

Miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsprövningens omfattning

Examensarbete i miljörett, 15 högskolepoäng

Författare: Anders Wallin

Handledare: Jan Darpö

VT 2009



JURIDISKA FAKULTETEN – INSTITUTIONEN
UPPSALA UNIVERSITET

Sammanfattning

När tillstånd söks för en verksamhet med betydande miljöpåverkan ska en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) bifogas ansökan. Uppsatsen behandlar sambandet mellan MKB:n och tillståndsprövningen. Den övergripande frågeställningen är om MKB-förfarandet bör separeras från tillståndsprövningen.

I uppsatsens första del redogörs för ett antal miljörättsliga principer som på olika sätt ligger till grund för uppsatsens ämne. Jag går också igenom det genuina MKB-konceptet som består av sju kriterier vilka alla måste vara uppfyllda för att en god MKB ska vara för handen. Därtill ges en beskrivning av reglerna om MKB och tillståndsprövning i EG-rätt respektive svensk rätt.

I uppsatsens andra del redogör jag för viktiga rättsfall som behandlar sambandet mellan MKB:n och tillståndsprövningens omfattning. Av rättsfallen kan slutsatsen dras att tillståndsprövningen inte ska avgränsas till den tillståndspliktiga delen av verksamheten. Verksamheten i dess helhet ska prövas mot miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Tillståndsplikten är inte heller bestämmande för MKB:ns omfattning. Denna ska beskriva samtliga miljökonsekvenser av betydelse som verksamheten ger upphov till.

Uppsatsens tredje och avslutande del handlar om hur de brister ska lösas som praxis visat på i lagstiftningen. Därvid redogör jag för de förslag som Miljöprocessutredningen nyligen presenterat avseende MKB. Jag ger också en beskrivning av MKB- och tillståndsförfarandet i Finland. Det finska systemet skiljer sig från det svenska framför allt med avseende på att MKB-förfarandet är helt fristående från tillståndsprövningen. MKB:n upprättas i samråd med kontrollmyndigheten som fortlöpande granskar arbetet. När dokumentet är färdigställt används det i alla de tillståndsprövningar projektet måste genomgå. Uppsatsens sista kapitel ägnas åt en diskussion kring MKB-förfarandets separering från tillståndsprövningen, med avstamp i det finska systemet. Slutsatsen är att många av de tillämpningsproblem som aktualiserats i praxis skulle försvinna om MKB-förfarandet i Sverige var fristående. Det skulle också förbättras med ytterligare myndighetsinblandning.

Innehållsförteckning

Förkortningar.....	4
1 Inledning.....	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.3 Avgränsning.....	5
1.4 Metod och disposition	6
2 MKB och tillståndsprövning	6
2.1 Miljörättsliga principer	6
2.2 Bakgrund MKB	8
2.3 Den genuina MKB:n.....	9
2.4 EG-rätt om MKB och tillståndsprövning	11
2.4.1 MKB-direktivet – tillämplighet och förfarande	11
2.4.2 Särskilt om MKB:ns omfattning och avgränsning	13
2.4.3 IPPC-direktivet och relationen till MKB-direktivet.....	14
2.5 Svenska regler om MKB och tillståndsprövning.....	14
2.5.1 Tillståndsplikt.....	14
2.5.2 MKB – tillämplighet och innehåll.....	15
2.5.3 Förfarande för MKB och tillståndsprövning.....	16
3 MKB och tillståndsprövningens omfattning i rättspraxis	18
3.1 EG-domstolens praxis.....	18
3.2 Svensk praxis.....	20
3.2.1 Tillståndsprövningens omfattning.....	20
3.2.2 MKB:ns omfattning i förhållande till tillståndsprövningen	22
3.2.3 MKB och tillåtlighetsprövning.....	23
3.3 Analys.....	24
4 Alternativa lösningar för MKB och tillståndsprövning.....	25
4.1 Miljöprocessutredningens betänkande	25
4.2 MKB och tillståndsprövning i Finland	26
4.2.1 Allmänt.....	26
4.2.2 MKB – tillämplighet och förfarande.....	27
5 Bör MKB-förfarandet separeras från tillståndsprövningen?.....	28
Källförteckning.....	32

Förkortningar

EIA	Environmental Impact Assessment (sv. övers. miljökonsekvensbedömning)
EIS	Environmental Impact Statement (sv. övers. miljökonsekvensbeskrivning)
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FMH	Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
HD	Högsta domstolen
IPPC-direktivet	Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar
Lst	Länsstyrelsen
MB	Miljöbalken (1998:808)
MD	Miljödomstolen
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MKB-direktivet	Rådets direktiv av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG och direktiv 2003/35/EG
MKB-förordningen	Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
MÖD	Miljööverdomstolen
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
PPP	Polluter pays principle (sv. övers. principen förorenaren betalar)
RF	Regeringsformen (1974:152)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett av de viktigaste globala miljömålen är hållbar utveckling. Begreppet lanserades i slutet av 1980-talet och är alltjämt styrande för miljöpolitik världen över. För att möjliggöra hållbar utveckling krävs att beslut som på olika sätt får konsekvenser för miljön tas med ordentliga beslutsunderlag. Miljökonsekvensbeskrivningen har utvecklats som instrument för att uppfylla detta krav på beslutsunderlaget. En viktig del när en MKB upprättas är att avgöra vad dokumentet egentligen ska innehålla. Omfattningen av de utredningar som ska utföras och redovisas måste *avgränsas*. Om MKB:n ska uppfylla sitt syfte som fullgott beslutsunderlag i tillståndsprövningen är det en förutsättning att den behandlar samtliga betydande konsekvenser för människors hälsa och miljön. Verksamheter som tillståndsprövas innefattar normalt sett en mängd olika åtgärder som var för sig påverkar miljön på olika sätt. Det är emellertid inte säkert att alla dessa åtgärder, sedda var för sig, är tillståndspliktiga. Det har därför uppstått oklarheter kring vad tillståndsprövningen ska omfatta, verksamheten i dess helhet eller endast de åtgärder som är tillståndspliktiga? Även frågan om MKB:ns omfattning i förhållande till tillståndsprövningen har aktualiserats. Temat för denna uppsats är MKB:n och dess förhållande till tillståndsprövningens omfattning.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är dels att undersöka hur sambandet mellan MKB:n och tillståndsprövningen ser ut i Sverige, dels att analysera de tillämpningsproblem som sambandet aktualiserat i praxis. Mot bakgrund av detta syfte är den övergripande frågeställningen för uppsatsen följande; bör MKB-förfarandet separeras från tillståndsprövningen?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen är fokuserad på *sambandet* mellan MKB:n och tillståndsprövningen. Av detta följer att det varken är MKB:n eller tillståndsprövningen i sig som är av huvudsakligt intresse. I stället är det hur dessa båda rättsliga institut samspelar som är av intresse. Dessutom ifrågasätts om det samband som existerar i svensk rätt idag är något som bör bevaras för framtiden. Det finns vidare anledning att understryka att det är MKB för verksamheter med betydande miljöpåverkan som behandlas i uppsatsen, eftersom det endast är för denna typ av MKB som någon meningsfull

jämförelse låter sig göras med EG-rätt och andra EU-medlemsstaters implementering av MKB-direktivet. I svensk rätt används uttrycket MKB även för utredningar avseende verksamheter som inte medför betydande miljöpåverkan, men sådana utredningar faller utanför ämnet för denna uppsats.

1.4 Metod och disposition

I arbetet med uppsatsen har jag använt mig av sedvanlig juridisk metod. Således är lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin de källor som huvudsakligen använts. Dessutom gör jag vissa komparativa utsvävningar. Uppsatsen är disponerad på så sätt att dess huvudtext kan delas in i tre delar. I den första delen (kapitel 2) ges en beskrivning av de regler som gäller på området. Syftet med kapitlet är att illustrera lagstiftarens avsikt gällande sambandet mellan MKB och tillståndsprövningen. Den andra delen (kapitel 3) ger en bild av hur lagstiftningen fungerat i praktiken, både i EG-rättsliga och svenska sammanhang. Tredje delen av uppsatsen (kapitel 4-5) har en framåtblickande utgångspunkt. I denna del för jag, med utgångspunkt i utredningsförslag och en jämförelse med finsk lagstiftning, en diskussion kring hur de brister som uppmärksammats i kapitel 3 bör läkas.

2 MKB och tillståndsprövning

2.1 Miljörättsliga principer

Miljöpolitik och miljö rätt styrs i både internationellt och nationellt hänseende av ett antal rättsliga mål och principer. Eftersom flera av de mest centrala principerna på ett eller annat sätt ligger till grund för både miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsprövning finns det ett behov av att ange och förklara innebörden av dessa.

Målsättningen *hållbar utveckling* fick internationellt erkännande vid FN:s miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 och i det dokument som konferensen resulterade i; Riodeklarationen om miljö och utveckling.¹ Målsättningen är en utveckling som tillfredställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredställa sina behov.² Hushållandet med naturresurser och bevarandet av livskraftiga ekosystem är sådant som brukar anses omfattas.

