om det beslutade förfarandet står i rimlig proportion till syftet med kravet.

### Tidigare erfarenheter:

De relativa kostnaderna för MKB-arbetet enligt EU-direktivet har studerats i olika länder<sup>32</sup>. MKB stod normalt för mindre än 0,5 procent av de totala kapitalkostnaderna. Kostnader över 1 procent var undantag och förekom i mycket kontroversiella projekt i känslig omgivning eller i fall där man inte följt god MKB-praxis vid genomförandet. För mycket stora projekt var kostnaderna för MKB så låga som 0,2 procent. MKB-

---

<sup>52</sup> Prop. 1997/98:45 sid. 290

processen tog vanligen mindre än 2 år. MKB-arbetet visade sig i 83 procent av fallen ha ökat projektets kvalitet och lett till högre standard på åtgärder än vad som var tänkt. Utvärderaren drog också slutsatsen att bättre beslut fattades i 61 procent eller mer av fallen.

I Norge har man följt upp tidsåtgången för olika delar av MKB-förfarandet. Man kunde se att för vägprojekt hade tiden för genomgörande av MKB blivit kortare sedan MKB-direktivet om MKB införts i norsk lagstiftning och nya regler för MKB införts<sup>53</sup>. Det verkar som om detta berodde på bättre rutiner för avgränsning av vad som ska utredas inom själva MKB.

En utvärdering gjordes också av de företagsekonomiska konsekvenserna av MKB<sup>54</sup>. Man fann att bestämmelserna om konsekvensutredningar har fått konsekvenser för näringslivet i form av ökade kostnader och i enskilda ärenden mer krävande planering. Ökade kostnader uppkom för att inhämta information och för kontakter med myndigheterna. Indirekta kostnader uppkommer på grund av förseningar av projekt. Kostnaderna blev förhållandevis störst för de minsta företagen och de minsta projekten.

### **Hittillsvarande erfarenheter i Sverige enligt intervjuerna:**

Tidsåtgång och samhällsnytta beror enligt en länsstyrelse på exploateringsföretagets storlek. Flera länsstyrelser ansåg att det är resursslöseri med ett fullständigt MKB-förfarande vid omprövningsärenden och vid prövning av små verksamheter. Miljödomstolarna ansåg att alltför mycket resurser lades ner på många små vattenärenden.

De intervjuade verksamhetsutövarna ansåg att omfattningen av MKB-arbetet var rimlig i förhållande till verksamheten. De kostnader som redovisades vid intervjuerna var mycket olika mellan olika verksamhetsutövare.

Myndigheternas arbete med MKB är en liten del i projektet jämfört med samhällsnyttan. Det händer dock att länsstyrelsen lägger ner mycket arbete på underlag för MKB och synpunkter på dokumentet. Kostnaderna för MKB-arbetet förs därigenom över från verksamhetsutövaren till staten.

Konsulten framhöll att det var mycket väntetider som försenade projektet. I krångliga ärenden kan handläggningstiden hos länsstyrelsen bli lång. Förseningar kan medföra stora indirekta kostnader för verksamhetsutövaren. Allt tar mer tid i och med de nya kraven på MKB. Fyra veckor är vanlig arbetsinsats från konsult för en MKB. Dessa kan fördelas på 1-1½ år. Det är många som ska fatta beslut i många olika skeden. När processen sker så stegvis blir det stoppande. Det kan gå ett år mellan tidigt och utökat samråd. Normalt är det ett halvår emellan. Det som tar tid är både att konsulten ska detaljutreda och att länsstyrelsen ska besluta om betydande miljöpåverkan. En idé enligt

---

<sup>53</sup> Norsk Institutt for by- og regionforskning, 1999. Årbok for konsekvensbeskrivninger 1999. Del I: Statistikk - tiltaksversikt

<sup>54</sup> ibid. Del II. KU-bestemmelsen boer bli mer fleksibel

konsulten vore att bara myndigheter deltar i det första samrådet och att man då bestämmer vilka som ska vara med i kommande samråd.

Enligt konsulten tar länsstyrelsen för lång tid på sig för att fatta beslut om ett projekt anses ha betydande miljöpåverkan. Det bör finnas en övre tidsgräns. Lång tid irriterar VU. Idag verkar länsstyrelsen inte ha tillräckligt med resurser för att kunna hantera ärenden snabbt, anser konsult. Lagen verkar inte vara anpassad till länsstyrelsens resurser.

