



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Vårterminen 2014

Examensarbete i miljö rätt
30 högskolepoäng

Ändamålsenliga MKB-system

– en jämförelse mellan svensk och finsk rätt

Författare: Christoffer Lundqvist
Handledare: Professor Jan Darpö



Ett stor tack till min handledare, Jan Darpö, för lysande synpunkter och råd under hela denna resa. Per Hallström tackar jag också ödmjukast för fantastiskt handledarskap under min praktik vid Miljödepartementets rättssekretariat. Också ett stort tack till Kari Kuusiniemi för att ha granskat de finska aspekterna i min uppsats. Mina korrekturläsare, Jacob Tunborg, Elin Semb och Marcus Sjöström, ska också uppmärksammas – tack! Det största tacket går dock till min pappa, Stefan Lundqvist, som har varit en trogen korrekturläsare och kritiker under hela utbildningen – från den första promemorian till den slutgiltiga uppsatsen.

Del 1. Introduktion till ämnet	5
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte.....	6
1.3 Avgränsning.....	6
1.4 Metod och material.....	7
1.4.1 En rättsdogmatisk metod.....	7
1.4.2 Komparativ metod.....	8
1.4.3 En hållbar utveckling.....	9
1.5 Disposition.....	9
Del 2. En MKB som beslutsunderlag – i ljuset av en hållbar utveckling	11
2 En MKB:s funktion som beslutsunderlag.....	11
2.1 En MKB:s funktion som beslutsunderlag enligt MKB-direktivet.....	11
2.2 Grunderna i den svenska MKB-regleringen.....	12
2.2.1 En MKB:s funktion som beslutsunderlag och förhållandet till tillståndsprövningen ..	12
2.2.2 De allmänna hänsynsreglerna.....	13
2.3 Det väsentliga med helhetsbilder och alternativ – en inledande reflektion	14
3 Utgångspunkter för den komparativa analysen.....	17
Del 3. Det svenska och det finska MKB-systemet – en komparation	19
4 Den finska MKB-regleringen och tillståndsprövningen.....	19
4.1 Grunderna i Finlands MKB-reglering	19
4.2 Den finska tillståndsprövningen och kopplingen till MKB-regleringen.....	20
5 Kvalitetssäkrande funktioner i MKB-förfarandet.....	21
5.1 MKB-direktivets krav och vägledande dokument.....	22
5.2 Kvalitetssäkrande funktioner i svensk rätt.....	22
5.2.1 Samråd och allmänhetens deltagande.....	22
5.2.2 Länsstyrelsen – en vägledande roll	24
5.2.3 Granskningen av en MKB.....	25
5.3 Kvalitetssäkrande funktioner i finsk rätt	28
5.3.1 Bedömningsprogram, allmänhetens deltagande och kontaktmyndighetens utlåtande.	28
5.3.2 Upprättandet av en MKB och granskningsförfarandet.....	29
6 Likheter och skillnader mellan Sverige och Finland	31
6.1 Likheter – endast på ett övergripande plan.....	31
6.2 Avgränsningsförfarandet.....	31
6.3 Granskningsförfarandet	34
6.4 Något om den grundläggande skillnaden.....	35
7 MKB i siffror – antal och tidsåtgång	37
7.1 Antal.....	37
7.2 Tidsåtgång	38
8 Utgångspunkter för fortsättningen	40

Del 4. Ändamålsenligheten med det svenska MKB-systemet – och alternativa lösningar	41
9 Den svenska MKB:n är av bristande kvalitet – ett problem?	41
10 Bör avgränsningsförfarandet göras mer formaliserat?	42
10.1 Argument för gällande rätt	43
10.2 Problematisering av lagstiftarens inställning	43
10.3 Ett formaliserat avgränsningsförfarande – med en aktiv myndighet	46
10.3.1 Fördelar	46
10.3.2 Nackdelar	48
11 Integrerad eller separat MKB-process	49
11.1 Problem av grundläggande karaktär	49
11.2 En separat MKB-process med tidig kvalitetsgranskning	51
11.2.1 Fördelar	51
11.2.2 Nackdelar	53
12 Slutsatser och framtidsutsikt.....	55
Käll- och litteraturförteckning	59

Del 1. Introduktion till ämnet

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Miljöfarliga verksamheter kan skada vår miljö. Trots detta tilläts många av dessa verksamheter att bedrivas. Det är inget märkligt i sig, utan snarare nödvändigt för den ekonomiska tillväxten. I miljöbalken (MB) har lagstiftaren sökt en rimlig balans mellan ekonomiska intressen och miljöhänsyn.¹ Avvägningen handlar ytterst om vilka miljökonsekvenser samhället är berett att acceptera. Om det vill sig väl ska tillämpningen av dessa regler utmynna i ett resultat som ligger i linje med principen om en hållbar utveckling.² Om lagstiftaren har lyckats finna en rimlig balans är en fråga i sig. Fokus i denna uppsats ligger emellertid vid en grundläggande förutsättning för att ett korrekt beslut över huvud taget ska kunna fattas i enlighet med dessa regler. Tillståndsmyndigheten måste nämligen ha tillgång till relevant och riktig information om verksamheten och dess miljöpåverkan.

Det viktigaste instrumentet är ett beslutsunderlag som i svensk rätt kallas miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Den svenska MKB-regleringen – liksom alla andra MKB-system världen över – har sin föregångare i den amerikanska lagstiftningsakten NEPA.³ Utmärkande för NEPA var att beslutande myndighet skulle ha tillgång till ett beslutsunderlag som belyste en verksamhets samlade miljöpåverkan innan beslut i tillståndsfrågan fattades.⁴ Beslutsunderlaget skulle dessutom redovisa alternativa lokaliseringar och utformningar av verksamheten.⁵ Många länder förstod det principiellt viktiga med denna nyskapelse och implementerade därmed egna varianter av MKB.

Ett beslutsunderlag uppfyller inte en MKB:s syfte endast genom att betecknas som MKB. En MKB gör skäl för namnet genom de funktioner instrumentet kan tjäna. Av den anledningen kan MKB-system vara mer eller mindre ändamålsenliga. Det bör redan från början klargöras att en MKB är mer än ett beslutsunderlag. Beslutsunderlaget är egentligen bara slutprodukten. Beteckningen MKB avser även ett förfarande. Som vi kommer att se

¹ Se framförallt 2 kap. MB.

² Se 1 kap. 1 § MB.

³ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 300 och National Environmental Policy Act of 1969 42 U.S.C. § 4332(2)(C).

⁴ Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 300 f.

⁵ Westerlund, MKB: Hur MKB växte fram och utvecklades i USA, s 14.

nedan är det ingen enkel uppgift att upprätta en godtagbar MKB. Möjligheterna att åstadkomma ett fullgott beslutsunderlag ökar emellertid om MKB-förfarandet är ändamålsenligt.

1.2 Syfte

Huvudsyftet med uppsatsen är att utreda och bedöma det svenska MKB-systemet. Är MKB-förfarandet konstruerat på ett ändamålsenligt sätt för att försäkra att den slutliga MKB:n är av godtagbar kvalitet? I diskussionen vägs intresset av kunskap i tillståndsprövningen mot kostnader för att ta fram relevant information. Analysen är inte begränsad till gällande rätt. I takt med att nuvarande ordning utvärderas ska vissa förslag de lege ferenda lämnas.

När det kommer till framställningar med rättspolitisk karaktär kan det vara fördelaktigt att snegla på lösningar i andra länder. Även i den här uppsatsen är ett sådant angreppssätt värdefullt. Finland har valts som ett lämpligt land för komparation.⁶ Ett annat syfte i uppsatsen är alltså att belysa likheter och skillnader mellan det svenska och det finska MKB-förfarandet. Om det föreligger en skillnad är det också relevant att fråga sig varför systemen har konstruerats på olika sätt. Denna del av uppsatsen har inget självändamål, utan ska snarare betraktas som ett medel att nå huvudmålet – d.v.s. dra slutsatser om det svenska systemets ändamålsenlighet. Följaktligen ska fördelar och nackdelar med den svenska och finska ordningen också belysas. Kan vi möjligtvis lära oss något av vårt grannland i öst?

Uppsatsen syftar också till att förtydliga en MKB:s funktion och betydelse som beslutsunderlag. Förståelsen är viktig och ska ligga till grund när ändamålsenligheten med ett MKB-förfarande analyseras.

1.3 Avgränsning

Även om en MKB kan tänkas tjäna flera funktioner kommer fokus i uppsatsen att ligga på en MKB:s funktion som beslutsunderlag. Däremot kommer funktionen att förstås i en vid bemärkelse. Uppsatsen intresserar sig därmed inte enbart för en MKB:s betydelse som beslutsunderlag under själva tillståndsprövningen. Olika skeden i det MKB-förfarande som har betydelse för beslutsunderlagets utformning kommer att uppta en stor del av uppsatsen. Exempelvis kommer en MKB:s funktion att engagera allmänheten i MKB-

⁶ Se nedan under avsnitt 1.4.2.

processen att tillmätas betydelse. Denna funktion kommer emellertid inte – även om det skulle vara möjligt – att beskrivas som ett ändamål i sig. Däremot om funktionen kan påverka beslutsunderlagets utformning inryms den i avgränsningen.

I svensk rätt är MKB-krav kopplat till tillståndsplikt. Något krav på att en verksamhet dessutom ska medföra en betydande miljöpåverkan ställs inte. Trots det avgränsas uppsatsen till verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I svensk rätt ställs olika krav på förfarandet och innehållet i en MKB beroende på om verksamheter kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Några författare hävdar att det råder begreppsförvirring i svensk rätt och att det endast är sådana MKB som krävs för verksamheter med betydande miljöpåverkan som förtjänar beteckningen MKB.⁷ I EU-rätten – och bl.a. i Finland – är det endast dessa verksamheter som omfattas av MKB-reglering. Det är mot den bakgrunden avgränsningen ska förstås. Utan avgränsningen riskerar den komparativa delen att bli missvisande. Till följd av avgränsningen blir det inte heller nödvändigt att i detalj diskutera det bedömningsförfarande som annars avgör om en verksamhet kan medföra betydande miljöpåverkan eller inte (s.k. ”screening”).

Vad gäller diskussionen om en MKB:s förhållande till tillståndsprövningen kommer tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet främst att användas som exempel. Att i detalj redogöra för andra MKB-pliktiga verksamheter är överflödigt för uppsatsens syfte.

1.4 Metod och material

1.4.1 En rättsdogmatisk metod

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i en rättsdogmatisk metod. Utifrån lagtext, förarbeten och praxis ska gällande rätt preciseras. I enlighet med traditionell juridisk metod har först och främst lagtext beaktats. När inte lagtexten ger alla eftersökta svar har förarbeten och praxis i första hand använts. Doktrin har också en given plats i uppsatsen, och har framförallt använts när ändamålsenligheten med den svenska rätten diskuteras. Eftersom MKB-regleringar världen runt tjänar ungefär samma syften och är konstruerade efter samma urtyp har även utländsk litteratur varit användbar. Dessutom har vissa myndighetsrapporter beaktats för att skapa en bild av hur MKB-regleringen fungerar i praktiken.

Något måste också sägas om utvecklingen inom EU. I skrivande stund är ett nytt MKB-direktiv att vänta inom en snar framtid. Eftersom uppsatsen tar ett principiellt grepp om vad som är ett ändamålsenligt MKB-system är det emellertid inte nödvändigt att beakta det nya direktivet. Det är dagens svenska och finska system som analyseras, och dessa

⁷ Se bl.a. Darpö m fl, FT 2009:3, s 344 och 346.

system är implementeringar av gällande MKB-direktiv.⁸ Dessutom har inte det nya direktivet antagits än. Av den anledningen kan det inte få mer utrymme i uppsatsen än några upplysande ord i den avslutande delen.

1.4.2 *Komparativ metod*

Det svenska och det finska MKB-förfarandet ska alltså jämföras. Ambitionen i uppsatsen är att analysera hur Sverige respektive Finland behandlar och löser ett visst problem. Diskussionen och slutsatser kommer därför vara inriktade på vissa funktioner som kan identifieras i både Sverige och Finland, och som syftar till att uppnå samma resultat.⁹ Huvudsyftet i uppsatsen är ju att analysera hur Sverige försäkrar att en MKB är av tillräckligt god kvalitet. Som vi kommer att se nedan består MKB-systemet av flera olika beståndsdelar som kan tänkas påverka en MKB:s utformning. Även vissa grundläggande frågor om hur ett MKB-system som helhet ska vara konstruerat kan vara av betydelse.

Varför valdes då det finska MKB-systemet som föremål för komparation? Ländernas miljörätt och förvaltningsrätt påminner om varandra. Mot bakgrund av dessa gemensamma drag var det enklare att snabbt identifiera relevanta funktioner att studera och jämföra. Ytterligare en anledning till att Finland valdes är att den finska såväl som den svenska MKB-regleringen är implementeringar av EU:s MKB-direktiv.

En komparation i all ära – jämförelsen i uppsatsen är emellertid inte befriad från vissa osäkerhetsfaktorer och begränsningar. Som framgått kommer uppsatsen att präglas av en rättsdogmatisk metod. I förhållande till finsk rätt kan det skapa vissa problem. Mina finska språkkunskaper sträcker sig nämligen inte längre än till siffrorna ett till tre. Även om strävan har varit att beakta rättskällor med ett så högt värde som möjligt innehåller uppsatsen vissa andrahandskällor. Exempelvis har jag förlitat mig på rättsfallskommentarer i doktrin utan att kunna beakta rättsfallet i sig. Viss hänvisad doktrin är också återgivelser av vad som är skrivet i en förstahandskälla (om förstahandskällan är på finska). Lyckligtvis finns lagtext, förarbeten och en del doktrin på svenska eller engelska. Mot den bakgrunden anser jag att källhanteringen, i det stora hela, når upp till en godtagbar nivå i förhållande till syftet med uppsatsen.

Svårigheterna med att analysera det finska system ska dock inte underskattas. När en jurist beskriver ett främmande system görs det utifrån ett visst perspektiv. Beskrivningar

⁸ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, ändrat genom direktiv 97/11/EG, direktiv 2003/35/EG och 2009/31/EG. Numera finns ursprungsdirektivet och ändringarna kodifierade genom europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁹ Se vidare Darpö & Nilsson, Festskrift till Ellen Margrethe Basse, s 264 f.

och slutsatser riskerar att påverkas av den egna rättstraditionen. Samtidigt präglas förståelsen av gällande rätt av den historiska, kulturella och politiska bakgrunden i landet, vilket kan vara svårt för en utländsk jurist att ta till sig.¹⁰ Strävan i uppsatsen är förstås att minimera dessa osäkerhetsfaktorer. Av den anledningen har många olika källor beaktats. Därigenom ökar förståelsen för det som ligger ”bakom” lagtexten. En effektiv metod är också att låta en kunnig jurist i den främmande rättsordningen kvalitetssäkra de utländska aspekterna. Här riktar jag ett stort tack till Kari Kuusiniemi¹¹ som har granskat de finska delarna av uppsatsen.

1.4.3 En hållbar utveckling

En utgångspunkt i uppsatsen är principen om en hållbar utveckling. Principen kommer att användas när MKB:ns betydelse och potential som beslutsunderlag diskuteras. Dessutom kommer den ha relevans när ändamålsenligheten med det svenska och det finska MKB-systemet analyseras.

Den närmare innebörden av hållbar utveckling är inte enkel att precisera. Någon typ av grund till begreppet går dock att finna i Bruntlandsrapporten. Där framgår att hållbar utveckling är ”[d]evelopment that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.¹² Definitionen förutsätter en ekologisk hållbar utveckling. Principen ignorerar dock inte ekonomisk och social utveckling. Dessa beståndsdelar är dock beroende av de ramar naturen uppställer.¹³ Principen om en hållbar utveckling återfinns även i 1 kap. 1 § MB. Där framhålls att nästkommande generationer ska tillförsäkras en god miljö. Dessutom tillerkänns naturen ett eget skyddsvärde. I förarbetena framgår också att den ekonomiska tillväxten är en beståndsdel av principen.¹⁴ Mot bakgrund av detta ekocentriska förhållningssätt kan man nog anse att hållbar utveckling, som principen uttrycks i MB, överensstämmer förhållandevis väl med hur principen definieras i Bruntlandsrapporten. Det är även så principen kommer att förstås i uppsatsen.

1.5 Disposition

I del 2 (kapitel 2–3) ligger fokus på en MKB:s funktion som beslutsunderlag. För vissa kan en sådan disposition uppfattas som aningen bakvänd. Beslutsunderlaget föregås ju av ett

¹⁰ Se Darpö & Nilsson, Festskrift till Ellen Margrethe Basse, s 265 f.

¹¹ Förvaltningsråd, (finska) högsta förvaltningsdomstolen. Stort tack för hjälpen!

¹² WCED, Our Common Future, 1987, del 1, kapitel 2, punkt 1.

¹³ Se WCED, Our Common Future, 1987, del 1, kapitel 2, punkt 2–3.

¹⁴ Prop 1997/98:45 del 2 s 645 f.

förfarande. För att kunna diskutera ändamålsenligheten med en MKB-procedur på ett rättvisande sätt är det emellertid en förutsättning att man är medveten om en MKB:s betydelse och potential som beslutsunderlag. Det ideal som konstrueras i del 2 ska sedan fungera som en måttstock när MKB-procedurens ändamålsenlighet diskuteras.

I del 3 (kapitel 4–8) har fokus skiftat till MKB-förfarandet. De delar av MKB-förfarandet som kan tänkas påverka kvaliteten på en MKB:s funktion som beslutsunderlag ska särskilt uppmärksammas. Likheter och skillnader mellan det svenska och finska MKB-systemet kommer att analyseras.

I del 4 (kapitel 9–12) diskuteras ändamålsenligheten med det svenska MKB-systemet med utgångspunkt i de mer betydande skillnaderna mellan de svenska och finska ordningarna. Fokus ligger också på fördelar och nackdelar med respektive system utifrån vissa valda teman. Avslutningsvis följer några sammanfattande ord. Här uppmärksammas läsaren dessutom om det utvecklingsarbete som just nu pågår på MKB-området.

Del 2. En MKB som beslutsunderlag – i ljuset av en hållbar utveckling

2 En MKB:s funktion som beslutsunderlag

För att förstå vad en MKB är – och vad det inte är – kan det vara fördelaktigt att presentera MKB-regleringen i ett större sammanhang. Av den anledningen ska dessutom några ord sägas om tillståndsprövningen och vilka regler som ytterst avgör frågan om en verksamhet får bedrivas eller inte. Mot bakgrund av att den svenska MKB-regleringen härrör från EU-rätten är det lämpligt att ta avstamp i direktivet på området.

2.1 En MKB:s funktion som beslutsunderlag enligt MKB-direktivet

Artikel 2 i MKB-direktivet föreskriver att innan tillstånd beviljas för ett projekt som kan medföra en betydande miljöpåverkan ska dess miljöpåverkan beaktas av en tillståndsmyndighet. Kommissionen framhåller att det är det primära syftet med en MKB. En MKB ska utformas så att den kan tjäna som hjälpmedel för tillståndsmyndigheten när den tar ställning i tillståndsfrågan samt bestämmer villkor för att minska eller avhjälpa en miljöpåverkan.¹⁵ Av de inledande skälen till direktivet framgår att detta är viktigt för att skydda människors hälsa, förbättra miljön samt för att bevara ekosystemens förnyelseförmåga.¹⁶ Här finns således en tydlig koppling till principen om en hållbar utveckling. Av skälen följer dessutom att MKB-direktivet bl.a. bygger på försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder.¹⁷ I detta ligger tanken att en MKB ska tjäna som ett preventivt skyddsinstrument för miljön.¹⁸ EU-domstolen har uttalat att MKB-direktivet ska ges en extensiv tolkning mot bakgrund av dess syfte.¹⁹

I linje med direktivets syfte ställs också vida krav på vad en MKB ska innehålla. Verksamhetsutövaren ska lämna de uppgifter som krävs enligt artikel 5 och bilaga IV. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att verksamhetens miljökonsekvenser ska beskrivas

¹⁵ KOM/2003/334 slutlig, Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG), s 10.