¹ UN Doc, A/Conf.151/5/Rev 1, 13 juni 1992

² Brundtlandkommissionens (som föregick FN-konferensen i Rio) definition, se Westerlund, 1997, s 24

Tillkommer gör även sociala faktorer såsom fattigdomsbekämpning, rättvisa och jämlikhet.³

I svensk rätt har principen om hållbar utveckling tagits in i grundlagen. I 1 kap. 2 § RF anges att ”det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer”. Skrivningen är intagen i ett målstadgande vilket gör att den inte är direkt bindande, men den är ändå en vägledande princip som ska beaktas vid politiskt beslutsfattande. Hållbar utveckling är även en grundläggande princip i miljöbalken där den lagfästs i 1 kap. 1 §. Där sägs att ”bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö”. I bestämmelsens andra stycke preciseras hur balken ska tillämpas för att uppnå syftet hållbar utveckling. Miljöbalkens syfte, såsom det regleras i 1 kap. 1 §, är inte bindande på så sätt att bestämmelsen tillämpas direkt vid exempelvis tillståndsprövningar. Emellertid har syftet givits extra tyngd eftersom det lagreglerats. Det tjänar därför som tolkningsunderlag vid de avvägningar och skönsmässiga bedömningar som andra regler i balken öppnar upp för.⁴ Slutligen ska påpekas att även EG-rätten har som mål att främja en hållbar utveckling.⁵

Innebörden av *försiktighetsprincipen* är att det räcker med en *risk* för miljöskada för att den ska beaktas. Således krävs inte vetskap om att en verksamhet eller åtgärd kommer medföra negativa konsekvenser för miljön – redan en ovisshet om verksamhetens påverkan är tillräckligt för att ställa miljörettsliga krav i förebyggande syfte. En viktig beståndsdel av försiktighetsprincipen är att det är den som vidtar en åtgärd, verksamhetsutövaren, som är skyldig att utreda och redovisa de risker som förknippas med verksamheten. Detta innefattar att ha tillräcklig *kunskap* om verksamhetens påverkan på miljön. I miljöbalken regleras principen främst i 2 kap. 2 och 3 §§, men även övriga allmänna hänsynsregler bär spår av principen.⁶ Principen finns jämväl representerad i EG-fördraget (art. 174).

Principen förorenaren betalar (polluter pays principle, PPP) innebär att förorenaren ska bära kostnaderna för de miljöstörningar som uppkommer som en följd av verksamheten. Kostnadsansvaret ligger på verksamhetsutövaren både för de preventiva åtgärder som behövs för att motverka miljöskador och för de reparativa åtgärder som krävs om en miljöskada uppstått. Principen kommer till uttryck i 2 kap. 8 § MB, och det kan med fog påstås att den genomsyrar

³ Michanek, Zetterberg, 2004, s 42

⁴ A a s 105

⁵ EG-fördraget, art. 6

⁶ Michanek, Zetterberg, a a s 42-43

hela balken.⁷ Även i EG-rätten är PPP en grundläggande princip.⁸

2.2 Bakgrund MKB

Första gången ett förfarande för miljökonsekvensbedömning (Environmental Impact Assessment) infördes som rättsligt instrument var i USA 1969, genom National Environmental Policy Act (NEPA). Bakgrunden till lagstiftningen var behovet av sammanhållna regler på miljöområdet som kunde säkra ett mer effektivt miljöskydd. Målet med regleringen var att förbättra miljö kvaliteten och hushålla med naturresurser.⁹ Ett led i att uppnå målet var kravet på att varje projekt som kunde medföra betydande miljöeffekter skulle åtföljas av ett dokument, Environmental Impact Statement (EIS), som beskrev dessa effekter. Den beslutande myndigheten skulle därigenom få tillgång till ett fullgott beslutsunderlag. Kravet på EIS innebar en betydande skillnad mot tidigare ordning, då det var tillåtet att ge tillstånd till stora projekt så länge man *inte* kände till de eventuellt negativa konsekvenser som kunde följa av det.¹⁰

Det första EG-direktivet om MKB kom 1985 och ändrades 1997 och 2003.¹¹ Direktiven uppställer krav på miljökonsekvensbedömning vid prövning av projekt som kan medföra betydande miljöpåverkan. 2001 kom ytterligare ett direktiv, det s.k. SEA-direktivet, som införde krav på miljöbedömningar vid utarbetandet av planer och program.¹² 1991 års ESBO-konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang är en annan viktig rättsakt som tagits fram inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Konventionen innehåller förpliktelser för de fördragsslutande staterna att informera varandra om projekt med gränsöverskridande miljöeffekter. Den innehåller även bestämmelser om allmänhetens deltagande i miljöbeslutsprocesser.¹³

I svensk rätt infördes 1981 bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387) om att tillståndsansökan skulle innehålla en redovisning av de miljöeffekter som verksamheten väntades ge upphov till. Något helhetsgrepp kring frågan om miljökonsekvensbeskrivningar togs dock inte förrän 1991 då bestämmelser om MKB infördes i lagen (1987:12) om hushållning med natur-

⁷ A a s 43

⁸ EG-fördraget, art. 174

⁹ Hörnberg Lindgren, 2005, s 19-21

¹⁰ Westerlund, 2003, s 300-301

¹¹ Direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG

¹² Direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan

¹³ SÖ 1992:1. Se också 6 kap. 6 § MB och förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar 4-6 §§

resurser (NRL) och i den då nya förordningen (1991:738) om miljökonsekvensbeskrivningar. Bestämmelserna om MKB blev tillämpliga även vid prövning enligt andra lagar då dessa hänvisade till NRL. Även om begreppet miljökonsekvensbeskrivning sålunda funnits i svensk rätt under relativt lång tid var det inte förrän vid miljöbalkens ikraftträdande 1999 som Sverige fick en reglering som innebar en implementering av EG-direktiven.¹⁴

2.3 Den genuina MKB:n

Som nämnts i föregående avsnitt var det i och med NEPA som förfarandet med MKB utvecklades. Westerlund har lanserat begreppet ”det genuina MKB-konceptet” för att beskriva funktionen hos den MKB som först börjande användas i USA och som senare spridits över världen. En sådan MKB kan karaktäriseras som god i den meningen att den uppfyller syftet med MKB. Enligt Hörnberg Lindgrens vidareutveckling och omformulering av konceptet ingår sju kriterier som samtliga måste vara uppfyllda för att en genuin MKB ska vara för handen.¹⁵

Det första kriteriet är *beslutsunderlagskriteriet*. Innebörden av kriteriet är att MKB:n ska tjäna som underlag för beslut om verksamheten ska tillåtas. Detta innebär i sin tur att miljökonsekvenserna måste utredas och redovisas *före* beslut om verksamhetens fortskridande tas.¹⁶ Det är framför allt verksamheter med betydande miljöpåverkan som ska träffas av kraven, eftersom ett system i vilket varje åtgärd med miljöpåverkan kräver en fullständig MKB skulle bli alltför tunggrott och oproportionerligt påfrestande för den enskilde. Att MKB:n präglas av saklighet och vetenskaplighet, liksom att förfarandet för framtagandet av MKB:n är dynamiskt i så måtto att tidiga lösningar till ett visst alternativ undviks, är andra viktiga beståndsdelar i kriteriet.¹⁷ Ett beslut som tas på grundval av en MKB bör motiveras för att klargöra hur innehållet i MKB:n beaktats.¹⁸

Syfteskriteriet innebär att ändamålet med verksamheten måste preciseras i MKB:n.¹⁹ Eftersom syftet ska klargöra vilket behov det finns av verksamheten, är det viktigt att det preciseras i inledningsskedet av MKB-förfarandet, i samråd med berörda parter.²⁰ Kriteriet är även av avgörande vikt för vilka alternativ till den planerade verksamheten som kan komma ifråga. Om

¹⁴ Michanek, Zetterberg, a a s 183

¹⁵ Hörnberg Lindgren, 2005

¹⁶ Westerlund, 2003, s 303

¹⁷ Hörnberg Lindgren, a a s 77-79

¹⁸ A a s 85-86

¹⁹ A a s 89. Westerlund benämner kriteriet ändamålskriteriet, se Westerlund, a a s 307

²⁰ Hörnberg Lindgren, a a s 89, 92

ändamålet med verksamheten är att producera pappersmassa finns det ju i regel ingen anledning att utreda konsekvenserna av att i stället uppföra och driva ett stålverk. Däremot kan det finnas anledning att utreda produktion av något annat, som kan ersätta pappersmassa.²¹

Alternativkriteriet innebär att verksamhetsutövaren ska utreda konsekvenserna, inte bara av den verksamhet som tillstånd söks för, utan också av alternativa sätt att uppnå syftet med verksamheten. Även alternativa metoder, tekniker och lokaliseringar bör undersökas.²² Av detta följer att det dels ska göras en jämförelse mellan de olika alternativen avseende miljöpåverkan, dels en jämförelse med att verksamheten överhuvudtaget inte kommer till stånd, det s.k. noll-alternativet.²³ Alternativkriteriet har kallats MKB-konceptets grundbult²⁴ och det är också detta kriterium som utgör den bästa utgångspunkten för diskussioner med berörd allmänhet och övriga intressenter eftersom det belyser de mest relevanta frågeställningarna kring projektet.²⁵

Miljökonsekvenskriteriets innebörd är att samtliga miljöeffekter som verksamheten medför ska redovisas i MKB:n. Tanken är att MKB:n ska ge en helhetsbild av konsekvenserna vilket innefattar både direkta och indirekta konsekvenser av verksamheten, liksom sådana konsekvenser som är specifika för den särskilda miljö i vilken verksamheten är tänkt att placeras.²⁶ Även konsekvenser av vad som kan kallas följdverksamheter bör tas med i MKB:n, exempelvis råvaru- och energiförbrukning samt transporter.²⁷

I enlighet med *jämförbarhetskriteriet* ska innehållet i MKB:n vara sådant att det på ett förtjänstfullt sätt kan användas för att jämföra de olika alternativen och för att väga olika konsekvenser mot varandra. Därför krävs att de olika alternativen som redovisas i MKB:n är uppställda på ett sådant sätt att en jämförelse kan göras med avseende på miljökonsekvenser och hållbarhet.²⁸

Öppenhetskriteriet ska säkerställa att MKB-förfarandet präglas av transparens och att intressenter har möjligheter att delta. Det ska finnas en reell möjlighet för berörda att göra sig hörda i processen. Särskilt viktigt är detta då exempelvis ideella miljöorganisationer ofta har stora kunskaper om den lokala miljön som är värdefulla för verksamhetsutövaren att tillgodogöra sig.

