

Institutionen för tematisk utbildning och forskning - ITUF  
Campus Norrköping

---

# **Nya krav på miljöbedömningar av planer och program**

**En väg mot effektivare samhällsplanering och  
hållbar utveckling?**

*Eva Alm*

C-opsats från Miljövetarprogrammet, 2005

---



**LINKÖPINGS UNIVERSITET**

Linköpings universitet, Campus Norrköping, 601 74 Norrköping

**Institution, Avdelning**

Department, Division  
Institutionen för tematisk utbildning och forskning,  
Miljövetarprogrammet  
Department of thematic studies,  
Environmental Science Programme

**Datum 2005-08-17**

Date

**Språk**

Language

- Svenska/Swedish  
 Engelska/English

 \_\_\_\_\_**Rapporttyp**

Report category

- Licentiatavhandling  
 Examensarbete  
 AB-uppsats  
 C-uppsats  
 D-uppsats  
 Övrig rapport

 \_\_\_\_\_**ISBN**

ISBN LIU-ITUF/MV-C--05/16--SE

**ISSN****Serietitel och serienummer**

Title of series, numbering

**Handledare**

Tutor  
Anna Jonsson

**URL för elektronisk version**<http://www.ep.liu.se/exjobb/ituf/>**Titel**

Nya krav på miljöbedömningar av planer och program. En väg mot effektivare samhällsplanering och hållbar utveckling?

**Title**

New demands on environmental assessments of plans and programmes. A way toward a more effective community planning and a sustainable development?

**Författare**

Author  
Eva Alm

**Sammanfattning**

Den 21 juli 2001 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv, *om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, i kraft. Syftet med direktivet var att säkerställa en hög nivå på miljöskydd, genom att utföra miljöbedömningar på vissa planer och program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När ny lagstiftning ska implementeras brukar det vanligtvis uppkomma implementeringsproblem och det var något som jag misstänkte skulle uppkomma även i detta fall. Syftet med uppsatsen är därför att ta reda på hur arbetet har fortlöpt med att implementera de nya bestämmelserna som har haft sin upprinnelse från EU:s direktiv. Informationsflödet kring de nya bestämmelserna har också studerats. För att uppfylla syftet utfördes en intervjuundersökning med tre tjänstemän på olika administrativa nivåer för att ta reda på deras uppfattning om problem respektive styrkor med de nya bestämmelserna som härrört från EU:s direktiv, samt hur de tyckte att informationsflödet kring de nya bestämmelserna hade fungerat. Två analyser utfördes sedan i uppsatsen: en jämförande analys där svar från min intervjustudie sattes i förhållande till fem ståndpunkter som jag valt ut från regeringens proposition *Miljöbedömningar av planer och program 2003/04:116*, samt en analys där tre nyckelbegrepp inom implementeringsteorin har satts i förhållande till intervjuresultaten. Vissa av ståndpunkterna i regeringens proposition visade sig vara väl optimistiska, i alla fall i förhållande till intervju svaren. En del implementeringsproblem verkar också vara ofrånkomliga, framförallt var respondenterna missnöjda med hur informationsflödet kring de nya bestämmelserna hade fungerat. De nya bestämmelserna kan säkerligen bidra till en mer hållbar utveckling men jag tror att det kommer att ta tid innan bra rutiner för att arbeta med dem har hittats.

**Nyckelord**

SMB, planer och program, miljöbedömning, samhällsplanering, hållbar utveckling, implementering

Keywords

## Förord

Idén till att uppsatsen skulle handla om EU:s nya direktiv *om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan* har jag att tacka min praktikhandledare Eva Lindahl för. Efter en diskussion med Eva under praktiken kom vi fram till att EU:s nya direktiv kunde vara ett lämpligt ämne att avhandla i en c-uppsats.

Jag vill också tacka min handledare Anna Jonsson för stöd och uppmuntran samt värdefulla kommentarer efter genomläsning av min uppsats. Ett stort tack till underbara Lennart Karlsson för genomläsning av min uppsats och för att du alltid uppmuntrar och berömmar mig. Tack också till alla andra som tycker om mig och stödjer mig, ni är bäst. Slutligen vill jag också rikta ett stort tack till de personer som har ställt upp på min intervjuundersökning, utan er hjälp skulle inte c-uppsatsen ha varit genomförbar.

Linköping 2 augusti, 2005

Eva Alm

## Sammanfattning

Den 21 juli 2001 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv, *om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, i kraft. Syftet med direktivet var att säkerställa en hög nivå på miljöskydd, genom att utföra miljöbedömningar på vissa planer och program som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När ny lagstiftning ska implementeras brukar det vanligtvis uppkomma implementeringsproblem och det var något som jag misstänkte skulle uppkomma även i detta fall. Syftet med uppsatsen är därför att ta reda på hur arbetet har fortlöpt med att implementera de nya bestämmelserna som har haft sin upprinnelse från EU:s direktiv. Informationsflödet kring de nya bestämmelserna har också studerats. För att uppfylla syftet utfördes en intervjuundersökning med tre tjänstemän på olika administrativa nivåer för att ta reda på deras uppfattning om problem respektive styrkor med de nya bestämmelserna som härrört från EU:s direktiv, samt hur de tyckte att informationsflödet kring de nya bestämmelserna hade fungerat. Två analyser utfördes sedan i uppsatsen: en jämförande analys där svar från min intervjustudie sattes i förhållande till fem ståndpunkter som jag valt ut från regeringens proposition *Miljöbedömningar av planer och program 2003/04:116*, samt en analys där tre nyckelbegrepp inom implementeringsteorin har satts i förhållande till intervjurens resultat. Vissa av ståndpunkterna i regeringens proposition visade sig vara väl optimistiska, i alla fall i förhållande till intervjusvaren. En del implementeringsproblem verkar också vara ofrånkomliga, framförallt var respondenterna missnöjda med hur informationsflödet kring de nya bestämmelserna hade fungerat. De nya bestämmelserna kan säkerligen bidra till en mer hållbar utveckling men jag tror att det kommer att ta tid innan bra rutiner för att arbeta med dem har hittats.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>INLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställningar .....	2
<b>2</b>	<b>BAKGRUND</b> .....	<b>3</b>
2.1	EU:s direktiv .....	3
2.1.1	Planer och program som omfattas av de nya bestämmelserna .....	3
2.1.2	Miljörapport och samråd .....	4
2.1.3	Detta gjordes innan lagändringarna .....	5
2.2	Regeringens proposition.....	6
<b>3</b>	<b>METOD</b> .....	<b>8</b>
3.1	Kvalitativ fallstudie .....	8
3.2	Kvalitativa intervjuer .....	9
3.3	Val av intervjupersoner.....	9
3.4	Genomförande av intervjuerna .....	10
3.5	Analys av intervjuerna .....	10
3.6	Reflektioner .....	11
<b>4</b>	<b>ATT IMPLEMENTERA ETT POLITISKT BESLUT</b> .....	<b>12</b>
<b>5</b>	<b>EN JÄMFÖRANDE ANALYS</b> .....	<b>14</b>
5.1	Naturvårdsverket.....	14
5.2	Länsstyrelsen.....	16
5.3	Kommunen .....	19
5.4	Respondenternas svar på regeringens ståndpunkter.....	20
<b>6</b>	<b>IMPLEMENTERINGSPROBLEMATIK</b> .....	<b>24</b>
6.1	Förstå .....	24
6.2	Kunna .....	25
6.3	Vilja.....	26
6.4	Informationsflödet mellan nivåerna.....	27
<b>7</b>	<b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b> .....	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>REFERENSER</b> .....	<b>31</b>

<b>8.1</b>	<b>Rapporter .....</b>	<b>31</b>
<b>8.2</b>	<b>Tryckta källor .....</b>	<b>31</b>
<b>8.3</b>	<b>Elektroniska källor .....</b>	<b>32</b>
<b>8.4</b>	<b>Muntliga källor .....</b>	<b>32</b>
<b>9</b>	<b>BILAGOR.....</b>	<b>33</b>

# 1 Inledning

Miljöproblem är något som alltid har funnits. För att kunna överleva måste människan utnyttja jordens naturresurser. Problem uppstår dock när människan tar av resurser som inte är förnyelsebara eller använder resurser på ett sätt så att de blir skadliga för miljön. (Lidskog, 1997 s 15)

Under 60-talet blev Sveriges invånare medvetna om att världen vi lever i har stora miljöproblem. Ordet miljöförstöring började användas i allmänt bruk och miljöartiklar fyllde tidningarna. Till följd av det ökade miljömedvetandet bildades statens naturvårdverk 1967 och några år efter det kom miljöskyddslagen som var den första mer samlade miljölagstiftningen (Lidskog, 1997 s 15-16) År 1987 myntades för första gången begreppet hållbar utveckling av Brundtlandkommissionen och har sedan dess varit ett vanligt honnörssord i svensk miljöpolitik, något som det anses vara värt att sträva mot. En hållbar utveckling definierades enligt Brundtland som ”en utveckling som tillfredställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov” (Brandt & Gröndahl 2000, s 177). Den 1 januari 1999 skedde en annan stor händelse inom svensk miljölagstiftning: miljöbalken trädde ikraft. Genom miljöbalken upphörde 15 tidigare miljölagar och förutom att vara en sammansmältning av miljölagar skulle miljöbalken, enligt regeringen, även ses som ett svenskt bidrag till att försöka anpassa den nationella miljölagstiftningen till den internationella miljörätten. (Rubenson 2001, s 15, 17)

Den 1 juli 1995 hände något som kom att sätta stor prägel på svensk politik: Sverige gick med i Europeiska unionen (Lewin, 2002 s 403). EU:s lagstiftning, EG-rätten, kom då att överordnas den svenska lagstiftningen. Detta innebär att om den svenska rätten kommer i konflikt med EG-rätten får den svenska lagstiftningen ge vika för EU:s lagstiftning (Tallberg 2001, s 164) Således är EU:s miljölagstiftning överordnad de svenska miljölagarna såtillvida de kommer i konflikt med varandra.

EU:s miljöstrategi har utvecklats från att till stor del ha handlat om att försöka reparera de miljöskador som redan uppkommit, mot en strategi som syftar till att förebygga uppkomsten av skador på miljön. Trots att miljö har blivit en viktigare faktor inom EU är det fortfarande till stor del ekonomiska intressen som styr. (Grant, 2000 s 11, 42) I en rapport publicerad av EEA<sup>1</sup> konstateras att EU gör framsteg inom miljöområdet men även att ”this progress is not enough to improve the general quality of the environment and even less to progress towards sustainability” (citat av Klatte i Grant, 2000 s 42).

Ett steg som är tänkt att bidra till en hållbar utveckling och att värna om miljön är antagandet av EU:s direktiv *om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, även kallat SMB<sup>2</sup>-direktivet (Prop 2003/04:116, s 58). Bedömningar av miljöpåverkan har utförts redan innan SMB-direktivet kom, då enligt MKB<sup>3</sup>-direktivet som i stort är infört i Miljöbalkens kapitel 6 (SOU 2003:70, s 73). Medan SMB-direktivet syftar till att miljöbedöma planer och program, syftar MKB-direktivet till att en så kallad miljökonsekvensbeskrivning ska göras av planerade verksamheter eller åtgärder och även av vissa detaljplaner (Rubenson 2001, s 46). Mer om miljöbedömning av detaljplaner redogörs för i bakgrundskapitlet.