¹⁶ Se skäl 14 i MKB-direktivet.

¹⁷ Skäl 2 i MKB-direktivet.

¹⁸ KOM/2003/334 slutlig, Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG), s 10.

¹⁹ Se bl.a. Kraaijeveld BV e.a. mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Mål C-72/95 (p 31).

ingående. Enligt MKB-direktivet bör nämligen en MKB beskriva direkta, indirekta, kumulativa, sekundära, tillfälliga och bestående miljökonsekvenser av verksamheten som helhet.²⁰ Ordet ”bör” medför viss osäkerhet vad gäller kraven på vad som ska belysas i en MKB. Här har EU-domstolen uttalat att samtliga miljöeffekter ”ska” beskrivas som är nödvändiga för att säkerställa att en MKB fångar verksamhetens samlade miljöpåverkan.²¹

MKB-direktivets huvudsyfte måste alltså anses vara att integrera miljöhänsyn i tillståndsbeslut. Direktivet anammade även en annan viktig funktion i den amerikanska MKB:n. Artikel 5.3 ställer krav på att verksamhetsutövaren ska presentera huvudalternativen till verksamheten samt en motivering varför en viss lösning har valts med beaktande av miljöeffekter.

2.2 Grunderna i den svenska MKB-regleringen

2.2.1 En MKB:s funktion som beslutsunderlag och förhållandet till tillståndsprövningen

Frågan vad en MKB är i svensk rätt besvaras enklast genom att ange dess syfte. Av 6 kap. 3 § MB följer att syftet med en MKB är att identifiera och beskriva verksamhetens direkta och indirekta effekter på ”människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö” samt på hushållningen med bl.a. mark och energi. Dessutom ska en MKB möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter. Tanken är också att samspelet mellan olika effekter ska beaktas.²²

Innehållskraven för en MKB framgår av 6 kap. 7 § MB. En MKB ska innehålla de uppgifter som krävs för att uppfylla syftet i 6 kap. 3 § MB. Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan anger 6 kap. 7 § 2 st. MB vad som alltid måste ingå. Bl.a. ska en MKB innehålla en beskrivning av verksamhetens lokalisering, utformning och omfattning, uppgifter om verksamhetens inverkan på miljön samt en redogörelse för alternativa platser och utformningar av verksamheten. Uppräkningen i 6 kap. 7 § 2 st. MB får, med vissa mindre avvikelser, anses motsvara MKB-direktivets krav.²³

En MKB är alltså ett dokument som innehåller specifik, och relativt omfattande, information om en viss verksamhet. För att göra skäl för beteckningen ”beslutsunderlag” måste en MKB användas på ett särskilt sätt – och visst är det så. Något förenklat skulle det kunna sägas att MKB-krav följer på tillståndspliktiga verksamheter enligt 9, 11 och 12 kap. MB, regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. MB samt prövning av verksamheter

²⁰ Bilaga IV 4 not 1 MKB-direktivet.

²¹ Kommissionen mot Spanien, Mål C-404/09 (p 78–80).

²² Prop 1997/98:45 del 2 s 693 f.

²³ Jfr artikel 5 och bilaga IV. Se också Michanek & Zetterberg s 192.

inom särskilda skyddsområden enligt 7 kap. 28 a § MB.²⁴ Om det föreligger ett MKB-krav ska en MKB ingå i verksamhetsutövarens ansökan om tillstånd för verksamheten.²⁵

Enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) görs tillståndsprövningen av miljöfarlig verksamhet av mark- och miljödomstolar och länsstyrelser. Verksamheter med beteckningen ”A” tillståndsprövas av mark- och miljödomstol, medan länsstyrelsens miljöprövningsdelegation tillståndsprövar verksamheter som har beteckningen ”B”.²⁶

Under tillståndsprövningen ska tillståndsmyndigheten ta ställning till om MKB:n uppfyller kvalitetskraven i 6 kap. MB genom ett särskilt beslut eller i samband med målets avgörande.²⁷ Om MKB:n är bristfällig kan tillståndsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att komplettera. Om föreläggandet inte följs eller om bristen är väsentlig kan ansökan komma att avvisas.²⁸ Härigenom framträder MKB:ns betydelse som processförutsättning.²⁹

Föregående stycke kan ge intryck av att en MKB har stort inflytande över själva tillståndsprövningen. Här måste det emellertid framhållas att tillståndsmyndigheten aldrig är bunden av uppgifterna i en MKB – detta alldeles oavsett hur dyster läsningen är ur miljösynpunkt. Enligt 6 kap. 9 § 2 st. MB ställs enbart ett krav på att tillståndsmyndigheten ska beakta MKB:n. Under tillståndsprövningen är nämligen en MKB inte så mycket mer än ett beslutsunderlag. Det är materiella bestämmelser som ytterst avgör om verksamheten får komma till stånd och bestämmer utformningen av villkor.³⁰ Härnäst följer en kortare beskrivning av de mest centrala reglerna i detta avseende.

2.2.2 De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 2–6 §§ MB måste betraktas som utgångspunkten för bedömningen av en verksamhets tillåtlighet.³¹ Dessa regler är generellt utformade och konstruerade så att en avvägning måste göras mellan miljöintressen och andra intressen.³² Verksamhetsutövaren ska bl.a. införskaffa tillräcklig kunskap om verksamheten, vidta försiktighetsmått för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människor och miljö samt redogöra för lämplig lokalisering för verksamheten.

Enligt 2 kap. 7 § MB ska dessa krav – samt några andra – bli föremål för en

²⁴ Se 6 kap. 1 § MB. Det följer MKB-krav i vissa andra situationer – se vidare 6 kap. 1 och 2 §§ MB.

²⁵ 6 kap. 1 § och 22 kap. 1 § 3 MB.

²⁶ Se 1 kap. 3 och 6 §§ och 2–32 kap.

²⁷ 6 kap. 9 § MB.

²⁸ Se 22 kap. 1 och 2 §§ och 19 kap. 5 § 1 och 2 MB.

²⁹ Prop 1997/98:45 del 2 s 702 f.

³⁰ Michanek & Zetterberg s 51.

³¹ Ebbesson s 67.

³² Michanek & Zetterberg s 39.

rimlighetsavvägning där nyttan av åtgärderna vägs mot kostnaderna. Det finns således en möjlighet att sänka kraven i 2 kap. MB om det skulle anses orimligt att uppfylla dem. Av 2 kap. 9–10 §§ MB framgår dessutom den s.k. slutavvägningen. Även om reglerna i 2 kap. MB har beaktats kan det hända att verksamheten medför en sådan skada att den inte bör tillåtas. Reglerna i 2 kap. 9–10 §§ MB kan beskrivas som en bedömningstrappa där en viss grad av skada kan rättfärdigas, eller godtas, under särskilda förutsättningar. I 2 kap. 10 § MB anges dock en absolut gräns för hur skadlig verksamheten får vara – om verksamheten påverkar det ”allmänna hälsotillståndet” får verksamheten aldrig tillåtas oavsett nyttan den medför.

De allmänna hänsynsreglerna är alltså av central betydelse för frågan om en verksamhet över huvud taget kan komma till stånd. Enligt 2 kap. 1 § MB är det verksamhetsutövaren som ska visa att förpliktelserna i 2 kap. MB iakttas. Det placeras alltså en bevisbörda på verksamhetsutövaren.

2.3 Det väsentliga med helhetsbilder och alternativ – en inledande reflektion

Den utredning som verksamhetsutövaren måste presentera för att uppfylla de materiella kraven för tillstånd rubricerar Westerlund som en ”tillåtighetsutredning”.³³ Tillåtighetsutredningen ska inte blandas ihop med en MKB. I praktiken görs sällan en sådan uppdelning då en MKB används som ett verktyg för att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna.³⁴ En MKB är emellertid mycket mer än så. Ur teoretisk synpunkt, och inte minst av pedagogiska skäl, kan Westerlunds uppdelning tjäna ett syfte även här.

Visserligen finns vissa beröringspunkter mellan tillåtighetsutredningen och kraven på vad en MKB ska innehålla – men det är inte fråga om en fullständig överensstämmelse. Det grundar sig på att en MKB ska upprättas med utgångspunkt i 6 kap. 7 § MB och MKB-direktivet. Dessa innehållskrav är inte direkt kopplade till någon särskild tillståndsprövning – exempelvis ”miljöfarlig verksamhet” enligt 9 kap. MB – och därmed inte heller de materiella förutsättningar som ska vara uppfyllda i det enskilda fallet. Det kan därför uppstå situationer där en MKB innehåller uppgifter som går utöver de materiella kraven som avgör tillståndsfrågan.³⁵

Lagstadgade krav på innehåll i ett beslutsunderlag som kanske aldrig beaktas av tillståndsmyndigheten kan, vid en första anblick, framstå som en processekonomisk

³³ Westerlund, MT 1999:2–3, s 307.

³⁴ Ebbesson s 86.

³⁵ Michanek & Zetterberg s 194.

mardröm.³⁶ Dessutom kan det ifrågasättas vad en MKB egentligen tillför ur ett hållbarhetsperspektiv. Avgörande för om tillståndsprövningssystemet som helhet är förenligt med principen om en hållbar utveckling bör ytterst vara en fråga för de materiella reglerna som avgör tillståndsfrågan och utformningen av villkor.³⁷ Självklart är någon typ av utredning nödvändig för en korrekt bedömning av de materiella reglerna. Redan av 2 kap. 1 § MB följer emellertid ett krav på att verksamhetsutövaren ska presentera en tillåtighetsutredning. Är inte det tillräckligt eller vad kan egentligen en MKB tillföra? Frågeställningen har svenska förhållanden som utgångspunkt. Frågan är emellertid relevant för flertalet rättssystem där det finns vida formaliserade krav på vad en MKB ska innehålla samtidigt som det är materiella regler som avgör tillståndsfrågan.

Denna skeptiska attityd gentemot MKB är självklart inte befogad. Redan det faktum att MKB:n fick en sådan spridning världen över bör vara ett tillräckligt bevis. Detta angreppssätt är emellertid användbart för att förstå en MKB:s funktion och potential som beslutsunderlag samt det väsentliga med att fånga en verksamhets samlade miljöpåverkan.

Som Westerlund framhåller är miljökonsekvenser inom ett ekosystem många gånger ett resultat av olika miljöeffekter som samverkar. En förståelse för hur en verksamhet kan komma att påverka ett ekosystem förutsätter ett holistiskt grepp om miljöeffekter.³⁸ Utan ett sådant grepp uppstår risken att en verksamhet beviljas tillstånd till följd av okunskap om verksamhetens samlade miljöpåverkan. Även för en verksamhet som beviljas tillstånd skapas bättre förutsättningar att utforma villkor för verksamhetens bedrivande. Härigenom framträder det väsentliga med helhetsbilden och hur en MKB kan främja hållbara tillståndsbeslut.

För att exemplifiera en MKB:s potential i den praktiska tillämpningen kan avvägningsregeln i 2 kap. 9 § MB uppmärksammas. Om en verksamhet, trots försiktighetsåtgärder, kan antas medföra olägenheter av väsentlig betydelse för t.ex. miljön krävs särskilda skäl för att tillstånd ska beviljas. Av författningskommentaren följer att det är de ”sammanlagda olägenheterna” som ska beaktas i avvägningen.³⁹ Låt säga att en tillståndsprövning endast avser miljöfarlig verksamhet. Därutöver förutsätter verksamheten grundvattenbortledning som påverkar vattennivån, vilket kan orsaka sättningar i marken. Utan en MKB, som belyser helheten, riskerar tillståndsprövningen att endast täcka de miljökonsekvenser hänförliga till den del av verksamheten som är föremål för prövning. I

³⁶ Jfr Westerlund, Festskrift till Per Henrik Lindblom, s 772.

³⁷ Jfr Westerlund, En hållbar rättsordning: rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor, s 53 f.

³⁸ Westerlund, Festskrift till Per Henrik Lindblom, s 773.

³⁹ Prop 1997/98:45 del 2 s 665.

dess fall kan tillämpningen av avvägningsregler som den i 2 kap. 9 § MB⁴⁰ bli missvisande då fördelarna med verksamheten endast vägs mot vissa negativa aspekter av verksamheten – nämligen de som går att hänföra till den miljöfarliga verksamheten.⁴¹ För att korrekt vikt ska hamna i miljöhänsynens vågskål är MKB:n ett viktigt instrument. En MKB ska förmedla information om de samlade miljökonsekvenserna orsakade av verksamheten som helhet – även de av kumulativ, indirekt och sekundär karaktär.⁴² Därigenom kan också miljökonsekvenser hänförliga till vattenverksamheten beaktas.

Om MKB verkligen fungerar så i praktiken är en annan fråga. Denna diskussion sparar vi emellertid till senare. Viktigt i detta inledande skede av uppsatsen är dock att en MKB har potential att förmedla helhetsbilder, vilket kan tjäna en viktig funktion trots att det är materiella regler som ytterst avgör tillståndsfrågan.

En MKB ska också beskriva alternativa lösningar. Detta beskrivs ofta som en av de viktigaste aspekterna.⁴³ Hörnberg Lindgren framhåller att genom att belysa alternativ skapas möjligheter att väga för- och nackdelar med olika utformningar och lokaliseringar av en verksamhet. Härigenom blir det enklare för tillståndsmyndigheten att skapa en helhetsbild av verksamhetens miljöpåverkan, vilket i sin tur ökar möjligheterna att fatta beslut i linje med principen om en hållbar utveckling.⁴⁴ Det får nog anses sant och egentligen ganska fundamentalt i allt beslutsfattande som är beroende av lämplighetsavvägningar. Om verksamhetsutövaren behöver reflektera över och dokumentera alternativa lösningar blir det enklare för tillståndsmyndigheten och andra parter att bedöma lämpligheten med det alternativ som verksamhetsutövaren i första hand söker.

Michanek och Zetterberg lyfter ytterligare en väsentlig funktion hos en MKB. Anta att en MKB visar på betydande negativa konsekvenser för miljön, men att tillstånd, trots detta, beviljas för verksamheten. I dessa situationer kan MKB:n indikera att de materiella regler som styr tillståndsfrågan inte är ändamålsenliga i miljöhänseende och därmed bör ses över av lagstiftaren.⁴⁵ En MKB kan således fungera som ett betydelsefullt instrument för den miljörättsliga utvecklingen.

⁴⁰ Jfr exempelvis också 2 kap. 7 § MB där omfattningen av miljökonsekvenser kan påverka vilka försiktighetsmått som måste vidtas.

⁴¹ Jfr Westerlund, Festskrift till Per Henrik Lindblom, s 774.

⁴² Se ovan under 2.1.

⁴³ Se bl.a. Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, s 306.

⁴⁴ Hörnberg Lindgren s 101 f.

⁴⁵ Michanek & Zetterberg s 51.

3 Utgångspunkter för den komparativa analysen

En MKB:s grundläggande funktion som beslutsunderlag är alltså att integrera en tydlig miljöhänsyn i beslutfattandet. Ur ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv har MKB stor potential. Genom att förmedla en helhetsbild av verksamhetens miljöpåverkan samt belysa alternativa lösningar skapas goda förutsättningar för att möjliggöra en bedömning av om verksamhetens miljökonsekvenser håller sig inom hållbara ramar.⁴⁶

Det hittills sagda måste emellertid betraktas som en utopisk bild. För att en MKB ska tjäna avsedd funktion är det en förutsättning att den är av tillräckligt god kvalitet och innehåller rätt uppgifter. Svårigheterna med att ta fram ett underlag som belyser en verksamhets samlade miljöpåverkan ska inte underskattas. Ett beslutsunderlag som är för omfattande blir oöverskådligt och svårt för tillståndsmyndigheten att beakta. En MKB kan också bli alltför begränsad eller brista i kvalitet. Under sådana förhållanden riskerar det grundläggande syftet med en MKB att gå förlorat.⁴⁷ Som framgått är en MKB mer än bara ett beslutsunderlag; det är även ett förfarande.

Internationellt anses införlivandet av ett avgränsningsförfarande ("scoping") i MKB-proceduren vara en effektiv metod för att åstadkomma en fullgod MKB. Syftet är att, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, närmare bestämma vad en MKB ska innehålla. Normalt ska också allmänheten ges möjlighet att delta och ge synpunkter.⁴⁸ Ett annat sätt att kvalitetssäkra en MKB är genom ett formaliserat granskningsförfarande där utformningen och tillräckligheten bedöms.⁴⁹ Avgränsningsförfarandet äger således rum i början av MKB-processen och granskningsförfarandet aktualiseras när en MKB har upprättats.

I regel har en MKB inte någon materiell betydelse för verksamhetens tillåtlighet eller för utformningen av villkor, utan betydelsen är framförallt av processuell karaktär.⁵⁰ För att en MKB ska kunna uppfylla sitt syfte är det alltså en förutsättning att den utformas på ett ändamålsenligt sätt för tillståndsprövningen och att informationen beaktas av tillståndsmyndigheten. Här blir kopplingen mellan MKB-proceduren och själva tillståndsprövningen intressant.

I det följande ska den svenska och finska rätten analyseras utifrån dessa olika funktioner. Fokus ligger på att belysa skillnader och likheter mellan de olika rättssystemen.

⁴⁶ Se Hörnberg Lindgren s 111 f.

⁴⁷ Hörnberg Lindgren s 27.

⁴⁸ Se bl.a. Sadler s 113 och Snell & Cowell, *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), s 360.

⁴⁹ Sadler s 122.

⁵⁰ Ebbesson s 86.

Inledningsvis ska dock några ord sägas om grunderna i det finska systemet. Hur MKB-system i sig är konstruerade kan nämligen också vara av betydelse när ändamålsenligheten diskuteras.

Del 3. Det svenska och det finska MKB-systemet – en komparation

4 Den finska MKB-regleringen och tillståndsprövningen

4.1 Grunderna i Finlands MKB-reglering

I Finland regleras MKB i en särskild MKB-lag⁵¹ (MKBL) och MKB-förordningen⁵². Enligt 1 § MKBL är syftet med den finska MKB-regleringen att ”främja bedömningen och ett enhetligt beaktande av miljökonsekvenser vid planering och beslutsfattande och samtidigt öka medborgarnas tillgång till information och deras möjligheter till medbestämmande”.⁵³ Av förarbetena framgår vidare att syftet med lagen är att förhindra att skadlig miljöpåverkan över huvud taget uppkommer.⁵⁴

Av 4 § 1 mom. MKBL framgår, genom hänvisning till MKB-förordningen, vilka verksamheter som alltid ska bli föremål för en MKB. Uppräkningen av verksamheter i förordningen får anses motsvara, och även gå längre än, MKB-direktivets obligatoriska lista på verksamheter med MKB-krav.⁵⁵ Här rör det sig alltså om större verksamheter med betydande miljöpåverkan. Enligt 4 § 2 mom. MKBL är det möjligt att besluta om en MKB för en verksamhet som inte finns upptagen i förordningen. Om verksamheten ”sannolikt föranleder betydande skadliga miljökonsekvenser” ska ett MKB-förfarande inledas. Vid bedömningen ska hänsyn tas till verksamhetens egenskaper, lokalisering och miljökonsekvensernas karaktär. Av 7 § MKB-förordningen följer närmare kriterier för denna bedömning.

Om verksamheten omfattas av MKB-krav enligt 4 § MKBL ska alltså MKB-förfarandet inledas. Förutom verksamhetsutövaren är den s.k. ”kontaktmyndigheten” en viktig aktör i det finska MKB-förfarandet. Det är Närings-, trafik- och miljöcentralen som är kontaktmyndighet i de flesta MKB-ärenden.⁵⁶ Kontaktmyndigheten ansvarar för att MKB-förfarandet genomförs.⁵⁷ Vi går senare in på de olika stadierna i MKB-processen. För tillfället är det tillräckligt att konstatera att om verksamheten omfattas

⁵¹ Lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994).

⁵² Statsrådets förordning om förfarande vid miljökonsekvensbedömning (713/2006).

⁵³ Notera att i Finland är paragrafnumreringen i författningar i regel löpande. Av den anledningen anges inte kapitlet när det hänvisas till specifik författningstext.

⁵⁴ RP 319/1993, detaljmotivering 1.1, 1 §.