²¹ Westerlund, a a s 307-308

²² Hörnberg Lindgren, a a s 99

²³ Westerlund, a a s 306

²⁴ A a s 306

²⁵ Hörnberg Lindgren, a a s 100

²⁶ Westerlund, a a s 306

²⁷ Hörnberg Lindgren, a a s 112

²⁸ Hörnberg Lindgren, a a s 123-124

De synpunkter som inkommer under förfarandet ska också beaktas och redovisas i MKB:n.²⁹

Slutligen ska *granskningskriteriet* vara uppfyllt för att en genuin MKB ska vara för handen. Kriteriet innebär att det ska vara möjligt för alla som är intresserade att granska innehållet i en MKB. I granskningen innefattas både möjligheten till granskning av MKB-proceduren som sådan och möjligheten att få en rättslig överprövning av själva MKB:n, inte bara av tillståndsbeslutet.³⁰ Vidare bör MKB-förfarandet löpande granskas av de myndigheter som deltar i förfarandet med synpunkter eller på annat sätt. Det bör också finnas en särskild kontrollmyndighet som kontrollerar att gällande regler om MKB efterföljs. En framträdande funktion med denna granskning och kontroll är att motverka krav på kompletteringar sent i processen. Genom att myndigheterna i en löpande dialog med verksamhetsutövaren ställer tydliga krav på MKB-förfarandet minskar risken för att någon väsentlig uppgift faller mellan stolarna och senare måste kompletteras. Granskning och kontroll bidrar också till att hålla nere kostnaderna, både för verksamhetsutövaren och samhället, eftersom chanserna ökar att MKB:n går igenom tillståndsprocessen på första försöket och kostsamma dubbelprövningar undviks.³¹

2.4 EG-rätt om MKB och tillståndsprövning

Som nämnts i det föregående har EG-rätten haft en betydande påverkan på den svenska lagstiftningen som avser MKB och tillståndsprövning. De svenska reglerna är i huvudsak implementeringar av MKB-direktivet respektive IPPC-direktivet. I följande delavsnitt ger jag en beskrivning av huvuddragen i EG-rätten på detta område.

2.4.1 MKB-direktivet – tillämplighet och förfarande

MKB-direktivet är endast tillämpligt på verksamheter med betydande miljöpåverkan. Direktivet ska dock inte tillämpas på sådana projekt som regleras i detalj i särskild nationell lagstiftning, under förutsättning att syftena med direktivet, såsom att tillhandahålla uppgifter om projektets miljöpåverkan, tillgodoses genom lagstiftningen. Medlemsstaterna kan också under vissa förutsättningar undanta dels projekt inom det nationella försvaret, dels andra projekt som anmälts i förväg till Kommissionen.³² För projekt med betydande miljöpåverkan ställer direktivet krav på att de ska bli föremål för tillståndsprövning och miljökonsekvensbedömning. Medlemsstaterna

²⁹ A a s 127-128

³⁰ Westerlund, a a s 306

³¹ Hörnberg Lindgren, a a s 137-141

³² Art. 1.5, 1.4 och 2.3

kan föreskriva ett gemensamt förfarande för MKB och tillståndsprövning för att uppfylla kraven i både MKB- och IPPC-direktivet. Direktivet hindrar dock inte att förfarandet för miljöbedömning sker i särskild ordning, skiljd från tillståndsprövningen.³³

I bilaga I till direktivet anges vilka verksamheter som alltid ska anses medföra betydande påverkan på miljön och därmed ska undergå en miljökonsekvensbedömning. Exempel på sådana verksamheter är råoljeraffinaderier, kärnkraftverk, kemikalieindustrier, järn- och motorvägar, stålverk, hamnar och avfallsanläggningar. Även ändringar av sådana projekt som anges i bilaga I är MKB-pliktiga, i den mån ändringarna i sig uppfyller de eventuella tröskelvärden som anges i bilagan.³⁴ Ändringar som inte uppfyller dessa tröskelvärden omfattas av bilaga II.³⁵ Den andra bilagan till direktivet listar verksamheter för vilka medlemsstaterna utifrån en in casu-bedömning eller utifrån generella kriterier och gränsvärden ska göra en bedömning av om MKB fordras.³⁶ Vid bedömning av projekt som listas i bilaga II, från fall till fall eller utifrån generella kriterier och gränsvärden, ska särskilt beaktas de urvalskriterier som anges i bilaga III till direktivet; bl.a. projektets omfattning, eventuell förening med andra projekt, lokalisering och effekternas omfattning och karaktär.³⁷

De uppgifter exploatören ska lämna i MKB:n framgår av bilaga IV till direktivet.³⁸ Uppgifterna måste innehålla en beskrivning av projektet med avseende på lokalisering, utformning och omfattning, en beskrivning av planerade skyddsåtgärder, de data som krävs för att bedöma verksamhetens inverkan på miljön, en redovisning av övervägda alternativ till den verksamhet tillstånd söks för samt en icke-teknisk sammanfattning.³⁹ Det bör observeras att när det gäller den beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekter som krävs enligt bilaga IV, innefattar denna beskrivning den direkta inverkan, liksom varje indirekt, sekundär, kumulativ, kort-, medel- eller långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ inverkan av projektet.⁴⁰ Således ska i princip alla betydande miljöeffekter beskrivas i MKB:n.

Myndigheter som kan antas bli berörda av ett projekt ska beredas möjlighet att yttra sig över MKB:n och tillståndsansökan. Även allmänheten ska informeras och involveras i processen

³³ Art. 2.1-2.2a

³⁴ Bilaga I punkt 22

³⁵ Bilaga II punkt 13

³⁶ Art. 4.2

³⁷ Art. 4.3

³⁸ Art. 5.1

³⁹ Art. 5.3

⁴⁰ Bilaga IV punkt 4

genom möjligheten att yttra sig över och lämna synpunkter på MKB och tillståndsansökan.⁴¹ Direktivet innehåller vidare bestämmelser om samråd med annan medlemsstats miljömyndigheter och allmänhet i de fall verksamheten har gränsöverskridande miljöpåverkan.⁴² Resultaten av samråden ska beaktas vid tillståndsprövningen. Beslut om att bevilja eller avslå en tillståndsansökan ska delges allmänheten tillsammans med innehållet i beslutet, såsom villkor och liknande.⁴³

2.4.2 Särskilt om MKB:ns omfattning och avgränsning

I art. 5.2 återfinns MKB-direktivets bestämmelse om avgränsning av MKB:n.⁴⁴ Minimikravet är att den ansvariga myndigheten på förfrågan av exploatören ska yttra sig om MKB:ns omfattning och innehåll. Medlemsstaterna kan också införa ett obligatoriskt avgränsningsförfarande, d.v.s. att myndigheten alltid ska yttra sig i saken, oavsett förfrågan. Oberoende av vilket alternativ som medlemsstaten väljer ska myndigheten, innan den yttrar sig, samråda med exploatören och andra myndigheter som berörs av verksamheten. Ett yttrande av den ansvariga myndigheten hindrar den inte från att senare i processen kräva kompletterande uppgifter.

Europeiska kommissionen har publicerat tre vägledningsdokument som behandlar MKB-lagstiftningen och vad som anses vara god praxis på området.⁴⁵ Oavsett om avgränsning sker på förfrågan av exploatören eller är obligatorisk enligt bindande lagstiftning anses det enligt vägledningen vara god praxis. MKB-processen bör därför alltid innehålla ett steg där MKB:ns omfattning och innehåll bestäms. Syftet med avgränsning är att bestämma ramarna för de efterföljande miljöutredningarna. På så sätt bidrar förfarandet till att all relevant information om projektets betydande miljöeffekter samt tänkbara alternativ och skyddsåtgärder blir behandlade i MKB:n.⁴⁶ För att denna del i MKB-processen ska bli så effektiv som möjligt krävs samarbete mellan exploatören och den ansvariga myndigheten. Dessutom bör frågan om MKB:ns avgränsning behandlas i samråd med övriga berörda parter, såsom andra myndigheter med intresse i saken samt organisationer och allmänhet. Även om avgränsning i huvudsak företas i inledningskedet av MKB-processen är det viktigt att förfarandet tillåts pågå processen igenom för att undvika låsningar. I takt med att ny information kommer till exploatörens kännedom måste

⁴¹ Art. 6

⁴² Art. 7

⁴³ Art. 8 och 9.1

⁴⁴ Avgränsningsförfarandet kallas på engelska scoping. Guidance on EIA. Scoping, s 8

⁴⁵ Guidance on EIA. Screening (1), Scoping (2), och EIS Review (3). Se Guidance on EIA. Scoping, s 5

⁴⁶ A a s 10

MKB:ns omfång kunna utvidgas.⁴⁷

2.4.3 IPPC-direktivet och relationen till MKB-direktivet

Syftet med IPPC-direktivet är att samordna medlemsstaternas åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar från ett antal typer av industriell verksamhet, som anges i direktivets bilaga I.⁴⁸ Det gäller större verksamheter som exempelvis stålverk, pappersbruk, mineralindustrier och oljeraffinaderier. För att uppnå syftet innehåller direktivet bestämmelser om bl.a. tillståndsprövning och villkorsreglering. I direktivets art. 6 anges vilka uppgifter som en tillståndsansökan ska innehålla. Därvid är särskilt intressant att uppgifter ska lämnas om art och mängd av varje utsläpp till olika delar av miljön som kan förutses från anläggningen samt en redogörelse för betydande effekter på miljön som utsläppen kan orsaka.⁴⁹ Om uppgifterna som lämnats i en MKB gör det möjligt att uppfylla kraven på vad en tillståndsansökan ska innehålla, får dessa uppgifter ingå i ansökan eller bifogas den.⁵⁰ Vid prövning av verksamheter som träffas både av MKB-direktivets art. 4 och IPPC-direktivet är prövningsmyndigheten skyldig att beakta uppgifter som framkommit genom MKB och samråd när beslut om tillstånd tas.⁵¹

2.5 Svenska regler om MKB och tillståndsprövning

2.5.1 Tillståndsplikt

I 9 kap. 6 § MB har regeringen bemyndigats att föreskriva om tillstånds- eller anmälningsplikt för anläggande och drift av *miljöfarliga verksamheter*. Bemyndigandet har utnyttjats i 5 § FMH som hänvisar till förordningens bilaga i vilken verksamheter listas som är tillstånds- och anmälningspliktiga. Av bokstavsbezeichnungarna i bilagan framgår vilka typer av verksamheter som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga, samt vilken instans som är prövningsmyndighet. Tillståndsprövning kan emellertid aktualiseras på flera sätt. Tillsynsmyndigheten kan i det enskilda fallet förelägga verksamhetsutövaren att ansöka om tillstånd även för icke-tillståndspliktig verksamhet, om verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön. Dessutom kan verksamhetsutövaren frivilligt ansöka om tillstånd för sin verksamhet, vilket kan motiveras av att man vill komma i