Det är tanken att SMB-direktivet ska ligga steget före MKB-direktivet genom att det syftar till att en miljöbedömning ska göras av den planen eller det programmet som måste upprättas, innan det kan beslutas om en konkret verksamhet eller åtgärd får komma till stånd. Planen

---

<sup>1</sup> EEA = European Environment Agency

<sup>2</sup> SMB = Strategiska Miljö Bedömningar

<sup>3</sup> MKB = Miljö Konsekvens Beskrivningar

eller programmet föregår alltså den enskilda verksamheten eller åtgärden. Detta leder även till att en miljöbedömning enligt SMB-direktivet generellt ska utföras innan en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet utförs. Det finns många likheter mellan MKB-direktivet och SMB-direktivet både gällande SMB-direktivets räckvidd samt angående kraven vad en miljörapport enligt SMB ska innehålla. Kraven på en miljörapport enligt SMB-direktivet är något mer detaljerade än vad kraven på en miljökonsekvensbeskrivning enligt MKB-direktivet är. (SOU 2003:70, s 72-73) Genom att miljöbedöma redan på plan och programstadiet är tanken att både miljö, tid och resurser kan sparas. Tanken är att miljön ska kunna skonas genom att allt för miljöskadliga projekt undviks, och tid och resurser ska kunna sparas genom att efterkommande tillståndprocesser förenklas om det finns en bra miljöutredning i botten (Prop 2003/04:116, s 58).

Frågan jag ställer mig och som gör detta ämne intressant att undersöka är huruvida EU:s SMB-direktiv kan leda till att resurser, tid och miljö sparas samt om bestämmelserna kan bidra till en hållbar utveckling. Jag är också intresserad av att undersöka vilka implementeringsproblem som kan uppkomma när Sveriges tjänstemän ska försöka implementera och använda sig av de nya bestämmelserna. Från att ha intagit första platsen år 2002 när det gäller att implementera direktiv har Sverige nu halkat efter i statistiken (Pettersson & Wahrby, 2004 s 1). Jag har i min undersökning valt att studera tre olika administrativa nivåer där tre tjänstemän på olika vis jobbar med att försöka implementera de nya bestämmelserna: den nationella nivån, den regionala nivån samt den lokala nivån.

## **1.1 Syfte och frågeställningar**

Syftet med uppsatsen är att ta reda på hur arbetet fortlöper med att implementera de nya bestämmelserna som har haft sin upprinnelse från EU:s SMB direktiv. Av intresse är också att studera hur de nya bestämmelserna påverkar samhällsplanering ifråga om tid, resurser samt miljöskydd. Informationsflödet kring de nya bestämmelserna kommer också att studeras. Följande frågor kommer att försöka besvaras i uppsatsen:

- Hur fortlöper arbetet med att implementera de nya bestämmelserna?
- Hur kommer de nya bestämmelserna att påverka tjänstemännens arbetssituation samt behov av resurser?
- Kommer de nya bestämmelserna att leda till att tidsåtgången för samhällsplanering minskar totalt?
- Kommer de nya bestämmelserna att leda till ett bättre miljöskydd?
- Vad upplevs som mest positivt, mest negativt samt svårast med de nya bestämmelserna?
- Hur ser informationsflödet angående de nya bestämmelserna ut mellan de olika administrativa nivåerna?

I uppsatsen kommer en jämförande analys att göras mellan några utvalda effekter som regeringen i sin proposition *Miljöbedömningar av planer och program* (2003/04:116) tror att de nya bestämmelserna kommer att ha, kontra vad förvaltare av de nya bestämmelserna anser om regeringens förväntade effekter. Resultatet av denna jämförande analys kommer att kopplas till relevanta studier samt till implementeringsteori för att undersöka vilka implementeringsproblem som finns med de nya bestämmelserna.



## 2 Bakgrund

### 2.1 EU:s direktiv

Den 21 juli 2001 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv, *om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, i kraft. Direktivet kallas även för SMB direktivet eftersom det syftar till att miljöbedömningar ska göras av så kallade strategiska beslut (Naturvårdsverket, 2004). Ett strategiskt beslut är beslut som kan påverka vilka val som går att göra i framtiden och vilka beslut som går att fatta (Naturvårdsverket, 2005a). Att välja rätt plan eller program kan anses vara ett strategiskt beslut eftersom de kan påverka både vilka val som går att göra samt vilka beslut som går att fatta (Prop 2003/04:116, s 37).

Ett direktiv är en rättsakt som EU:s medlemsländer ska införliva i sin lagstiftning. Det är bindande avseende vilka mål som ska uppnås och när detta ska ske. (Regeringen, 2005) Det är upp till medlemsländerna själva att bestämma hur målen ska uppnås i befintlig lagstiftning (Tallberg 2001, s 41). EU:s medlemsländer hade efter att SMB direktivet trätt i kraft, tre år på sig att implementera de nya bestämmelserna i sin nationella lagstiftning. (Europeiska kommissionen, 2004 s 2)

Syftet med de nya bestämmelserna anges i direktivets artikel 1 och lyder på följande vis:

*Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (Direktiv 2001/42/EG, s 2).*

De nya bestämmelserna är tänkta att förbättra EU:s miljöpolitik samt att styra utvecklingen åt ett mer hållbart håll. Detta genom att ett krav införts på att planer och program som utarbetas av myndigheter och som kan tänkas bidra till en betydande miljöpåverkan, ska omfattas av en miljöbedömning. (SOU 2003:70, s 38) En plan och ett program kan styra vilken utveckling som är möjlig inom ett visst område, eftersom de anger förutsättningarna för vilka verksamheter som får komma till stånd inom det aktuella området. Därför är förhoppningen att en miljöbedömning redan på plan- och programnivå kan styra in riktningen åt ett mer miljövänligt håll, även för de verksamheter som i ett senare stadium kommer att etableras på den aktuella platsen. (Prop 2003/04:116, s 37)

Huvuddelen av direktivet är införd i den svenska lagstiftningen varav den största delen ligger i miljöbalkens sjätte kapitel 11-18 §§ och 22 §. Ändringar har också gjorts i lagen om kommunal energiplanering samt i plan och bygglagen. Dessa ändringar består i att tydliga hänvisningar har gjorts till de paragrafer i miljöbalken som nämndes ovan. De delar av direktivet som inte är införda i ovan nämnda lagar förväntas föras in genom ändringar som ska göras i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, SFS 1998:905. (Naturvårdsverket, 2005b s 1)

#### 2.1.1 Planer och program som omfattas av de nya bestämmelserna

Exempel på planer och program som kommer att omfattas av de nya bestämmelserna är planer och program som utarbetas för avfallshantering, energi, telekommunikation, transporter samt fysisk planering eller markanvändning. En viktig förutsättning för att en miljöbedömning av en plan eller ett program ska krävas är att planen respektive programmet kan antas ange förutsättningar för kommande tillstånd. (SOU 2003:70, s 125,136) Som jag uppfattar denna bestämmelse är tanken att planer eller program som på något vis bestämmer

vilken utveckling som är tillåten inom ett visst område, eller inom en viss bransch ska omfattas av de nya kraven på miljöbedömning. Samtidigt finns ett krav på att planen eller programmet ska antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan för att en miljöbedömning, enligt de nya bestämmelserna, ska behöva utföras (SOU 2003:70, s 46). Ett exempel på en plan eller ett program som torde innebära betydande miljöpåverkan, enligt mig, är en plan eller ett program för energi. Användning av energi bidrar till många miljöproblem och en plan eller ett program för energianvändning torde till stor del kunna bestämma vilken utveckling som ska komma till stånd inom energisektorn, om en satsning exempelvis ska göras på förnyelsebara bränslen. En miljöbedömning av en plan eller ett program inom energisektorn borde, enligt mig, kunna bidra till eftertanke och förhoppningsvis även leda till att en mer miljövänlig inriktning inom energiområdet kommer till stånd. Ett av syftena med att miljöbedöma planer och program är att försöka få fram miljömässigt bättre alternativ (Naturvårdsverket, 2005b s 1).

Det finns några generella kriterier för att planer och program ska behöva miljöbedömas enligt de nya bestämmelserna. Dels ska planen eller programmet vara utarbetad eller antagen av en myndighet på lokal, regional eller nationell nivå. Dels ska planen eller programmet krävas i en författning. Om det finns ett alternativ i författningen som innebär att en plan eller ett program kan väljas att inte utarbetas eller antas berörs dessa planer eller program inte av de nya bestämmelserna. Det sista kravet är att planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En ändring av en plan eller ett program kan också kräva en miljöbedömning ifall ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. (SOU 2003:70, s 44, 47) I direktivets bilaga 1 står det att en betydande miljöpåverkan bör inbegripa ”sekundära, kumulativa, samverkande, permanenta och tillfälliga, positiva och negativa effekter på kort, medellång och lång sikt” (SOU 2003:70, s 134). Dessa effekter ska vidare redogöras för i en så kallad miljörapport, mer om det nedan.

Regeringen får meddela vilka planer och program som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan samt vilka som kan undantas från en miljöbedömning. Detaljplaner och översiktsplaner är exempel på planer som ofta kan komma att kräva en miljöbedömning, enligt regeringen. Dock görs en bedömning av varje enskilt fall och om planen bara har en obetydlig inverkan på kommande tillstånd eller inte kan antas ha en betydande miljöpåverkan så kan den falla utanför direktivets bestämmelser. (Prop 2003/04:116, s 34, 47)

### **2.1.2 Miljörapport och samråd**

Om en miljöbedömning av en plan eller ett program krävs enligt direktivet ska en miljörapport utarbetas. Syftet med miljörapporten är att identifiera, beskriva samt utvärdera den påverkan på miljön som planen eller programmet kommer att ha vid ett genomförande. I rapporten ska rimliga alternativ till planen eller programmet presenteras. Alternativerna ska anses vara rimliga med hänsyn till planens eller programmets syfte samt geografiska räckvidd. (Prop 2003/04:116, s 25-26) Vidare ska miljörapporten innehålla ”den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad samt var i en beslutsprocess som planen eller programmet befinner sig” (Prop 2003/04:116, s 26). För att det inte ska bli mer arbete än nödvändigt ska rätt saker göras vid rätt tillfälle och om vissa frågor kan bedömas bättre vid andra tillfällen i beslutsprocessen är det bättre att de sparas till dess. Vid ett upprättande av en miljörapport ska upprättaren samråda med berörda myndigheter för att bestämma detaljeringsgrad och omfattning på rapporten. (Prop 2003/04:116, s 26)

SMB-direktivet sätter upp ett krav på samråd, när det finns ett utkast till en plan eller ett program samt ett utkast till en miljörapport. Samråd ska då ske med de myndigheter samt den allmänhet som kan anses vara berörda av planen eller programmet. Det är upp till EU:s medlemsstater att utse vilka myndigheter samt definiera vilken allmänhet de anser kan räknas

som berörda. När det finns ett utkast till en plan eller ett program samt ett utkast till en miljörapport, ska dessa göras tillgängliga så att berörda myndigheter och berörd allmänhet får en rimlig tid att yttra sig på. Hänsyn ska tas till inkomna yttranden innan den berörda planen eller programmet lämnas över för ett lagstiftningsförfarande eller för att antas. Om planen eller programmet antas ska de berörda parterna bli informerade om detta. Den myndighet eller den kommun som har antagit planen eller programmet ska göra en sammanställning över hur hänsyn till synpunkter från samrådet har tagits, hur miljöaspekter har integrerats, hur hänsyn till miljön har tagits samt ange skälen till varför just det berörda alternativet har valts istället för andra rimliga alternativ. Direktivet sätter också upp ett uppföljningskrav av den betydande miljöpåverkan som planen eller programmet kan antas medföra. I sammanställningen som den kommun eller den myndighet som antagit planen eller programmet ska göra, ska de åtgärder som planeras för att kunna följa upp och övervaka planen eller programmets miljöpåverkan finnas med. (Prop 2003/04:116, s 26, 42)