⁵⁵ Jfr bilaga I MKB-direktivet och 2 kap. MKB-förordningen. Se också Darpö m fl, FT 2009:3, s 347.

⁵⁶ Se 6 a § MKBL.

⁵⁷ 2 § 6 MKBL och 5 § MKB-förordningen.

av det finska MKB-kravet ska verksamheten, som sådan, bli föremål för en MKB. MKB-förfarandet utmynnar så småningom i en MKB. Innehållskraven framgår av MKB-förordningen.⁵⁸ Det finska MKB-förfarandet anses avslutat då kontaktmyndigheten ger ett utlåtande om MKB:ns kvalitet och sänder det till verksamhetsutövaren.⁵⁹ Hur förhåller sig då den finska MKB-proceduren till tillståndsprövningen?

4.2 Den finska tillståndsprövningen och kopplingen till MKB-regleringen

Inledningsvis ska uppmärksammas att Finland inte har någon motsvarighet till miljöbalken, utan miljö rättssystemet är sektorspräglat.⁶⁰ Den finska miljöskyddslagen⁶¹ (MSL) är den sektorslag som ligger närmast ”miljöfarlig verksamhet” enligt 9 kap. MB.⁶² För enkelhetens skull kommer fokus ligga på MSL för att exemplifiera hur MKB-processen kopplas till tillståndsprövningen.

MSL ska tillämpas på verksamheter som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön, verksamheter som ger upphov till avfall samt verksamheter som behandlar avfall.⁶³ Enligt 28 § 1 mom. MSL föreskrivs en allmän tillståndsplikt för verksamheter som medför ”risk för förorening av miljön”. Vilka dessa verksamheter är regleras närmare i miljöskyddsförordningen (169/2000).⁶⁴ Ordalydelsen i MSL ger intrycket av att även andra verksamheter än de som finns upptagna i förordningen omfattas av tillståndsplikten – d.v.s. alla verksamheter som medför ”risk för förorening”. Av förarbetena följer emellertid att uppräkningsen i förordningen är avsedd att vara uttömmande.⁶⁵ För att tillståndsplikt ska gälla enligt 1 mom. måste alltså verksamheten omfattas av uppräkningsen i förordningen. Även om en verksamhet inte finns upptagen i förordningen krävs tillstånd om verksamheten kan ge upphov till vissa i lag angivna konsekvenser – t.ex. förorening av ett vattendrag eller oskäligen besvär för omgivningen.⁶⁶

Tillståndsprövningen enligt MSL fördelas på två myndigheter – regionförvaltningsverk och kommunala miljöförvaltningsmyndigheter.⁶⁷ För uppsatsen är endast regionförvaltningsverket av intresse. Myndigheten ska nämligen tillståndspröva verksamheter som kan antas

⁵⁸ Se 9 och 10 §§ MKB-förordningen.

⁵⁹ 12 § MKBL.

⁶⁰ Se RP 84/1999 s 7.

⁶¹ Miljöskyddslag (86/2000).

⁶² SOU 2009:10 s 674.

⁶³ 2 § MSL. Se 3 § MSL för definition av ”förorening av miljön”.

⁶⁴ Se 1 § MSL.

⁶⁵ RP 84/1999 s 58.

⁶⁶ Se 28 § 2 mom. MSL.

⁶⁷ 23 § MSL.

medföra betydande miljöpåverkan eller annars beröra ett större område.⁶⁸ Alltså de verksamheter som dessutom ska bli föremål för ett MKB-förfarande.⁶⁹

I likhet med 2 kap. MB innehåller MSL materiella regler avgörande för tillståndsprövningen. Bl.a. ska verksamhetsutövaren ha tillräcklig kunskap om verksamhetens miljökonsekvenser⁷⁰ och en lämplig plats ska väljas för verksamheten.⁷¹ MSL innehåller dessutom några förbudsregler. Om t.ex. en verksamhet, ensamt eller tillsammans med andra verksamheter, medför olägenheter för hälsan eller medför betydande föroreningar av miljön får verksamheten inte tillåtas.⁷²

Enligt 35 § MSL ska verksamhetsutövarens tillståndsansökan innehålla utredning om verksamheten och dess miljökonsekvenser.⁷³ Om det föreligger MKB-krav ska ansökan dessutom innehålla en MKB.⁷⁴ I likhet med svensk rätt är MKB en processförutsättning. Tillståndsmyndigheten får nämligen inte bevilja en verksamhet tillstånd innan den förfogar över en MKB och kontaktmyndighetens utlåtande.⁷⁵ På detta sätt sammankopplas MKB-processen med tillståndsprövningen. Däremot behöver tillståndsmyndigheten inte ha tillgång till en MKB eller kontaktmyndighetens utlåtande om det är uppenbart att verksamheten inte kan tillåtas mot bakgrund av de materiella bestämmelser som avgör frågan.⁷⁶ Om det följer ett MKB-krav ska tillståndsmyndigheten dessutom, enligt 52 § 3 mom. MSL, redogöra för hur MKB:n har beaktats i tillståndsbeslutet.

5 Kvalitetssäkrande funktioner i MKB-förfarandet

I både Sverige och Finland är det verksamhetsutövaren som ansvarar för och bekostar upprättandet av en MKB.⁷⁷ Verksamhetsutövaren är emellertid inte helt utelämnad. Verksamhetsutövaren måste genomgå ett MKB-förfarande som kan påverka utformningen av MKB:n. I det följande ska skillnader och likheter mellan de svenska och finska kvalitetssäkrande funktionerna i MKB-förfarandet analyseras. Inledningsvis följer dock en redogörelse för de krav som ställs enligt EU-rätten.

⁶⁸ Se 31 § MSL och 5 § miljöskyddsförordning (169/2000).

⁶⁹ Jfr ovan vad som sades om vilka verksamheter som kräver MKB. Se också RP 84/1999 s 61 och Vihervuori, Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 2000/1–2, s 114.

⁷⁰ 5 § MSL.

⁷¹ 6 § MSL.

⁷² 42 § MSL.

⁷³ Närmare reglering finns i 3 kap. miljöskyddsförordningen.

⁷⁴ 35 § mom. 3 MSL.

⁷⁵ 13 § MKBL.

⁷⁶ RP 319/1993, detaljmotivering 1.1, 2 kap. 13 §.

⁷⁷ Se 6 kap. 10 § MB för Sverige och 10 och 22 §§ MKBL för Finland.

5.1 MKB-direktivets krav och vägledande dokument

MKB-direktivets krav på vad en MKB ska innehålla uttrycks i relativt vaga termer och det kan vara svårt för en verksamhetsutövare att veta vad som krävs i det enskilda fallet. De krav som ställs måste konkretiseras och kontrolleras på något vis. MKB-direktivet innehåller dock ingen detaljreglering om hur kvalitetssäkringen av en MKB ska genomföras. Här har alltså medlemsstaterna ett betydande utrymme att själva bestämma.

Av artikel 5.2 följer emellertid ett minimikrav. Om verksamhetsutövaren begär det ska ansvarig myndighet uttala sig om vad en MKB bör innehålla efter att samråd har hållits med verksamhetsutövaren och vissa andra myndigheter. Kommissionen har, i ett vägledande dokument⁷⁸, rekommenderat att medlemstaten inför ett avgränsningsförfarande om vad en MKB ska innehålla. Kommissionen anser till och med att ett avgränsningsförfarande är av stor vikt för att en MKB ska få en ändamålsenlig utformning.⁷⁹ Enligt det vägledande dokumentet ska avgränsningsförfarandet ske tidigt i MKB-processen så att myndigheter och den berörda allmänheten har möjlighet att påverka. Dessutom ska avgränsningsförfarandet syfta till att belysa de potentiella miljökonsekvenser som kan anses särskilt viktiga och därav kräver noggrannare utredning.⁸⁰

MKB-direktivet ställer också krav på att myndigheter och den berörda allmänheten⁸¹ ska få möjlighet att ge synpunkter på de uppgifter som lämnas av verksamhetsutövaren.⁸² Självklart kan de synpunkter som framkommer genom ett sådant deltagande främja kvaliteten på en MKB.

Vad gäller granskning av en MKB:s tillräcklighet ställer MKB-direktivet inte några detaljerade krav. Direktivet föreskriver egentligen bara vad som ska ingå i en MKB. Även här finns ett vägledande dokument⁸³ som rekommenderar att ett granskningsförfarande och ett godkännande av MKB:n införs i medlemsstaterna.

5.2 Kvalitetssäkrande funktioner i svensk rätt

5.2.1 Samråd och allmänhetens deltagande

Innan verksamhetsutövaren bifogar MKB:n till tillståndsansökan ska den ha genomgått ett lagstadgat förfarande. Verksamhetsutövaren ska, enligt 6 kap. 4 § 1 st. 1 MB, samråda med

⁷⁸ Europeiska kommissionen, Guidance on EIA: Scoping, 2001.

⁷⁹ Europeiska kommissionen, Guidance on EIA: Scoping, 2001, s 15.

⁸⁰ Europeiska kommissionen, Guidance on EIA: Scoping, 2001, s 16 f.

⁸¹ Se artikel 1.2(e) MKB-direktivet för vilka som avses med "berörd allmänhet".

⁸² Artikel 6.1 och 6.3 MKB-direktivet.

⁸³ Europeiska kommissionen, Guidance on EIA: EIS Review, 2001.

”länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda”.⁸⁴ Enligt förarbetena är det framförallt närboende som avses med ”särskilt berörda”.⁸⁵ Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet även ske med ”de övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda”.⁸⁶ Vilka som kan antas bli berörda får avgöras med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Den kommun i vilken verksamheten planeras får alltid anses berörd. Med den ”berörda” allmänheten avses ett betydligt vidare krets än de som kan antas ”särskilt berörda”. Såväl närboende som annan ortsbefolkning kan omfattas. Vad gäller frågan vilka organisationer som omfattas är det framförallt miljö- och naturvårdsorganisationer som avses.⁸⁷

Den svenska samråds-kretsen är således ganska vid – särskilt om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt 22 kap. 1 § 3 MB ska tillståndsansökan innehålla uppgifter om samrådet. Verksamhetsutövaren ska redogöra för vilka som har deltagit och vad som har framkommit.⁸⁸ I förarbetena beskrivs samrådet som en viktig aspekt i verksamhetsutövarens arbete med att upprätta en MKB. Genom samrådsparternas synpunkter breddas nämligen de uppgifter som verksamhetsutövaren har att beakta.⁸⁹ För att samrådet ska kunna tjäna avsedd funktion måste det genomföras i god tid innan MKB:n upprättas och tillståndsansökan inlämnas.⁹⁰ I regel ska samrådet genomföras så tidigt att samrådsparterna har en reell möjlighet att påverka verksamhetens utformning och lokalisering.⁹¹ Lagtexten kan ge intryck av att samråd hålls vid något enstaka tillfälle.⁹² Av förarbetena framgår dock att om verksamheten medför en betydande miljöpåverkan bör samrådet upprepas eller ske i etapper om det föreligger ett behov av detta.⁹³ Hur det ser ut i praktiken – både vad gäller frågan om samråd är en löpande process samt om allmänheten engageras tillräckligt tidigt – är en annan fråga. En inte helt ovanlig uppfattning är att samråden inte riktigt fungerar på avsett vis.⁹⁴

Innan samrådet inleds ska verksamhetsutövaren sända länsstyrelsen, tillsynsmyndigheter och särskilt berörda ett underlag med information om den planerade

⁸⁴ 6 kap. 4 § 1 st. 1 MB.

⁸⁵ Prop 1997/98:45 del 1 s 282.

⁸⁶ Se 6 kap. 4 § 1 st. 2 MB.

⁸⁷ Prop 1997/98:45 del 2 s 697.

⁸⁸ Prop 1997/98:45 del 2 s 872.

⁸⁹ Prop 1997/98:45 del 1 s 285 f.

⁹⁰ 6 kap. 4 § 2 st. MB och jfr prop 1997/98:45 del 1 s 286.

⁹¹ Prop 1997/98:45 del 1 s 286.

⁹² Se 6 kap. 4 § MB.

⁹³ Prop 1997/98:45 del 2 s 697 och prop 2004/05:129 s 44.

⁹⁴ Naturvårdsverket, MKB under utveckling, s 22. Se vidare nedan under avsnitt 10.2 där vissa brister i praktiken uppmärksammas.

verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan.⁹⁵ Mot bakgrund av att underlaget ska överlämnas i ett tidigt skede av processen kan det inte bli fråga om någon detaljerad information.⁹⁶

Genom samråd kan verksamhetsutövaren få tillgång till värdefull information och synpunkter gällande MKB:ns utformning och omfattning. Oavsett om verksamhetsutövaren har försökt tona ned miljökonsekvenser eller helt enkelt har missat vissa aspekter kan allmänheten tjäna en kvalitetssäkrande funktion genom att täppa igen dessa kunskapsluckor. Samrådsparterna kan alltså tänkas belysa problem som annars inte hade kommit upp till ytan.

5.2.2 Länsstyrelsen – en vägledande roll

Länsstyrelsen är en central myndighet i MKB-förfarandet. Som framgått ovan är länsstyrelsen alltid delaktig i samrådet. Inte nog med det – länsstyrelsen har även till uppgift att ”verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen”.⁹⁷ Länsstyrelsens vägledning är emellertid inte någon garant för en ändamålsenlig MKB. Även om verksamhetsutövaren följer länsstyrelsens råd till punkt och pricka kan tillståndsmyndigheten göra en annan bedömning om vad MKB:n ska innehålla.⁹⁸ Länsstyrelsens vägledning är alltså inte bindande för vare sig verksamhetsutövaren eller tillståndsmyndigheten. Trots detta kan länsstyrelsens vägledning tjäna en viktig funktion. Länsstyrelsen är en myndighet med bred kompetens på miljöområdet och med erfarenhet av MKB-arbete.⁹⁹ Av den anledningen bör länsstyrelsens aktiva roll underlätta verksamhetsutövarens arbete med att upprätta en fullgod MKB. Härigenom framträder också länsstyrelsens kvalitetssäkrande funktion.

Vilka krav som ställs på länsstyrelsens vägledning mer konkret är emellertid inte helt klart. Naturvårdsverket rapporterade om osäkerhet i detta avseende redan när miljöbalken befann sig i sin vagga och en slutsats var att länsstyrelsens vägledning inte var tillräcklig.¹⁰⁰ Nuvarande bestämmelse – att länsstyrelsen ska ”verka för” en MKB:s inriktning och omfattning – infördes 2005. Det kan ifrågasättas om ändringen egentligen bringar någon klarhet. Enligt förarbetena var åtminstone syftet att förtydliga länsstyrelsens aktiva roll i avgränsningsfasen av en MKB och därigenom motverka problemet med bristfälliga MKB

⁹⁵ 6 kap. 4 § 3 st. MB.

⁹⁶ Prop 2004/05:129 s 45.

⁹⁷ 6 kap. 5 § 1 st. MB.

⁹⁸ Se 6 kap. 9 § och 22 kap. 1 och 2 §§ MB.

⁹⁹ Jfr prop 1997/98:45 del 1 s 284.

¹⁰⁰ Se Naturvårdsverket, MKB under utveckling, s 27 ff. och 42 f.

senare i tillståndsprocessen.¹⁰¹ Mot den bakgrunden kan man få intrycket att länsstyrelsens vägledning är relativt ingående. I nästa andetag framhåller dock lagstiftaren att vägledningen endast är övergripande eftersom den ska lämnas tidigt i MKB-processen. Lagstiftaren verkar också tagit hänsyn till länsstyrelsernas rädsla att hamna i en konsultroll genom att framhålla att ändringarna inte förändrar det faktum att det är verksamhetsutövaren själv som ansvarar för MKB:n. Det är också värt att uppmärksamma att det i förarbetena upprepade gånger betonas att länsstyrelsen ”bör” – och alltså inte ”ska” – ge vägledning.¹⁰²

Det går nog att påstå att länsstyrelsens roll under avgränsningsförfarandet inte är så tydlig som det kunde önskas. SLU (MKB-centrum) har också genom empiriska undersökningar visat att länsstyrelsernas medverkan i avgränsningsfasen är av varierande kvalitet.¹⁰³ En tänkbar förklaring till detta kan tänkas vara de otydliga kraven i lagtexten och lagstiftarens försiktiga uttalanden i förarbetena om länsstyrelsens vägledande roll. Frågan har också uppmärksammats av regeringen. Såväl Miljöprocessutredningen som en relativt ny departementspromemoria föreslår att länsstyrelsens funktion i avgränsningsförfarandet förtydligas ytterligare.¹⁰⁴ Enligt departementspromemorian ska länsstyrelsen, på verksamhetsutövarens begäran, ”redovisa sin bedömning i fråga om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och inriktning samt vilka som bör omfattas av samrådet”.¹⁰⁵ Formulering framstår som både rakare och klarare än nuvarande krav på att länsstyrelsen ska ”verka för” att en MKB får en ändamålsenlig utformning. Sannolikt innebär även förslaget att ett större ansvar läggs på länsstyrelsen i avgränsningsfasen av en MKB. Oavsett om verksamhetsutövaren begär ett yttrande kommer länsstyrelsen fortfarande att ha en generell skyldighet att ”verka för” att en MKB får en ändamålsenlig utformning.¹⁰⁶

5.2.3 Granskningen av en MKB

Efter att samrådet är avslutat ska verksamhetsutövaren färdigställa arbetet med MKB:n. När en MKB har upprättats – och innan tillståndsprövningen påbörjas – ska den i regel

¹⁰¹ Prop 2004/05:129 s 55.

¹⁰² Prop 2004/05:129 s 55 f.

¹⁰³ Se Hedlund & Johansson, Miljökonsekvensbeskrivning: aktörernas roller och betydelse, s 52, 55 och 73 f.

¹⁰⁴ SOU 2009:45 s 236 samt departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 120.

¹⁰⁵ Departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 14 (6 kap. 36 §).

¹⁰⁶ Departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 14 (6 kap. 37 §).

kungöras och hållas tillgänglig för allmänheten.¹⁰⁷ På detta sätt får allmänheten möjlighet att granska MKB:n i dess slutgiltiga skick. Genom att utsätta en MKB för offentlighetens ljus ökar verksamhetsutövarens incitament att tillvarata allmänhetens intressen vid utformningen av den planerade verksamheten och MKB:n.¹⁰⁸ Allmänheten kan således tjäna en kvalitetssäkrande funktion.

Den yttersta kvalitetsgranskningen av den svenska MKB:n sköts emellertid av tillståndsmyndigheten. Som framgått ska tillståndsmyndigheten, genom ett särskilt beslut eller i samband med målets avgörande, bedöma om MKB:n uppfyller kraven i 6 kap. MB. Bedömningen ska göras fristående från själva tillståndsprövningen och tidpunkten för beslutet beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Om det föreligger en brist i en MKB bör det meddelas så snart som möjligt¹⁰⁹ – en MKB av tillräcklig kvalitet var ju en processförutsättning. Om en MKB godkänns kan det meddelas i samband med tillståndsbeslutet.

I praktiken går granskningen ofta till så att tillståndsmyndigheten sänder MKB:n på remiss – en s.k. kompletteringsrunda – till vissa myndigheter som får möjlighet att kommentera MKB:ns innehåll innan MKB:n och tillståndsansökan kungörs.¹¹⁰ De synpunkter som framförs under kompletteringsrundan tillmäts i regel stor vikt av tillståndsmyndigheten.¹¹¹ I förarbetena lyfts länsstyrelsen fram som en viktig myndighet i detta förfarande.¹¹² Det är emellertid tillståndsmyndigheten som i slutändan tar ställning till om en MKB är godtagbar. Mark- och miljödomstolens ansvar under tillståndsprövningen är vidare än så. Enligt 22 kap. 11 § 2 st. MB ska domstolen verka för att utredningen i målet får den omfattning som krävs. Bestämmelsen ger uttryck för den officialprincip som ska präglade miljöprövningen.¹¹³

Enligt förarbetena bör tillståndsmyndighetens ställningstagande om MKB:n motiveras.¹¹⁴ Det är dock tveksamt om lagstiftarens önskemål har fått genomslag i praktiken. Miljödepartementet rapporterar åtminstone om att tillståndsmyndighetens ställningstagande ofta har formen av en standardiserad skrivning i samband med tillståndsärendets avgörande.¹¹⁵

¹⁰⁷ Se 6 kap. 8 § 1 st. MB.