⁴⁷ A a s 15

⁴⁸ Art. 1

⁴⁹ Art. 6.1 e)

⁵⁰ Art. 6.2

⁵¹ Art. 9.2

åtnjutande av de rättsverkningar som är förknippade med tillståndet.⁵²

Det bör understrykas att när tillståndspliktiga verksamheter *ändras*, är ändringen i sig som huvudregel är tillståndspliktig. Undantaget är för de fall ändringen är mindre och inte riskerar medföra olägenhet av betydelse för människors hälsa eller miljön.⁵³ När tillståndspliktiga ändringar av en verksamhet aktualiseras finns sedan 2005 möjligheten att meddela tillstånd begränsat till ändringen som sådan, s.k. ändringstillstånd.⁵⁴

Vattenverksamhet är som huvudregel tillståndspliktig, enligt 11 kap. 9 § MB. Ansökan om tillstånd till vattenverksamhet prövas av miljödomstolen, om det inte rör markavvattning då länsstyrelsen är tillståndsmyndighet.⁵⁵ Undantag från tillståndsplikten gäller om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.⁵⁶ Dessutom har regeringen genom lagändring 2005 bemyndigats att göra vissa vattenverksamheter anmälningspliktiga.⁵⁷

2.5.2 MKB – tillämplighet och innehåll

I 6 kap. 1 § 1 st. MB återfinns det lagstadgade kravet på MKB vid ansökan om tillstånd till bl.a. miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.⁵⁸ 3 § 1 st. MKB-förordningen anger, genom hänvisning till FMH-bilagan, vilka verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan.⁵⁹ För dessa verksamheter krävs en MKB i enlighet med kraven i MKB-direktivet. Verksamheter som enligt MKB-direktivet ska bedömas från fall till fall eller utifrån fastställda gränsvärden eller kriterier för att avgöra om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska enligt svensk rätt bedömas av länsstyrelsen.⁶⁰ Någon lista på vilka dessa verksamheter är, motsvarande bilaga II i MKB-direktivet, finns dock inte i svensk rätt. Länsstyrelsen ska i stället göra en bedömning av samtliga tillståndspliktiga verksamheter som inte omfattas av 3 § 1 st. MKB-förordningen.⁶¹ Bedömningen av om en verksamhet kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska ske utifrån kriterierna i MKB-förordningens bilaga 2, som motsvarar MKB-direktivets

⁵² 9 kap. 6 § 2-3 st. MB. Avseende tillståndets rättsverkan, se 24 kap. 1 § MB

⁵³ 9 kap. 6 § 1 st. 4 p. MB och 5 § 3 st. FMH

⁵⁴ 16 kap. 2 § 3 st. MB

⁵⁵ För definitioner av vattenverksamhet och markavvattning, se 11 kap. 2 § MB

⁵⁶ 11 kap. 12 § 1 st. MB. Övriga undantag från tillståndsplikten finns i 11 kap. 11 §, 13 § 2 och 4 st., 15 §, 16 § MB

⁵⁷ Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. 19 §

⁵⁸ Se 9 kap. och 11 kap. MB. Se även 22 kap. 1 § 3 p. MB där det anges att ansökan i ansökningsmål ska innehålla MKB (och 19 kap. 5 § MB om prövning av Lst, hänvisar till 22 kap. 1 §).

⁵⁹ 6 kap. 4 a § MB

⁶⁰ 6 kap. 5 § 2 st. MB

⁶¹ 3 § 2 st. MKB-förordningen

bilaga III.

Syftet med en MKB är enligt 6 kap. 3 § MB att beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Även samspelet mellan dessa faktorer ska beaktas. MKB:n ska vidare möjliggöra en samlad bedömning av hur dessa effekter påverkar människors hälsa och miljön. MKB:n ska innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet.⁶² Minimikravet är dock att den innehåller de uppgifter som preciseras i 6 kap. 7 § 2 st. MB, bl.a. uppgifter om lokalisering, skyddsåtgärder, alternativ och verksamhetens inverkan på människors hälsa och miljön. Av förarbetena framgår att det är av vikt att förfarandet med MKB startar redan i inledningsskedet av ett projekt för att på ett så tidigt stadium som möjligt fylla i de kunskapsluckor som kan finnas om den planerade verksamhetens påverkan på miljö och hälsa. MKB:n ska därvid bidra till att projektet får så liten negativ miljöpåverkan som möjligt.⁶³ I linje med PPP är det verksamhetsutövaren som ska bekosta de utredningar m.m. som är behövliga för upprättandet av MKB.⁶⁴

2.5.3 Förfarande för MKB och tillståndsprövning

En viktig del i förfarandet för miljökonsekvensbedömning är samrådet. Detta ska genomföras innan MKB upprättas och ska beröra frågor om verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan, samt MKB:ns innehåll och utformning. Före samrådet ska verksamhetsutövaren lämna information som ska tjäna som underlag vid behandlingen av frågorna. Syftet med samrådet är att vara en faktisk möjlighet för myndigheter och berörda enskilda att påverka MKB:n, ansökan och, i slutändan, verksamheten.⁶⁵ Verksamhetsutövaren ska samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och berörda enskilda samt med övriga intressenter som påverkas av projektet, såsom kommuner, allmänhet och organisationer.⁶⁶ Om den planerade verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan i annat land ska Naturvårdsverket informera ansvarig myndighet i det andra landet om verksamheten och erbjuda

⁶² 6 kap. 7 § 1 st. MB

⁶³ Prop. 1997/98:45 del 2, s 56

⁶⁴ 6 kap. 10 § MB, art. 5.1 och 5.3 MKB-direktivet

⁶⁵ Michanek, Zetterberg, a a s 189

⁶⁶ 6 kap. 4 § MB

staten och den allmänhet som där berörs deltagande i samrådet.⁶⁷ Bestämmelsen motsvaras av MKB-direktivets art. 7 och har sin bakgrund i Esbokonventionen.

Länsstyrelsen har en betydande roll i samrådet. Den ska enligt 6 kap. 5 § 1 st. MB under samrådet verka för att MKB:n får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Tanken är att länsstyrelsens tidiga inblandning i processen ska motverka sena kompletteringar. Det är dock alltid verksamhetsutövaren som ensam ansvarar för att MKB:n utgör ett fullgott beslutsunderlag.⁶⁸ Någon direkt motsvarighet till MKB-direktivets avgränsningsbestämmelse (art. 5.2) finns inte i miljöbalken. I Naturvårdsverkets numera upphävda allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar angavs i likhet med direktivet att länsstyrelsen skulle uttala sig om MKB:ns omfattning och inriktning om verksamhetsutövaren begärde det.⁶⁹ I jämförelse med de allmänna råden är propositionen som föregick 2005 års ändringar i 6 kap. MB på denna punkt något otydligare.⁷⁰ Där anges att länsstyrelsen *bör* ge vägledning om hur MKB:n lämpligen utformas.⁷¹ Länsstyrelsen har dock en serviceskyldighet enligt FL varför skillnaden mot de allmänna råden i praktiken inte torde vara så stor.⁷²

I 22 kap 1 § MB anges vad en tillståndsansökan ska innehålla i ansökningsmål.⁷³ Av särskilt intresse är att ansökan ska innehålla MKB och uppgifter om samråd som genomförts.⁷⁴ MKB:n är en processförutsättning – är den inte tillräckligt omfattande så ska tillståndsmyndigheten förelägga sökanden att komplettera ansökan med en fullgod MKB. Om sökanden inte i tid efterkommer föreläggandet får domstolen besluta att bristen ska åtgärdas på sökandens bekostnad. Är bristen så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet får domstolen avvisa ansökan.⁷⁵ Att MKB:n är en processförutsättning medför också att domstolen, när den tar ställning till ansökan, i ett särskilt beslut ska avgöra om MKB:n är tillräcklig för prövningen. Ett sådant beslut kan inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörandet i målet överklagas.⁷⁶

⁶⁷ 6 kap. 6 § MB och 9-11 §§ MKB-förordningen

⁶⁸ Prop. 2004/05:129 s 56

⁶⁹ NFS 2001:9, upphävd genom NFS 2005:13

⁷⁰ Prop. 2004/05:129 s 55-56

⁷¹ A. prop. s 56

⁷² 4 § FL

⁷³ Ansökningsmål definieras i 21 kap. 1 § MB. 22 kap. 1 § är även tillämplig då Lst är första instans, se 19 kap. 5 § MB

⁷⁴ 22 kap. 1 § 1 st. 3 p.

⁷⁵ 22 kap. 2 § 2 st. och 19 kap. 5 § MB. Se också prop. 2004/05:129 s 55

⁷⁶ 6 kap. 9 § 1 st. MB

3 MKB och tillståndsprövningens omfattning i rättspraxis

I detta kapitel redogör jag inledningsvis för EG-domstolens tolkning av MKB-direktivet. Avsnittet fokuseras på de slutsatser som kan dras av rättsfallen. I avsnittet därefter refererar jag ett antal svenska rättsfall som är särskilt intressanta med utgångspunkt i frågan om MKB:ns förhållande till tillståndsprövningens omfattning. I kapitlets avslutande avsnitt kommenteras och analyseras praxis på området.