### **2.1.3 Detta gjordes innan lagändringarna**

Redan innan de nya bestämmelserna kom fanns det krav på att göra en så kallad miljökonsekvensbeskrivning på vissa detaljplaner, enligt plan och bygglagen. En miljökonsekvensbeskrivning skulle göras om planen kunde antas ”innebära att mark, byggnader eller andra anläggningar används på ett sätt som innebär en betydande påverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser” (Rubenson, 2001 s 53). Denna bestämmelse, om att utföra en miljökonsekvensbeskrivning på vissa detaljplaner, kommer så vitt jag förstår fortfarande att finnas kvar parallellt med den nya lagstiftningen som härrör från SMB-direktivet. Innan SMB-direktivet infördes har det, som jag nämnde i inledningen, funnits krav på att göra miljökonsekvensbeskrivningar av verksamheter och åtgärder. Verksamheter och åtgärder räknas som projekt och har omfattats av MKB-direktivets krav på miljökonsekvensbeskrivningar av projekt (SOU 2003:70, s 79). Som jag förstår det kommer de detaljplaner som kan anses ange förutsättningar för projekttillstånd, fortfarande att träffas av bestämmelserna i MKB-direktivet. Om det är känt vilka verksamheter som ska ligga på den för detaljplanen berörda platsen, och detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, så ska en miljökonsekvensbeskrivning enligt de gamla bestämmelserna i MKB-direktivet tillämpas. Om det däremot rör sig om en plan där det inte är lika givet vad som ska finnas på den aktuella platsen, är det mer lämpligt att istället göra en miljöbedömning enligt SMB-direktivet. (SOU 2003:70, s 79) Till exempel bör en miljöbedömning enligt SMB-direktivet göras ”om en plan upprättas för att ha mark i beredskap för kommande, men inte i detalj kända, verksamheter” (SOU 2003:70, s 79). Förslagsvis så ska tillämparen av bestämmelserna i SMB respektive MKB-direktivet själv avgöra när han eller hon anser att planen eller programmet har karaktären av ett projekt, och därför bör miljöbedömas enligt MKB-direktivet, eller om de kommande verksamheterna, som planen eller programmet anger förutsättningarna för, är så pass okända att en miljöbedömning enligt SMB-direktivet kan anses vara lämpligare (SOU 2003:70, s 79).

Miljökonsekvensbeskrivningar enligt MKB-direktivet utförs av den person som står som ansvarig för det blivande projektet och därmed lämnar in en ansökan om tillstånd. MKB-direktivet träffar alltså alla personer som ämnar starta upp en verksamhet som kan antas att få en betydande miljöpåverkan. (Rubenson, 2001 s 46) SMB-direktivet berör, som jag uppfattat det, inga aktörer utanför myndigheter. En vanlig privatperson kan således inte drabbas av de nya bestämmelserna som härrör från SMB-direktivet, såtillvida han eller hon inte gör ett konsultuppdrag åt någon myndighet eller liknande. Kravet för att de nya bestämmelserna ska gälla är, som nämndes ovan, att planen eller programmet i fråga ska vara utarbetat av en myndighet. (SOU 2003:70, s 79)

De tre personer som omfattas av min intervjustudie jobbar på kommunen, länsstyrelsen respektive Naturvårdsverket. Som jag har förstått det, utifrån att ha samspråk med dem, är

det framförallt på kommunal nivå som de flesta planer och program kommer att miljöbedömas enligt de nya bestämmelserna. Länsstyrelsen kommer också att miljöbedöma vissa planer, men har även till stor del en informerande roll gentemot kommunen i fråga. De ska även fungera som samrådspartner åt den berörda kommunen, när samråd enligt de nya bestämmelserna ska hållas. Naturvårdsverket kommer i dagsläget inte att utföra några miljöbedömningar utan har en rakt igenom informerande och samrådande roll. Om en miljöbedömning enligt de nya bestämmelserna skulle bli aktuellt för Naturvårdsverket, är det miljöbedömningar av planer eller program för nationalparker som Naturvårdsverket i så fall ska utföra.

När detta författades hade regeringens förordning angående de nya bestämmelserna inte kommit. Detta är något som har visat sig försvåra implementeringen av EU:s direktiv hos berörda tjänstemän. Som jag har förstått det har den kommit i dagarna kring uppsatsens slutförande (SLU, 2005) och jag kunde därför inte använda den i denna uppsats. I denna uppsats har jag använt mig av regeringens proposition *Miljöbedömningar av planer och program 2003/04:116*. Skillnaden mellan en proposition och en förordning är att en proposition är ett förslag från regeringen till riksdagen, medan en förordning innehåller bindande regler. En förordning kan exempelvis ange hur det är tänkt att en myndighet ska arbeta med en viss lag. (Regeringen, 2005)

## 2.2 Regeringens proposition

Jag har valt ut ett antal ståndpunkter från regeringens proposition *Miljöbedömningar av planer och program 2003/04:116* som jag kommer att redogöra för nedan, vilka också kommer att ligga till grund för några av mina intervjufrågor till de intervjuer jag ämnar utföra (se metodkapitlet). Anledningen till att just följande ståndpunkter har valts ut är att de var de som inspirerade mig till att göra min studie. Jag tycker att de ståndpunkter jag har valt ut snarare har karaktären av visioner och tycker därför att det skulle vara intressant att se vad tjänstemän som ska jobba med de nya bestämmelserna anser om regeringens ståndpunkter. Jag ställer mig till viss del skeptisk till vissa av regeringens ståndpunkter och tycker att de i vissa fall är lite väl optimistiska.

Den **första ståndpunkten** är att ”en miljöbedömning av planer och program kommer att medföra flera positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering och bidra till en hållbar utveckling” (Prop 2003/04:116, s 58)

Den **andra ståndpunkten** är att regeringen anser att de nya bestämmelserna till följd av lagändringarna inte kommer att bli betungande utan att de snarare kan bidra till att tidsåtgången för samhällsplanering och efterföljande tillståndsprocesser, totalt sett, kan förkortas. En anledning till denna ståndpunkt är att regeringen menar att underlaget inför ett val om vilken plan eller vilket program som ska väljas kommer att bli bättre, och att detta i sin tur kan leda till positiva effekter gällande efterkommande beslut om tillstånd för verksamheter och åtgärder. De nya bestämmelserna kommer alltså, enligt regeringen, bland annat leda till att de övergripande miljöfrågorna kan redas ut redan på plan- och programstadiet och därför inte behöver belasta enskilda projekt och på så sätt verka tid- och resursbesparande (Prop 2003/04:116, s 58).

Den **tredje ståndpunkten** är att regeringen tror att en samordnad handläggning, så långt det är möjligt, kan göras mellan de planer och program som redan innan de nya bestämmelserna trädde i kraft krävde en miljöbedömning och de planer och program som efter att bestämmelserna trädde i kraft kräver en sådan. Detta för att processen för handläggning av planer och program inte ska förlängas för kommuner och myndigheter. Regeringen anser att

handläggningen av de likartade frågorna liksom en redovisning av planens eller programmens miljökonsekvenser bör kunna ske i ett sammanhang. (Prop 2003/04:116, s 59, 61)

Regeringen anser att det är svårt att beräkna hur stora kostnaderna kommer att bli för de nya bestämmelserna, men tror att antalet planer och program som kommer att beröras av lagändringen kommer att bli begränsat. Regeringen **fjärde ståndpunkt** är att de inte tror att det kommer uppstå några särskilda merkostnader på grund av de nya bestämmelserna. (Prop 2003/04:116, s 60)

Regeringen **femte ståndpunkt** är att de anser att de nya bestämmelserna kommer att bidra till en hållbar utveckling. De nya bestämmelserna ställer dock inte upp något ovillkorligt tvång att det för miljön bästa alternativet ska väljas vid ett eventuellt övervägande. Den myndighet eller den kommun som ska besluta om vilken plan eller vilket program som ska antas har många hänsyn att beakta, där miljöhänsyn är en faktor. (Prop 2003/04:116, s 68) Enligt Boverket konstateras det i en av deras rapporter, angående uppföljning av miljömålsarbetet 2003, att ekonomisk tillväxt oftast fortfarande går före hållbarhetsfrågor (Boverket, 2004 s 20).

Jag ställer mig till viss del tveksam till de ståndpunkter som regeringen har ovan. På lång sikt kanske dessa blir verkliga, men på kort sikt tror jag det kan finnas en osäkerhet kring hur de nya bestämmelserna ska implementeras, som i sin tur kan leda till en ökad tidsåtgång samt ett ökat behov av resurser. Jag ställer mig också frågan hur tungt faktorn miljöhänsyn kommer att väga om en plan eller ett program som är sämre för miljön, anses leda till fler arbetstillfällen än en plan eller ett program som är bättre för miljön. Europeiska kommissionen är, enligt mig, lite mer nyanserade i nedanstående citat och jag ställer mig mer bakom deras ståndpunkter:

*Medan principen om strategisk miljöbedömning är relativt enkel att förstå, så innebär genomförandet av direktivet en stor utmaning för medlemsstaterna. Det berör själva kärnan av en stor del av den offentliga sektorns beslutsfattande... .. Det kommer att dyka upp besvärliga tolkningsfrågor, men om bedömningarna genomförs på ett riktigt sätt kommer de att bidra till välgrundade beslut. Detta kommer i sin tur att leda till bättre livskvalitet och en hållbarare miljö – såväl i nuläget som för kommande generationer.*  
(Europeiska kommissionen, 2004 s 1)

### 3 Metod

Jag har i denna uppsats valt att använda mig av kvalitativa metoder för att uppfylla mitt syfte. Under lång tid ansågs kvantitativ metod vara den enda rätta metoden för att kunna bedriva vetenskaplig forskning (Kvale, 1997 s 67). På senare tid har dock den kvalitativa forskningsmetoden blivit allt mer accepterad. Företrädare för den kvalitativa forskningsmetoden menar att det är omöjligt att studera något utan att i viss mån själv påverka det studerade objektet. De menar vidare att allt inte går att göra mätbart. Den kvantitativa skolan kritiserar framförallt den kvalitativa för att de anser att kvalitativa metoder är allt för subjektiva. (Andersen, 1994 s 71)

Lantz påpekar att värdet av olika forskningstraditioner endast kan ”göras mot bakgrund av det angreppssätt som valts” (Lantz, 1993 s 32). Kvalitativ och kvantitativ forskning har olika mål. De som förespråkar kvalitativ forskning tror inte att det är möjligt att vara objektiv i en forskningssituation, utan menar att forskning består av en tvåvägskommunikation som forskaren deltar i. Förespråkare för kvantitativ forskning ser forskning som en envägskommunikation och tror att objektivitet är möjligt. (Andersen, 1994 s 71-72) Lantz menar att ”värdet av angreppssätt måste diskuteras utifrån dess mål” (Lantz, 1993 s 32). Mitt mål för att uppfylla syftet med min studie är att göra en fallstudie där jag ämnar använda mig av intervjuer som metod. Jag tror inte att en påverkansprocess går att undvika när intervjuer används som metod, och därför väljer jag att använda mig av ett kvalitativt angreppssätt.