¹⁰⁸ Jfr prop 1997/98:45 del 1 s 292.

¹⁰⁹ Prop 1997/98:45 del 2 s 703.

¹¹⁰ Se prop 1997/98:45 del 1 s 295, prop 2004/05:129 s 57 och SOU 2003:124 s 79.

¹¹¹ SOU 2003:124 s 79 f.

¹¹² Prop 1997/98:45 del 1 s 295.

¹¹³ Se Lindblom s 99 f. och prop 1997/98:45 del 2 s 876.

¹¹⁴ Prop 1997/98:45 del 1 s 294.

¹¹⁵ Departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 87.

Tillståndsmyndighetens granskning avser både innehållet och förfarandet. Exempelvis har Miljööverdomstolen ansett att MKB-förfarandet inte uppfyllde kraven i 6 kap. MB efter att samråd genomförts med en alltför snäv samrådskrets. Tillståndsansökan avvisades då bristen inte kunde läkas i efterhand.¹¹⁶ Det finns även exempel på där Miljööverdomstolen har reagerat mot brister i själva beslutsunderlaget. I MÖD 2002:78 ansågs utredningen av alternativ ofullständig. Därmed kunde inte tillståndsfrågan prövas.

Miljööverdomstolen har också avgjort mål av mer principiell vikt. I NJA 2008 s 748 (MÖD:s dom i målet) behandlades bl.a. frågan om hur omfattande en MKB ska vara i förhållande till tillståndsprövningen. Bakgrunden var att Banverket ansökte om tillstånd för vattenverksamhet – grundvattenbortledning – för en del av den tunneldrivning som var nödvändig vid byggandet av en ny pendeltågstunnel ("Citybanan"). Miljödomstolen beviljade tillstånd. Beslutet överklagades av sakägare som menade att tillståndsprövningen hade fått en alltför snäv omfattning. Dels avsåg tillståndsprövningen endast en del av den grundvattenbortledning som skulle bli nödvändig för hela Citybanan. Dels prövade miljödomstolen endast de störningar som var hänförliga till den tillståndspliktiga delen av verksamheten (grundvattenbortledningen). Domstolen tog dock ingen hänsyn till buller, vibrationer och utsläpp som själva tunneldrivningen kunde ge upphov till. Ett annat problem var MKB:n. Den var också begränsad till den tillståndspliktiga delen av verksamheten.

Vad först gäller tillståndsprövningens omfattning framhöll domstolen att samtliga störningar som en verksamhet kan ge upphov till – alltså inte bara de störningar som täcks av den tillståndspliktiga delen av verksamheten – kan beaktas inom ramen för tillståndsprövningen. Det var vidare inte lämpligt att dela upp prövningen av vattenverksamheten på olika tillståndsprövningar eftersom den samlade bilden av Citybanans grundvattenbortledning då kunde gå förlorad. Även MKB:ns snäva avgränsning underkändes. Miljööverdomstolen tolkade MKB-direktivet konformt och framhöll att MKB:ns omfattning inte avgörs av den tillståndspliktiga delen av verksamheten. MKB:n ska beskriva verksamheten som helhet. Därför skulle MKB:n omfatta de miljökonsekvenser som gick att hänföra till den miljöfarliga verksamheten såväl som konsekvenserna av den samlade grundvattenbortledningen.

¹¹⁶ MÖD 2002:15.

5.3 Kvalitetssäkrande funktioner i finsk rätt

5.3.1 Bedömningsprogram, allmänhetens deltagande och kontaktmyndighetens utlåtande

Den finska MKB-processen börjar med att verksamhetsutövaren utarbetar ett s.k. ”bedömningsprogram”.¹¹⁷ Bedömningsprogrammet ska bl.a. innehålla uppgifter om den planerade verksamheten, dess lokalisering, alternativa lösningar samt information om miljön och en redogörelse för de utredningar som har gjorts eller planeras angående miljökonsekvenser. Dessutom ska verksamhetsutövaren ange på vilket sätt allmänheten kan delta i bedömningsförfarandet.¹¹⁸ Av förarbetena följer vidare att bedömningsprogrammet ska utformas på ett överskådligt och lättbegripligt sätt.¹¹⁹ Bedömningsprogrammet kan betraktas som ett första utkast av det dokument som så småningom kommer att bli en MKB.

Efter att verksamhetsutövaren har färdigställt bedömningsprogrammet ska det överlämnas till kontaktmyndigheten. Det ska ske i ett så tidigt skede som möjligt, och innan verksamhetsutövaren har kommit alltför långt i planeringsprocessen av verksamheten.¹²⁰ Tanken verkar vara att verksamhetsutövaren inte ska hinna låsa sig vid en viss utformning eller lokalisering av verksamheten innan kontaktmyndigheten tar del av underlaget. Kontaktmyndighetens uppgift är sedan att kungöra att bedömningsprogrammet har inkommit. I kungörelsen ska det anges en tidsram – minst 30 dagar och längst 60 dagar – inom vilken myndigheter och allmänheten har tillfälle att ge synpunkter. Kontaktmyndigheten ska vid behov inhämta vissa uttalanden om bedömningsprogrammet. Kommuner som berörs av verksamheten ska alltid erbjudas tillfälle att yttra sig.¹²¹ Av 2 § 7 MKBL följer även att andra myndigheter, sammanslutningar och stiftelser samt andra vars förhållanden kan påverkas av verksamheten ska medverka i detta samråd.

Efter att tidsfristen för allmänhetens deltagande har gått ut ska kontaktmyndigheten inom en månad utfärda ett utlåtande om bedömningsprogrammet. Kontaktmyndigheten ska här peka på eventuella kompletteringsbehov och vad som behöver utredas mer ingående. Utlåtandet ska dessutom innehålla en sammanställning av de åsikter som framförts av myndigheter och allmänheten.¹²² I motiven betonas att kontaktmyndighetens utlåtande ska utformas med omsorg.¹²³ Kontaktmyndigheten fyller således en vägledande funktion i ett tidigt skede av processen genom att ange riktlinjer för den fortsatta MKB-

¹¹⁷ 8 § MKBL.

¹¹⁸ 9 § MKB-förordningen.

¹¹⁹ RP 319/1993, detaljmotivering 1.1, 2 kap. 8 §.

¹²⁰ 8 § MKBL.

¹²¹ 8 a § MKBL.

¹²² 9 § MKBL.

¹²³ RP 210/2005 s 7.

processen. Det finska MKB-systemet innehåller alltså ett obligatorisk avgränsningsförfarande av en MKB.

5.3.2 Upprättandet av en MKB och granskningsförfarandet

Verksamhetsutövaren ska, med utgångspunkt i bedömningsprogrammet och kontaktmyndighetens utlåtande, vidta nödvändiga utredningar. Samråd ska även hållas med parter vars intressen kan påverkas eller pekades ut i kontaktmyndighetens utlåtande. Därefter ska MKB:n upprättas.¹²⁴ Det måste emellertid påpekas att kontaktmyndighetens utlåtande om vad en MKB ska innehålla inte på något sätt är bindande för verksamhetsutövaren. I förarbetena framhålls dock att verksamhetsutövaren ska motivera eventuella avsteg från kontaktmyndighetens bedömning i MKB:n.¹²⁵

Det ligger emellertid i verksamhetsutövarens eget intresse att tillmäta kontaktmyndighetens utlåtande betydelse. Samma myndighet har nämligen till uppgift att kvalitetsgranska MKB:n.¹²⁶ Som nämdes ovan avslutas det finska MKB-förfarandet med att kontaktmyndigheten ger ett utlåtande om en MKB:s tillräcklighet. Granskningen ska också avse om MKB-förfarandet har genomförts på ett korrekt sätt.¹²⁷ I praktiken brukar verksamhetsutövare, innan det formella granskningsförfarandet inleds, sända kontaktmyndigheten ett utkast av den upprättade MKB:n som kontaktmyndigheten sedan kommenterar.¹²⁸ Härigenom har verksamhetsutövaren möjlighet att åtgärda brister innan kontaktmyndigheten meddelar det formella utlåtandet.

Den allmänhet och de myndigheter som medverkade vid bedömningen av bedömningsprogrammet medverkar även under detta stadium. Enligt 11 § MKBL ska kontaktmyndigheten kungöra att verksamhetsutövaren lämnat in en MKB. Sedan följer en tidsfrist – minst 30 dagar och längst 60 dagar – där allmänheten och myndigheter har möjlighet att ge synpunkter. I likhet med kontaktmyndighetens utlåtande om bedömningsprogrammet ska utlåtandet om MKB:n innehålla en sammanställning av de synpunkter som inkommit.¹²⁹

Efter att kontaktmyndigheten lämnat sitt utlåtande är MKB-förfarandet avslutat. Ett avslutat MKB-förfarande är emellertid inte detsamma som en MKB:s definitiva godkännande. Kontaktmyndigheten kan varken godkänna eller underkänna en MKB i

¹²⁴ 10 § MKBL.

¹²⁵ RP 319/1993, detaljmotivering 1.1, 2 kap. 8 §.

¹²⁶ 12 § MKBL.

¹²⁷ RP 319/1993, detaljmotivering 1.1, 2 kap. 12 §.

¹²⁸ Kokko, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek, s 296 och Pölönen, Environmental Impact Assessment Review 26 (2006), s 485 (not 20).

¹²⁹ 12 § MKBL.

någon formell mening.¹³⁰ Det är den myndighet som tillståndsprövar verksamheten enligt aktuell sektorslag som tar ställning till om utredningen är tillräcklig för prövningen. Om utredningen anses otillräcklig kan tillståndsmyndigheten begära in ytterligare uppgifter eller självmant göra utredningar.¹³¹ Tillståndsmyndighetens bedömning av utredningen verkar inte vara specifikt inriktad på de kvalitetskrav som ställs på en MKB enligt MKB-lagen. Tillståndsmyndigheten tar snarare ställning till om målets samlade utredning är tillräcklig för att bedöma tillåtligheten av verksamheten enligt aktuell sektorslag.¹³²

Av 17 § MKBL följer dock att ett beviljat tillstånd kan överklagas om en MKB är bristfällig i väsentliga delar. Bristfälligheten kan avse såväl innehållet i MKB:n som själva förfarandet.¹³³ Trots att det inte följer uttryckligen av den finska lagtexten sker alltså en kvalitetsgranskning av MKB:n även under tillståndsprövningen. Den finska Högsta förvaltningsdomstolen uppfattar emellertid kontaktmyndigheten som den primära granskaren av MKB och tillmäter dess utlåtande stor betydelse.¹³⁴ Till det framhåller Pölönen att om kontaktmyndigheten anser att en MKB är godtagbar ska det mycket till innan en överinstans ändrar tillståndsmyndighetens beslut att bevilja en verksamhet tillstånd på den grunden att MKB:n är otillräcklig.¹³⁵ Kokko framhåller dessutom att tillståndsmyndighetens bedömning ofta är blygsam till följd av begränsade resurser.¹³⁶ Om kontaktmyndighetens utlåtande är grundat på tillförlitlig och gedigen information kommer därför den finska tillståndsmyndigheten i regel att följa utlåtandet.

Som Kuusiniemi framhåller är tillståndsmyndighetens och besvärinstansernas möjlighet att göra en egen bedömning av utredningens tillräcklighet beroende av den sakkunskap som finns att tillgå.¹³⁷ I miljöskyddsmål där det föreligger MKB-krav är det, som framgått, regionförvaltningsverken som är tillståndsmyndighet. Som administrativ myndighet finns där sakkunskap på miljöområdet. Vasa förvaltningsdomstol och finska HFD är överinstanser i miljöskyddsmål.¹³⁸ Dessa domstolar har också teknisk och

¹³⁰ Se Vihervuori, *Public Environmental Law in the European Union and the United States: A Comparative Analysis*, s 155 och Darpö m fl, FT 2009:3, s 347.

¹³¹ 41 § 2 st. MSL, 31–33 §§ förvaltningslag (434/2003) och jfr RP 84/1999 s 68.

¹³² Jfr Kokko, *Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek*, s 299.

¹³³ RP 210/2005 s 10.

¹³⁴ HFD 2002:64 (referat av Pölönen, *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), s 485). En sammanfattning på svenska av rättsfallet finns visserligen tillgänglig på <http://finlex.fi/sv/oikeus/kho/vuosikirjat/2002/200202638> (2014-02-25), men däremot omfattas inte den för denna uppsats relevanta aspekten av sammanfattningen – därav andrahandskällan.

¹³⁵ Pölönen m fl, *Environmental Impact Assessment Review* 31 (2011), s 123. Jfr också RP 210/2005 s 10.

¹³⁶ Kokko, *Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek*, s 304 f.

¹³⁷ Kuusiniemi, *Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek*, s 333.

¹³⁸ Se 96 § MSL.

naturvetenskaplig sakkunnighet.¹³⁹ Tyngdpunkten i den finska kvalitetssäkringen av en MKB ligger förvisso på kontaktmyndigheten. Trots detta saknar alltså inte tillståndsmyndigheten och överinstanser möjligheter att ifrågasätta och kontrollera kontaktmyndighetens bedömning.

6 Likheter och skillnader mellan Sverige och Finland

6.1 Likheter – endast på ett övergripande plan

Enligt Miljöbalkskommittén föreligger stora likheter mellan det svenska och finska MKB-förfarandet.¹⁴⁰ Dessa likheter måste emellertid anses vara av generell natur. I både Sverige och Finland är det verksamhetsutövaren som ytterst ansvarar för att en MKB genomförs. Dessutom är allmänheten delaktig i båda ländernas MKB-processer. Det senare är emellertid inte så märkligt. Sådana krav följer redan av MKB-direktivet.¹⁴¹ I enlighet med EU:s vägledande dokument tillämpar såväl Sverige som Finland någon form av avgränsnings- och granskningsförfarande. Därefter minskar likheterna. Det kan ifrågasättas om inte Miljöbalkskommittén överskattade de gemensamma dragen något. Åtminstone verkar de ha underskattat de mera betydande skillnaderna som döljer sig under ytan. I det följande ska dessa skillnader lyftas fram. De båda MKB-systemen ska också ställas mot MKB-direktivets krav.

6.2 Avgränsningsförfarandet

Klart är att avgränsningsförfarandet av en MKB ska tjäna en kvalitetssäkrande funktion i både Sverige och Finland. Däremot är avgränsningsförfarandena konstruerade på olika sätt. Den finska ordningen går längre än MKB-direktivet i det här avseendet. Enligt artikel 5.2 ska, som framgått, ansvarig myndighet, på verksamhetsutövarens begäran, yttra sig över MKB-innehållet efter att vissa myndigheter har hörts. I Finland ger ju kontaktmyndigheten alltid ett utlåtande om vad en MKB bör innehålla. Den svenska regleringen saknar en uttrycklig reglering med innebörden att verksamhetsutövaren kan begära ett yttrande från länsstyrelsen. Sverige får emellertid anses uppfylla direktivets krav – även om det inte framgår tydligt. Frågan uppmärksammades i förarbetena till miljöbalken. Lagstiftaren ansåg att allmänna förvaltningsrättsliga principer redan uppfyllde direktivets krav på vägledning

¹³⁹ 5 och 12 §§ lag om förvaltningsdomstolarna (430/1999) och 1–2 §§ lag om högsta förvaltningsdomstolens sakkunnigledamöter (1266/2006).

¹⁴⁰ Se SOU 2003:124 s 84.

¹⁴¹ Artikel 5 och 6 MKB-direktivet.

från ansvarig myndighet och därmed var en uttrycklig reglering inte nödvändig.¹⁴² Som nämndes ovan kan detta komma att förtydligas i den svenska rätten inom en inte alltför avlägsen framtid.¹⁴³ Problemet för Sveriges del är inte avsaknad av vägledning, utan möjligtvis kvaliteten på den som erbjuds.

Som framgått ställer Sverige förhållandevis låga krav på länsstyrelsens vägledning. Länsstyrelsen ska ”verka för” att en MKB får en ändamålsenlig utformning. Kontaktmyndigheten ska, i likhet med länsstyrelsen, ange riktlinjerna för det fortsatta MKB-arbetet i ett tidigt skede av MKB-processen. Däremot ska kontaktmyndighetens vägledning utformas med omsorg och ha formen av ett utlåtande. Att utlåtandet tillmäts stor betydelse framgår av att verksamhetsutövaren ska motivera eventuella avsteg från kontaktmyndighetens bedömning. Det som utmärker det finska avgränsningsförfarandet är alltså att kontaktmyndigheten spelar en mer framträdande roll i jämförelse med länsstyrelsen. I Finland rör det sig om ett obligatoriskt avgränsningsförfarande där kontaktmyndigheten har en klar uppgift. I Sverige är länsstyrelsens skyldighet att ge vägledning av ett mer generellt slag och skiljer sig inte speciellt mycket från den skyldighet som annars gäller inom allmän förvaltningsrätt.

Frågan är hur den svenska rätten förhåller sig till MKB-direktivet. Vägledningsskyldigheten enligt artikel 5.2 är förvisso generellt formulerad – ansvarig myndighet ska ”yttr[a] sig om de uppgifter exploitören ska lämna” efter att myndigheten har rådgjort med vissa andra myndigheter.¹⁴⁴ Det kan emellertid ifrågasättas om inte formuleringen ger uttryck för ett tydligare avgränsningsförfarande, som utmynnar i ett mer konkret utlåtande från ansvarig myndighet, än vad som följer av den svenska rätten. I artikel 5.2 betonas dessutom att den ansvariga myndighetens yttrande inte hindrar att ytterligare uppgifter kan krävas i ett senare skede. Att det fanns ett behov av ett sådant förtydligande indikerar att direktivet åsyftar vägledning som är av mer kvalificerat slag än av rent generell natur. Kommissionens vägledande dokument pekar också i den riktningen. Där framhålls att ansvarig myndighet ska lämna en ”scoping opinion” om vad en MKB ska innehålla utifrån innehållskraven i artikel 5 och bilaga IV.¹⁴⁵ Om Sveriges krav på länsstyrelsens vägledning uppfyller MKB-direktiv måste det anses vara med förhållandevis liten marginal. Härvidlag är den finska ordningen enklare att förena med direktivet. Som framgick under avsnitt 5.2.2 föreslås det dock i en departementspromemoria att länsstyrelsens vägledande skyldighet förtydligas. Den föreslagna lydelsen anses mer förenlig

¹⁴² Se prop 1997/98:45 del 1 s 286 f.

¹⁴³ Se avsnitt 5.2.2.

¹⁴⁴ Jfr också ovan avsnitt 5.1.

¹⁴⁵ Europeiska kommissionen, Guidance on EIA: Scoping, 2001, s 12.

med direktivet.¹⁴⁶

En annan skillnad mellan ländernas avgränsningsförfaranden är att det finska är mer formaliserat. Grunden för kontaktmyndighetens utlåtande, och vad allmänheten har att kommentera, är nämligen ett bedömningsprogram med krav på ett relativt specificerat innehåll. Det uppställs dessutom fasta tidsramar för allmänhetens deltagande och kontaktmyndighetens utlåtande. I Sverige ska verksamhetsutövaren också presentera ett samrådsunderlag. Kraven på detaljrikedom är dock lägre än i Finland.¹⁴⁷ Det uppställs inte heller några fasta tidsramar för avgränsningsförfarandet i övrigt. Tanken i den svenska ordningen är snarast att verksamhetsutövaren ska samråda i tillräcklig utsträckning och därigenom upplysas om vad som är viktigt att behandla i MKB:n. I jämförelse med Finland är det svenska avgränsningsförfarandet ganska löst reglerat och det läggs ett större ansvar på verksamhetsutövaren och samrådsparterna.