Det är för tidigt att säga något om miljönyttan och därmed om MKB-arbetet varit effektivt. En viktig del av nyttan är kunskap hos verksamhetsutövaren. Ofta ökar konsultens kunskap mer än verksamhetsutövarens.

### **Våra slutsatser:**

Det finns inte underlag idag för att bedöma om MKB-arbetet är effektivt och vilka faktorer som påverkar. Det finns ingen samlad bild av tid och kostnader varken för myndigheter och miljödomstolar eller för företagen. För företagen bör beaktas såväl kostnader för MKB-arbetet som de direkta kostnadsökningar som miljöåtgärderna för med sig.

En uppföljning bör göras av hur tidsåtgång och kostnader utvecklas med tiden och om det finns skillnader mellan olika typer av ärenden som hanteras av olika myndigheter i olika delar av landet. Syftet med en sådan återkommande uppföljning skulle vara att söka finna faktorer som har betydelse för att effektivisera MKB-systemet. Ärendets storlek och betydelse ur miljösynpunkt är t.ex. faktorer som bör följas upp och utvärderas för att se om tid och kostnader för MKB är rimliga i förhållande till miljönyttan.

Det är svårt att utvärdera den direkta miljönyttan av MKB-arbetet. I enskilda verksamheter bör man dock kunna använda resultat från tillsyn och miljöövervakning för att jämföra prognosticerade miljökonsekvenser i MKB-dokumentet med det verkliga utfallet och ställa detta i relation till det genomförda MKB-arbetets omfattning och kvalitet. Indirekta mått på miljönyttan är t.ex. genomförda åtgärder, beslut, antal överklaganden. Detta kan vara föremål för framtida forskning.

För att få underlag för att följa upp MKB-arbetet hos miljömyndigheter och domstolar och utvärdera MKB-systemets effektivitet behöver diarieföring och rutiner för tidredovisning utvecklas och införas.

# Övergripande slutsatser

---

Utöver de nio områdena har intervjuerna gett annan intressant information om hur MKB-systemet fungerar och vilka brister som finns. Delvis bygger följande slutsatser på vad vi fått fram under de nio frågorna, men intervjuerna gav också övergripande kunskap om helheten och hur de olika delarna i MKB-systemet fungerar tillsammans, dvs. en kunskap som skär på en mer horisontell ledd än frågornas vertikala struktur.

## Innehållet

Intervjuerna vittnar om att det idag finns brister i *innehållet* i MKB-dokumenterna. I balken anges vad en MKB ska innehålla och att samråd ska ske om innehåll och utformning. Redovisning av alternativ är t.ex. enligt lagstiftaren en viktig förutsättning för att syftet med MKB ska kunna nås. Miljöbalkens regler ska också ge en bättre helhetsbild av olika miljöeffekter av en verksamhet.

Miljödomstolar och länsstyrelser nämner i flera intervjuer att MKB-dokumenterna är otillräckliga vad gäller bland annat alternativbeskrivningar. De nya områdena enligt balken, energianvändning, transporter, återanvändning m.m. är dåligt redovisade. Det saknas ofta kvantifieringar – man går direkt till värderingar. Underlag för att kunna bedöma miljöpåverkan och dra slutsatser om konsekvenser saknas. Kultur, landskapsbild och hälsa är exempel på områden som utreds otillräckligt.

Verksamhetsutövare och konsult tycker å sin sida att de uppfyllt balkens krav på redovisningar.

Samtidigt som myndigheterna anser att MKB-dokumenterna är bristfälliga, är man från myndighetshåll osäker på hur höga krav man ska ställa på exempelvis redovisningar av alternativ eller resurshushållning. Frågan om vad myndigheten kan kräva att verksamhetsutövaren ska redovisa i MKB, vad som är effektivt och rimligt, diskuteras mycket hos myndigheterna. Arbetet bör enligt länsstyrelserna koncentreras till områden där det behövs för att MKB ska vara ett bra beslutsunderlag. Miljödomstolarna ansåg dock att länsstyrelserna ofta begär in för litet information från verksamhetsutövaren, t.ex. vad gäller de nya kraven enligt balken.

Det är relativt vanligt att MKB är breda och ytliga. Det råder delade meningar om när och hur man ska begränsa omfattningen av MKB och det finns inte acceptans hos länsstyrelserna för en tidig avgränsning. Det är också svårt att se om tidig avgränsning leder till effektivt förfarande eller inte.