#### 3.1 Kvalitativ fallstudie

Det ämne jag ska undersöka är relativt nytt såtillvida att EU:s direktiv, som de nya bestämmelserna härstammar från, inte har funnits så länge. Att bestämmelserna är nya innebär också att inte så många aktörer har hunnit arbeta med dem i konkreta fall. Det finns således inte särskilt mycket litteratur skrivet kring dem. En kvalitativ fallstudie inriktar sig mycket på *insikt, upptäckt och tolkning* (Merriam, 1994 s 25) och därför anser jag att denna metod lämpar sig väl i min studie av de nya bestämmelserna. Ett avgörande kriterium för att något ska kunna räknas som en fallstudie är att det som studeras är en specifik företeelse (Merriam, 1994 s 24). Jag anser att implementeringen av de nya bestämmelserna som härrör från EU:s direktiv kan räknas som en specifik företeelse.

Enligt Merriam karakteriseras kvalitativa fallstudier framförallt av fyra egenskaper. De är ”partikularistiska, deskriptiva, heuristiska och induktiva”. (Merriam, 1994 s 25) Att en fallstudie är partikularistisk innebär bland annat att det är ett specifikt fall som studeras, men att de problem som kan uppkomma i det studerade fallet kan vara av karaktären generella (Merriam, 1994 s 27). Jag studerar ett specifikt fall men jag tror att de problem som kan visa sig uppkomma vid implementeringen av det valda EU-direktivet, mycket väl kan uppkomma även vid implementering av andra direktiv. Att en fallstudie är deskriptiv kan till exempel innebära att materialet som studien innefattar är av karaktären levande, exempelvis taget från intervjuer eller från tidningsartiklar (Merriam, 1994 s 28). Det material som jag kommer att använda mig av i denna uppsats, är till stor del baserat på intervjuer och är alltså av karaktären levande. Den tredje faktorn som karakteriserar en fallstudie är att den är heuristisk. Det innebär till exempel att den kan bidra med en förklaring till varför ett visst problem har uppkommit (Merriam, 1994 s 28). Jag hoppas att min studie av de nya bestämmelserna kommer att kunna ge en förklaring till varför vissa eventuella problem har uppkommit vid implementeringen av dem. Den sista faktorn som karakteriserar en fallstudie är att den ”till största delen grundar sig på induktiva resonemang” (Merriam, 1994 s 27). Detta innebär att fallstudien inriktar sig mer på en ny förståelse än på att testa etablerade hypoteser (Merriam, 1994 s 27). Eftersom ingen tidigare studie som jag känner till har gjorts angående implementeringen av de nya bestämmelserna som härrör från EU:s direktiv *om bedömning av*

*vissa planers och programs miljöpåverkan*, anser jag att min studie snarare bidrar till att skapa ny förståelse än att testa etablerade hypoteser.

### **3.2 Kvalitativa intervjuer**

För att kunna utföra min kvalitativa fallstudie kommer kvalitativa intervjuer att användas som forskningsmetod. Intervjuerna kommer att vara av typen halvstrukturerade. Detta innebär att frågeområden i en bestämd följd kommer att användas och inom dessa områden så kommer följdfrågor att formuleras. Svarsalternativen kommer att bli en kombination av öppna och fasta svar. Värdet av en datainsamling är relaterat till vad undersökaren vill veta och det som kan vara till nytta i ett sammanhang behöver inte vara användbart i ett annat. (Lantz, 1993 s 21-22) I denna undersökning är syftet bland annat att ta reda på vad respondenterna tycker om den nya lagstiftningen men även hur mycket de tror att den kan påverka deras arbetssituation och effektiviteten vid samhällsplanering i stort. För detta syfte lämpar sig halvstrukturerade intervjuer ganska bra eftersom frågeställningen vid denna typ av intervjuer både rör kvaliteter, hur någon uppfattar något, och kvantiteter, hur mycket det kommer att påverka något. (Lantz, 1993 s 21)

Intervjuer är en form av samtal vilket är ett gammalt sätt att förvärva kunskap. Redan Sokrates använde sig av dialogen för att på så sätt nå filosofisk visdom. Intervjun är ett samtal som har ett syfte och en struktur och är en metod för den som intervjuar att ta del av kunskaper som är grundligt prövade. Detta sker genom att den som intervjuar ställer väl genomtänkta frågor och är lyhörd i sitt lyssnande. (Kvale, 1997 s 13,15) Intervjuaren ska försöka spegla sin källa, han eller hon måste skapa ett så pass gott klimat i intervjusituationen att respondenten kan komma till sin rätt (Lantz, 1993 s 14). En intervju är en kommunikationsprocess där det är ofrånkomligt att de som medverkar påverkar varandra. Detta går inte att komma ifrån men genom att vara medveten om detta faktum kan denna påverkan i viss mån minskas. (Andersen, 1994 s 80)

Vid intervjuerna kommer frågor att ställas som i stort har väckts vid genomläsande av regeringens proposition. Jag har ordnat mina frågor i en följd som jag hoppas blir logisk för respondenten. Vid behov ska jag ställa följdfrågor för att få mer uttömmande svar. En del frågor är mer öppna medan en del i stort sett kan besvaras med ja eller nej med en motivering varför respondenten i fråga svarar ja eller nej. Tanken är att samma frågor i huvudsak ska ställas vid samtliga, totalt tre, intervjuer. Många av frågorna kommer att vara baserade på regeringens proposition. Tanken med dessa är att en jämförande analys ska kunna göras mellan regeringens ståndpunkter och intervjuresultaten. Jag kommer även att ställa frågor angående vad respondenterna anser vara mest positivt, mest negativt och svårast med de nya bestämmelserna, samt hur de har uppfattat informationsflödet kring dem. Syftet med dessa frågor är att försöka få en mer generell uppfattning om vad respondenterna tycker att de nya bestämmelserna har för styrkor och svagheter samt att studera hur informationsflödet har fungerat mellan de tre nivåerna. Jag kommer också att fråga hur de olika nivåerna konkret arbetar med att implementera de nya bestämmelserna, samt hur den regionala och den statliga nivån arbetar med att sprida information angående dem.

### **3.3 Val av intervjupersoner**

För att uppfylla syftet med studien kommer tre intervjuer att genomföras. De tre respondenterna som har valts representerar tre olika administrativa nivåer i samhället: den lokala, den regionala samt den nationella nivån. Alla respondenter håller i sitt dagliga arbete på med samhällsplanering i någon form och kommer alla att beröras av de nya bestämmelserna som härrör från EU:s direktiv. Respondenterna är anställda på Naturvårdsverket, en länsstyrelse samt en kommun. På Naturvårdsverket kommer en handläggare på enheten för Hållbar samhällsutveckling, att intervjuas. Han jobbar för tillfället

inte med de nya bestämmelserna i något konkret plan- eller projektfall eftersom Naturvårdsverket i dagsläget inte utför några miljöbedömningar enligt de nya bestämmelserna. Istället har han ett slags huvudansvar för att sprida information om de nya bestämmelserna. Naturvårdsverket har, enligt respondenten, ansvar för den del av de nya bestämmelserna som slår i miljöbalken. På den valda länsstyrelsen kommer en biträdande länsarkitekt intervjuas. Han har ett huvudansvar för att sprida information och råd till kommunerna angående de nya bestämmelserna. Han håller för tillfället inte på med någon miljöbedömning av någon plan eller något program, utan anledningen till att jag valde honom samt även respondenten på Naturvårdsverket är att jag är intresserad av hur informationsflödet har fungerat mellan de olika administrativa nivåerna. Den person som i sitt dagliga arbete främst måste jobba med de nya bestämmelserna i konkreta projekt är översiktsplaneraren på den valda kommunen. Hon har även mottagit information angående de nya bestämmelserna både från respondenten på Naturvårdsverket samt respondenten på länsstyrelsen och därför tyckte jag att det var intressant att intervjua henne.

Anledningen till att ett val av olika administrativa nivåer har gjorts är för att kunna studera hur väl informationsflödet har fungerat mellan de olika nivåerna. Enligt Lundquist är en viktig del av implementeringsprocessen att förvaltningsorgan som arbetar på en högre administrativ nivå ger information om nya bestämmelser till förvaltningsorgan som arbetar på underliggande administrativa nivåer (Lundquist 1998, s 99).

Alla intervjuer kommer, om respondenterna ger sitt medgivande, att spelas in. Detta för att jag tror att viktig information annars kan gå till spillo då det är mycket att hålla reda på vid en intervjusituation. Jag kommer att erbjuda mina respondenter anonymitet så att de inte känner att de behöver sticka ut i form av sina namn.

### **3.4 Genomförande av intervjuerna**

Intervjuerna låg på mellan 25-45 minuter. Samtliga respondenter gav sitt godkännande till att intervjuerna spelades in. Ingen av dem ansåg att det var nödvändigt för dem att vara anonyma, men eftersom jag inte ser något syfte för studien att skriva ut deras namn kommer jag ändå i viss mån välja att hålla dem anonyma. Jag kommer dock att skriva ut vad de har för arbetsuppgifter, samt i en respondents fall även vilken arbetsplats han jobbar på eftersom jag anser att det kan vara av intresse i min studie. Respondenterna var noga med att framföra att de svar de gav under intervjun var deras personliga åsikter och inget som skulle anses representera deras arbetsplatser.

Jag har totalt intervjuat följande personer: en översiktsplanerare på lokal nivå, en biträdande länsarkitekt på regional nivå, samt en handläggare på statlig nivå. Intervjun med handläggaren på statlig nivå utfördes av praktiska skäl via telefon. Telefonintervjun var något svårare att utföra eftersom jag inte kunde se respondentens kroppsspråk. Jag hade ibland svårt att avgöra huruvida han hade svarat klart på min ställda fråga och jag avbröt nog honom vid något tillfälle. De två andra intervjuerna höll jag i båda fallen på respondenternas arbetsrum för att försöka skapa en för respondenterna så naturlig intervjusituation som möjligt. Jag försökte under samtliga intervjuer vara medveten om min påverkansprocess och försökte undvika att ställa frågorna på ett ledande vis. Innan samtliga intervjuer förde jag en kort konversation med respondenterna för att skapa en trevlig atmosfär då jag också redovisade syftet med intervjun. Samtliga respondenter var trevliga och samarbetsvilliga vilket underlättade intervjuernas genomförande.

### **3.5 Analys av intervjuerna**

Alla intervjuer spelades, som tidigare nämdes, in på en bandspelare. Enligt Kvale finns det ingen etablerad metod för hur noggrant en intervju ska transkriberas utan det beror på vad



syftet med studien är (Kvale, 1997 s 156). Jag valde att transkribera intervjuerna fullständigt eftersom jag inte ansåg att det fanns särskilt mycket ovidkommande diskussioner.