Frågan är då varför Sverige och Finland har olika synsätt gällande myndigheters inblandning i avgränsningsförfarandet. För det första finns vissa attitydskillnader. Även om Sverige inser det betydelsefulla med en aktiv myndighet i inledningen av MKB-processen bävar lagstiftaren för att försätta länsstyrelsen i en konsultroll. Av den anledningen betonas att länsstyrelsens vägledning endast är av en övergripande karaktär och att det är verksamhetsutövaren som bär ansvaret för MKB:n.¹⁴⁸ Den finska lagstiftaren visar inte prov på samma rädsla. Istället understryks vikten av att kontaktmyndighetens utlåtande är välutformat eftersom en bristfällig MKB är besvärsgrundande.¹⁴⁹ För det andra kan kontaktmyndighetens centrala roll vara ett resultat av den sektorspräglade miljörätten. Som Hollo framhåller är behovet av en samordnande myndighet under MKB-förfarandet större då tillståndsmyndigheten varierar beroende på vilken sektorslag som aktualiseras.¹⁵⁰

Sammantaget har Sverige lagt huvudansvaret för MKB-processens framåtskridande på verksamhetsutövaren. Även i Finland ligger det yttersta ansvaret på verksamhetsutövaren.¹⁵¹ I den finska MKB-processen är det emellertid, som Hollo uttrycker det, kontaktmyndigheten som är ”regissören”.¹⁵² Avgränsningsförfarandet är dessutom obligatoriskt och mer formaliserat. Kontaktmyndigheten verkar alltså ha intagit den roll i det finska systemet som den svenska lagstiftaren helst vill undvika – nämligen

¹⁴⁶ Departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 85.

¹⁴⁷ 6 kap. 4 § 3 st. MB och jfr prop 2004/05:129 s 45.

¹⁴⁸ Prop 2004/05:129 s 56.

¹⁴⁹ RP 210/2005 s 7.

¹⁵⁰ Hollo, Miljökonsekvensbeskrivning – i ett rättsligt perspektiv, s 211.

¹⁵¹ Pölonen m fl, Nordisk Miljörättslig Tidskrift 2013-2, s 55.

¹⁵² Hollo, Miljökonsekvensbeskrivning – i ett rättsligt perspektiv, s 211.

något som kan liknas vid en konsultroll.

6.3 Granskningsförfarandet

Både Sverige och Finland har, i linje med kommissionens vägledande dokument, infört ett granskningsförfarande i MKB-processen. Den mest uppenbara skillnaden mellan de båda ordningarna rör tidpunkten för kvalitetssäkring. Tyngdpunkten i den finska granskningen ligger i det avslutande skedet av det MKB-förfarande som föregår tillståndsprovningen. I svensk rätt är det först under själva tillståndsprovningen som en MKB blir föremål för granskning från en myndighet.

Formellt är skillnaderna mellan de båda systemen inte så stora som de först kan verka. Kontaktmyndighetens utlåtande kan nämligen inte jämföras med ett formellt beslut om MKB:ns kvalitet. När allt kommer omkring är utlåtandet inte mycket mer än ett omdöme om MKB:n uppfyller MKB-regleringens krav. I likhet med den svenska ordningen är det tillståndsmyndigheten som i slutändan avgör frågan om MKB:ns tillräcklighet. Värdet av kontaktmyndighetens omdöme ska emellertid inte underskattas. En verksamhetsutövare som blundar för kontaktmyndighetens kritik och tar en undermålig MKB till tillståndsprovningen, kan ofta utgå från att tillståndsmyndigheten kommer att följa kontaktmyndighetens linje. En MKB får dock, i likhet med den svenska ordningen, sitt formella godkännande eller underkännande först under tillståndsprovningen. Teoretiskt kan alltså tillståndsmyndigheten avvika från kontaktmyndighetens bedömning.

I varken Sverige eller Finland finns ett uttryckligt lagstadgat krav på att tillståndsmyndigheten ska ange de närmare skälen till varför en MKB anses tillräcklig. Enligt finsk rätt ska det av tillståndsbeslutet emellertid framgå ”hur bedömningen (MKB:n) har beaktats” (mitt förtydligande) i tillståndsprovningen.¹⁵³ Visserligen kan lydelsen föranleda att tillståndsmyndigheten redovisar informationen från MKB:n och varför den anses tillräcklig, men det är tveksamt om formuleringen ger stöd för något absolut krav. Av svenska förarbeten framgår, som nämnts,¹⁵⁴ att det är viktigt att ställningstagandet om en MKB motiveras. Detta har emellertid inte fått genomslag i praktiken. Både i Finland och i Sverige verkar istället ett beviljat tillstånd vara det yttersta beviset på att en MKB har godkänts. Om tillstånd vägras kan det ha flera orsaker – där en MKB:s otillräcklighet kan vara en av dem. Som framgått ligger dock tyngdpunkten i det finska granskningsförfarandet på kontaktmyndigheten. Under granskningen stannar inte kontaktmyndigheten vid att

¹⁵³ 52 § 3 mom. MSL.

¹⁵⁴ Se ovan under avsnitt 5.2.3.

endast konstatera att MKB:n är godtagbar, utan i regel anges de närmare skälen till varför den är av tillräcklig kvalitet.¹⁵⁵

I svenska ögon kan det uppfattas som märkligt att den huvudsakliga granskningen av en MKB inte sammanfaller med den definitiva bedömningen av om den är godtagbar. Vad är vitsen med en ingripande granskning på ett tidigt stadium om tillståndsmyndigheten utan vidare kan frånga bedömningen? I Finland var man inte omedveten om denna invändning, och frågan om vilken rättsverkan som skulle vara kopplad till kontaktmyndighetens utlåtande var ingen självklarhet vid tiden för MKB-regleringens införande. I själva verket rådde stora motsättningar under lagstiftningsarbetet.¹⁵⁶ Anledningen till den valda lösningen var intresset av flexibilitet och effektivitet i MKB-processen. Om en MKB skulle få sitt definitiva godkännande i MKB-processen skulle en överklaganderätt behöva kopplas till beslutet.¹⁵⁷ En annan anledning till den valda ordningen kan förmodas vara det olyckliga i att låta en myndighet på ett tidigt stadium binda tillståndsmyndigheten i ett senare skede. Om det dröjer mellan kontaktmyndighetens utlåtande och själva tillståndsprövningen riskerar en MKB att bli inaktuell.¹⁵⁸ Under sådana förutsättningar faller det sig naturligt att tillståndsmyndigheten har möjlighet att ställa kompletteringskrav.

Sammanfattningsvis blir en MKB i Finland föremål för en granskning innan tillståndsprövningen äger rum. Trots kontaktmyndighetens granskning har tillståndsmyndigheten, i likhet med den svenska ordningen, möjlighet att göra en egen bedömning av tillräckligheten.

6.4 Något om den grundläggande skillnaden

Som antytts i det föregående skiljer sig MKB-systemen också på ett grundläggande plan. Mot bakgrund av att denna grundläggande skillnad kan ha stor betydelse för MKB-systemets ändamålsenlighet som helhet ska detta förtydligas.

Den finska MKB-processen kan beskrivas som en separat process vid sidan om tillståndsprövningen. Vilka verksamheter som är MKB-pliktiga regleras uteslutande av MKB-regleringen – och utan någon direkt koppling till om verksamheten är tillståndspliktig eller inte. Dessutom anses MKB-förfarandet avslutat innan själva tillståndsprövningen tar

¹⁵⁵ Jfr RP 319/1993, detaljmotivering 1.1, 2 kap. 12–13 §§.

¹⁵⁶ Hokkanen & Jantunen, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (dec, 2012), s 7. Detta är en andrahandskälla och grundad på Jantunen & Hokkanen, *YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet*, 2010.

¹⁵⁷ Vihervuori, *Public Environmental Law in the European Union and the United States: A Comparative Analysis*, s 155.

¹⁵⁸ Jfr Darpo m fl, FT 2009:3, s 348.

vid.

Det ser annorlunda ut i Sverige. Som nämndes redan i avsnitt 2.2.1 är MKB-kravet kopplat till tillståndsplikten för en specifik verksamhet. Vidare är det tillståndsmyndigheten som ska ta ställning till om MKB:n uppfyller kvalitetskraven i 6 kap. MB. Eftersom tillståndsmyndighetens beslut inte kan överklagas särskilt¹⁵⁹ avslutas egentligen inte MKB-processen förrän tillståndsmyndigheten beslutar i tillståndsfrågan. Det svenska MKB-systemet är alltså integrerat i den bemärkelsen att MKB-förfarandet hanteras helt inom ramen för tillståndsprocessen.¹⁶⁰

På sätt och vis flyter MKB-processen in i tillståndsprövningen även i Finland. Den finska kontaktmyndigheten kan varken godkänna eller underkänna en MKB i någon formell mening, utan det är tillståndsmyndigheten som har sista ordet. Dessutom är en MKB, i likhet med svensk rätt, en processförutsättning. Mot den bakgrunden kan ifrågasättas om det fortfarande är korrekt att hävda att den finska MKB-processen är separat. Från svenskt perspektiv ligger det nära till hands att säga att förfarandet är avslutat först när en MKB har fått sitt definitiva godkännande. Här missar man dock åtminstone två saker.

För det första måste det återigen uppmärksammas att en MKB är dels ett dokument, dels ett förfarande. I Finland är det MKB-förfarandet som avslutas genom kontaktmyndighetens utlåtande. Därefter kan verksamhetsutövaren ta MKB:n till tillståndsprövningen. Sverige har inte denna uppdelning. Tillståndsplikten initierar MKB-processen och tillståndsprövningen avslutar den. För det andra tillmäts kontaktmyndighetens utlåtande en stor betydelse i den efterföljande tillståndsprövningen. I praktiken får alltså en MKB ofta sitt definitiva godkännande genom kontaktmyndighetens utlåtande. Av dessa anledningar är det korrekt att beskriva den finska MKB-processen som ett separat förfarande.

Frågan är då varför Sverige valde att integrera MKB-förfarandet i tillståndsprövningen, medan Finland konstruerade ett separat MKB-förfarande. Svaret ligger nog delvis i hur respektive tillståndssystem i övrigt är systematiserat. Som framgått är den finska miljöretten mer sektorspräglad. Många gånger räcker det därför inte att verksamhetsutövaren söker tillstånd enligt MSL. En MKB kan behövas för prövning enligt andra lagar – t.ex. vattenlagen¹⁶¹ eller markanvändnings- och bygglagen¹⁶². Till följd av detta kan det falla sig

¹⁵⁹ 6 kap. 9 § MB.

¹⁶⁰ Jfr Darpö m fl, FT 2009:3, s 347 f.

¹⁶¹ 11 kap. 3 § 2 st. vattenlag (587/2011). I vattenlagen är det nödvändigt att hänvisa till kapitel eftersom paragrafnumreringen inte är löpande.

¹⁶² 132 § markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

naturligt att konstruera MKB-regleringen på ett enhetligt sätt och separat från respektive lag. Darpö ger ett exempel på hur en MKB har använts i flera processer. Vid projekteringen av Nordsjöhamnen i Helsingfors användes en och samma MKB dels för tillstånden enligt MSL och vattenlagen, dels för nödvändiga tillstånd enligt planlagstiftningen. MKB:n hade också betydelse i vägrättsliga och expropriationsrättsliga förfaranden.¹⁶³ Det sektorspräglade tillståndssystemet kan alltså utgöra en av anledningarna till att Finland utformade ett separat MKB-förfarande.

Även vid tiden för Sveriges införande av en MKB-reglering var tillståndssystemet uppdelat i sektorslagar. Boverket och Naturvårdsverket föreslog att Sverige, i likhet med Finland, skulle stifta en särskild MKB-lag som styrde vilka verksamheter som skulle omfattas av MKB-krav. Trots detta valde lagstiftaren att införa MKB-regleringen i befintlig lagstiftning och inom ramen för tillståndsprövningen. Lösningen ansågs lämpligare rent lagtekniskt.¹⁶⁴ Alltså, avgörande för om MKB-förfarandet skulle hanteras integrerat i tillståndsprövningen eller mer separat kanske främst var en lagteknisk fråga. Den finska lagstiftaren stod inför samma val, och uppenbarligen ansågs en annan lösning lämpligare. Faktum kvarstår att det som möjligtvis uppfattades som en lagteknisk fråga i början av 90-talet resulterade i en grundläggande skillnad mellan de båda MKB-systemen.

7 MKB i siffror – antal och tidsåtgång

7.1 Antal

Det påstås ibland att det upprättas 3000–4000 MKB i Sverige varje år, medan det i Finland endast upprättas runt 25 stycken.¹⁶⁵ Dessa siffror framstår som orimliga, och man kan börja fundera på om Sverige och Finland har implementerat samma MKB-direktiv. Som Darpö framhåller är dessa siffror missvisande. Den höga siffran består mestadels av sådana utredningar som i Sverige fått beteckningen MKB, men som inte utgör en MKB i EU-rättslig mening.¹⁶⁶ Som framgick i inledningen¹⁶⁷ används MKB-begreppet på i princip alla verksamheter som är tillståndspliktiga. En jämförelse där endast verksamheter med en ”betydande miljöpåverkan” beaktas ger en riktigare bild av verkligheten. Dessa uppgifter är

¹⁶³ Darpö m fl, FT 2009:3, s 347.

¹⁶⁴ Se prop 1990/91:90 s 169 ff.

¹⁶⁵ KOM/2003/334 slutlig, Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG), s 51.

¹⁶⁶ Darpö m fl, FT 2009:3, s 347.

¹⁶⁷ Se ovan avsnitt 1.3.

dock svårtillgängliga. Det har inte gjorts några undersökningar specifikt inriktade på sådana MKB. Av en undersökning gjord av Ramböll, på uppdrag av Svenskt Näringsliv, framgår dock att det totala antalet tillståndsprövningar av miljöfarliga A-verksamheter uppgick till 213 stycken år 2007-2010.¹⁶⁸ Alla A-verksamheter utgör verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.¹⁶⁹ Undersökningen ger dock inte en heltäckande bild. De B-verksamheter som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan beaktades inte. Andra verksamheter än sådana som är miljöfarliga finns inte heller redovisade. Hur många MKB som upprättas i Sverige för verksamheter med en betydande miljöpåverkan är alltså oklart. Rambölls siffra om antalet tillståndsprövade A-verksamhet antyder dock att antalet MKB är betydligt lägre än vad som ibland påstås.

7.2 Tidsåtgång

En jämförelse av tidsåtgången för MKB-processen är inte heller enkel att genomföra. För det första för att den finska MKB:n tillämpas enbart på större verksamheter, medan den svenska statistiken omfattar både stort och smått. För det andra för att den svenska MKB-processen är integrerad i tillståndsprövningen, medan Finland har ett separat MKB-förfarande.

Av en finsk undersökning framgår dock att tidsåtgången för den finska MKB-proceduren i genomsnitt ligger på 13 månader. Tiden sträcker sig från det att verksamhetsutövaren lämnar in bedömningsprogrammet till kontaktmyndigheten till det att kontaktmyndigheten lämnar sitt utlåtande om MKB:n.¹⁷⁰ Siffran verkar stämma överens med en svensk utredning om det finska förfarandet. Där ansågs den genomsnittliga tiden för MKB-förfarandet i Finland uppgå till 12 månader. I samma undersökning framhölls att den genomsnittliga tillståndsprövningstiden ligger på runt 10 månader.¹⁷¹ Dessa uppgifter överstämmer också med äldre uppgifter från Miljöbalkskommittén. Där uppskattades tiden för det finska MKB-förfarandet till minst 12 månader. Den genomsnittliga tiden för tillståndsprövning ansågs också vara 12 månader.¹⁷² Siffrorna från de svenska utredningarna avser sådana verksamheter som i Sverige anses motsvara större miljöfarliga verksamheter.

¹⁶⁸ Ramböll, Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, s 9.

¹⁶⁹ Se 3 § förordning om miljökonsekvensbeskrivningar (1998:905) jfr med 2–32 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251).

¹⁷⁰ Hokkanen & Jantunen, Journal of Environmental Assessment Policy and Management (dec, 2012), s 11 f. och Jantunen & Hokkanen, YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet, s 17 f.

¹⁷¹ SOU 2011:86 s 365.

¹⁷² SOU 2003:124 s 121 f.

Siffran från den finska utredningen avser dock alla MKB-pliktiga verksamheter.

Som Miljöbalkskommittén framhåller ger den svenska MKB-processen verksamhetsutövaren relativt fria händer i MKB-arbetet. Av den anledningen blir tidsåtgången för den svenska MKB-processen mycket beroende av hur verksamhetsutövaren väljer att lägga upp den. Utredningen uppskattar åtminstone tidsåtgången till 6–12 månader – även om dessa siffror är förenade med osäkerhetsfaktorer (observera också att dessa uppgifter är över 10 år gamla). Tidsåtgången avser miljöfarlig verksamhet med betydande miljöpåverkan och sträcker sig från första myndighetskontakt till det att ansökan lämnas in till tillståndsmyndigheten. Vad sedan gäller den svenska tillståndsprövningen – från ansökan till beslut – ansågs den genomsnittliga tidsåtgången ligga på 12,6 månader.¹⁷³

I en jämförelse med en senare undersökning – för åren 2007–2010 – framstår Miljöbalkskommitténs siffror om det svenska förfarandet som ganska positiva. Ramböll framhåller att tidsåtgången för den MKB-process som föregår tillståndsprövningen i genomsnitt omfattar ungefär 19–20 månader (85 veckor). I utredningen har dock beaktats den förstudie som verksamhetsutövaren bedriver innan den första myndighetskontakten. Utan förstudien uppskattas tidsåtgången till omkring 12–13 månader (55 veckor). Rambölls utredning verkar inte heller ha tagit hänsyn till att MKB-arbetet många gånger sker parallellt med samrådet.¹⁷⁴ Uppgifterna bör således tas med en nypa salt. Vad gäller tillståndsprövningen framhåller Ramböll att den genomsnittliga tiden för miljöfarlig A-verksamhet är något kortare än 14 månader (60 veckor).¹⁷⁵ Intressant är att av dessa 14 månader uppskattas den genomsnittliga tiden för komplettering av utredning till 4–5 månader (19 veckor). Det ska dock framhållas att kompletteringstiderna har minskat mellan 2007 och 2010.¹⁷⁶

Det är som sagt svårt att jämföra tidsåtgången för den svenska och finska MKB-processen. Möjligen går det att påstå att det finska MKB-förfarandet är något mer tidskrävande än det svenska. Här måste dock hänsyn tas till att det endast är verksamheter med mycket stor miljöpåverkan som blir föremål för MKB-förfaranden i Finland. Däremot är den svenska tillståndsprövningen något längre än den finska. Sammantaget är det inte några större skillnader vad gäller tidsåtgång när både MKB- och tillståndsprövningen beaktas

¹⁷³ SOU 2003:124 s 118 f.

¹⁷⁴ Ramböll, Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, s 11–14.

¹⁷⁵ Ramböll, Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, s 11.

¹⁷⁶ Ramböll, Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, s 18.

i båda länderna.

8 Utgångspunkter för fortsättningen

Än så länge har fokus legat på skillnaderna mellan Sveriges och Finlands MKB-system. Däremot har inte många ord sagts om ändamålsenligheten med respektive system. Hur ändamålsenligt ett MKB-system är diskuteras ofta i termer av effektivitet.¹⁷⁷ Ett MKB-system som främjar hållbar utveckling är effektivare än ett system som inte gör det.¹⁷⁸ Det finns dock uppenbara svårigheter förenade med ett sådant angreppssätt. Hur avgörs t.ex. om en MKB faktiskt leder till ett ur miljösynpunkt bättre beslut i det enskilda fallet? Det är svårt att veta hur tillståndsbeslutet hade utfallit utan en MKB. Som framgått är en MKB emellertid mer än ett beslutsunderlag. Slutprodukten föregås av ett förfarande som kan ha avgörande betydelse för en MKB:s funktion som beslutsunderlag. Om vi istället riktar blickarna mot vissa delar av MKB-förfarandet, och framförallt på de identifierade skillnaderna mellan Sverige och Finland, blir det enklare att dra slutsatser om ändamålsenligheten. Olika processuella konstruktioner kan vara förenade med olika förutsättningar för att effektivt uppfylla en MKB:s funktioner.