3.1 EG-domstolens praxis

Sedan ikraftträdandet av MKB-direktivet har EG-domstolen i ett flertal mål förtydligat hur direktivet bör tolkas. Avseende medlemsstaternas skyldighet att se till att miljökonsekvenserna av projekt med betydande miljöpåverkan blir utredda kan nämnas domarna i målen *Großkrotzenburg* och *Kraaijeveld*, som båda behandlade kravet på MKB vid utvidgningar eller ändringar av projekt.⁷⁷ Domstolen framhöll i det förstnämnda målet att anläggningar som anges i bilaga I till MKB-direktivet alltid ska bli föremål för en MKB, oavsett om det rör sig om ett självständigt projekt, om det utgör en utbyggnad av en befintlig anläggning eller om det föreligger nära funktionellt samband med en annan anläggning.⁷⁸ I *Kraaijeveld* anförde domstolen vad som kommit att bli en grundsats i domstolens praxis avseende MKB-direktivet – nämligen att direktivets tillämpningsområde är vidsträckt och att dess ändamål är mycket omfattande.⁷⁹ Följaktligen ska ändringar av bilaga II-projekt omfattas av direktivets tillämpningsområde, även om dessa ändringar inte uttryckligen nämns i direktivet.⁸⁰ Det skulle strida mot direktivets syfte att undanta ändringar av projekt även om de med hänsyn till sin art, storlek eller lokalisering kan komma att ha betydande inverkan på miljön.⁸¹ I överensstämmelse med domstolens uttalanden har en bestämmelse om ändringar av projekt genom 1997 års ändringsdirektiv intagits i MKB-direktivets bilaga II, p. 13.

Möjligheten att undanta vissa projekt från direktivets tillämpningsområde har också varit föremål för bedömning av EG-domstolen. I målet *WWF* gällde frågan undantag från kravet på

⁷⁷ Europeiska Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland (*Großkrotzenburg*), Mål C-431/92, respektive *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, Mål C-72/95

⁷⁸ EGD:s domskäl i *Großkrotzenburg*, p. 35

⁷⁹ EGD:s domskäl i *Kraaijeveld*, p. 31. Se också Mahmoudi i *Vänbok till Westerlund*, s 497-498

⁸⁰ EGD:s domskäl i *Kraaijeveld*, p. 40

⁸¹ EGD:s domskäl i *Kraaijeveld*, p. 39

MKB enligt art. 1.4, d.v.s. för projekt som avser det nationella försvaret.⁸² Målet handlade om en flygplats som skulle användas dels för civila ändamål, dels för militära. Domstolen uttalade att undantag från direktivets tillämpningsområde ska ges en restriktiv tolkning.⁸³ När en verksamhet har två olika ändamål ska företräde ges till det dominerande ändamålet. Eftersom flygplatsen i högre utsträckning skulle användas för civilt bruk än för militärt bruk menade domstolen att projektet föll inom direktivets tillämpningsområde.⁸⁴ Enligt art. 1.5 kan projekt som i detalj regleras genom särskild nationell lagstiftning undantas från direktivets tillämpningsområde. Undantagsregeln aktualiserades i målet *Linster* där domstolen framhöll att den nationella lagstiftningen måste vara särskild och reglera projektet i detalj. Lagstiftningens själva lydelse måste visa att syftet med direktivet uppnåtts med avseende på aktuellt projekt.⁸⁵ För att uppfylla kraven i art. 1.5 i direktivet måste alltså den information som det nationella parlamentet har tillgång vid stiftandet av den särskilda lagen motsvara en MKB i enlighet med direktivet.⁸⁶

I målet *Kommissionen mot Irland* tog domstolen ställning till medlemsstaternas möjligheter att genom gränsvärden avgöra vilka projekt listade i bilaga II till MKB-direktivet som ska bli föremål för MKB.⁸⁷ Domstolen fastlog att det vid bestämmandet av gränsvärden inte räcker med att ta hänsyn till projektens storlek – projektens art och lokalisering måste också beaktas.⁸⁸ Genom 1997 års ändringar i direktivet har frågan om vilka bedömningsgrunder medlemsstaterna ska använda vid tillämpning av art. 4.2 fått sitt svar. I bilaga III anges numera kriterier som ska vara styrande när medlemsstaterna bedömer om projekt listade i bilaga II ska anses medföra betydande miljöpåverkan.⁸⁹ Ytterligare en fråga av vikt som aktualiserades i *Kommissionen mot Irland* var uppdelningen av projekt. Domstolen uttalade att om en medlemsstat sätter gränsvärden utifrån storleken på projekt riskerar MKB-kravet att undvikas genom uppdelning av projekt i mindre delar, som var för sig inte når över gränsvärdena. En sådan ordning är enligt domstolen inte förenlig med direktivet. Medlemsstaterna måste säkerställa att den kumulativa effekten

⁸² World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mot Autonome Provinz Bozen m.fl., Mål C-435/97

⁸³ EGD:s domskäl i WWF, p. 65

⁸⁴ EGD:s domskäl i WWF, p. 67

⁸⁵ Storhertigdömet Luxemburg mot Berthe Linster, Aloyse Linster och Yvonne Linster, Mål C-287/98, domskälen p. 56

⁸⁶ EGD:s domskäl i Linster, p. 59

⁸⁷ Europeiska kommissionen mot Irland, Mål C-392/96. Se art. 4.2 MKB-direktivet

⁸⁸ EGD:s domskäl i Kommissionen mot Irland, p. 65

⁸⁹ Se också art. 4.3 MKB-direktivet

innefattas i en bedömning av om ett projekt kan medföra betydande miljöpåverkan.⁹⁰

Slutligen ska i detta avsnitt frågan om direkt effekt beröras. I målet *Kraaijeveld* framhöll domstolen att direktivs bindande verkan medför att medlemsstaterna har en tvingande skyldighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppnå de resultat som ett direktiv föreskriver. Denna skyldighet gäller alla myndigheter i medlemsstaterna, inklusive de nationella domstolarna inom ramen för deras behörighet.⁹¹ Av målet *WWF* framgår att om nationella myndigheter underlåter att göra en bedömning av miljöpåverkan avseende bilaga II-projekt, kan enskilda åberopa MKB-direktivets bestämmelser i nationella domstolar för att få till stånd en sådan bedömning. De nationella domstolarna har då en skyldighet att pröva om medlemsstatens myndigheter hållit sig inom sina befogenheter när de gjort en bedömning av om ett bilaga II-projekt ska omfattas av MKB-kravet.⁹² MKB-direktivet har således direkt effekt, vilket innebär att nationella regler som står i strid med direktivet ska åsidosättas till förmån för direktivets bestämmelser.⁹³

3.2 Svensk praxis

3.2.1 Tillståndsprovningens omfattning

Den svenska miljölagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på en uppdelning av verksamheter i kategorierna miljöfarlig verksamhet respektive vattenverksamhet. I praktiken har dock många projekt inslag av både miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. När tillståndsplikten är begränsad till en viss del av projektet, exempelvis vattenverksamheten, uppstår frågan vad tillståndsprovningen ska omfatta. Ett bra exempel är tunneldrivning som är tillståndspliktig vattenverksamhet eftersom inläckande grundvatten måste ledas bort från tunneln för att hindra vattenfyllnad.⁹⁴ Då tunnelprojekt innebär att även icke-tillståndspliktig verksamhet bedrivs, såsom sprängning och borring, har ifrågasatts om även detta ska omfattas av provningen.

MÖD har vid ett flertal tillfällen haft anledning att ta ställning till frågan om provningens omfattning vid tillståndsprovning av tunnelprojekt. I målet *Citybanan* hade MD lämnat Banverket tillstånd till vattenverksamhet i form av grundvattenbortledning från en tillfartstunnel vid Stockholms Central.⁹⁵ MD:s dom överklagades av ett antal fastighetsägare i närområdet som

⁹⁰ EGD:s domskäl i Kommissionen mot Irland, p. 76

⁹¹ EGD:s domskäl i *Kraaijeveld*, p. 55

⁹² EGD:s domskäl i *WWF*, p. 71

⁹³ Mahmoudi i *Vänbok till Westerlund*, s 501

⁹⁴ 11 kap. 2 och 9 §§ MB

⁹⁵ NJA 2008 s 748, se MÖD:s dom i målet

menade att Banverkets uppdelning av prövningen efter anläggningsdel var olämplig, ur både miljömässig och processuell synvinkel. Miljöargumentet bestod i att den uppdelade prövningen gjorde det svårt att få en uppfattning om miljöpåverkan från projektet Citybanan i sin helhet. Från processuell synvinkel uppkom svårigheter att avgöra i vilket mål ett eventuellt senare uppkommet skadeståndsanspråk, p.g.a. exempelvis sättningssskador på fastighet, skulle framställas. MÖD höll med om att avgränsningen av prövningen av vattenverksamheten var för snäv. Domstolen ansåg att det redan i detta inledande mål var nödvändigt att göra en bedömning av projektets samlade grundvattenpåverkan för berörda fastigheter.

I *Citybanan* uppkom dessutom frågan i vilken mån störningar och olägenheter av övriga, icke-tillståndspliktiga, delar av verksamheten kunde behandlas vid prövningen. Det rörde sig om störningar som själva tunneldrivningen ger upphov till, såsom buller, vibrationer och utsläpp till luft på grund av sprängningar och uttransporter av sprängsten från tunnlarna. MÖD uttalade att samtliga hänsynstaganden av betydelse för människors hälsa och miljön ska beaktas vid prövningen av en verksamhet som fordrar tillstånd. Domstolen ansåg sig därför inte hindrad att reglera störningar som tunneldrivningen i sig ger upphov till, även om tillståndsplikten formellt är begränsad till att avse vattenverksamheten. Beslutet innebar i denna del ett tydligt ställningstagande mot tidigare praxis, som gått i motsatt riktning.⁹⁶

Målet *Citytunneln i Malmö*⁹⁷ har många likheter med *Citybanan*. Banverket hade ansökt om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet för det s.k. Citytunnelprojektet, en tunnel genom centrala Malmö. Miljödomstolen hade delat upp prövningen på fyra etapper motsvarande fyra geografiska avsnitt. Prövningen var också uppdelad så att vattenverksamhet respektive miljöfarlig verksamhet skulle prövas var för sig. Sättningar och vibrationer (miljöfarlig verksamhet) skulle dock prövas tillsammans med vattenverksamheten, eftersom det var svårt att avgöra om dessa störningar uppkommit som en följd av grundvattensänkning eller som en följd av byggvibrationer. MÖD ansåg att det enligt 17 kap. 4 § RB fanns förutsättningar att dela upp prövningen av vattenverksamheten på olika etapper, eftersom ansökan avsåg skilda geografiska områden och vattenverksamheten inte heller i övrigt hade nödvändigt samband.⁹⁸ Däremot var det svårare att dela upp den miljöfarliga verksamheten på olika etapper eftersom gränsdragningsproblem skulle uppkomma avseende effekterna av denna verksamhet. I den