Jag tyckte att analysen av intervjuresultaten fungerade bra. Ett steg i en analys av intervjuer är enligt Lantz att reducera datamängden (Lantz, 1993 s 79). Jag försökte göra det på ett sätt så att inte helheten av respondenternas åsikter skulle gå förlorad. Jag upplevde det som relativt enkelt att välja ut citat från intervjuerna, bland annat för att jag upplevde svaren som koncisa. Något jag tror underlättade mitt urval var att min uppsats i stort går ut på att göra dels en jämförande analys, dels en analys utifrån implementeringsteoretiska begrepp, vilket gjorde att jag hela tiden visste vad jag letade efter. Svaren på frågorna angående vad respondenterna tyckte var mest positivt, mest negativt samt svårast med de nya bestämmelserna var i regel ganska korta, därför kunde det mesta av dem redovisas. Samma sak gällde för svaren på frågorna om hur respondenterna konkret arbetade med att implementera de nya bestämmelserna, hur den regionala nivån och den statliga nivån arbetade med att sprida information kring dem, samt hur samtliga respondenter hade uppfattat informationsflödet kring de nya bestämmelserna.

En del av min studie syftar till att göra en jämförande analys mellan de fem ståndpunkter som jag valt ut från regeringens proposition och de intervjusvar jag fått på de frågor som är baserade på regeringens proposition. Jag kommer att utföra analysen genom att redovisa regeringens ståndpunkter en efter en för varje administrativ nivå, och sedan välja ut lämpliga citat från respondenterna, som speglar deras åsikter angående regeringens ståndpunkter.

En annan del av min studie syftar till att analysera resultatet av intervjustudien i förhållande till implementeringsteori. Detta för att undersöka huruvida det finns några problem som kan motverka en lyckad implementering av de nya bestämmelserna. Jag kommer att koncentrera mig på tre implementeringsfaktorer: ”förstå, kunna och vilja” (Sannerstedt 2001, s 29). Med hjälp av dessa tre begrepp, som jag förklarar mer i nästa kapitel, ska jag försöka analysera intervjuresultatet för att se huruvida de verkar vara uppfyllda eller ej. Jag kommer också att i ett kapitel diskutera kring hur informationsflödet har fungerat mellan de tre administrativa nivåerna.

### **3.6 Reflektioner**

Jag har valt att utföra tre intervjuer, en på vardera administrativa nivån, och kan därför inte dra några generella slutsatser om hur samtliga kommuner, samtliga länsstyrelser samt hur hela Naturvårdsverket uppfattar de nya bestämmelserna. Jag tycker mig ändå kunna utläsa vissa tendenser, eftersom respondenterna på de olika administrativa nivåerna i vissa fall hade ganska liknande åsikter.

Jag har valt att fokusera på tre nyckelbegrepp inom implementeringsteorin: ”förstå, kunna och vilja” (Sannerstedt 2001, s 29). Anledningen till att jag valde dessa är att jag tyckte de var lätta att förstå och på ett bra sätt gick att applicera på mina intervjuresultat. Jag kommer inte att ge någon heltäckande bild av alla implementeringsproblem med dem, men dock visa på några faktorer som är viktiga för en lyckad implementering av politiska beslut.

Ifall jag fick tillfälle att göra om min intervjustudie skulle jag basera några frågor på de tre nyckelbegreppen förstå, kunna och vilja som jag har använt mig av inom implementeringsteorin. Nu tyckte jag att det gick att utläsa dem ganska bra ändå utgående från de frågor jag ställde, men jag tror det hade varit lättare om jag hade baserat några av mina intervjufrågor utifrån dem. Jag tyckte det var lite svårt att hålla isär de tre begreppen och jag hoppas att jag har gjort en rättvisande tolkning av dem.

## 4 Att implementera ett politiskt beslut

Implementering är den process som inträffar inom förvaltningen eller den process som sker från och med förvaltningen till och med den slutliga prestationen. Det som föranleder implementeringen är ett beslut som är fattat av till exempel politiker och som det är upp till förvaltningen att genomföra. (Vedung 1998, s 25) Enligt Lundqvist är ”förvaltningen den organisation som har till uppgift att bereda och implementera rikspolitikernas (statsmakternas) beslut” (Lundquist 1998, s 16).

Implementeringsteori eller implementeringsproblemet handlar om de problem som kan uppstå när politiska beslut inte genomförs på det vis som beslutsfattarna har tänkt (Sannerstedt 2001, s 19). En viktig del av implementering handlar också om, som nämndes ovan, att förvaltningsorgan på högre nivåer ger ut anvisningar samt föreskrifter till förvaltningsorgan som befinner sig på lägre administrativa nivåer. Detta kallas för organisationsstyrning. (Lundquist 1998, s 99)

Enligt Sannerstedt nämner Lundquist i sin bok ”tre nödvändiga, elegant formulerade villkor” för att en implementering ska kunna bli lyckad: (Sannerstedt 2001, s 29)

1. *Tillämparen skall förstå beslutet*
  2. *Tillämparen skall kunna genomföra beslutet*
  3. *Tillämparen skall vilja genomföra beslutet*
- (Taget från Sannerstedt 2001, s 29)

Den första punkten handlar om att den som ska implementera en beslutfattares beslut måste förstå själva beslutet och beslutsintentionerna (Sannerstedt 2001, s 29). Vedung menar att ordet förstå används med betydelsen begripa innebörden av. Även om något är nog så klart utformat kommer inte implementeraren att kunna genomföra beslutet som det är tänkt om han eller hon inte förstår innebörden av det. (Vedung 1998, s 180) Sannerstedt diskuterar kring problematiken med vaga politiska beslut. Ett vagt politiskt beslut kan ha uppkommit för att en bred politisk enighet på den centrala nivån skulle nås, men konflikten som då har undvikits på denna nivå kan riskera att blossa upp på lokala nivåer istället när det är dags för implementering av beslutet. Detta för att beslutet då är svårt att förstå och att det därför kan finnas mer än en tolkningsmöjlighet. (Sannerstedt, 2001 s 30-31) Eftersom politikerna som stiftar lagarna inte kan förutse alla fall som kan uppkomma när en ny lag ska implementeras brukar det alltid finnas åtminstone någon grad av flexibilitet i lagstiftningen. Exempelvis kan lagstiftaren göra ett tillägg i form av att lagen ska tillämpas när det anses skäligt eller rimligt för att skapa lite handlingsfrihet åt förvaltningen. (Lundquist 1998, s 82-83, 99)

Den andra punkten handlar om att implementeraren ifråga måste ha de resurser som krävs för att kunna verkställa beslutet. Det kan vara resurser i form av till exempel personal, pengar, lokaler och tid. Om resurser saknas kan det bli svårt för vederbörande att genomföra något. (Sannerstedt, 2001 s 29) Det kan också vara så att personalen som ska jobba med implementeringen måste ha vissa kvalifikationer som kanske saknas i början. Att utbilda den befintliga personalen tar tid och att hitta personal med rätt utbildningsbakgrund kan också vara svårt i inledningsskedet. Det kan dröja några år innan den kompetensen finns tillgänglig. Allt detta gör att implementeringen kan fördröjas. (Vedung 1998, s 181)

Den sista punkten är nog så viktig som de två första, om tillämparen sätter sig på tvären och inte vill genomföra beslutet blir det knappast någon lyckad implementering. (Sannerstedt 2001, s 29) Vedung menar att förvaltningen som ska stå för implementeringen av de politiska besluten inte är ”huvudmannens trogne exekutor utan befordrar sina själviska intressen” (Vedung 1998, s 181) Dessa tendenser kanske märks bäst om politikerna vill göra några slags

nedskränningar i förvaltningens verksamhet. Förvaltningen vill i alla fall överleva, helst expandera och om ett beslut väntas leda till nedskränningar blir förmodligen viljan att genomföra beslutet inte så stark. (Vedung 1998, s 181) Lundquist diskuterar också kring viljan att inte drabbas av nedskränningar. Han menar att politiker aldrig kan ha total kontroll över förvaltningen eftersom det finns en sådan enorm mängd ärenden och att de flesta ärenden också är komplexa. Lundquist menar vidare att implementeringen utan tvivel erbjuder tjänstemännen ”betydande tillfällen att slutligt påverka utformningen av den förda politiken” (Lundquist 1998, s 99).

De nya lagändringar rörande miljöbedömningar av planer och program har som nämndes ovan kommit till stånd på grund av ett direktiv från EU. Det är ett välkänt problem att få till en enhetlig effektiv miljölagstiftning inom EU. Eftersom ett direktiv lämnar implementeringen ganska öppen för medlemsstaten kan den ske på olika vis, samt olika snabbt. Det är inte ovanligt att en medlemsstat är sen med implementeringen eller att den bara implementerar vissa delar. Det händer också att staten implementerar direktivet på ett felaktigt vis. Överhuvudtaget verkar en sen implementering av direktiv vara en norm snarare än ett undantag. (Grant et al 2000, s 71-72)

Jag tror att vissa implementeringsproblem kan komma att uppstå vid implementeringen av de nya bestämmelserna, som har kommit till följd av EU:s direktiv. Detta är något som kommer att undersökas i kapitel 6 där implementeringsfaktorerna förstå, kunna och vilja kommer att sättas i förhållande till resultatet av intervjuerna som presenteras i kapitel 5. En diskussion kring informationsflödet mellan de tre administrativa nivåerna kommer också att föras i kapitel 6. Nedan presenteras resultaten från intervjuerna i förhållande till regeringens proposition.

## 5 En jämförande analys

Nedan presenteras de resultat som framkom vid intervjuerna, jämfört med de ståndpunkter som regeringen har i sin proposition, vilket redogjordes för i avsnitt 2.2. Svaret på frågan hur de olika nivåerna jobbar med att implementera de nya bestämmelserna samt vad de tycker är mest positivt, negativt samt svårast med dem kommer att redogöras. En sammanfattande diskussion kring regeringens ståndpunkter samt respondenterna åsikter om dessa, kopplat till relevant litteratur, kommer också att föras.

### 5.1 Naturvårdsverket

Nedan redogörs för resultatet av intervjun med handläggaren på Naturvårdsverket:

Den första frågan som ställdes var hur Naturvårdsverket jobbar med att försöka implementera de nya bestämmelserna som har haft sin upprinnelse från EU:s direktiv *om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*. Naturvårdsverket jobbar, enligt respondenten, mycket med att sprida information om de nya bestämmelserna. På Naturvårdsverkets hemsida finns en del information angående de nya bestämmelserna, skrivet med varierande detaljeringsgrad, berättade han. Naturvårdsverket ger också, enligt respondenten, ut allmänna råd och handböcker när det kommer nya bestämmelser. Dessa dokument är dock i det här fallet ännu inte färdigskrivna, berättade han. När de blir de ska Naturvårdsverket, enligt respondenten, ha ett seminarium där handboken samt de allmänna råden kommer tas upp till diskussion. Respondenten berättade att Naturvårdsverket jobbar på en ganska bred front och informerar om ny lagstiftning och annat de tycker är viktigt, samt försöker påverka befintlig lagstiftning.