Ett sådant angreppssätt förutsätter dock vissa antaganden. Målet för samtliga MKB-system bör vara att ge goda förutsättningar för att åstadkomma en MKB som förmedlar information om verksamheten som helhet och dess samlade miljöpåverkan. Det MKB-system som tillgodoser detta på ett bättre sätt än ett annat MKB-system ligger bättre i linje med principen om en ekologisk hållbar utveckling. Ett MKB-system som dessutom är mer kostnadseffektivt är bättre än ett system som är mindre kostnadseffektivt – principen om en hållbar utveckling har ju en ekonomisk beståndsdel.¹⁷⁹

Mot den bakgrunden ska ändamålsenligheten med det svenska systemet diskuteras. Ambitionen är att lyfta fram vissa aspekter av det svenska MKB-systemet som bör bli föremål för diskussion när frågor om effektivitet och ändamålsenlighet behandlas. Diskussionen kommer att kretsa kring ett antal teman där skillnaderna mellan det svenska och finska systemet kan ha betydelse. Fördelar och nackdelar med den finska lösningen ska också diskuteras.

¹⁷⁷ Se Sadler s 37 ff.

¹⁷⁸ Jay m fl, Environmental Impact Assessment Review 27 (2007), s 290.

¹⁷⁹ Se avsnitt 1.4.3.

Del 4. Ändamålsenligheten med det svenska MKB-systemet – och alternativa lösningar

9 Den svenska MKB:n är av bristande kvalitet – ett problem?

Som framgick i avsnitt 2.4 kan en MKB av god kvalitet tjäna en värdefull funktion som beslutsunderlag. På den här punkten har den svenska ordningen dessvärre visat sig bristfällig. Bara några år efter MKB-regleringens införande i svensk rätt¹⁸⁰ rapporterade både Boverket och Riksrevisionsverket om brister i MKB-innehållet.¹⁸¹ Kritiken avstannade inte efter miljöbalkens ikraftträdande. Bl.a. har Naturvårdsverket rapporterat om fortsatta brister.¹⁸² Mycket talar också för att bristerna inte har läkts med tiden.

Miljöbalkskommittén lyfte också bekymret med brister i MKB-innehållet.¹⁸³ Lagstiftaren försökte åtgärda problemet 2005. Som nämnts tillerkändes länsstyrelsen en aktivare roll under samrådet.¹⁸⁴ Dessutom förtydligades att de specificerade innehållskraven för en MKB endast gäller för verksamheter med en betydande miljöpåverkan.¹⁸⁵ Inte heller denna gång lyckades lagstiftarens försök. Senare års utredning ger nämligen bilden av att lagstiftarens ambition inte riktigt har fått genomslag i praktiken.¹⁸⁶

I Finland är däremot uppfattningen att MKB-kvaliteten generellt sett är god. En studie framhåller att såväl MKB-konsulter som ansvariga myndigheter är av sådan uppfattning.¹⁸⁷ Likande slutsatser har dragits i andra utredningar.¹⁸⁸ Trots detta identifieras vissa aspekter som kan göras bättre. Exempelvis kan beskrivningen av alternativ samt åtgärder för att förhindra eller minska en potentiell skada förbättras.¹⁸⁹

Sak samma kanske någon invänder – i Sverige tillämpas officialprincipen, vilket innebär att tillståndsmyndigheten själv ska verka för att utredningen är tillräcklig för prövningen. Om tillståndsmyndigheten tar officialprincipen på allvar kommer alltså utredningen att vara tillräcklig innan ett beslut fattas. Det viktiga är väl att utredningen i

¹⁸⁰ MKB-reglerna infördes i lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

¹⁸¹ Boverket, Boken om MKB: Del 1: Att arbeta med MKB för projekt, s 92 och 114 och Riksrevisionsverket, Miljökonsekvensbeskrivningar: MKB i praktiken, s 117 f.

¹⁸² Se Naturvårdsverket, MKB under utveckling, 18 ff.

¹⁸³ Se SOU 2003:124 s 139 f.

¹⁸⁴ Se ovan avsnitt 5.2.2.

¹⁸⁵ Se 6 kap. 7 § MB och prop 2004/05:129 s 51 f.

¹⁸⁶ Se Naturvårdsverket, Handläggningstider för miljöprövningen enligt miljöbalken, s 15 och SOU 2009:45 s 202.

¹⁸⁷ Jalava m fl, Impact Assessment and Project Appraisal, 28(1) (mars, 2010), s 25 f.

¹⁸⁸ Se bl.a. Hokkanen & Jantunen, Journal of Environmental Assessment Policy and Management (dec, 2012), s 13 och 15.

¹⁸⁹ Jalava m fl, Impact Assessment and Project Appraisal, 28(1) (mars, 2010), s 25 f.

slutändan ger en korrekt bild av verksamhetens miljöpåverkan? Ja, i teorin stämmer det nog. Åtminstone vad gäller en MKB:s grundsyfte att försäkra att tillståndsmyndigheten har tillgång till ett godtagbart beslutsunderlag innan tillståndsbeslut fattas. Däremot kan det ifrågasättas hur effektiv en sådan ordning är. Varje kompletteringskrav innebär i praktiken kostsamma fördröjningar av prövningsprocessen. I samtliga större svenska miljömål verkar det vara regel snarare än undantag att kompletteringar begärs in.¹⁹⁰ Om det vill sig riktigt illa måste hela tillståndsansökan avvisas. Ur ett processekonomiskt perspektiv är detta såklart beklagligt. Även för verksamhetsutövaren är en sådan ordning betungande eftersom tidpunkten för anläggandet eller bedrivandet av en verksamhet fördröjs.

Officialprincipen kan inte alltid garantera ett tillräckligt beslutsunderlag. I dessa situationer riskerar miljön att ta skada. Här inträder dock försiktighetsprincipen. Försiktighetsprincipen innebär, åtminstone vid tillståndsprövning, att en otillräcklig utredning ska drabba verksamhetsutövaren. Med andra ord ska osäkerhet om en viss miljökonsekvens inte befria verksamhetsutövaren från att vidta lämpliga försiktighetsåtgärder.¹⁹¹ Som Kuusiniemi framhåller kan emellertid försiktighetsprincipen också vara kostsam då den i sin yttersta form motarbetar anläggandet av verksamheter.¹⁹² Även här kan en MKB som belyser en verksamhets samlade miljöpåverkan tjäna en nyttig funktion. Om visshet istället för ovisshet är grunden för miljökrav bör möjligheterna att utforma ändamålsenliga villkor för verksamhetens bedrivande förbättras.

Sammanfattningsvis kan mycket vinnas om en MKB är av godtagbar kvalitet innan tillståndsprövningen påbörjas.

10 Bör avgränsningsförfarandet göras mer formaliserat?

Som framgick i det föregående är den finska kontaktmyndigheten inblandad i MKB-processen i en större utsträckning än länsstyrelsen. Dessutom är den finska processen mer formaliserad. MKB-regleringen i Sverige tenderar att lägga ett större ansvar på verksamhetsutövaren vad gäller MKB-processens framåtskridande och MKB:ns upprättande.

¹⁹⁰ Se SOU 2003:124 s 101, prop 2004/05:129 s 55 och Darpö m fl, FT 2009:3, s 345 och 348.

¹⁹¹ 2 kap. 3 § MB och jfr prop 1997/98:45 del 1 s 208 f.

¹⁹² Kuusiniemi, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek, s 327.

10.1 Argument för gällande rätt

I teorin är den svenska ordningen relativt enkel att rättfärdiga eller åtminstone förklara. Den ligger också väl i linje med principen om att förorenaren betalar. Verksamhetsutövaren är den part som söker anlägga och bedriva en verksamhet som kan skada miljön. Inte nog med det – verksamheten kommer troligtvis att leda till ekonomisk vinning som i första hand tillfaller verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren har dessutom bäst kunskap om verksamheten i det initiala läget. Under dessa förutsättningar är det rimligt att huvudansvaret för MKB-processens framåtskridande och MKB:ns upprättande ligger hos verksamhetsutövaren.

Lagstiftaren verkar uppfatta hotet om sena kompletteringskrav eller avvisning under tillståndsprövningen, samt allmänhetens deltagande under samrådet, som en tillräcklig garant för att verksamhetsutövaren ska ta MKB-arbetet på allvar.¹⁹³ Det ligger i verksamhetsutövarens intresse att få tillstånd beviljat så snabbt som möjligt, och kompletteringskrav innebär fördröjning. Länsstyrelsen erbjuder dessutom viss vägledning i inledningsskedet av förfarandet. Vid en första anblick framstår lagstiftarens uppfattning som rimlig. Samtidigt kan man fundera över vad finländarna egentligen ställde till med när de tillerkände kontaktmyndigheten en aktiv roll och formaliserade förfarandet. Ett avgränsningsförfarande där en myndighet har en mer framskjuten roll bör vara mer resurskrävande än ett system där verksamhetsutövaren är den drivande parten.

Kritiken mot den svenska MKB-kvaliteten talar emellertid sitt tydliga språk. Ett MKB-system som förutsätter omfattande kompletteringskrav under tillståndsprövningen var ju aldrig tanken. Vad är det lagstiftaren missar? I det följande ska den svenska inställningen problematiseras.

10.2 Problematisering av lagstiftarens inställning

Mot bakgrund av att en MKB är en processförutsättning ligger det förstås i verksamhetsutövarens intresse att upprätta en MKB av tillräcklig kvalitet. Problemet är att detta intresse konkurrerar med andra incitament. Carlman och Westerlund har anfört att en av de främsta anledningarna till att den svenska MKB:n brister i kvalitet är att ansvaret för MKB:ns upprättande uteslutande ligger hos verksamhetsutövaren. Påståendet vilar bl.a. på antagandet att det inte alltid ligger i verksamhetsutövarens intresse att lyfta fram den

¹⁹³ Se prop 2004/05:129 s 55 där det framhålls att verksamhetsutövaren kan undvika krav på kompletteringar genom att redan från början ge in ett underlag av tillräckligt god kvalitet.

samlade bilden av en verksamhets miljöpåverkan.¹⁹⁴ Ett kritiskt faktum är skälet till varför verksamhetsutövaren från första början upprättar en MKB. Som nämnts är en MKB en integrerad del i tillståndsprövningen.¹⁹⁵ Visserligen är en MKB ett beslutsunderlag av eget slag genom de obligatoriska kraven på innehåll och förfarande – men verksamhetsutövaren är inte omedveten om vad MKB:n kommer att användas till. En MKB kommer att påverka tillståndsmyndigheten när frågor om verksamhetens tillåtlighet och vilka villkor som ska gälla för verksamheten behandlas. Verksamhetsutövaren har alltså ett incitament att inte avslöja sådant som skulle vara ofördelaktigt ur ett ekonomiskt perspektiv.

SLU (MKB-centrum) visar genom empiriska undersökningar att det finns visst belägg för Carlmans och Westerlunds farhågor – även om det inte kunde dras några allmängiltiga slutsatser. Det finns nämligen indikationer på att vissa verksamhetsutövare tenderar att presentera delar av verksamheten och miljökonsekvenser på ett förskönat sätt. I praktiken är det ofta anlidade MKB-konsulter som står för detta.¹⁹⁶ Redan under 90-talet uppmärksammade Riksrevisionsverket det potentiella problemet med att det svenska MKB-systemet saknar element som i tillräcklig utsträckning uppväger riskerna med partiska MKB.¹⁹⁷

Varken SLU:s eller Riksrevisionsverkets granskning kan ligga till grund för några säkra slutsatser om hur det ser ut idag. Självklart kan det hända att miljömedvetna och laglydiga verksamhetsutövare accepterar att miljön har ett skyddsvärde och att det, i kombination med hotet om sena kompletteringskrav eller avvisning, är en tillräcklig drivkraft för att upprätta en godtagbar MKB. Detta synes också vara vissa verksamhetsutövarers uppfattning enligt SLU:s studie.¹⁹⁸ Lärdomen från verkligheten ger dock indikationer på att det inte alltid behöver vara så. Denna osäkerhet kanske är tillräcklig för att diskutera förändringar av systemet.

Vidare kan ifrågasättas hur avskräckande tillståndsmyndighetens granskning egentligen är. Kompletteringskrav är den vanliga följderna av brister i underlaget. Avvisning aktualiseras endast om verksamhetsutövaren inte följer ett föreläggande eller om bristen är väsentlig.¹⁹⁹ Av MÖD 2002:15 framgår också att avvisning endast undantagsvis aktualiseras utan att verksamhetsutövaren först fått möjlighet att komplettera sin ansökan. Under dessa förhållanden kan det framstå som mindre riskfyllt att lämna in en otillräcklig MKB och

¹⁹⁴ Carlman & Westerlund s 76.

¹⁹⁵ Se ovan under avsnitt 6.4.

¹⁹⁶ Hedlund & Johansson, Miljökonsekvensbeskrivning: aktörernas roller och betydelse, s 62, 67 f. och 74 f.

¹⁹⁷ Se Riksrevisionsverket, Miljökonsekvensbeskrivningar: MKB i praktiken, s 47, 107 och 119.

¹⁹⁸ Se Hedlund & Johansson, Miljökonsekvensbeskrivning: aktörernas roller och betydelse, s 68 f. och 74 f.

¹⁹⁹ Se ovan avsnitt 2.2.1.

hoppas på att tillståndsmyndigheten inte uppmärksammar bristen. Om tillståndsmyndigheten tillerkändes större möjligheter att avvisa en ansökan skulle verksamhetsutövaren troligen lägga ned mer arbete på att förbereda ett godtagbart beslutsunderlag innan tillståndsprövningen.²⁰⁰

Det ligger alltså inte alltid i verksamhetsutövarens intresse att lyfta fram allt negativt om en verksamhet. Vidare ska inte svårigheterna med att upprätta en godtagbar MKB underskattas. I båda dessa situationer kan andra parter i MKB-förfarandet fylla en viktig funktion. Förutom den begränsade inblandningen från länsstyrelsens sida är samrådet ett viktigt verktyg. Även i detta avseende har den svenska lagstiftaren lämnat över det främsta ansvaret till verksamhetsutövaren. Systemet förlitar sig också på att samrådsparterna faktiskt är aktiva under samråden.

Det är dock en utbredd uppfattning att samråden inte fungerar särskilt väl. Av Miljöbalkskommitténs utredning framgår att samrådsparterna är alltför passiva, och att samrådsmötena främst består av enkelriktad information från verksamhetsutövaren till de närvarande.²⁰¹ SLU:s undersökning ger en liknande bild. Inte ens de centrala verken tycks lägga ned någon större kraft på samråden. En vanlig uppfattning är att dessa myndigheter sparar sina synpunkter till den informella kompletteringsrundan under tillståndsprövningen.²⁰² Dessutom är det inte ovanligt att allmänheten engageras försent.²⁰³

Bristerna i samrådet är oroande. Om inte allmänheten och andra intressenter är aktiva i den inledande fasen av MKB-arbetet går den avgränsningsfunktion som samrådet kan tjäna förlorad. När en MKB når tillståndsprövningen kan det också hända att den innehåller information från endast en källa – nämligen verksamhetsutövaren.²⁰⁴ Dessutom, som Michanek och Zetterberg framhåller, kan verksamhetsutövaren skapa en ekonomisk och psykologisk bundenhet till en viss lösning om samrådsparterna inte engageras i ett tidigt skede av processen. Efter att bundenhet har uppstått har samrådsparterna ingen reell möjlighet att påverka vare sig utformningen av verksamheten eller MKB:n.²⁰⁵ Ett fungerande samråd framstår också som särskilt viktigt i den svenska ordningen eftersom samrådet måste betraktas som den främsta kvalitetssäkrande funktionen av en MKB innan tillståndsprövningen.

²⁰⁰ Se Naturvårdsverket, Handläggningstider för miljöprövningen enligt miljöbalken, s 31 f. där Naturvårdsverket förespråkar att 22 kap. 2 § MB ska ändras så att avvisning kan ske i en högre utsträckning.

²⁰¹ SOU 2003:124 s 104. Se också Ebbesson s 88 och Carlman & Westerlund s 74.

²⁰² SOU 2003:124 s 103 och Hedlund & Johansson, Miljökonsekvensbeskrivning: aktörernas roller och betydelse, s 51.

²⁰³ Se Riksrevisionsverket, Miljökonsekvensbeskrivningar: MKB i praktiken, s 115 och Hedlund & Johansson, Miljökonsekvensbeskrivning: aktörernas roller och betydelse, s 51.

²⁰⁴ Jfr avsnitt 5.2.1.

²⁰⁵ Michanek & Zetterberg s 195.

Sammantaget är den självreglering som präglar den inledande fasen av det svenska MKB-förfarandet effektiv – om den fungerar. Den är samtidigt riskabel. När verksamhetsutövaren eller samrådsparterna inte uppträder som lagstiftaren förväntar sig uppstår problem. Den svenska hållningen är också relativt extrem i förhållande till ursprungsidén med en MKB (som den formulerades i USA). Verksamhetsutövaren skulle stå för information och utredningar, men en myndighet skulle ansvara för MKB:n.²⁰⁶ EU-lagstiftaren verkar också ha påverkats av ursprungsidén när MKB-direktivet formulerades. Detta framgår dock inte speciellt tydligt av direktivet.²⁰⁷

Kan Sverige lära sig något av Finland i det här avseendet? Nyckeln till ett ändamålsenligt och effektivt MKB-system kanske delvis ligger i ökad formalisering av det inledande skedet av MKB-processen och en aktivare myndighet.

10.3 Ett formaliserat avgränsningsförfarande – med en aktiv myndighet

10.3.1 Fördelar

Även i Finland är verksamhetsutövaren medveten om att en MKB kommer att beaktas när tillståndsmyndigheten tar ställning i tillståndsfrågan samt bestämmer utformningen av villkor. Det potentiella problemet med att det inte är en oberoende part som upprättar MKB:n kan således göras gällande även i Finland. Dessutom riskerar den finska MKB:n, i likhet med den svenska, att innehålla ensidig information mot bakgrund av verksamhetsutövarens huvudansvar för MKB:ns innehåll.²⁰⁸ Problemet med en passiv allmänhet under samråden gör sig även gällande i den finska MKB-processen.²⁰⁹ Till skillnad från den svenska ordningen är dock den finska MKB-kvaliteten inte lika beroende av verksamhetsutövares vilja och förmåga att åstadkomma en god MKB-produkt, eller att samrådsparterna är aktiva.

Kontaktmyndigheten ger ett utlåtande om både bedömningsprogrammet och den slutliga MKB:n. Kontaktmyndigheten har alltså redan på ett tidigt stadium i processen inflytande över innehållet i MKB:n. Dessutom har kontaktmyndighetens utlåtande stor betydelse i den efterföljande tillståndsprövningen. Mot den bakgrunden försvåras verksamhetsutövarens möjligheter att själv styra över innehållet och därigenom försköna beskrivningen av verksamheten. Kokko ifrågasätter dock om den finska ordningen i

²⁰⁶ Se bl.a. Carlman & Westerlund s 76.

²⁰⁷ Se bl.a. artikel 1.2.a där det framgår att det ska finnas en "ansvarig myndighet" som ansvarar för förpliktelseerna enligt direktivet. Av artikel 5.1 följer också att det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att lämna relevanta uppgifter. Se också Carlman & Westerlund s 76.

²⁰⁸ Jfr Kokko, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek, s 294–297.

²⁰⁹ Pölönen m fl, Environmental Impact Assessment Review 31 (2011), s 126.

tillräcklig utsträckning neutraliserar riskerna med att verksamhetsutövaren har huvudansvaret för MKB-processen och innehållet.²¹⁰ Kritiken får emellertid anses mer gångbar på det svenska systemet. Kontaktmyndigheten bör nämligen tjäna som en bättre källa för information än länsstyrelsen. Dessutom bör kontaktmyndigheten på ett bättre sätt än länsstyrelsen kunna kompensera för en passiv allmänhet under samråden. Oavsett vad samrådsparterna bidrar med ska kontaktmyndigheten ge sitt utlåtande om bedömningsprogrammet och MKB:n.