För att MKB-dokumentet idag ska bli fullständiga behöver både länsstyrelse och domstol ofta begära flera kompletteringar. Vissa länsstyrelser säger att man till slut låter sig nöjas med MKB-dokumentet även om det knappt lever upp till lagkrav. Länsstyrelserna anser att de får tillhandahålla underlag i större utsträckning än vad som rimligen kan ingå i myndighetens roll.

## Samspel och aktörer

En av nyheterna i balken är ett nytt samrådsförfarande som är mer formaliserat än vad det har varit tidigare. Vid ett flertal intervjuer nämner man att processen med MKB idag tar mer tid och kraft än tidigare och man har ännu inte utarbetat någon bra praxis för samrådsförfarandet.

Myndigheter, verksamhetsutövare och konsult är alla positivt inställda till samråd. För verksamhetsutövare och konsult har samråden med länsstyrelsen varit mest givande. Samråden har bland annat använts för att ta upp vad som ska vara med i MKB och för att diskutera MKB-arbetet.

Enligt länsstyrelserna äger samråden i industriärenden dock rum för sent för att det ska vara möjligt att påverka projektets utveckling och diskutera realistiska alternativ. Det finns indikationer att miljöfrågorna inte kommer in tillräckligt tidigt i företagets eget arbete med projektplaneringen. MKB-arbetet har då inte varit tillräckligt väl integrerat i projektutvecklingen och den interna dialogen mellan miljö- och teknikansvariga har inte varit ändamålsenlig.

Enligt lagstiftaren ska allmänhetens möjligheter att påverka förstärkas. Myndigheter, verksamhetsutövare och konsult anser att *allmänhetens deltagande* är av stort värde. Samtidigt tycker de att samråd med allmänheten tar väldigt mycket tid. De intervjuade myndigheterna anser att verksamhetsutövare och myndigheter är dåliga på att engagera allmänheten. I Danmark fungerar detta mycket bättre enligt en miljödomstol.

Allmänheten är mycket lite engagerad i de flesta typer av ärenden, vilket leder till att de inte har något större inflytande. Hur aktiv allmänheten är beror enligt myndigheter och konsult på vad ärendet handlar om. Det är stor skillnad mellan olika ärenden. Vanligen skapar vägar, täkter, vindkraft och vissa lantbruksärenden större engagemang hos allmänheten än industriärenden. Det kan bli lite snett eftersom det i många fall är de stora industriärendena som har stor påverkan på miljön.

I industriärenden är det sällan som det kommit några synpunkter från allmänheten. Länsstyrelserna tycker att ärendehandläggningen med samrådsförfarande med allmänheten varit onödigt lång i jämförelse med vad man uppnått. Konsult och företag irriterar sig på att ärenden drar ut på tiden. Konsulten upplever att det stegvisa förfarandet ger långa väntetider. Underlag tas fram och beslut fattas i etapper. Ett ärende verkar idag ta längre tid än det gjorde före balkens inträde.

*Länsstyrelsen har flera olika roller i MKB-arbetet.* Både i intervjuer med länsstyrelser och miljödomstolar har det framkommit att länsstyrelsen kan ha svårt att skilja på sina olika roller och hålla isär sina ansvar. Länsstyrelserna är bland annat beslutande myndighet rörande betydande miljöpåverkan, godkännande av MKB för vägärenden, godkännande av MKB och beslut om tillstånd för täktverksamhet m.m. Länsstyrelsen ska också vara stöd till verksamhetsutövaren vid fokusering och avgränsning av MKB och bidra med underlag till MKB. Vidare ska länsstyrelsen företräda det allmännas intressen vid förhandling i miljöprövningsdelegation och miljödomstol.

Det är för länsstyrelsen svårt att avgöra var gränsen går för myndighetens ansvar att ge stöd till verksamhetsutövaren, bland annat att bidra med underlagsmaterial. Risk finns

att länsstyrelsen tar över stor del av ansvaret från verksamhetsutövaren genom att t.ex. bidra med lämpliga skrivningar och därmed fungera som konsult. Sedan ska länsstyrelsen fatta beslut om faktaunderlaget är tillräckligt som de själva har skrivit. Miljödomstolen och länsstyrelsen försöker minska antalet krav på kompletteringar för att myndigheten inte ska ta över ansvaret för utformningen och innehållet av MKB.