Den första ståndpunkten som redovisas i avsnitt 2.2 är en tro på att de nya bestämmelserna kommer att ”medföra flera positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering och bidra till en hållbar utveckling” (Prop 2003/04:116, s 58). Respondenten instämde i regeringens ståndpunkt och trodde att de nya bestämmelserna både kan bidra till en hållbar utveckling, samt medföra positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering. Han trodde även att de kan medföra ett bättre skydd för miljön etablerades, eftersom de leder till att en miljöbedömning görs tidigare i beslutsprocessen. Däremot tyckte han att Sverige har satt ribban lite lågt, gällande de nya bestämmelserna, och menade att det kan ha sina förtjänster att ibland gå lite längre än vad bestämmelserna kräver. Detta var ingen åsikt som respondenten trodde att Naturvårdsverket skulle framföra i en handbok, men kanske i den idéskrift som de, enligt respondenten, funderar på att skriva. Respondenten uttryckte det på följande vis:

*”Men om vi gör en idéskrift då så kanske vi kan sväva ut och skriva att det vore bra om man gjorde, när man ändå håller på så tjänar man på om man gör det här nu så slipper man göra det sedan och lite sådana grejer.”*

Respondenten menade att det ibland är möjligt att tjäna på att göra mer än vad de nya bestämmelserna kräver, för att det kan bidra till att tid sparas senare i processen.

Regeringens andra ståndpunkt är att de tror att den tid som går åt för samhällsplanering samt efterföljande tillståndsprocesser kan förkortas totalt sett, tack vare de nya bestämmelserna. Anledningen till att de tror det är, som diskuterades i avsnitt 2.2, att de bland annat tror att underlaget inför ett val blir bättre och att det leder till positiva effekter för efterkommande beslut om verksamheter och åtgärder. De menar bland annat att övergripande miljöfrågor kan redas ut redan på plan- och programstadiet och inte behöver belasta enskilda projekt.

På frågan om huruvida han trodde att tiden för samhällsplanering och efterföljande tillståndsprocesser kan förkortas med de nya bestämmelserna, svarade respondenten att det

var något han hoppades på. Han menade att en tidsbesparing kan vara möjlig om utövaren hittar ett bra upplägg, men trodde att det kan vara svårt att hitta rätt balans på den miljöbedömning som ska göras enligt de nya bestämmelserna. Förhoppningen var, enligt honom, att om en bra miljöbedömning utförs tidigt i processen, vilket de nya bestämmelserna syftar till, underlättar det för utövare som ska utföra miljöbedömningar senare i processen. Han menade att en del av jobbet redan är gjort om en bra miljöbedömning finns i botten, och att det leder till att de som ska utföra en miljöbedömning senare i processen får en del gratis.

Respondenten trodde dock att de nya bestämmelserna i sig kan vara ganska tidskrävande, både själva miljöbedömningen samt det samråd som ska utföras enligt dem. Samrådet är till för att, som nämnts, berörda myndigheter samt andra berörda parter ska få yttra sig över planen eller programmet. Detta är något som jag tror främjar demokratin, vilket respondenten också menade. Han trodde dock att själva processen kan bli ganska tidskrävande. Hans förhoppning var att de nya bestämmelserna skulle leda till bättre beslut i slutändan, och till att projekt senare i tiden går snabbare.

Regeringen menar, i avsnitt 2.2, att de tror att en samordning kan göras mellan de planer och program som krävde en miljöbedömning redan innan lagändringen och de ytterligare planer och program som kräver det i och med lagändringen. Detta var något som respondenten instämde i, han trodde att en samordning av miljöbedömningar var möjlig.

Regeringen anser i propositionen att det är svårt att beräkna hur stora kostnaderna kommer att bli för de nya bestämmelserna. De räknar dock inte med att det kommer bli speciellt höga eftersom de menar att antalet planer och program som kommer att beröras av lagändringarna är begränsat. Angående frågan om hur respondenten trodde att resursbehovet skulle påverkas av de nya bestämmelserna, menade han att arbetsbelastningen alltid ökar i början när det kommer något nytt. Han liknade processen, när det kommer något nytt, vid en puckel som planar ut efter ett tag. Naturvårdsverket brukar, som nämntes ovan, ge ut allmänna råd när något nytt kommer och dessa väcker ofta en hel del frågor, menade respondenten. Ofta återkommer dock en del frågor efter ett tag, enligt respondenten, och en taktik är att då lägga ut svar på vanliga frågor på Naturvårdsverkets hemsida, berättade han vidare.

I avsnitt 2.2 framkommer det att det inte är något ovillkorligt tvång att ta det mest miljövänliga alternativet vid ett övervägande om vilken plan eller vilket program som ska väljas. Miljöhänsyn är en faktor som ska beaktas när en kommun eller en myndighet står inför ett val, men det finns många andra faktorer som också ska räknas in. Respondenten fick frågan om vad han ansåg om detta faktum, och han trodde ändå att de nya bestämmelserna kan leda till att vissa investeringar inte blev av. En förtjänst som han tyckte de nya bestämmelserna har är att de tydligare visar vilka effekter olika investeringar har på miljön och att de därför, enligt honom, kan leda till att visa projekt skippas. Eftersom sysselsättning, enligt respondenten, också är viktigt trodde han att alternativa investeringar som är bättre för miljön skulle hittas istället. Han trodde att de nya bestämmelserna kan bidra till att hitta miljömässigt bättre alternativ, eftersom mycket av deras fokus ligger på att söka fram olika alternativ. Respondenten trodde även att det var positivt för miljön att bestämmelserna bidrar till en eftertanke på ett tidigare stadium. Detta menade han eftersom han trodde att ju snabbare en åsikt, angående exempelvis skyddsvärd natur, dyker upp desto lättare är det att få den beaktad.

Vid intervjun ställdes också frågorna om vad respondenten ansåg vara mest positivt, mest negativt, samt svårast med de nya bestämmelserna. Det respondenten tyckte var mest positivt med de nya bestämmelserna var att de är införda i den svenska lagstiftningen. Han tyckte även att bestämmelserna beskriver processen med samråd på ett tydligt sätt, samt att det är bra att de kräver en tydlig motivering hur hänsyn ska tas till inkomna synpunkter. Respondenten

tyckte också att det var positivt att det, enligt de nya bestämmelserna, ska finnas en motivering till varför ett visst alternativ har valts framför ett annat. Bestämmelserna kräver också, enligt respondenten, att det ska finnas en redogörelse för hur planens eller programmets betydande miljöpåverkan ska följas upp, vilket han tyckte var bra. Sammanfattningsvis ansåg respondenten att de nya bestämmelserna gav en bra stomme till vad som ska göras, hur det ska göras och vem som ska höras.

Det respondenten ansåg som mindre bra med de nya bestämmelserna, var att han tyckte att det som står i lagen är lite platt och inte ställer så höga krav. Han tyckte också att det fanns en viss otydlighet angående vilka planer och program som kommer att träffas av de nya bestämmelserna. Respondenten trodde att det kan bli svårt att avgöra vilka planer och program som de nya bestämmelserna ska gälla för, men hoppades samtidigt att regeringen kan komma med någon slags precisering. Han uttryckte sig bland annat på följande vis:

*Det som är otydligt är vilka planer och program det är då. Men det är svårt alltså det har vi diskuterat i massa grupper utan att hitta någon bra lösning själva.*

Respondenten trodde att en del frågetecken skulle rätas ut när regeringen ger ut sin förordning angående de nya bestämmelserna, vilket de inte hade gjort vid intervjutillfället.

Det respondenten tyckte verkade vara svårast med de nya bestämmelserna är att hitta rätt nivå på vad som, enligt dem, ska räknas som betydande miljöpåverkan så att rätt mängd planer miljöbedöms. Den ena risken han såg, var att allt för många planer miljöbedöms enligt de nya bestämmelserna, även de som kanske egentligen inte har en speciellt betydande miljöpåverkan. Även om han tyckte att det alltid kan finnas en nytta med att göra en miljöbedömning, menade han att miljönyttan ändå måste stå i proportion till det jobb som läggs ner. En risk med att göra miljöbedömningar även på planer och program som egentligen inte har så stor miljöpåverkan, tyckte han var att resurserna kanske inte skulle räcka till de planer som verkligen skulle behöva en miljöbedömning. Risken åt andra hållet ansåg han var om bara en liten mängd planer och program miljöbedöms, att planer och program som egentligen har en betydande miljöpåverkan slinker igenom. För att en plan eller ett program ska behöva miljöbedömas enligt de nya bestämmelserna, måste de, enligt respondenten, omfattas av ett lagkrav. Respondenten såg en risk med detta, eftersom han menade att det ibland kan vara bra att göra en miljöbedömning även på planer och program som inte krävs i lagen. Respondenten uttryckte det på följande vis:

*Det kanske löser och klarar ut massa problem som kommer i ett senare skede där man gör planer som måste göras enligt lagen och då måste man göra en miljöbedömning. Och så upptäcker man då att man har låst sig till olika saker som man kanske hade kunnat komma till bättre lösningar om man hade gjort miljöbedömningar övergripande och frivilligt.*

Sammanfattningsvis tyckte respondenten alltså att det svåraste med de nya bestämmelserna var att hitta rätt nivå på vad som, enligt bestämmelserna, ska räknas som betydande miljöpåverkan så att rätt mängd planer och program miljöbedöms.

## **5.2 Länsstyrelsen**

Nedan redovisas resultatet av intervjun med den biträdande länsarkitekten på den valda länsstyrelsen:

Även till personen på länsstyrelsen ställdes frågan om hur de arbetar med att försöka implementera de nya bestämmelserna som har kommit på grund av EU:s direktiv. Han svarade att eftersom länsstyrelsen är en tillsynsmyndighet, har de som uppdrag att hjälpa fram kommunerna i sin tillämpning av de nya bestämmelserna. Ett sätt att göra det på är genom att hålla föredrag om dem, berättade respondenten. Enligt honom har de haft ett seminarium i höstas, samt särskilda föredragningar för enskilda kommuner vid några tillfällen. Han berättade också att länsstyrelsen har ett löpande rådgivningsarbete, i yttranden över kommunala planförslag, där de ibland går in och påminner om att det är nya bestämmelser. Även vid mer långsiktiga arbeten och översiktsplaner händer det, enligt respondenten, att länsstyrelsen går in och påminner om att det är nya bestämmelser, så tillvida arbetet med dem sattes igång efter lagändringarna.

Angående regeringens första ståndpunkt, att de nya bestämmelserna kommer att bidra till en hållbar utveckling samt medföra flera positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering, svarade respondenten att han trodde att de kan bidra till en hållbar utveckling. Däremot var han inte helt säker på att de nya bestämmelserna skulle leda till ett bättre skydd för miljön, utan menade att det beror på hur de tas emot av de personer som ska jobba med dem. Respondenten trodde att det finns en risk att kommuner kan bli skrämda över bestämmelserna, eftersom de innebär mycket detaljregler, och att de då kanske försöker hålla sina planprojekt utanför det nya regelverket. Han såg en risk för att de som ska jobba med de nya bestämmelserna försöker argumentera för att deras planer inte ska anses ha betydande miljöpåverkan vilket han uttryckte på följande vis:

*Och det är ju det som kanske dem flesta grubblar på eller det man grubblar mest på, det är ju var går liksom undre gränsen för att det här måste göras. Och det kan nästan gå till överdrift är jag rädd för att försöka ta reda på den där gränsen och liksom testa om man inte kan slippa och så där.*

Respondenten trodde att antalet fall där de nya bestämmelserna används, kan bli få, om reglerna uppfattas som alldeles för tunga och byråkratiska av utövarna. Om utövarna uppfattar risken att göra fel som stor, trodde respondenten att de kunde uppleva det som säkrare att försöka hålla sina projekt utanför det regelverk som bestämmelserna innebär.