Den mest uppenbara fördelen med kontaktmyndigheten är dock kunskapen. Kontaktmyndigheten är en expertmyndighet på MKB-området som ger ett utlåtande om vad en MKB bör innehålla. Om verksamhetsutövaren följer kontaktmyndighetens utlåtanden kan verksamhetsutövaren utgå från att MKB:n får den fokusering och avgränsning som krävs för den efterföljande tillståndsprovningen.²¹¹

Att kontaktmyndigheten har en viktig roll i det finska avgränsningsförfarandet bekräftas i en utvärdering av den finska MKB-regleringen. Kontaktmyndighetens ställning framhålls i själva verket som en av de främsta styrkorna i det finska systemet.²¹² Det här bekräftar vad som tidigare har framhållits i doktrinen. Pölönen beskriver kontaktmyndighetens ställning och uppgift som en av de främsta faktorerna till att MKB-kvaliteten generellt sett är hög i Finland.²¹³ Om detta främst ska tillskrivas kontaktmyndighetens agerande under avgränsnings- eller granskningsförfarandet är svårare att bedöma. Klart är emellertid att kontaktmyndigheten erbjuder vägledning i en högre utsträckning än länsstyrelsen, vilket har bidragit till framgången.

När allmänheten och andra intressenter framför synpunkter under samråden har det finska systemet en annan fördel. Allmänhetens synpunkter kanaliseras genom kontaktmyndigheten. Pölönen framhåller att när dessa synpunkter blir en del av kontaktmyndighetens utlåtande får de en särskild tyngd som verksamhetsutövaren i princip är tvungen att beakta.²¹⁴

Risken att verksamhetsutövaren hinner binda sig vid vissa lösningar framstår också som mindre i Finland. Den formaliserade processen, där verksamhetsutövaren ska upprätta ett bedömningsprogram, kan tänkas vara en bidragande orsak. Även i detta avseende är de praktiska erfarenheterna i Finland goda. Det rapporteras att verksamhetsutövare betraktar det inledande skedet av MKB-förfarandet som ett värdefullt planeringsverktyg och

²¹⁰ Kokko, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek, s 295–299.

²¹¹ Jfr ovan avsnitt 5.3.2.

²¹² Hokkanen & Jantunen, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (dec, 2012), s 13.

²¹³ Pölönen m fl, *Environmental Impact Assessment Review* 31 (2011), s 123.

²¹⁴ Pölönen m fl, *Environmental Impact Assessment Review* 31 (2011), s 125.

uppskattar därmed den tidiga inblandningen från allmänheten.²¹⁵

10.3.2 Nackdelar

Det är svårt att hitta några egentliga nackdelar med den finska obligatoriska och formaliserade avgränsningsprocessen. Det kan emellertid ifrågasättas hur ett ökat myndighetsansvar förhåller sig till vissa grundläggande principer som miljöprövningen i övrigt vilar på. För det första stadgar bevisbörderegeln i 2 kap. 1 § MB att det är verksamhetsutövaren som är skyldig att visa att verksamheten uppfyller miljöbalkens krav. För det andra föreskriver 2 kap. 2 § MB att verksamhetsutövaren är förpliktad att ha den kunskap som krävs om en planerad verksamhet för att skador på miljö och människor ska kunna undvikas. Av kunskapskravet följer alltså att verksamhetsutövaren ska införskaffa nödvändig information som belyser den planerade verksamhetens potentiella miljökonsekvenser.²¹⁶ En ordning där länsstyrelsen tillerkänns ett större ansvar under avgränsningsfasen av en MKB kan tänkas inskränka dessa principer.

Argumentationen ovan kan dock utmanas. Här ska återigen uppmärksammas att den finska ordningen inte ändrar ansvarsfördelningen för upprättandet av en MKB. Kontaktmyndighetens utlåtande kan på sin höjd betraktas som kvalificerad vägledning. En vägledning som verksamhetsutövaren i och för sig gör bäst i att följa. Inte för att verksamhetsutövaren är tvingad att göra det, utan på grund av kontaktmyndighetens expertis. Om länsstyrelsen däremot skulle fatta ett bindande beslut om en MKB:s innehåll skulle det känsliga området möjligtvis överträdas. I dessa situationer flyttas ansvaret för vad som ska ingå i en MKB över på myndigheten i en formell mening. Det är emellertid en väsentlig skillnad mellan kvalificerad vägledning och ett bindande beslut. Om det förra skulle anses problematiskt i förhållande till grundläggande principer i 2 kap. MB skulle också tillståndsmyndighetens kompletteringskrav kunna ifrågasättas. Tillståndsmyndigheten identifierar en brist som verksamhetsutövaren sedan måste åtgärda. Enda skillnaden är att tillståndsmyndigheten agerar när verksamhetsutövaren har misslyckats, medan kontaktmyndigheten agerar förebyggande. Till det grundar sig kontaktmyndighetens utlåtande på verksamhetsutövarens bedömningsprogram. Det är alltså verksamhetsutövaren som tar initiativet i det finska avgränsningsförfarandet.²¹⁷

En nackdel är förstås att länsstyrelsen skulle behöva mer resurser för att inta kontaktmyndighetens roll. Förmodligen skulle också ett obligatoriskt

²¹⁵ Hokkanen & Jantunen, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (dec, 2012), s 14.

²¹⁶ Jfr prop 1997/98:45 del 1 s 210 f.

²¹⁷ Jfr Pölönen m fl, *Nordisk Miljörättslig Tidskrift* 2013-2, s 55.

avgränsningsförfarande, där allmänheten ska säga sitt, förlänga förfarandet en aning.²¹⁸ Vad som förloras i tid och resurser under avgränsningsförfarandet skulle emellertid kunna intjänas under tillståndsprövningen. Som framgick i avsnitt 7.2 ödslas i genomsnitt fyra till fem månader på sena kompletteringskrav vid prövningen av miljöfarlig A-verksamhet. Bättre vägledning i avgränsningsfasen skulle också minimera risken för att verksamhetsutövaren lägger resurser på onödiga utredningar.

11 Integrerad eller separat MKB-process

Omfattande kompletteringskrav under tillståndsprövningen kan alltså delvis vara ett resultat av det höga måttet av självreglering som präglar inledningsfasen av den svenska MKB-processen. Anledningar till att den svenska MKB-kvaliteten inte är så god som det kunde önskas kan även sökas på ett grundläggande plan. Den separata MKB-processen är utmärkande för det finska MKB-systemet. Sverige har valt att integrera MKB-processen i tillståndsprövningen.

11.1 Problem av grundläggande karaktär

Darpö framhåller att det svenska systemet inbjuder till MKB med alltför smalt innehåll. En MKB tenderar att begränsas till den del av verksamheten som utlöser tillståndsplikten.²¹⁹ Illustrativa exempel är MÖD 2002:18 och underinstansens dom i det s.k. ”Scanraffmålet”²²⁰. I båda dessa mål verkar bedömningen av MKB:ns godtagbarhet utgå från om MKB:n beskriver de miljökonsekvenser som är knutna till den tillståndspliktiga delen av verksamheten.

Här kan invändas att MKB-direktivet har direkt effekt.²²¹ Och direktivet nöjer sig inte med att endast delar av verksamhetens miljöpåverkan upptas i MKB:n – det är helheten som är det väsentliga.²²² Även i svensk rätt ska alltså en MKB beskriva verksamheten som sådan. Som framgått fastslogs också detta i NJA 2008 s 748 (MÖD:s dom i målet).²²³ Målet ”Citybanan” kom emellertid inte som en överraskning. Redan några år tidigare började praxis att peka i den riktningen.²²⁴ Då är väl problemet löst? Ja, i praxis kan det åtminstone anses vara det. Bilden är emellertid mer komplicerad än så. Darpö framhåller att målet

²¹⁸ Hokkanen & Jantunen, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (dec, 2012), s 13.

²¹⁹ Darpö m fl, FT 2009:3, s 348.

²²⁰ MÖD 2003:95 (Se miljödomstolens dom).

²²¹ Se bl.a. *Kraaijeveld BV e.a. mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, Mål C-72/95 (p 55–56).

²²² Artikel 3 och 5.1 samt bilaga IV 4 not 1. Se också *Kommissionen mot Spanien*, Mål C-404/09 (p 78–80).

²²³ Se ovan avsnitt 5.2.3.

²²⁴ Se bl.a. MÖD 2003:95 och MÖD 2006:57.

”Citybanan” endast avspeglar ”de tydligaste övertrampen” och att bekymret med snäva MKB är systematiskt.²²⁵ Anledningarna till den systematiska bristen måste emellertid förklaras för att bli begriplig.

Viss förståelse kan uppnås genom en historisk tillbakablick. MKB-regleringen i Sverige fick nämligen ingen optimal start. Av äldre förarbeten framgår att en MKB syftar till att öka miljöhänsynen i tillståndsprövningen, och därigenom skapa förutsättningar för bättre beslut.²²⁶ Lagstiftaren ansåg alltså att MKB:n var ett värdefullt tillskott i den svenska tillståndsprövningen. Däremot insåg inte lagstiftaren att en MKB skulle beskriva verksamheten som helhet och dess samlade miljöpåverkan. Av samma motiv följer nämligen att MKB:n inte var särskilt revolutionerande och att miljökonsekvenser redan beaktades i svensk rätt.²²⁷ Om inte MKB:n var något nytt måste det ha funnits något annat i systemet som redan uppfyllde MKB:ns funktion. Lagstiftaren hade visserligen rätt i att miljökonsekvenser beaktades – men bara de miljökonsekvenser som var relevanta för de materiella bestämmelser som styrde tillståndsfrågan.

Lagstiftarens inställning kan antas vara en av orsakerna till att den svenska MKB:n många gånger brister i kvalitet. Kärnan till problemet verkar vara att lagstiftaren inte gjorde tillräcklig skillnad mellan ett beslutsunderlag som beskriver miljökonsekvenser å ena sidan, och en MKB å andra sidan. Mot den bakgrunden är det inte överraskande att en MKB många gånger förminskas till en partsinlägga som endast beskriver delar av verksamheten och dess miljöpåverkan.²²⁸

Det tar oss till nästa problem. Att MKB-processen integrerades direkt i tillståndsprövningen gjorde inte saken enklare. Låt säga att en verksamhetsutövare vill anlägga en verksamhet där endast en del av verksamheten är tillståndspliktig – nämligen den som klassificeras som miljöfarlig enligt 9 kap. MB. I verksamhetsutövarens ögon kan det framstå som naturligt att tillståndsansökan begränsas till den tillståndspliktiga delen. Av lika naturliga skäl avgränsas MKB:n till denna del. Det var ju tillståndsplikten som utlöste MKB-kravet. Att då utreda mer än vad som blir föremål för prövning kan framstå som direkt omotiverat processuellt sett. Även tillståndsmyndigheten hamnar i en svår situation när MKB:n granskas under tillståndsprövningen. En identifierad brist resulterar i fördröjningar av tillståndsprocessen eller i värsta fall avvisning. Processekonomiska hänsynstaganden kan således leda till att tillståndsmyndigheten är villig att acceptera en MKB som visserligen inte uppfyller kraven i 6 kap. MB eller MKB-direktivet, men är

²²⁵ Darpö m fl, FT 2009:3, s 348.

²²⁶ Prop 1990/91:90 s 167.

²²⁷ Se prop 1990/91:90 s 166. Jfr även Carlman, MT 1995:1, s 56 f.

²²⁸ Jfr Carlman, MT 1995:1, s 57 f.

tillräcklig för prövningen av tillståndsfrågan.²²⁹

Lagstiftarens inställning att MKB-kravet inte var en helt ny företeelse, i kombination med att MKB-processen integrerades i tillståndsprocessen, har lagt grunden för en djupt rotad föreställning om MKB:n i det svenska rättsmedvetandet. Tyvärr leder föreställningen ofta till resultat som inte är förenliga med varken MKB-direktivets krav eller ursprungstanken med en MKB. Frågan är nu om klagoranden i praxis kan förändra en lång tradition av alltför snäva MKB – eller måste lagstiftaren ingripa? Ett drastiskt alternativ till gällande ordning är att separera MKB-förfarandet från tillståndsprocessen.

11.2 En separat MKB-process med tidig kvalitetsgranskning

11.2.1 Fördelar

En del av problemet ligger alltså i att det är tillståndsplikten som utlöser MKB-kravet. I Finland avgörs frågan om en verksamhet ska bli föremål för en MKB enligt MKB-regleringen, och utan koppling till om verksamheten dessutom är tillståndspliktig. Men vad är egentligen skillnaden? MKB-pliktig verksamhet tillståndsprövas även i Finland.²³⁰ Visst är det så – och så måste det till och med vara om MKB-kravet följer av MKB-direktivet.²³¹ Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om skillnaderna mellan det svenska och finska systemet verkligen är något mer än av lagteknisk natur. Slutresultatet verkar vara detsamma.

Den betydelsefulla skillnaden ligger dock i det initiala skedet. I Finland är det verksamheten, som sådan, som utlöser MKB-plikten. Frågan om MKB-pliktig verksamhet dessutom är tillståndspliktig är egentligen irrelevant när MKB-förfarandet inleds. Naturligtvis kommer inte tillståndsplikten som en överraskning för verksamhetsutövaren. Som nämnts är det endast verksamheter med mycket stor miljöpåverkan som blir föremål för MKB i Finland. I det finska systemet undviks emellertid det problematiska budskapet att tillståndsplikten omfattar en del av verksamheten, men att en MKB ska täcka helheten. Verksamhetsutövaren ska, med utgångspunkt i de innehållskrav som följer av MKB-förordningen, upprätta en MKB för hela verksamheten. Verksamhetsutövaren har således rätt fokus från början.²³²

Det sagda kan emellertid uppfattas som en *petitess*, och det kan ifrågasättas om en sådan bagatellartad skillnad som hur MKB-plikten kopplas till tillståndsprövningen verkligen kan ha någon större påverkan. Endast en naiv verksamhetsutövare skulle låta sig

²²⁹ Jfr Darpö m fl, FT 2009:3, s 348.

²³⁰ Se t.ex. 6 kap. 35 § 3 mom. MSL.

²³¹ Se artikel 2 och 4 MKB-direktivet där det ställs ett krav på att MKB-pliktiga verksamheter enligt direktivet ska bli föremål för en tillståndsprövning.

²³² Jfr Darpö m fl, FT 2009:3, s 348.

”överlistas” så enkelt. Självklart är den finske verksamhetsutövaren, i lika hög utsträckning som den svenska, medveten om att verksamheten kommer att tillståndsprövas enligt vissa sektorer där endast vissa miljökonsekvenser är relevanta.²³³ Mot den bakgrunden är det tveksamt om det för svensk del skulle räcka att frikoppla MKB-kravet från tillståndsplikten – särskilt med beaktande av vår historia.

Det andra som utmärker den finska separata MKB-processen är dock att den anses avslutad genom kontaktmyndighetens utlåtande om MKB:n. Det väsentliga är att kontaktmyndigheten inte har något med tillståndsprövningen att göra. Därför behöver inte kontaktmyndighetens granskning av MKB:n påverkas av processekonomiska hänsynstaganden. För kontaktmyndigheten är det verksamheten som sådan, och MKB:ns beskrivning om den, som är det väsentliga.

Här kan invändas att kontaktmyndighetens granskning inte är bindande. Av den anledningen kan det tänkas att verksamhetsutövaren tar en bristfällig MKB till tillståndsprövningen så länge den är tillräcklig för prövningen enligt aktuella sektorslagar. Risken för alltför snäva MKB bör alltså vara en verklighet även i Finland. Däremot är risken betydligt mindre än i Sverige. Som framgick i avsnitt 5.3.2 tillmäts kontaktmyndighetens utlåtande stort värde av tillståndsmyndigheten. Mot den bakgrunden är det inte särskilt troligt att en tillståndsmyndighet skulle acceptera en MKB som inte har kompletterats efter kontaktmyndighetens kritik.

En annan uppenbar fördel med den separata processen är att kvalitetsgranskningen äger rum i ett tidigt skede. Eventuella kompletteringsbehov av en MKB kan därför åtgärdas innan tillståndsprövningen påbörjas. Av den anledningen minskar också risken för kostsamma kompletteringskrav under tillståndsprövningen. Detta är förstås positivt, och ett bra argument för att tidigarelägga kvalitetsgranskningen. Ett sådant resultat bör emellertid kunna åstadkommas inom ramen för den gällande svenska ordningen. I departementspromemorian förelås att det i lagtexten införs ett krav på att tillståndsmyndighetens beslut om godkännande av en MKB ska fattas så tidigt som möjligt. Förslaget innebär alltså att tillståndsmyndighetens granskning förläggs i början av tillståndsprövningen. Därigenom bör också riskerna för sena kompletteringskrav minska.²³⁴

Ett fullgott beslutsunderlag är emellertid inget självändamål. För att en MKB:s funktion som beslutsunderlag ska kunna tjäna principen om en hållbar utveckling måste informationen påverka tillståndsmyndighetens beslut. I den senaste utvärderingen av det

²³³ Jfr Kokko, Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek, s 296.

²³⁴ Departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 85.

finska systemet bekräftas visserligen att MKB:n beskriver verksamheten som helhet och dess samlade miljöpåverkan. Men det framhålls också att den största utmaningen i det finska systemet är MKB:ns bristande inflytande på tillståndsprövningen. Tillståndsmyndigheterna kan endast beakta de miljökonsekvenser som är av betydelse enligt aktuell sektorslag.²³⁵ Om tillståndsprövningen uteslutande sker enligt exempelvis MSL kan enbart miljökonsekvenser av utsläppskaraktär beaktas.²³⁶ Den oklarhet som tidigare präglade den svenska rätten gällande tillståndsprövningens omfattning, och som troligtvis kan anses klargjord genom målet ”Citybanan”, verkar alltså gälla i Finland.

Problemet i den finska ordningen ligger emellertid utanför MKB-processen. Det väsentliga i denna uppsats är att en MKB är av fullgod kvalitet, och beskriver verksamheten som helhet, när den når tillståndsprövningen. Hur en MKB ska tas tillvara under tillståndsprövningen får den finska lagstiftaren bekymra sig över.

11.2.2 Nackdelar

Den separata MKB-processen medför även vissa problem. I och med att det sker en tydlig uppdelning mellan MKB-processen och den efterföljande tillståndsprövningen uppstår en risk att både MKB:n och kontaktmyndighetens utlåtande innehåller inaktuell information.²³⁷ Verksamhetsutövaren har nämligen ingen skyldighet att skynda till tillståndsprövningen efter att MKB-förfarandet avslutats. Det finns alltså en risk att såväl de miljömässiga förhållandena som utformningen av den planerade verksamheten har förändrats vid tiden för tillståndsprövningen. Den finska rätten reglerar inte dessa situationer uttryckligen. Ett rimligt antagande är dock att tillståndsmyndigheten skulle betrakta inaktuell information som en brist och ställa kompletteringskrav. Om fördröjningen däremot är betydande, eller om verksamhetsutövaren har ändrat utformningen av verksamheten väsentligt, måste MKB-processen göras om.²³⁸ Om detta inträffar har betydande resurser och tid gått förlorade. I detta avseende är den svenska integrerade MKB-processen att föredra. Eftersom tillståndsprövningen är det avslutande skedet i MKB-förfarandet undviks det eventuella dröjsmålet mellan den främsta kvalitetsgranskningen av en MKB och tillståndsmyndighetens prövning. Därmed är risken mindre att en MKB innehåller inaktuell information.

Kontaktmyndighetens betydande roll under MKB-processen är inte heller helt

²³⁵ Hokkanen & Jantunen, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* (dec, 2012), s 16 f.

²³⁶ Pölönen m fl, *Environmental Impact Assessment Review* 31 (2011), s 124.

²³⁷ Darpö m fl, FT 2009:3, s 348.

²³⁸ KOM/2003/334 slutlig, Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG), s 62.

invändningsfri. Uppsatsen har hittills utgått från att kontaktmyndigheten gör korrekta bedömningar. Såväl Pölönen som Kokko framhåller att när kontaktmyndigheten, av någon anledning, begår misstag i det här avseendet uppstår problem i den finska ordningen.²³⁹ Visst kan tillståndsmyndigheten upptäcka de tydligaste felstegen och därmed kompensera för kontaktmyndighetens felaktiga bedömning. Som framgick ovan utför dock tillståndsmyndigheten ingen ingående granskning, utan betraktar kontaktmyndigheten som den primära kvalitetssäkraren. Av den anledningen är risken uppenbar att vissa bristfälliga MKB slipper igenom tillståndsprövningen i de fall kontaktmyndigheten av misstag bedömer en MKB som godtagbar.