### Effektivitet

Vi har i denna studie inte bedömt hur effektivt MKB-arbetet är. Vi har funnit att det saknas statistiska uppgifter som skulle möjliggöra någon typ av effektivitetsbedömning. Effektivitet kan både röra genomförandet av MKB-arbetet i varje enskilt projekt och övergripande hur MKB-systemet i Sverige fungerar. Det senare handlar om ifall regler, resurser och organisering av MKB-arbetet i Sverige är ändamålsenliga, praktiska och effektiva. En fråga är t.ex. var gränsen ska gå för krav på utökad samråd. Är det effektivt och ändamålsenligt att ha krav på miljökonsekvensbedömningar för alla projekt som söker tillstånd? Andra övergripande frågor rör hur avgränsning av MKB görs, att det är verksamhetsutövaren som genomför MKB och myndigheternas organisation och resurser.

Både myndigheter och konsult ifrågasätter krav på samråd för alla ärenden. För stora mål är kraven rimliga, men för små ärenden blir det mycket regler. Lagkraven om samråd är anpassade till stora projekt. Några av de intervjuade länsstyrelserna efterlyser gemensamma internationella regler för när det krävs MKB.

Allmänt anser flera av de intervjuade att man bör koncentrera MKB till områden där MKB-arbetet gör mest nytta, dvs. stora infrastrukturprojekt och industriverksamheter. I många fall handlar ärenden om tillstånd för fortsatt verksamhet eller utökning av befintlig verksamhet. Det är resursslöseri med *MKB för allt*. MKB får inte bli självändamål.

MKB-förfarandet för små ärenden uppfattas av såväl myndigheter som konsult som trögt och onödigt detaljstyrt. Omfattningen av en MKB ska stå i proportion till projektets miljöpåverkan. Det är tveksamt om förfarandet att sammanställa MKB är effektivt för små ärenden och om det står i rimlig proportion till syftet med kravet.

Flera myndigheter anser att det vore bra med en lista med A-, B- och C-ärenden (eller annan lösning) för vattenverksamhet för att minska antalet ärenden för miljödomstolen att besluta och att minska antalet ärenden med krav på utökad samråd. Förslag finns från en länsstyrelse att bilaga 1 borde ändras så att färre ärenden prövas av miljödomstol. Vissa verksamheter borde kunna tas bort, medan livsmedelsindustri, tunnelbygge och andra underjordiska byggen borde läggas till.

En miljödomstol ansåg att prövningssystemet är trögt och att fullständig MKB vid omprövningar tar lång tid och förfarandet är inte bra. (Frågan har tagits upp av Miljöbalkskommittén i det första delbetänkandet.)

Det är många som ska fatta beslut i många olika skeden i och med dagens system. När processen sker så stegvis blir det stoppande. Det kan gå ett år mellan tidigt och utökad



samråd. Normalt är det ett halvår emellan. Det som tar tid är både att konsulten ska detaljutreda och att länsstyrelsen ska besluta om betydande miljöpåverkan.

En uppföljning bör göras av hur tidsåtgång och kostnader utvecklas med tiden och om det finns skillnader mellan olika typer av ärenden som hanteras av olika myndigheter i olika delar av landet. Syftet med en sådan återkommande uppföljning skulle vara att söka finna faktorer som har betydelse för att effektivisera MKB-systemet. Ärendets storlek och betydelse ur miljösynpunkt är t.ex. en sådan faktor som bör följas upp och utvärderas för att se om tid och kostnader för MKB är rimliga i förhållande till miljönyttan.

## Vägledning

Vid alla intervjuer med myndigheter har någon typ av *vägledning* efterfrågats. Behovet av mer information om hur man ska arbeta med MKB verkar vara stort. Man talar om att både verksamhetsutövare och myndigheter famlar beträffande vad som ska finnas med i MKB-dokumentet med det vidgade perspektivet enligt miljöbalken. Den generella kunskapen om MKB-tänkande och förståelse för hur MKB ska användas är otillfredsställande hos både myndigheter och verksamhetsutövare.

Vi listar nedan i vilka sammanhang önskemål om handbok har framförts av myndigheterna.

Betydande miljöpåverkan eller inte:

- Det behövs kvantifiering och vägledande exempel för att förtydliga bilaga 2 i MKB-förordningen.
- Bilaga 1 kan tas bort och bilaga 2 byggas ut. Det gör reglerna mer flexibla.