På frågan om huruvida han trodde att de nya bestämmelserna skulle medföra positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering, tyckte han att det finns mycket kvar att göra innan planeringen kan fungera optimalt. Respondenten ansåg att de nya bestämmelserna, i det mest optimistiska framtida scenariot, kan bidra till att förklara samt skapa förståelse för vad planering går ut på. De ger, enligt respondenten, ett formaliserat instrument för att kunna göra alternativa analyser, vilket han tyckte var bra. Han tyckte vidare att det har funnits många planprojekt som inte blivit så omdiskuterade som de förtjänat att bli, och trodde att de nya bestämmelserna kan bidra till att detta ändras. Enligt respondenten är ett av syftena med bestämmelserna, att en vridning och vändning på olika förslag ska göras.

Angående regeringens ståndpunkt att de tror att tiden för samhällsplanering, samt efterkommande tillståndsprocesser kan förkortas tack vare de nya bestämmelserna, svarade respondenten att det var något han trodde berodde på omständigheterna. Själva utredningsarbetet kommer, enligt honom, fortfarande att ta tid även om han inte trodde att det skulle ta längre tid nu än vad det gjorde innan de nya bestämmelserna kom. Han trodde dock att de nya bestämmelserna kan innebära lite mer administrativt och dokumentmässigt arbete. Respondenten trodde inte att bestämmelserna skulle leda till att plan- och programarbetet blir speciellt fördröjt för de kommuner som har en vana att arbeta med miljökonsekvensbeskrivningar för projekt eller för planer som krävde en miljöbedömning redan innan de nya bestämmelserna kom. Han trodde däremot att de nya bestämmelserna kunde bli mer

tidskrävande för kommuner som i nuläget inte har någon bra rutin för att hantera miljökonsekvensbeskrivningar.

Respondenten ansåg inte att de nya bestämmelserna skulle underlätta eller förenkla planprocessen. Däremot trodde han att vissa kan tycka att de leder till att kvalitén på planprocessen blir bättre eftersom, som respondenten uttryckte det:

*... .. man får veta mer om planen och vad som kommer att hända.*

En målsättning med bestämmelserna är, enligt respondenten, att tid ska kunna sparas senare i processen eftersom miljöfrågorna reds ut redan på program och planstadiet. Projekt som måste ha en miljökonsekvensbeskrivning kan bli hjälpta, ansåg respondenten, av att ha en bra miljöbedömning i botten som är gjord för planen. Han trodde att en bra miljöbedömning i botten kan leda till att tid sparas för enskilda projekt. Respondenten instämde också i regeringens ståndpunkt att det är möjligt att samköra olika slags miljöbedömningar med varandra.

På frågan om hur respondenten trodde att resursbehovet skulle påverkas av de nya bestämmelserna trodde han att det var möjligt att resursbehovet på länsstyrelsen kan öka något. Han menade att arbetsbelastningen säkert skulle öka på grund av de nya bestämmelserna. Bestämmelserna innebär, enligt honom, bland annat att berörda kommuner i ett tidigt skede ska samråda med länsstyrelsen och andra myndigheter om vilken omfattning samt innehåll miljöbedömningen ska ha. Vilket i sin tur innebär, menade respondenten, att svar angående miljöbedömningens omfattning och innehåll måste kunna lämnas till kommunen vid samrådet. Att förbereda dessa svar var något han trodde kan kräva en extra arbetsinsats.

Respondenten trodde att det mest effektiva från länsstyrelsens sida var att få till en bra utbildningsinsats, så att de som ska utöva de nya bestämmelserna får god kunskap om hur det är tänkt att det ska gå till. När kommuner och andra utövare har kommit in i proceduren med att miljöbedöma enligt de nya bestämmelserna, trodde respondenten att arbetsinsatsen från länsstyrelsens håll kan minska.

Angående det som framkom, i redogörelsen av propositionen ovan, att det inte är något ovillkorligt tvång att välja den plan eller det program som är bäst för miljön, ansåg respondenten ändå att de nya bestämmelserna skulle gynna miljön. Han trodde dock att faktorer som sysselsättning och samhällsekonomi fortfarande kommer att väga tungt när val ska göras, men att de nya bestämmelserna ändå kan bidra till att deras betydelse minskas något. Respondenten trodde inte att de nya bestämmelserna särskilt ofta kommer att stoppa projekt som är viktiga för sysselsättningen, men att deras förtjänst är att de kan driva fram kompensationsåtgärder för miljön.

Angående frågorna om vad respondenten tyckte var mest positivt, mest negativt, samt svårast med de nya bestämmelserna, tyckte han att en positiv aspekt som bestämmelserna bidrog till var att göra regelverket i plan och bygglagen lite mer konkret. Han menade att det har funnits en tendens att de gamla reglerna har behandlats lite för lättsamt av vissa kommuner. Enligt respondenten öppnade det gamla regelverket upp för ett ganska stort tolkningsutrymme, vilket gjorde att det för utövaren var ganska fritt att, exempelvis, välja hur en miljökonsekvensbeskrivning skulle se ut. Med de nya bestämmelserna trodde respondenten att det skulle bli en tydligare uppstyrning, både gällande vad en miljöbedömning för planer och program ska innehålla, samt hur utövaren ska bära sig åt för att få fram den.



Det respondenten uppfattade som mest negativt, med de nya bestämmelserna, var att han såg en risk för att de aktörer som bedriver planeringsverksamhet, kan uppfatta bestämmelserna som något negativt, eftersom de är ganska detaljstyrda. Han hoppades att de nya bestämmelserna inte skulle innebära så mycket byråkrati att de blir tyngande för dem som ska utöva dem.

Det respondenten upplevde som svårast med de nya bestämmelserna var att planrutiner, enligt honom, skiljer sig ganska mycket åt mellan olika kommuner, och att han därför trodde att det kan bli svårt för vissa kommuner att fasa in de nya bestämmelserna i sin planeringsprocess. Han trodde därför att det kan ta ganska mycket tid i anspråk innan de berörda kommunerna hittar bra rutiner för att arbeta med de nya bestämmelserna.

### **5.3 Kommunen**

Nedan redogörs resultatet av intervjun med översiktsplaneraren på den valda kommunen:

På frågan om hur den tillfrågade kommunen arbetar med att försöka implementera de nya bestämmelserna, svarade respondenten att hon och några arbetskamrater bland annat har besökt ett seminarium. Detta gjorde de med syftet att tillskansa sig lite mer information om hur det är tänkt att arbetet med de nya bestämmelserna ska gå till. Hon kände dock att seminariet inte tillförde så mycket utan att många frågetecken fortfarande kvarstod efteråt. Respondenten menade att ett syfte med bestämmelserna är, att en miljöbedömning ska in tidigare i planarbetet, men hur det konkret ska gå till var en fråga som hon tyckte saknades svar på.

Respondenten trodde att EU:s direktiv kan medföra positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering och ansåg också att de nya bestämmelserna är fördjupningar och konkretiseringar av miljöbalken. Angående standpunkten att de nya bestämmelserna kan bidra till en hållbar utveckling svarade respondenten bland annat på följande vis:

*Ja absolut. Jag menar om man tar hänsyn till miljöaspekterna på ett tidigare stadium och verkligen ser till att man gör det, då är det bättre för miljön naturligtvis.*

Respondenten ansåg att de nya bestämmelserna kan bidra till en hållbar utveckling, men poängterade också att hållbar utveckling inte bara handlar om miljö utan även består av andra aspekter.

På frågan om hon trodde att tiden för samhällsplanering kan förkortas med de nya bestämmelserna svarade respondenten att det var något som hon betvivlade. Hon tyckte snarare att allt mer faktorer lades på planeringsprocessen, allt från miljö till jämställdhet, och detta är något som slukar tid. Respondenten trodde däremot att det var möjligt att de nya bestämmelserna kan leda till att det blev en högre kvalitet på planerna. Detta eftersom bestämmelserna, enligt respondenten, syftar till att en miljöbedömning ska göras redan på program och planstadiet, vilket hon trodde kunde leda till att en eftertanke görs tidigare i processen. Hon menade att det i sin tur leder till att det är möjligt att på ett tidigare stadium avgöra om en plan går att genomföra eller inte. Hon trodde också att en grundlig utredning av miljöfrågor på plan och programstadiet kan leda till att tid sparades senare i processen eftersom det kan bidra till att rätt saker utreds från början. Respondenten trodde också det var möjligt att samköra olika miljöbedömningar med varandra och på så sätt spara tid.

Respondenten fick frågan hur hon trodde att avdelningens resurser och arbetssituation skulle påverkas av de nya bestämmelserna och på detta svarade hon att en viss kompetensutveckling

kan vara nödvändig, vilket kostar pengar och tar tid. Enligt respondenten har hennes avdelning gjort en hel del nyanställningar, vilket jag tycker borde indikera ökat resursbehov, även om alla anställningar kanske inte har kommit till stånd på grund av de nya bestämmelserna. Respondenten trodde det var möjligt att det förhöjda resursbehovet kan avta, när hennes avdelning kommit in i arbetet med att miljöbedöma planer och program, vilket de nya bestämmelserna syftar till. Hon menade dock att det oftast då kommer något annat nytt istället som i sin tur kräver resurser.

Respondenten fick frågan om vilken plan eller vilket program som väljs om valet står mellan ett alternativ som ger mer sysselsättning eller ett som är bättre för miljön. På detta svarade hon bland annat följande angående att välja alternativ med mest sysselsättning:

*Om man bara kan så gör man det. Om man bara får igenom det så gör man det. För det är jätteviktigt i stad X med sysselsättning med tanke på den historia som vi har då, så är det arbetstillfällena som gäller.*

Sysselsättning verkar, enligt respondenten, vara väldigt viktigt för den tillfrågade kommunen och vid ett val skulle det prioriteras. Även om sysselsättning alltid kommer att vara viktigt trodde respondenten att de nya bestämmelserna kan leda till att ett bättre skydd etablerades för miljön. Detta för att de, enligt henne, leder till att vakt måste slås för miljön på ett annat sätt än vad som har krävts tidigare. Hon trodde att planer som egentligen inte borde ha blivit godkända har kunnat slinka igenom tidigare, men att de nya bestämmelserna kan leda till att detta undviks eftersom de har ett bättre kontrollsystem.

Även till respondenten på kommunen ställdes frågor om vad hon ansåg vara mest positivt, mest negativt, samt svårast med de nya bestämmelserna. Respondenten tyckte att det mest positiva var att miljöbedömningen görs i ett så pass tidigt skede att tid kan sparas in, eftersom planerare fortare kan inse om en plan eller ett program går att genomföra eller inte. Det mest negativa med de nya bestämmelserna tyckte hon var att det innebär väldigt mycket jobb för kommunerna, speciellt nu i början när allt är nytt och ingen vet hur det ska gå till. Svårast med de nya bestämmelserna tyckte respondenten var att veta vad de egentligen innebär, vad en miljöbedömning ska innehålla, samt vilken nivå den ska ligga på.

#### **5.4 Respondenternas svar på regeringens ståndpunkter**

Många av frågorna till de intervjuer som utfördes är, som tidigare nämndes, baserade på åsikter som framkom vid genomläsning av regeringens proposition. I de ovanstående styckena har en jämförande analys gjorts mellan vilka resultat regeringen trodde att de nya bestämmelserna skulle leda till, samt vad de tre intervjupersonerna ansåg att de skulle leda till. Nedan hålls en sammanfattande diskussion kring vad som kom fram i de ovanstående styckena i kapitlet.