⁹⁶ Se exempelvis MÖD 2000:17

⁹⁷ MÖD:s beslut 2004-03-12 i mål nr M 487-04

⁹⁸ 22 kap. 26-27 §§ MB ej tillämpliga, istället 20 kap. 3 § MB som hänvisar till RB

överklagade deldomen om etapp 1 hade MD föreskrivit villkor för vattenverksamheten samt för sättningar och vibrationer (miljöfarlig verksamhet). Även annan miljöfarlig verksamhet hade emellertid blivit föremål för villkorsreglering, exempelvis utsläpp till vatten och buller. MÖD ansåg mot bakgrund av MD:s dom att det tydligt beredde problem att skilja ut den miljöfarliga verksamheten från vattenverksamheten. Följden är att det blir svårt att avgöra vilka frågor som omfattas av deldomens rättskraft.⁹⁹ MÖD framhöll vidare att MD:s uppdelning av prövningen strider mot den för miljöbalken grundläggande principen om samordnad prövning av samtliga störningar från en och samma verksamhet. Enligt MÖD utgjorde uppdelningen av ansökan på etapper att avgöras i skilda deldomar ett rättegångsfel. MÖD återförvisade målet till MD för samlad prövning.

3.2.2 MKB:ns omfattning i förhållande till tillståndsprövningen

Ytterligare en fråga som aktualiserades i *Citybanan* var MKB:ns omfattning.¹⁰⁰ Banverket hade avgränsat MKB:n till frågor om vattenverksamheten för den tillfartstunnel som tillstånd söktes för. Således var varken hela projektets grundvattenpåverkan i området, eller övriga störningar från tunneldrivningen beskrivna i MKB:n. Mot bakgrund av att tillståndsprövningen skulle omfatta projektets samlade grundvattenpåverkan för berörda fastigheter, samt övriga störningar som tunneldrivningen i sig kunde medföra, fastställde MÖD att en MKB ska tjäna som underlag för en bedömning av *samtliga* miljökonsekvenser som ett projekt *i sin helhet* ger upphov till. MKB:n kan därför inte, som i det aktuella fallet, delas upp i mindre delar avsedda för vardera anläggningsdel. Den problematiska frågan var dock i vilken mån den icke-tillståndspliktiga verksamheten skulle beskrivas i MKB:n. Med utgångspunkt i en direktivkonform tolkning med avseende på vad en MKB ska innehålla¹⁰¹ kom MÖD fram till att en MKB ska beskriva en verksamhets *samtliga* effekter. MKB:n kan därför inte avgränsas till att enbart avse den tillståndspliktiga delen av verksamheten.

Även i målet *Vägverkets färjor* uppkom frågan om MKB:ns omfattning.¹⁰² Vägverket hade ansökt om tillstånd till vattenverksamhet i form av ombyggnad av två färjelägen. I vardera färjeläges omedelbara närhet fanns bebodda fastigheter vilka riskerade att drabbas av buller, avgasspridning, störande belysning m.m. som en följd av färjetrafiken. Den centrala frågan i

⁹⁹ Enligt 24 kap. 1 § MB

¹⁰⁰ NJA 2008 s 748, se MÖD:s dom i målet

¹⁰¹ MKB-direktivets bilaga IV

¹⁰² MÖD 2006:57

målet var huruvida färjetrafiken skulle anses utgöra en följdverksamhet till vattenverksamheten och därmed omfattas av ansökan och MKB:n.¹⁰³ Vägverket hade avgränsat sin ansökan till att röra enbart den tillståndspliktiga delen av verksamheten – vattenverksamheten. Varken ansökan eller MKB:n innehöll någon beskrivning av färjetrafikens påverkan på de angränsande fastigheterna. MÖD uttalade att det visserligen är sökanden som genom ansökans utformning anger ramen för prövningen, men i sista hand är det ändå tillståndsmyndighetens uppgift att avgöra om ansökans omfattning är tillräcklig för att ligga till grund för prövningen. Härvidlag ska ansökan vara av tillräcklig omfattning för att möjliggöra en bedömning av vilka krav som kan ställas på verksamheten utifrån de allmänna hänsynsreglerna, oavsett om verksamheten betecknas som miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet. Vad gäller färjetrafiken uttalade domstolen att även om den inte i sig är tillståndspliktig så är den en direkt följd av den tillståndspliktiga vattenverksamheten och ska därför beaktas vid prövningen av vattenverksamhetens tillåtlighet. Färjetrafiken och dess konsekvenser i form av bl.a. buller och avgasspridning skulle därför ha beskrivits i MKB:n. Bristen i MKB:n ansågs så stor att den inte kunde läkas i överrätt varför målet återförvisades till miljödomstolen.

3.2.3 MKB och tillåtlighetsprövning

Enligt 22 kap. 26 § MB kan frågan om en verksamhets tillåtlighet avgöras i en särskild dom innan frågan om tillstånd prövas. Tillåtlighetsprövningen är en preliminär bedömning av hur en planerad verksamhet och dess lokalisering uppfyller miljöbalkens allmänna hänsynsregler.¹⁰⁴ Skillnaden mot en tillståndsprövning är att frågan om tillåtlighet främst handlar om lämpligheten i att placera en viss typ av verksamhet på en viss plats. Vid den efterföljande tillståndsprövningen görs en mer detaljerad bedömning av verksamheten där frågor om exempelvis processutrustning och reningsgrad berörs.

I målet *Scanraff* ställdes frågan om MKB:ns omfattning vid en tillåtlighetsprövning enligt 22 kap. 26 § MB på sin spets.¹⁰⁵ Scanraff hade ansökt om tillstånd till fortsatt och utökad produktion vid bolagets raffinaderi i Bohuslän. MD hade godtagit bolagets yrkande om tillåtlighet med motiveringen att MKB:n kan vara mindre omfattande vid en tillåtlighetsprövning än vid en tillståndsprövning. MÖD menade dock att det inte fanns någon grund för detta påstående. Stöd

¹⁰³ Se 16 kap. 7 § MB

¹⁰⁴ 2 kap. 1 § MB

¹⁰⁵ MÖD 2003:95

hämtade domstolen i en jämförelse med regeringens tillåtlighetsprövning, som enligt förarbetena ska grundas på en MKB som beskriver verksamhetens art, omfattning, miljöpåverkan, lokalisering m.m.¹⁰⁶ Vidare framhöll MÖD att miljöbalken generellt sett innebär en allmän skärpning av de materiella kraven som kan ställas på en verksamhet, något som framgår bl.a. av målstadgandet och den allmänna hänsynsregeln om skälighetsprövning.¹⁰⁷ Därmed ska heller inte kraven på beslutsunderlaget vara mindre i förhållande till en tillståndsprövning. MKB:n ska innehålla tillräckligt med information för att möjliggöra en bedömning av hur verksamheten uppfyller kraven i de allmänna hänsynsreglerna, något som även förutsätter remissbehandling av MKB:n. MÖD ansåg att bolagets ansökan innehöll stora brister, framför allt med avseende på lokalisering, påverkan på näraliggande Natura 2000-område samt konsekvenser för havsmiljön. Vidare hade något remissförfarande inte genomförts. Med hänsyn till MKB:ns ringa omfattning kunde någon bedömning mot 2 kap. MB inte göras. Bristerna ansågs så stora att de med hänsyn till instansordningen inte kunde läkas vid en överprövning av MÖD. MÖD undanröjde därför MD:s dom.

3.3 Analys

När det gäller praxis från EG-domstolen står det klart att MKB-direktivet har ett brett tillämpningsområde med fokus på miljöpåverkan snarare än projektet som sådant. Oavsett om det rör sig om utvidgningar, ändringar eller helt nya projekt, har domstolen tydligt markerat att det är verksamhetens påverkan på miljön som är avgörande för direktivets tillämplighet. De försök som gjorts för att kringgå direktivets bestämmelser har konsekvent underkänts av domstolen. Möjligheterna till undantag ska enligt domstolen ges en mycket restriktiv tolkning.

Av svensk praxis kan slutsatsen dras att prövningen som huvudregel ska omfatta verksamheten i sin helhet. Detta är i linje med de allmänna hänsynsreglerna som ju träffar alla verksamheter, oavsett om de är tillståndspliktiga eller inte. I stora infrastrukturprojekt kan förvisso en samlad prövning av hela verksamheten tyckas överskådlig. Som framgår av *Citytunneln i Malmö* finns dock möjlighet att dela upp prövningen då det rör sig om skilda geografiska områden. I *Citybanan* var det fråga om samma geografiska område och den vattenverksamhet som behövde utföras i de olika tunnarna hängde ihop. Således skulle en samlad prövning göras av de olika tunnarna med avseende på vattenverksamhet.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:45 del 2, s 246, prop. 1997/98:45 del 1, s 442

¹⁰⁷ 1 kap. 1 § MB och 2 kap. 7 § MB

Enligt *Citybanan* och *Citytunneln i Malmö* ska principen om samlad prövning även omfatta de delar av verksamheten som inte är tillståndspliktiga. Dessa verksamhetsdelar träffas ju, precis som de tillståndspliktiga delarna, av de allmänna hänsynsreglerna. Dessutom föreligger ett nödvändigt samband mellan vattenverksamheten och övrig verksamhet som tunnelprojekten medför. Detsamma kan sägas om följdverksamheten i *Vägverkets färjor* – utan bil- och färjetrafik, inga färjelägen. De olika delarna av verksamheten förutsätter varandra och ska därför omfattas av prövningen.