Innehåll:

- Det finns behov av att ha skriftlig information att lämna till verksamhetsutövaren om krav på innehåll. Med bra vägledning skulle kraven på innehållet i MKB kunna ställas högre och behov av kompletteringar minska.
- Råd och goda exempel för avgränsning och fokusering av MKB, t.ex. för olika branscher.

Samråd:

- Klargöra hur omfattande samråd verksamhetsutövaren måste anordna.
- Klargöra vad som är rimliga krav på verksamhetsutövaren när det gäller redovisning av alternativ. Hur ska man i samrådsskedet kunna diskutera fritt om alternativ? Man måste t.ex. ha något lokaliseringsförslag att utgå från för att veta vilka man ska samråda med.

- Hur ska man koppla kraven på alternativredovisning enligt miljöbalken och PBL till varandra? Hur klarar man alternativredovisning?

Granskning:

- Checklista för kvalitetsgranskning av MKB (främst användbar för nyanställda handläggare på länsstyrelser).
- Med exempel förtydliga hur mycket man ska kräva att verksamhetsutövaren utreder olika frågor.

Det finns redan idag ett stort antal handböcker, allmänna råd och andra dokument skrivna om hur man ska arbeta med MKB, bl.a. "Boken om MKB" utgiven av Boverket, Riksantikvarieämbetet, Socialstyrelsen och Naturvårdsverket 1996. Många av ovanstående punkter behandlas i den boken. Men boken är skriven före balkens tillkomst, vilket innebär att vissa frågor har ändrats eller inte finns med.

Ingen vägledning finns som tar upp frågor om t.ex. samordning mellan olika lagar vad gäller arbete med MKB. Ett problem med stora projekt är att de hanteras enligt *flera lagar* med krav på MKB. Olika konsulter skriver MKB enligt olika lagar. De använder samma underlag men gör olika värderingar beroende på vinkling för den speciella lagen. Det blir rörigt och svårt att bedöma helheten. Det blir också svårt för allmänheten att förstå vad som sker.

Det blir också problem för aktörerna, speciellt för allmänheten, att hålla isär de olika lagarna och deras samråd. Praxis saknas. Flera länsstyrelser råder verksamhetsutövare att om möjligt göra en MKB som täcker flera lagars behov och hålla gemensamt samråd. De anser att det är problem om flera samråd behövs. Det blir svårt för allmänheten att få en helhetsbild av ett projekt. Problemet är särskilt stort för väg- och planärenden.

### **Vad är värt att utvärdera nu?**

I våra intervjuer har i flera sammanhang framkommit att det är för tidigt att dra slutsatser om hur väl MKB efter balkens införande fungerar. Det är endast ett *fåtal ärenden* som hittills har prövats enligt balken. Det har inte hunnit utarbetas någon praxis för många frågor.

Därför är det för tidigt att säga hur regelverket fungerar. Det är svårt att veta om befintligt system kommer att fungera bra eller inte. De nyheter som kommit i och med balken är till för att möta de problem man tidigare sett. Brister idag verkar till viss del vara samma som tidigare. Man har för litet erfarenhet och har svårt att uppskatta hur intentionerna med systemet kommer att falla ut.

Många viktiga problem har dock uppmärksammats under intervjuerna. Vissa av dem kan sannolikt lösas av sig själv med tiden. Andra problem bör man åtgärda redan nu för att undvika en utveckling i fel riktning och urholka förtroendet för systemet.

# Förslag på fortsatt utvärdering

---

Vi föreslår att en mer omfattande utvärdering av MKB-systemet genomförs om några år. Vi har utifrån våra erfarenheter från denna studien identifierat några områden som vi anser är av intresse att då utvärdera. Några av områdena är mer långsiktiga och forskningsinriktade. Vi har också pekat ut några delområden som bör vara lämpliga att utvärdera redan under innevarande år som underlag för det fortsatta utvecklingsarbetet. Vi lämnar även förslag på enkla åtgärder rörande diarieföring m.m. som möjliggör en enkel uppföljning. Vi har också några förslag på andra åtgärder som är angelägna för att utveckla ett bra MKB-arbete.