Det faktum att kontaktmyndighetens utlåtande inte är bindande i någon formell mening väcker också viss betänklighet. Som framgick i avsnitt 6.3 var frågan vilken rättsverkan som skulle vara kopplad till utlåtandet ingen självklarhet under lagstiftningsarbetet, och resultatet verkar ha blivit en kompromiss. Kontaktmyndigheten fattar inte några formella beslut. Av den anledningen kan inte utlåtandet överklagas. Samtidigt har utlåtandet en så stor betydelse att det ofta kan jämföras med ett bindande beslut. Konsekvensen är att det utlåtande som många gånger är avgörande för tillståndsmyndighetens formella ställningstagande om MKB-kvaliteten aldrig kan bli föremål för överklagande av vare sig verksamhetsutövaren eller andra intressenter. Här är den svenska ordningen fördelaktig eftersom tyngdpunkten i granskningen sammanfaller med det formella beslutet om MKB:n.

Avslutningsvis ska ett eventuellt problem av mer teoretisk natur uppmärksammas. Ett granskningsförfarande ska genomsyras av objektivitet och oberoende.²⁴⁰ Kontaktmyndigheten har inget intresse av att verksamheten beviljas tillstånd och är i den meningen objektiv. Anta dock att verksamhetsutövaren i detalj följer kontaktmyndighetens vägledning under avgränsningsfasen. Till följd av kontaktmyndighetens felbedömning får MKB:n ett bristfälligt innehåll. Hur kommer kontaktmyndigheten att agera under granskningsförfarandet? MKB:n bör förstås underkännas. Kontaktmyndighetens underkännande skulle emellertid innebära ett underkännande av den egna vägledningen. Det kan ifrågasättas om kontaktmyndigheten är benägen att kritisera något som myndigheten själv har varit med att forma i lika hög utsträckning som en helt oberoende och extern granskare skulle vara.

Såvitt jag vet är det här inget praktiskt problem i den finska ordningen. Av den

²³⁹ Pölönen, *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), s 485 f. och Kokko, *Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek*, s 296 f.

²⁴⁰ Se bl.a. Sadler s 57 och Wood s 162.

anledningen är det lite väl magstarkt att hävda att det finska granskningsförfarandet brister. Däremot finns det något positivt – åtminstone i teorin – med ett system där den främsta granskaren är helt oberoende. Varken miljödomstolarna eller länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer har varit inblandade under det tidiga skedet av MKB-förfarandet. Det är med nya granskande ögon som de svenska tillståndsmyndigheterna bedömer en MKB:s godtagbarhet. Här kan den svenska ordningen alltså vara att föredra. Samtidigt kan det finnas annat i det svenska systemet som påverkar granskningen. Tillståndsmyndighetens processekonomiska incitament får inte glömmas bort.

12 Slutsatser och framtidsutsikt

MKB kan tjäna en viktig funktion i ljuset av en hållbar utveckling. Visserligen förmedlar en MKB information som går utöver de materiella kraven som avgör tillståndsfrågan, eller avser delar av verksamheten som inte ens är tillståndspliktiga. Men det är just här en MKB skiljer sig från annan utredning. En MKB är ett instrument som kan fånga hela verksamhetens samlade miljöpåverkan. För att en MKB ska kunna fylla denna funktion måste den vara av tillräckligt god kvalitet. Möjligheterna att lyckas bör emellertid öka om MKB-systemet är konstruerat på ett ändamålsenligt sätt.

Uppsatsen har inte gjort anspråk på att uttömmande diskutera ändamålsenligheten med det svenska MKB-systemet. Med utgångspunkt i vissa skillnader mellan det svenska och finska systemet har fördelar och nackdelar med den svenska MKB-regleringen lyfts fram. Analysen måste också förstås i dess relativa kontext. Det är i förhållande till den finska rätten som den svenska rätten har bedömts. Dessvärre verkar nackdelarna i det svenska systemet väga över fördelarna.

I jämförelse med det finska systemet är den delen av den svenska MKB-processen som föregår tillståndsprövningen förhållandevis löst reglerad, och det läggs ett stort ansvar på verksamhetsutövaren. De grundläggande argumenten för systemet har dock fog för sig. Verksamhetsutövaren har bäst kunskap om verksamheten i det initiala läget. Det är också verksamhetsutövaren som har det främsta intresset av att tillstånd beviljas. Det är rimligt att dessa aspekter utnyttjas i ett MKB-system. Av den anledningen bör verksamhetsutövaren vara den part som ytterst ansvarar för MKB-förfarandets framåtskridande och den slutliga MKB:n.

Med det är inte sagt att verksamhetsutövaren ska ha hur fria tyglar som helst. Här kan den finska ordningen tjäna som ledstjärna. Verksamhetsutövaren är fortfarande den som ansvarar för MKB:n. Däremot måste verksamhetsutövaren genomgå ett formaliserat

avgränsningsförfarande där kontaktmyndigheten har en framträdande roll. Kontaktmyndigheten organiserar dessutom allmänhetens och myndigheters deltagande och kanaliserar deras synpunkter. Härigenom får verksamhetsutövaren en samlad bild av vad som måste utredas och införas i MKB:n. Här har Sverige en del att lära. Sverige behöver inte ändra myndighetsorganisationen eller efterlikna det finska förfarandet i detalj. Poängen är att en aktivare länsstyrelse och ett tydligare avgränsningsförfarande skulle resultera i bättre MKB-produkter tidigare i processen.

För att länsstyrelsen ska kunna ge kvalificerad vägledning tidigt i processen, utan att själv överta utredningsskyldigheten från verksamhetsutövaren, krävs ett tillräckligt underlag. Även i detta avseende kan den finska rätten tjäna som inspiration. Verksamhetsutövarens bedömningsprogram ger kontaktmyndigheten goda förutsättningar att vägleda verksamhetsutövaren genom MKB-förfarandet.

Ett tydligare avgränsningsförfarande med en aktivare myndighet skulle visserligen vara mer resurskrävande. Men ett MKB-systems effektivitet kan inte bedömas endast mot bakgrund av en beståndsdel i systemet. Ett bättre beslutsunderlag tidigt i tillståndsprocessen skulle minska behovet av sena kompletteringskrav, vilket i sin tur skulle främja MKB-systemet som helhet. Dessutom bör dessa reformförslag endast träffa verksamheter med en betydande miljöpåverkan.²⁴¹ Mot bakgrund av att dessa verksamheter utgör en relativt liten del av det totala antalet MKB i Sverige borde uppgiften inte bli alltför betungande för länsstyrelsen.²⁴²

Det andra problemet i det svenska MKB-systemet är av mer grundläggande karaktär. Systemet är konstruerat på ett sätt som inbjuder till MKB med bristfälligt innehåll. Problemet är djupt rotat och har präglat den svenska rätten från den dag då lagstiftaren inte ansåg att MKB:n var något principiellt nytt. Ett alternativ är förstås att separera MKB-processen från tillståndsprövningen.

Det skulle innebära att länsstyrelsen, istället för tillståndsmyndigheten, ansvarade för den främsta kvalitetsgranskningen av en MKB. Det kan dock ifrågasättas om en sådan drastisk åtgärd är lämplig i den svenska ordningen. Som vi såg ovan i avsnitt 11.2 är en sådan ordning inte helt invändningsfri, och några av fördelarna med ett sådant system bör kunna åstadkommas inom ramen för den integrerade MKB-processen. Slutsatsen är här att konsekvenserna av den ändrade synen i praxis (framförallt målet ”Citybanan”) vad gäller en MKB:s omfattning och kvalitet bör analyseras innan en separat MKB-process övervägs.

²⁴¹ Se bl.a. ds 2009:65 s 82 f. och departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, s 69 ff. där Miljödepartementet föreslår att MKB endast ska gälla för verksamheter med en betydande miljöpåverkan.

²⁴² Se ovan avsnitt 7.1.

Om denna praxis får samtliga aktörer i MKB-processen att inse att det är verksamheten som helhet och dess samlade miljöpåverkan som ska beskrivas i en MKB bör Sverige behålla det integrerade systemet.

Däremot kan lagstiftaren ge en hjälpande hand. Något skulle kunna vinnas om MKB-kravet inte betingades av tillståndsplikt. Det skulle kunna åtgärdas relativt enkelt genom att samla alla MKB-pliktiga verksamheter i MKB-förordningen²⁴³, och samtidigt slopa kopplingen till tillståndsplikten. För samtliga inblandade är det nog självklart att den MKB-pliktiga verksamheten dessutom kommer att tillståndsprövas. Förändringen ger emellertid en tydlig signal om att en MKB ska fånga helheten och inte begränsas till vissa delar. Vidare skulle innehållskraven i 6 kap. 3 och 7 § MB kunna förtydligas. Det bör klart framgå att det är verksamheten som helhet och dess samlade miljöpåverkan som ska beskrivas i en MKB. Dessutom skulle lagstiftaren kunna ställa tydligare krav på tillståndsmyndigheten när det kommer till att beakta och redovisa för MKB:n i tillståndsbeslutet.

Hur förhåller sig då dessa slutsatser till utvecklingen på MKB-området? I skrivande stund händer mycket inom EU. Ett nytt direktiv är troligtvis att vänta inom en mycket snar framtid. Än har inget direktiv antagits. Därmed kan inget säkert sägas om hur de kvalitetssäkrande funktionerna i MKB-förfarandet kommer att påverkas. Klart är dock att direktivet inte kommer att föreskriva lika stora förändringar som kommissionen presenterade i sitt förslag om nytt MKB-direktiv.

Det mest anmärkningsvärda var att kommissionen föreslog att ansvarig myndighet skulle fatta ett bindande beslut om innehållet i en MKB under avgränsningsfasen. Ett sådant beslut skulle inte enbart binda verksamhetsutövaren, utan även tillståndsmyndigheten skulle vara förhindrad att begära in kompletterande utredning senare under processen. Undantag kunde göras om kompletteringskravet motiverades av ”nya omständigheter”.²⁴⁴ Även för en som förespråkar formalisering och ökad myndighetsinblandning framstår förslaget som långtgående. Förslaget illustrerar emellertid väl gränserna för vad som kan accepteras i den svenska rätten. En ordning där länsstyrelser skulle binda miljödomstolar på ett sådant vis rimmar illa med officialprincipen och synen på miljödomstolar som självständiga organ. Förslaget innebar också att ansvaret för att bestämma vad som ska ingå i en MKB helt skulle skjutas över på myndigheten.

Inte så förvånande möttes kommissionens förslag av motstånd under lagstiftningsförfarandets gång. Mycket pekar dock på att det nya direktivet kommer att

²⁴³ Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

²⁴⁴ COM/2012/628 final, Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, s 16.

innebära vissa förändringar av intresse för denna uppsats.²⁴⁵ Myndighetens vägledande skyldighet under avgränsningsfasen enligt artikel 5.2 kommer att förtydligas, och möjligtvis skärpas något. Dessutom kommer det att uppställas vissa tidsramar för olika skeden i MKB-processen. Eventuellt kommer det ställas krav på att verksamhetsutövaren försäkras att MKB:n förbereds av kunniga experter på MKB-området. Innehållskraven i en MKB kommer troligtvis att förtydligas och kompletteras i vissa avseenden. Förmodligen kommer det också att ställas tydligare krav på tillståndsmyndigheten att motivera hur den bedömer, beaktar och redovisar miljökonsekvenser i tillståndsbeslutet.²⁴⁶ Vad gäller grundläggande aspekter av MKB-system, och hur MKB-processen förhåller sig till tillståndsprövningen, kommer medlemsstaterna även i fortsättningen ha relativt fria händer.

Sammantaget verkar utvecklingen på MKB-området gå i en god riktning, och överensstämmer förhållandevis väl med slutsatserna i denna uppsats. Många av förändringarna i MKB-direktivet kommer att ha direkt betydelse för MKB-förfarandet, och därigenom kvaliteten på en MKB. Sedan är det upp till den svenska lagstiftaren att förverkliga detta i den svenska lagstiftningen. Här är det viktigt att lagstiftaren är fullt medveten om en MKB:s funktion och potential i ljuset av en hållbar utveckling. Lagstiftaren får inte heller glömma bort att en MKB är mer än ett beslutsunderlag. Ett ändamålsenligt MKB-förfarande är av stor betydelse för den slutliga MKB:n. Och svaret är ja – vi kan lära oss något av vårt grannland i öst i det här avseendet.

²⁴⁵ Under min praktik vid Miljödepartementets rättssekretariat deltog jag i MKB-arbetet och följde förhandlingarna i EU. Det som "förutspås" i det följande är alltså baserat på mina erfarenheter från denna tid.

²⁴⁶ Jfr också Pölönen m fl, Nordisk Miljörättslig Tidskrift 2013-2, s 58 ff. I artikeln kritiserar bl.a. kommissionens förslag om att förplikta ansvariga myndigheter att göra en egen miljökonsekvensbedömning. Pölönen menar att ett sådant förslag innebär en oklar ansvarsfördelning mellan verksamhetsutövaren och myndigheter vad gäller MKB-arbetet. Det nya direktivet kommer inte att gå så långt, utan kommer troligtvis endast innebära ett tydligare krav på att tillståndsmyndigheten tar hänsyn till MKB:n under tillståndsprövningen.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Sverige

Prop. 1990/91:90 En god livsmiljö

Prop. 1997/98:45 Miljöbalk

Prop. 2004/05:129 En effektivare miljöprövning

SOU 2003:124. En effektivare miljöprövning

SOU 2009:10. Miljöprocessen

SOU 2009:45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar

SOU 2011:86. Bättre miljö – minskade utsläpp

Ds 2009:65. Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar

Departementspromemoria, Effektivare identifiering, beskrivning och bedömning av miljökonsekvenser, Miljödepartementet 2012

Finland

RP 319/1993 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning samt till vissa därtill anslutna lagar

RP 84/1999 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen

RP 210/2005 Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning

Övrigt

WCED, Our common future, New York, 1987

Litteratur

Carlman, I, Mycket kom bort när MKB skulle införas i Sverige, MT 1995:1, s 45–73

Carlman, I & Westerlund, S, Miljö rätt Basboken version 2.0, elektronisk utgivning, Institutet för miljö rätt 2007 <http://www.imir.com/pdf-filer/bb2-0.pdf> (2012-04-01)
Hemsidan är numera nedlagd. Källan finns tillgänglig som stencil vid juridiska institutionen, Uppsala universitet.

Darpö, J, Kuusiniemi, K & Vihervuori, P, Miljöprövningen i vågskålen – landskampen mellan Finland och Sverige, FT 2009:3, s 323–361

Darpö, J & Nilsson, A, On the Comparison of Environmental Law, Miljøretlige

emner, Festschrift til Ellen Margrethe Basse (Red: Tegner Anker & Egelund Olsen), Jurist- og økonomforbundets forlag 2008, s 261–282

Ebbesson, J, Miljörätt, 2 uppl, Iustus Förlag AB 2008

Hokkanen, P & Jantunen, J, A Multi-View Evaluation of the Finnish EIA System: An 18-year Success Story?, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* dec, 2012 Vol. 14, No. 4, 1250024

Hollo, E-J, Miljökonsekvensanalyser i finsk miljörätt, Miljökonsekvensbeskrivning – i ett rättsligt perspektiv (red: Ellen Margrethe Basse), Nerenius & Santérus Förlag 1997, s 199–230

Hörnberg Lindgren, C, Miljökonsekvensbedömningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling, Juridiska institutionen, Umeå universitet 2005

Jalava, K, Pasanen, S, Saalasti, M & Kuitunen, M, Quality of Environmental Impact Assessment: Finnish EISs and the opinions of EIA professionals, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 28(1) mars 2010, s 15–27

Jay, S, Jones, C, Slinn, P & Wood, C, Environmental impact assessment: Retrospect and prospect, *Environmental Impact Assessment Review* 27 (2007), s 287–300

Kokko, K, Weighing Environmental Information and its Sources in Legal Decision-making, Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek (red: Gipperth & Zetterberg), Iustus Förlag AB 2013, s 285–317

Kuusiniemi, K, Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål?, Miljörättsliga perspektiv och tankeväндor, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek (Red: Gipperth & Zetterberg), Iustus Förlag AB 2013, s 319–333

Lindblom, P-H, Miljöprocess: om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadestandsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljömål: Del 1, Iustus Förlag AB, 2001

Michanek, G & Zetterberg, C, Den svenska miljörätten, 3 uppl, Iustus Förlag AB 2012

Pölönen, I, Quality control and the substantive influence of environmental impact assessment in Finland, *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006), 481–491

Pölönen, I, Hokkanen, P & Jalava, K, The effectiveness of the Finnish EIA system – What works, what doesn't, and what could be improved? *Environmental Impact Assessment Review* 31 (2011), s 120–128

Pölönen, I, Koivurova, T & Lesser, P, EIA Directive at the Crossroads – Analysis of the Commission's Proposal from the Finnish Developer's Perspective, *Nordisk*

Miljörättslig Tidskrift 2013-2, s 49–66

Sadler, B, International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment, Minister of Supply and Services Canada 1996

Snell, T & Cowell, R, Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency?, Environmental Impact Assessment Review 26 (2006), 359– 376

Vihervuori, P, Miljörättsreformen 2000, Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 2000/1–2, s 105–147

Vihervuori, P, Public Environmental Law in Finland, Public Environmental Law in the European Union and the United States: A Comparative Analysis (Red: Seerden, Heldeweg & Deketelaere), Kluwer Law International 2002, s 127–170

Westerlund, S, Bristande läsförståelse eller domstolars trots?, Om miljökonsekvensbeskrivningar i svenska domarsinnen, Festskrift till Per Henrik Lindblom (red: Lindell & Andersson), Iustus Förlag AB 2004, s 755–780

Westerlund, S, En hållbar rättsordning: rättsvetenskapliga paradigmer och tankevändor, Iustus Förlag AB 1997

Westerlund, S, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, 2 uppl, Åmyra Förlag AB 2003

Westerlund, S, MKB: Hur MKB växte fram och utvecklades i USA, elektronisk utgivning, Institutet för miljö rätt 1999 <http://www.imir.com/svenska/mkbhist1.pdf> (2012-04-01) *Hemsidan är numera nedlagd. Källan finns tillgänglig som stencil vid juridiska institutionen, Uppsala universitet.*

Westerlund, S, MBDK 4 Utrednings- och bevisfrågor, MT 1999:2–3, s 299–342

Wood, C, Environmental Impact Assessment: A Comparative Review, 1 uppl, Longman & Scientific & Technical 1995

Rättsfall

Europeiska unionen

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

Mål C-404/09 Kommissionen mot Spanien

Sverige

NJA 2008 s 748

MÖD 2002:15

MÖD 2002:18

MÖD 2002:78

MÖD 2003:95

MÖD 2006:57

Finland

HFD 2002:64

Offentliga rapporter

Boverket, Boken om MKB: Del 1: Att arbeta med MKB för projekt, 1996

Jantunen, J & Hokkanen, P, YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet, Helsingfors 2010

KOM/2003/334 slutlig, Rapport från kommissionen till europaparlamentet och rådet om tillämpningen av och effektiviteten hos direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG). Hur har direktivet genomförts i medlemsstaterna? Bryssel 2003

Naturvårdsverket, Handläggningstider för miljöprövningen enligt miljöbalken: Redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutas av miljöprövningsdelegationerna, rapport 5880, 2008

Naturvårdsverket, MKB under utveckling: Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken och förslag på fortsatt utvärdering, rapport 5150, 2001

Riksrevisionsverket, Miljökonsekvensbeskrivningar: MKB i praktiken, RRV 1996:29

Övrigt

COM/2012/628 final, Förslag till europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, Bryssel 2012

Europeiska gemenskapernas kommission, Guidance on EIA: EIS Review, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2001

Europeiska gemenskapernas kommission, Guidance on EIA: Scoping, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2001

Hedlund, A & Johansson, V, Miljökonsekvensbeskrivning: Aktörernas roller och betydelse, SLU (MKB-centrum), rapporter, Institutionen för stad och land nr 4/2008

Ramböll, Undersökning av genomförandetider och framtida resursbehov för projekt med miljöpåverkan, 2011