Av *Citybanan* och *Vägverkets färjor* kan vidare slutsatsen dras att det inte är tillståndsplikten som avgör MKB:ns omfattning. MKB:n ska beskriva alla betydande störningar som verksamheten i sin helhet medför, inte enbart de störningar som den tillståndspliktiga delen av verksamheten ger upphov till. Av *Scanraff* framgår att en begränsad prövning inte automatiskt medför en begränsad MKB. Av förarbetena till 22 kap. 26 § MB om tillåtlighetsprövning framgår att motivet bakom bestämmelsen är främjande av processekonomi och snabbare handläggning.¹⁰⁸ Att det trots detta krävs en fullständig MKB vid tillåtlighetsprövning tyder på att utrymmet att begränsa omfattningen av MKB:n är ytterst begränsat för verksamheter med betydande miljöpåverkan. MKB:n måste alltid möjliggöra en bedömning av hur verksamheten uppfyller de allmänna hänsynsreglerna.

4 Alternativa lösningar för MKB och tillståndsprövning

4.1 Miljöprocessutredningens betänkande

Miljöprocessutredningens slutbetänkande *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45) innehåller en rad förslag om ändring av MKB-reglerna. När det gäller MKB:ns omfattning i förhållande till tillståndsprövningen är det framför allt två förslag som är av intresse. Utredningen föreslår en lagregel med innebörden att verksamhetsutövare som söker tillstånd för en verksamhet med betydande miljöpåverkan på förfrågan ska kunna få råd av länsstyrelsen om inriktningen och omfattningen av MKB:n. Förslaget motiveras dels av verksamhetsutövares klagomål om krav på sena kompletteringar som fördröjer processen, dels tillståndsmyndigheternas uppfattning att MKB:n ofta är alltför bristfällig för att kunna ligga till grund för prövningen. Förslaget innebär också en implementering av MKB-direktivets

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s 246

avgränsningsbestämmelse, art. 5.2.¹⁰⁹

Utredningen föreslår vidare att sambandet mellan reglerna om MKB:ns syfte och innehåll ska klargöras. Syftesregeln anger vilka typer av effekter som ska beskrivas, samt vilka skyddsobjekt som MKB:n ska fokuseras på.¹¹⁰ Innehållsregeln ställer krav på en beskrivning av verksamheten som sådan, innefattande bl.a. lokalisering, alternativ och skyddsåtgärder.¹¹¹ För att få en komplett bild av vad som kan fordras av en MKB krävs dock att de båda reglerna läses tillsammans. Exempelvis anger 6 kap. 7 § 2 st. 3 p. MB att MKB:n ska innehålla uppgifter för att påvisa verksamhetens inverkan på människors hälsa och miljön. Ser man till syftet med en MKB framgår att uttrycket miljön innefattar djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö. Således är det först när innehållsregeln kombineras med syftet som den totala bilden av vad en MKB ska innehålla framträder. För att tydliggöra sambandet mellan dessa regler föreslår utredningen att de ska samlas i samma bestämmelse. Enligt betänkandet innefattar nämligen syftet samtliga de punkter som anges i 7 §, men det innefattar även andra uppgifter, som i det enskilda fallet behövs för att uppfylla detsamma.¹¹² Slutligen kan nämnas att det i betänkandet föreslås vissa ändringar i reglerna om för vilka verksamheter MKB ska upprättas. Ändringsförslagen är dock närmast av lagteknisk natur och innebär ingen skillnad i sak avseende verksamheter med betydande miljöpåverkan.¹¹³

4.2 MKB och tillståndsprövning i Finland

4.2.1 Allmänt

Den finska prövningsorganisationen för tillståndspliktiga verksamheter är uppdelad på tre miljötillståndsverk, 13 regionala miljöcentraler och ca 400 kommunala tillståndsmyndigheter. Överklagningsinstans för samtliga dessa myndigheter är förvaltningsdomstolen i Vasa, vars ärenden i sin tur kan överklagas till Högsta Förvaltningsdomstolen.¹¹⁴ Miljötillstånd krävs för verksamheter som innebär risk för förorening av miljön.¹¹⁵ Vilken prövningsmyndighet som blir aktuell beror bl.a. på verksamhetens miljöpåverkan och dess geografiska lokalisering.¹¹⁶

¹⁰⁹ SOU 2009:45 s 208-209

¹¹⁰ 6 kap. 3 § MB

¹¹¹ 6 kap. 7 § MB

¹¹² A bet s 212-213

¹¹³ A bet s 183-184

¹¹⁴ SOU 2003:124 s 83-84

¹¹⁵ Miljöskyddslagen (86/2000) 28 § och miljöskyddsförordningen (169/2000) 1 §

¹¹⁶ Miljöskyddsförordningen (169/2000) 5-7 §§ och SOU 2009:10, bilaga 10, s 674-676

4.2.2 MKB – tillämplighet och förfarande

MKB regleras i finsk lagstiftning genom lagen om miljökonsekvensbedömning (468/1994, MKB-lagen) och statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (713/2006, förordningen om MKB). Projekt och ändringar av projekt som alltid ska bli föremål för en MKB anges i en lista i 6 § förordningen om MKB, vilken i huvudsak motsvarar bilaga I till MKB-direktivet.¹¹⁷ Vidare kan krav ställas på MKB för andra projekt och väsentliga ändringar av projekt som i det enskilda fallet bedöms kunna föranleda betydande skadliga miljökonsekvenser. Det är den regionala miljöcentralen som gör denna bedömning utifrån kriterierna i 7 § förordningen om MKB, som motsvarar bilaga III till MKB-direktivet.¹¹⁸

Första steget i det finska MKB-förfarandet är att den projektansvarige tillställer den regionala miljöcentralen ett s.k. bedömningsprogram, vilket har liknats vid en vägkarta över MKB:ns innehåll och omfattning.¹¹⁹ Bedömningsprogrammet ska därefter kungöras varvid allmänhet och övriga intressenter ges möjlighet att komma med synpunkter.¹²⁰ Den regionala miljöcentralen lämnar sedan ett utlåtande om MKB:ns avgränsning och inriktning, såsom den skisserats i bedömningsprogrammet.¹²¹ I förfarandets andra steg inleds arbetet med själva dokumentet MKB genom att den projektansvarige utreder konsekvenserna av projektet och dess alternativ. När dokumentet färdigställts ska det tillsammans med ansökningshandlingarna tillställas den regionala miljöcentralen som kungör MKB:n och bereder allmänhet och berörda myndigheter möjlighet att komma med synpunkter på dess innehåll.¹²² Det avslutande steget i MKB-förfarandet utgörs av att den regionala miljöcentralen avger ett utlåtande om hur den färdiga MKB:n uppfyller de krav som kan ställas på en sådan. Utlåtandet ska innehålla ett sammandrag av de yttranden som inkommit till miljöcentralen om MKB:n.¹²³ MKB:n och miljöcentralens utlåtande är en förutsättning för att en prövningsmyndighet ska kunna meddela tillstånd eller annat jämförbart beslut avseende projektet. Ett beslut om tillstånd ska innehålla en motivering till hur MKB:n och miljöcentralens utlåtande om denna beaktats.¹²⁴

Vad som bör understrykas är att det finska förfarandet för MKB är fristående, i den meningen

¹¹⁷ Hänvisning till 6 § förordningen om MKB finns i 4 § 1 mom. MKB-lagen

¹¹⁸ Hänvisning till 7 § förordningen om MKB finns i 4 § 2-3 mom. MKB-lagen. Se också 6 § MKB-lagen

¹¹⁹ 6 a och 8 §§ MKB-lagen, Darpö m.fl., 2009, s 14 och SOU 2003:124 s 85 och bilaga 4

¹²⁰ 8 a § MKB-lagen

¹²¹ 9 § MKB-lagen

¹²² 10-11 §§ MKB-lagen

¹²³ 12 § MKB-lagen

¹²⁴ 13 § MKB-lagen

att det inte är kopplat till en viss tillståndsprövning. Alltså kan MKB:n för ett projekt användas i alla de tillståndsprövningar som projektet måste genomgå innan det kan påbörjas. Samma MKB kan alltså komma att användas vid prövningar enligt exempelvis miljöskyddslagen, vattenlagen samt vid väg- och expropriationsrättsliga förfaranden.¹²⁵ MKB är vidare reserverat för projekt med betydande miljöpåverkan. Projekt som inte medför sådan påverkan ska även de utredas med avseende på miljökonsekvenser. Då kallas det inte MKB utan t.ex. bedömning av miljöpåverkan.¹²⁶ En sådan utredning utgör inget separat förfarande utan utförs inom ramen för tillståndsprocessen.¹²⁷

5 Bör MKB-förfarandet separeras från tillståndsprövningen?

Som nämdes redan inledningsvis i denna uppsats kan MKB ses som ett led i uppfyllandet av målsättningen om hållbar utveckling. För att kunna fatta miljömässigt hållbara beslut krävs kännedom om de miljöeffekter som verksamheten i fråga för med sig. Försiktighetsprincipen kräver att redan risken för negativa miljökonsekvenser ska beaktas vid beslutsfattandet, och följaktligen också i MKB:n. Om MKB:n är avgränsad så att någon betydande miljökonsekvens utelämnats är det dock svårt för beslutsmyndigheten att uppfylla dessa miljörettsliga principer. Verksamhetsutövaren kan i sådana situationer bli hänvisad till att komplettera MKB:n vilket leder till tidsfördröjning och ökade kostnader. Alternativt fattas ett beslut som inte uppfyller MKB-kraven. Det är förvisso i linje med PPP att verksamhetsutövaren står risken för att det beslutsunderlag som han/hon presenterar är fullständigt. När det handlar om stora infrastrukturprojekt, som exempelvis Citybanan, är det emellertid inte bara verksamhetsutövaren som drabbas av ökade kostnader när det ställs krav på kompletteringar av MKB:n. Även kostnaderna för det allmänna ökar när samma mål måste prövas flera gånger. Med nuvarande regler om MKB och tillståndsprövning torde verksamhetsutövarna tjäna på att utreda mer än nödvändigt, i jämförelse med att utreda för lite med kostsamma kompletteringar som följd. Har MKB:n ett brett omfång ökar chanserna för att den är ett fullgott beslutsunderlag, oavsett hur tillståndsmyndigheten avgränsar prövningen. För även om rådande kultur i Sverige är att det är sökanden som genom sin ansökan anger ramarna för prövningen, är det ändå, som MÖD poängterar i *Vägverkets färjor*,

¹²⁵ Darpö m.fl., a a s 18

¹²⁶ Miljöskyddsförordningen (169/2000) 9 § 1 mom. 8 p.