Naturvårdsverket har ett huvudansvar för de övergripande utvärderingarna och åtgärderna som vi tar upp i rapporten. Även andra aktörer än Naturvårdsverket har ansvar för att genomföra utvärderingar av MKB och andra åtgärder för MKB-arbetet. Dessa sektors- och temainriktade uppgifter har vi inte tagit upp.

Syftet med uppföljning och utvärdering av MKB är att få kunskap för att utveckla MKB-arbetet. Den övergripande frågan är om de nya MKB-reglerna i balken och användningen av dessa ger ett effektivt MKB-arbete som resulterar i tillräckligt bra beslutsunderlag och information till allmänheten, eller om det behövs förändringar i lagstiftning eller genomförande. Användare av utvärderingar av MKB-systemet är såväl myndigheter och miljödomstolar som företag och konsulter.

Utvärderingarna bör utgå från hur MKB-systemet fungerar praktiskt idag för att identifiera framgångsfaktorer och hinder och se på behov och möjligheter att förbättra regelsystemet och/eller implementeringen. Vi bör ha ett brett perspektiv och ta upp såväl MKB för miljöfarlig verksamhet som andra verksamheter, t.ex. vattenverksamhet, täkter, infrastruktur, olika typer av ärenden och olika stora ärenden.

## Utvärderingar på 2-3 års sikt

### 1. *Innehållet*

Denna utvärdering handlar om MKB-dokumentets innehåll och kvalitet.

Syftet är att kartlägga generella brister i MKB-dokumentens innehåll och utvärdera kvalitetsgranskningen. Utvärderingen ska också visa om kvalitetsgranskningen skiljer sig mellan olika länsstyrelser och miljödomstolar.

Tre områden har pekats ut som särskilt svåra. De rör alternativredovisning, hänsynsreglerna och att få tillräckligt bra underlag för bedömningar av miljöpåverkan och konsekvenser. Bedömningsunderlaget är särskilt dåligt för hälso- och kulturfrågor. Motivet för utvärderingen är att denna studien har visat att det råder stor osäkerhet vad ett MKB-dokument ska innehålla. Ofta är underlaget för

ytligt. Ett av problemen kan vara att det tycks vara svårt att få acceptans för avgränsning av MKB.

En kartläggning bör göras av innehållet i MKB-dokument från olika typer av ärenden och branscher samt olika stora ärenden som hanteras av olika lagar. Granskningsprocessen vid länsstyrelser och miljödomstolar utvärderas. Särskild vikt läggs vid hur en samlad bedömning har gjorts och dokumentets användning.

## 2. *Samspel och aktörer*

Denna utvärdering omfattar själva MKB-förfarandet, dvs. hur det praktiskt går till att ta fram ett MKB-dokument, olika aktörers medverkan och roller samt samspelet mellan dem.

Syftet är att identifiera framgångsfaktorer och hinder i MKB-förfarandet och ge underlag för att utveckla "ett bra MKB-förfarande" eller kriterier för detta. Med hjälp av utvärderingen bör man kunna svara på om och hur kraven på samråd har bidragit till bra beslutsunderlag. Motivet för utvärderingen är att denna studien har visat att den formaliserade samrådsprocessen hittills inte har givit bättre beslutsunderlag än tidigare och att allmänheten fortfarande inte deltar aktivt.

Tre viktiga aktörer och deras tänkta påverkan är *allmänheten* och dess kommunikation med företaget, *företagets* interna arbete med MKB i förhoppningsvis hela företaget (projektutvecklingen) samt *myndigheternas* rådgivande roll under MKB-processen.

## 3. *Effektivitet*

Denna utvärdering rör hur effektivt MKB-arbetet är och om det blir effektivare med tiden.

Syftet är att ge underlag för att effektivisera MKB-arbetet och minska handläggningstiden. Motivet till utvärderingen är att denna studien indikerar att det tar längre tid än tidigare att komma till beslut.

I ett första steg bör tidsåtgång, kostnader mm. för olika typer av ärenden, olika branscher och vid olika myndigheter följas upp. Hur man ska mäta miljönyttan är inte klart.

## **Utvärderingar år 2001**

### 4. *Det tidiga samrådet*

Utvärderingen är en pilotstudie och rör vilka som deltar, underlaget, vad som avhandlas och resultatet, bl.a. om alternativ, MKB-dokumentets innehåll och avgränsning.