¹²⁷ Darpö m.fl., a a s 14

tillståndsmyndigheten som slutligt avgör om ansökan kan ligga till grund för prövningen. Att tidigt i processen avgränsa MKB:ns innehåll anses vara god praxis i MKB-sammanhang. Som domstolspraxis visar är det emellertid inte ovanligt att det brister i detta steg i processen. Frågan är om ett fristående MKB-förfarande där avgränsning är obligatorisk skulle gynna kvaliteten på beslutsunderlaget i tillståndsprövningar.

I Finland har MKB-förfarandet utformats på ett annorlunda sätt än i Sverige, framför allt med avseende på att förfarandet är fristående från tillståndsprövningen. En MKB som upprättats för ett visst projekt används i alla de tillståndsprocesser som projektet måste genomgå. Det finns emellertid en viktig skillnad mot det svenska prövningssystemet, nämligen att ett finskt projekt ofta kräver tillstånd enligt ett flertal lagar, medan det i Sverige ofta räcker med tillstånd enligt miljöbalken. Det skulle således vara mycket omständligt för en verksamhetsutövare i Finland om MKB:n var kopplad till en viss tillståndsprövning, eftersom det då skulle krävas att flera MKB upprättades. Detta innebär dock inte att det skulle vara olämpligt att i Sverige ha ett MKB-förfarande som är fristående från tillståndsprövningen.

En annan viktig skillnad är att förfarandet för MKB:ns avgränsning är obligatoriskt i Finland. Genom bedömningsprogrammet och den regionala miljöcentralens utlåtande om detsamma ges frågan om MKB:ns avgränsning ett betydande utrymme som torde borga för att antalet kompletteringar senare i processen blir färre. Skulle någon viktig fråga missats i bedömningsprogrammet, ger miljöcentralen även ett utlåtande om den färdiga MKB:n, i vilket detta kan uppmärksammas. En finsk MKB blir således föremål för två separata myndighetsutlåtanden under processens gång, och detta innan MKB:n ens använts som underlag i en tillståndsprövning. Därtill gör tillståndsorganet en egen bedömning av MKB:ns kvalitet i den konkreta prövningen. Vid sidan av myndigheternas behandling av MKB:n kan allmänhet och andra intressenter komma med synpunkter på både bedömningsprogrammet och den färdiga MKB:n. Dessutom kan de överklaga ett beslut om att godkänna en MKB. Vid en jämförelse med det svenska MKB-förfarandet är det tydligt att det finska förfarandet ligger bättre till när det gäller att uppfylla granskningskriteriet i det genuina MKB-konceptet. Myndighetsinblandningen som sker i Finland både i det inledande avgränsningsskedet och när MKB:n är klar torde vara en bättre garant mot sena kompletteringar än det svenska samrådet, där länsstyrelsen ska *verka* för att MKB:n får den omfattning och inriktning som *behövs för tillståndsprövningen*.¹²⁸ Miljöprocessutredningens

¹²⁸ 6 kap. 5 § MB

förslag om att länsstyrelsen på begäran ska uttala sig om MKB:ns avgränsning är ett steg i rätt riktning, men frågan är om det innebär någon egentlig förändring gentemot nuvarande ordning.

Det kan ifrågasättas om inte Miljöprocessutredningen även borde föreslagit att länsstyrelsen ska verka för att MKB:n får den omfattning och inriktning som behövs för att *alla betydande miljökonsekvenser av relevans för verksamhetens bedrivande* utreds. Både den nuvarande och den föreslagna¹²⁹ lagtexten ger intrycket av att MKB:n ska vara skraddarsydd för tillståndsprövningen. Denna skrivning i lagtexten kan misstänkas ha bidragit till att MKB:n i *Citybanan* och *Vägverkets färjor* var inriktade på vattenverksamheten, medan övrig miljöstörande verksamhet respektive följdverksamheten inte tagits med. Miljökonsekvenskriteriet i det genuina MKB-konceptet föreskriver att samtliga betydande konsekvenser för miljön som en verksamhet ger upphov till ska beskrivas i MKB:n, oavsett om det är direkta eller indirekta konsekvenser. Samma krav ställer MKB-direktivet. Skrivningen i 6 kap. 5 § MB illustrerar den brist som ligger i sambandet mellan MKB-kravet och tillståndsprövningen, med avseende på miljökonsekvenskriteriet. Ett separat MKB-förfarande torde ha bättre förutsättningar att uppfylla detta kriterium, eftersom fokus i högre grad torde ligga på miljökonsekvenserna som sådana, i stället för på de förestående tillståndsprövningarna. MKB:n ska i Finland beskriva konsekvenser av hela projektet, inte bara den del som ska tillståndsprövas. Ett obligatoriskt avgränsningsförfarande torde också förbättra möjligheten att uppfylla syfteskriteriet och alternativkriteriet i det genuina MKB-konceptet. Eftersom verksamhetsutövaren i ett tidigt skede måste lämna in en vägkarta för det fortsatta MKB-arbetet till kontrollmyndigheten, måste denne redan från början ange vilket ändamålet med verksamheten är, samt alternativa sätt att uppnå ändamålet. Således minskar den obligatoriska avgränsningen risken för att dessa viktiga steg i MKB-proceduren ges för lite uppmärksamhet.

Naturligtvis finns brister även med det finska systemet. Att MKB:n upprättas innan tillståndprocesserna inletts medför att MKB:n kan vara inaktuell när det är dags att använda den som underlag vid prövning. I de fall där miljön eller förutsättningarna för verksamheten i övrigt ändrats sedan MKB:n upprättades kan kompletteringar krävas i tillståndprocesserna. Vidare kan MKB-kravets utformning i Finland leda till att en verksamhetsutövare utformar sin verksamhet på så sätt att den hamnar precis under kriterierna för när MKB är obligatorisk, med förhoppningen om att miljöcentralen inte beslutar om en MKB i det enskilda fallet. Beslutar

¹²⁹ SOU 2009:45 s 29

miljöcentralen, eller domstol efter överklagande, att en MKB trots allt krävs, kan det leda till betydande förseningar av projektet till stora kostnader.¹³⁰

Sammanfattningsvis har det svenska förfarandet för MKB brister som skulle kunna försvinna med ett förfarande som till utformningen närmade sig det finska. Ett helt fristående MKB-förfarande är möjligen att föredra – i vart fall bör de onödiga hänvisningarna till tillståndsprövningen tas bort i MKB-reglerna. Då kanske prövningsmyndigheterna också, vid godkännande av MKB:n, skulle sluta skriva att ”MKB:n är tillräcklig för den prövning som nu ska göras” och liknande som ger intrycket av att MKB:n endast behöver beskriva den tillståndspliktiga delen av verksamheten.¹³¹ Dessutom skulle det svenska MKB-systemet förbättras med ytterligare myndighetsinblandning. Förvisso står ett obligatoriskt avgränsningsförfarande möjligen i strid med strävan mot regelförenkling för företagen som förfäktas både i Sverige och inom EU.¹³² Enligt min uppfattning skulle dock ett obligatoriskt avgränsningsförfarande bidra till bättre beslutsunderlag och kortare handläggningstider vilket i längden torde leda till bättre process-ekonomi. Om länsstyrelsen utfärdade ett skriftligt utlåtande om varje MKB:s avgränsning torde sena kompletteringar motverkas i högre grad än idag. Ett sådant förfarande förutsätter naturligtvis att MKB endast krävs för de verksamheter som omfattas av MKB-direktivet, eftersom samhällskostnaderna för länsstyrelsens inblandning annars skulle bli alltför höga. MKB-regler som i högre grad än idag är fristående från tillståndsreglerna, tillsammans med myndighetsinblandning i ett tidigare skede av förfarandet skulle också öka förutsättningarna att uppfylla kriterierna i det genuina MKB-konceptet.

¹³⁰ Darpö m.fl., a a s 18-19

¹³¹ Darpö m.fl., a a s 18

¹³² Skr. 2008/09:206, s 7-11

Källförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1997/98:45. Miljöbalk

Prop. 2004/05:129. En effektivare miljöprövning

SOU 2003:124. En effektivare miljöprövning

SOU 2009:45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar

Regeringens skrivelse (Skr.) 2008/09:206. Regelförenklingsarbetet

Litteratur

Darpö, J, Kuusiniemi, K, Vihervuori, P, *Miljöprövningen i vågskålen – landskampen mellan Finland och Sverige*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, september 2009

Europeiska gemenskapernas kommission, *Guidance on EIA. Scoping*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, juni 2001

Hörnberg Lindgren, C, *Miljökonsekvensbeskrivningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling*, Skrifter från Juridiska institutionen, Umeå universitet, No 10/2005

Mahmoudi, S, *The EC Court Practice Relating to Environmental Impact Assessment*, artikel i Fågelperspektiv på Rättsordningen, Vänbok till Staffan Westerlund, s 491-504, Iustus 2002

Michanek, G, Zetterberg, C, *Den svenska miljörätten*, Iustus 2004

Westerlund, S, *En hållbar rättsordning – rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor*, Iustus 1997

Westerlund, S, *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Åmyra förlag 2003

Rättsfall

EG-domstolen

Mål C-431/92, Europeiska kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland (Großkrotzenburg)

Mål C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Mål C-392/96, Europeiska kommissionen mot Irland

Mål C-435/97, World Wildlife Fund (WWF) m.fl. mot Autonome Provinz Bozen m.fl.

Mål C-287/98, Storhertigdömet Luxemburg mot Berthe Linster, Aloyse Linster och Yvonne Linster

Sverige

NJA 2008 s 748

MÖD 2000:17

MÖD 2003:95

Miljööverdomstolens beslut 2004-03-12 i mål nr M 487-04

MÖD 2006:57