Syftet är att utvärdera hur det tidiga samrådet fungerar i praktiken och hur olika aktörer uppfattar sin roll. Pilotstudien ska visa vilka eventuella brister som finns

med tidigt samråd och i så fall vad de beror på. Det är även intressant att pröva metoder för aktörsanalyser och processutvärdering i en pilotstudie av denna karaktär.

#### 5. *Erfarenheter av vägledning*

Utvärderingen handlar om hur tidigare vägledning används. Ex. *Boken om MKB*, sektorernas handböcker om MKB, EU:s checklistor.

Syftet är att se varifrån de som arbetar med MKB får sitt "MKB-kunnande". Utvärderingen rör bland annat om och hur tidigare informationsmaterial, goda exempel och liknande marknadsförts, lästs och använts och vilken betydelse de haft för MKB-arbetet. Formen för stödet och tidpunkten i förhållande till behovet är viktiga faktorer. Motiv för utvärderingen är att det enligt denna studien finns brist på kunskap och stor efterfrågan på vägledning. Detta trots att det sedan tidigare finns mycket skrivet om hur MKB-arbetet är tänkt att fungera och om förväntningarna på MKB.

### **Andra åtgärder**

#### 6. *Uppföljning*

Syftet är att skapa ett enkelt uppföljningssystem för att följa tidsåtgång och kostnader för MKB-arbetet över tiden och se om utvecklingen "går åt rätt håll", göra jämförelser mellan olika myndigheter, ärendetyper och lagar samt se var åtgärder behöver sättas in för att effektivisera MKB-arbetet. Resultaten ska också vara underlag för djupare analyser för att utvärdera effektivitet och ändamålsenlighet. Motivet är att vi i denna studien har konstaterat att det i stort sett saknas underlag om tidsåtgång och kostnader.

#### 7. *Vägledning*

Syftet är att skapa en sektorsövergripande, gemensam bas för hur MKB-arbetet enligt balken ska fungera och förtydliga de förväntningar som lagstiftarna har haft. Motivet är att denna studie har visat att det finns många handböcker som ger olika budskap och ingen av dessa har tillkommit efter balken. Det görs skilda bedömningar och samordning mellan olika lagar är svår. Aktörerna vet inte vad de har att rätta sig efter.

Vägledningen bör beskriva en gemensam grund för utformning av MKB-arbetet utifrån Miljöbalkens krav. Den bör innehålla kunskap om generellt angreppssätt och tänkande kring MKB-arbetet, tolkningar av begrepp som alternativ, samlad bedömning, konsekvenser och dylikt samt hur man arbetar med MKB.

Den generella vägledningen eller handboken ska vara basen för olika branschriktade vägledningar som tas fram av respektive sektorsmyndighet, eventuellt i samarbete med Naturvårdsverket.

8. *Utredning om konsekvenser av att ta bort krav på miljökonsekvensbedömningar för små ärenden*

Syftet är att utreda om MKB-arbetet i små ärenden är resurseffektivt och vad konsekvenserna är av att ta bort MKB-kravet för små ärenden. Utredningen bör se på ärenden av olika typ och storlek.

Motivet till utredningen är att denna studie har visat att många små ärenden tar lång tid och kräver mycket utredningsresurser. Frågan är om det är effektivt att ha MKB för alla ärenden och vilken ambitionsnivå som är ändamålsenlig när det gäller krav på innehållet i MKB-dokumentet. Det senare gäller även ärenden utan betydande miljöpåverkan.

## **Forskning**

9. *Efterhandsgranskning*

Syftet är att följa upp vad som händer efter tillståndet och utvärdera hur MKB-arbetet lyckades med prognoser och bedömningar. Resultaten ska användas för att identifiera eventuella brister i bedömningar för att höja kvaliteten på MKB-arbetet. Det finns rekommendationer om liknande efterhandsgranskning i internationell utvärderingslitteratur. Efterhandsgranskning kan också ge viss kunskap om miljönyttan med MKB-arbetet.

10. *Allmänhetens deltagande*

Det bör föras en diskussion kring allmänhetens roll i olika typer av ärenden. Vilken roll vill allmänheten ha (bortsett från sakägare)? Hur stämmer den med lagstiftarnas intentioner? Vilken betydelse har politiska ambitioner om ökad demokrati? Är de rimliga? Bidrar allmänheten med kunskap? En internationell jämförelse av regler och former för allmänhetens deltagande kan vara nyttig.

Motivet till forskning är att handläggare på länsstyrelser och miljödomstolar idag upplever att det är svårt att engagera allmänheten i MKB-arbetet. Vikten av allmänhetens deltagande uppmärksammas särskilt i Århuskonventionen.

# Referenser

---

Boverket, *Boken om MKB*, 1997.

Emmelin, Lars, *Evaluating Environmental Impact Assessment systems – Part I: Theoretical and Methodological Considerations*, Scandinavian Housing & Planning Research 15: 129-148, 1998.

European Commission, *Update of five years EIA Report*. Directive 85/337/EEC, 1997. (<http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-support.htm>)

European Commission, *Checklist for the review of environmental information submitted under EIS procedures*, 1994.

European Commission, Directorate General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, Environmental Impact Assessment, *Guidance on scoping*, maj 1996.

European Commission, Directorate General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, Environmental Impact Assessment, *Guidance on screening*, augusti 1995.

European Commission, Environment DG ENV.B.2, *EIA – A study on costs and benefits* (ISBN 92-828-3572-3), 1996.

Grandell, N, *Allmänhetens deltagande i MKB-processen i de nordiska länderna*, TemaNord 1996:588.

Hilding-Rydevik, Tuija, *Behov av FoU inom Miljökonsekvensbeskrivning*, Naturvårdsverket Rapport 4573, 1996.

Husby, Stig Roar, Bergsjø Toril F, Kristoffersen H, Moen, ., Strand A, Swensen, Ingvild S.H. og Tesli A, *Seks år med konsekvensutredninger: erfaringer med praktisering av plan og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger 1990 – 1996*, Oslo: NIBR (NIBR prosjektrapport 1997: 20), 1997.

Kvarnbäck, Martin, *Hur beskrivs konsekvenserna för miljön?* Naturvårdsverket rapport 4469, 1995.

Larch, Pia, *MKB i NVL-ärenden*, Stencil, Naturvårdsverket.

Lee, N. et al, *Reviewing the quality of environmental statements and environmental appraisals*, 1999.

Lidskog, Rolf, *Konflikter vid lokalisering. Dialogens villkor och gränser*, Naturvårdsverket Rapport 4451, 1995.

Miljödepartementet, Direktiv 1999:109. *Miljöbalken – uppföljning och reformbehov*.

Miljöbalksutbildningen, *Grundkursen, Miljöbalksutbildningens kompendium i miljöbalken och dess förordningar*, September 1998.

Naturvårdsverket Rapport 5129, *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*, Slutrapport från MARS-projektet, 2000.

Norsk institutt for by- og regionforskning, *Årbok for konsekvensutredninger 1999*. Del I och II, 1999.

Prop. 1991/92:150, Bilaga 12, *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* (kompletteringproposition)

Prop. 1991/92:5 Bilaga, *om godkännande av Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang*.

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, 1998.

Riksdagen, *Miljöbalk*, 1998.

RRV, *Miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken*, 1996:29.

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

Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 *om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt*.

Sadler, B, *EIA Process Strengthening – Perspectives and Priorities. Report of the EIA Process Strengthening Workshop*, Canberra, 4-7 April, 1995.

Sadler, B, *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*, Final Report June 1996.

SOU 1998:137, *Miljö i grund och botten – erfarenheter från Hallandsåsen*, Slutrapport från Tunnelkommissionen.

SOU 2000:52, *Framtidens miljö – allas vårt ansvar*.

Strömer, Cecilia, *MKB-läget i Sverige*, Boverket, 1997

Wood et al, *Evaluation of the performance of the EIA process*, Final report. Volume 1: Main report, October 1996.



RAPPORT 5150

# MKB under utveckling

Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken  
och förslag på fortsatt utvärdering

DEN HÄR RAPPORTEN ÄR ett första steg för att utvärdera miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) enligt Miljöbalkens regler från 1 januari 1999. Den ingår som en del av Naturvårdsverkets arbete med att följa och utvärdera miljöpolitiska styrmedel. Studien ger underlag för att planera och genomföra kommande uppföljning och utvärdering av MKB.

Rapporten vänder sig särskilt till Naturvårdsverket och den parlamentariska Miljöbalkskommittén, men är också användbar av regeringen, centrala myndigheter och länsstyrelser samt alla de som kan genomföra åtgärder som berörs i rapporten, till exempel kommuner, företag, konsulter och miljöorganisationer.

ISBN 91-620-5150-4  
ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET FÖRLAG