Alla respondenter höll i stort sett med om regeringens **första ståndpunkt**, att de nya bestämmelserna kommer att bidra till en hållbar utveckling, samt medföra flera positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering. Den intervjuade personen på länsstyrelsen menade dock att han tyckte att det fanns mycket kvar att göra innan planeringen kommer att fungera optimalt. Respondenten ansåg att de nya bestämmelserna, i bästa fall, kan bidra till att en förståelse skapas för vad planering går ut på. Alla respondenter trodde att en miljöbedömning av planer och program, som de nya bestämmelserna syftar till, kan bidra till en hållbar utveckling, bland annat för att de bidrar till att hänsyn tas till miljöaspekter på ett tidigare stadium. Jonsson menar, liksom regeringen och respondenterna, att en förutsättning för att kunna nå ett hållbart samhälle är att miljöbedömningar görs av så kallade strategiska beslut (Jonsson 2000, s 25). Ett strategiskt beslut kan till exempel vara ett beslut som får stora

konsekvenser inom en lång tidsrymd (Johansson et al.2004, s 5) Ett framtagande av en plan eller ett program är exempel på ett beslut som kan få långtgående konsekvenser. En plan eller ett program kan begränsa utrymmet för vilka verksamheter som får tillstånd att etablera sig. (Prop 2003/04:116, s 37)

Regeringens **andra ståndpunkt** handlar om att de tror att den tid som går åt för samhällsplanering och efterföljande tillståndsprocesser kan förkortas, totalt sett, på grund av de nya bestämmelserna. Detta var något som respondenterna hade lite olika åsikter om, även om ingen av dem verkade vara fullt övertygande över att en tidsbesparing var möjlig. Respondenten på Naturvårdsverket hade som förhoppning att de nya bestämmelserna skulle bidra till att tid kan sparas, men såg ett problem med att hitta rätt nivå på vad som ska räknas som betydande miljöpåverkan så att rätt mängd planer och program miljöbedöms. Han trodde det var möjligt att spara tid i senare projekt, om det gick att hitta ett bra upplägg på miljöbedömningen av planer och program som ska utföras enligt de nya bestämmelserna.

Respondenten på länsstyrelsen menade att han trodde att det berodde på omständigheterna om tidsåtgången skulle minska eller inte. Han trodde inte att arbetet med planer och program skulle bli särskilt fördröjt, om kommunen ifråga hade en bra hantering av miljökonsekvensbeskrivningar av planer och projekt, redan innan de nya bestämmelserna kom. Däremot trodde han att det skulle bli värre för de kommuner som i dagsläget saknar en bra hantering av miljökonsekvensbeskrivningar. Respondenten trodde att det för projekt som måste ha en miljökonsekvensbeskrivning, kan underlätta betydligt att ha en bra miljöbedömning i botten av planen eller programmet. Detta var något som han trodde kan bidra till att tid kan sparas, vilket är en målsättning enligt regeringen.

Respondenten på kommunen menade att kommunerna får mer saker att utreda hela tiden, och trodde snarare att tidsåtgången skulle öka. Däremot trodde hon att en grundlig utredning av miljöfrågor redan på plan och programstadiet kan leda till att tid sparas senare i processen. Hon trodde även att de nya bestämmelserna kan leda till bättre planer, även om hon betvivlade att tidsåtgången totalt skulle minska.

Målsättningen med de nya bestämmelserna är att tid ska kunna sparas för efterföljande tillståndsprocesser, men som framkom i Europeiska kommissionens citat i avsnitt 2.2, anser de att genomförandet av direktivet kommer att innebära stora utmaningar för de berörda staterna. Detta är något som alla respondenter verkade hålla med om. Ingen av de tillfrågade tyckte att det var givet att de nya bestämmelserna kommer att verka tidsbesparande, utan menade att det är beroende av om det går att hitta ett bra upplägg för att arbeta med dem. Europeiska kommissionen anser vidare, i avsnitt 2.2, att det kommer att dyka upp besvärliga tolkningsfrågor, men om miljöbedömningarna som följer av de nya bestämmelserna utförs på rätt vis, kommer de att kunna bidra till välgrundade beslut. Detta var något som respondenten från kommunen också nämnde: hon trodde inte att den totala tidsåtgången skulle minska, men trodde att de nya bestämmelserna kunde leda till att kvaliteten på planerna skulle öka. Hon trodde samtidigt att de nya bestämmelserna skulle innebära mycket jobb för kommunerna, innan de hittar något bra sätt att hantera dem på. Eftersom de nya bestämmelserna fortfarande är så pass färska tror jag att framtiden får utvisa huruvida de kan verka tidsbesparande. Enligt respondenten på länsstyrelsen kunde han inte påminna sig om att ha sett någon plan eller något program som haft en färdig miljöbedömning, enligt de nya bestämmelserna. Plan och programarbete är, enligt honom, något som i sig är väldigt tidskrävande och därför tror jag att det är rimligt att anta att berörda parter är precis i startgroparna med att jobba med de nya bestämmelserna. Jag tror, liksom Europeiska kommissionen, att genomförandet av direktivet kan innebära ganska stora utmaningar för de som ska jobba med dem. Min förhoppning är dock att de kan, om inte verka tidsbesparande, i alla fall bidra till att kvaliteten på planer och program blir högre.

Angående regeringens **tredje ståndpunkt**, att miljöbedömningar som gjordes redan innan de nya bestämmelserna trädde ikraft kommer att vara möjliga att samköra med de miljöbedömningar som ska göras i och med lagändringarna, instämde samtliga respondenter i den ståndpunkten och trodde att det var möjligt.

Regeringens **fjärde ståndpunkt** berör behovet av resurser för de nya bestämmelserna. Regeringen anser inte att det kommer att bli några särskilda merkostnader på grund av lagändringarna som följer av de nya bestämmelserna. Samtliga respondenter var dock överens om att de nya bestämmelserna skulle innebära merarbete för dem, särskilt i ett initialt skede. Respondenten på länsstyrelsen menade att det inte var uteslutet att resursåtgången skulle öka för länsstyrelsen på grund av dem. Respondenten på kommunen menade vidare att de gjort ganska många nyanställningar på hennes avdelning på sista tiden, även om det inte framgick om det bara var på grund av de nya bestämmelserna. Nyanställningar är annars något som jag anser rimligen borde påverka resursbehovet.

Sannerstedt diskuterar kring problematiken med resurser och menar att resursbrist är ett vanligt problem vid implementering. Samtidigt manar han till en viss kritisk granskning av resursproblemet då tillämparen nästan alltid har anledning att försöka skaffa sig mer resurser. Han menar att politiker ofta är medvetna om resursproblem och att beslutsfattarens intentioner kanske inte är att högt ställda mål ska uppnås i verkligheten, utan snarare att implementeraren ska göra så gott han eller hon kan med de resurser som finns till förfogande. (Sannerstedt, 2001 s 36) Jag upplevde dock inte som att någon av respondenterna försökte tillskansa sig mer resurser på grund av de nya bestämmelserna. De var samtliga överens om att arbetsbelastningen säkert skulle komma att minska när de blivit lite mer vana att arbeta med de nya bestämmelserna. Respondenten på kommunen var dock oroad för att det alltid dök upp något nytt istället när de väl har lärt sig att arbeta med det gamla.

Den **femte ståndpunkten** som är hämtad från regeringens proposition är hur tungt god miljö väger mot exempelvis sysselsättning. Enligt regeringen så är det inget måste att välja det för miljön bästa alternativet, utan miljö är en av många faktorer som ska tas hänsyn till. Alla respondenter trodde att de nya bestämmelserna skulle leda till ett bättre skydd för miljön än vad fallet hade varit om de inte hade implementerats. Däremot var samtliga informanter överens om att sysselsättning var viktigt. Respondenten på kommunen menade att sysselsättning var väldigt viktigt, beroende på den historia som kommunen har, och ifall det bara går att genomföra väljer de det alternativ som ger mest sysselsättning. Boverket konstaterade vid en uppföljning av miljömålsarbetet 2003 att ekonomisk tillväxt oftast fortfarande går före hållbarhetsfrågor (Boverket, 2004 s 20). Pihl diskuterar kring miljö kontra sysselsättningsproblematik och menar att myndigheter länge i ekonomisk teori har betraktats ”som en opartisk tredje part med uppgift att korrigera marknadens brister” (Pihl, 1997 s 159) Politiker och tjänstemän ansågs agera utifrån det för allmänheten bästa, medan parter som konsumenter, arbetstagare eller producenter ansågs agera efter sitt egenintresse. Denna bild har ifrågasatts allt mer och ersatts med en medvetenhet att politiker är känsliga för opinionen och trots allt vill vinna röster. Populära åtgärder är mycket lättare att genomföra än impopulära även om de senare kan vara nog så motiverade. Detta menar Pihl kan vara en förklaring till att ambitiösa målsättningar för miljöns bevarande inte blir så ambitiösa när de väl omsätts i praktiken. Ofta reagerar människor starkare på plötsliga och stegvisa förändringar än vad de gör på långsamma och gradvisa sådana. Miljöproblem är oftast av kategorin långsamma och gradvisa förändringar och det kan därför vara svårt att väcka opinion för sådana frågor. (Pihl, 1997 s 159-160)

Enligt respondenten på kommunen är sysselsättning väldigt viktigt för dem och är säkerligen en fråga som det är lätt att vinna röster på, om mer sysselsättning kan utlovas. Detta borde,

enligt mig, kunna innebära att miljö fortfarande inte kommer i första rummet även om de nya bestämmelserna verkar kunna bidra till ett bättre skydd för miljön än vad som funnits tidigare. Respondenten på länsstyrelsen trodde inte heller att de nya bestämmelserna särskilt ofta kommer att kunna stoppa projekt som är viktiga för sysselsättningen, utan att deras förtjänst snarare ligger i att de kan driva fram kompensationsåtgärder för miljön samt skapa debatt kring miljöproblem. Även om jag inte tror att de nya bestämmelserna angående miljöbedömning av planer och program kommer leda till att en hållbar utveckling är möjlig imorgon verkar de, enligt mig, vara ett steg på vägen. Förutsatt att de implementeras på ett vettigt sätt tror jag att de kan bidra till en bättre miljö för Sverige. Implementeringsproblem är, enligt Sannerstedt, en normal politisk företeelse och är bland annat en konsekvens av att politiker och tjänstemän har olika roller (Sannerstedt, 2001 s 47). Nedan diskuteras några viktiga implementeringsfaktorer kopplat till ovanstående intervjuresultat.

## 6 Implementeringsproblematik

### 6.1 Förstå

Ett av tre nödvändiga villkor för en lyckad implementering är att tillämparen ska förstå beslutet. Den som ska implementera något måste förstå själva beslutet samt innebörden av det. (Sannerstedt 2001, s 29)

De tre personer som intervjuades verkade alla ha förstått vad de nya bestämmelserna syftar till, att miljöhänsyn ska tas tidigt i beslutsprocessen för att kunna spara miljön bättre, samt att det ska vara lättare att kunna tänka om i ett tidigare skede (se föregående kapitel). Däremot verkar det råda en oklarhet kring vilka planer och program som omfattas av de nya bestämmelserna, samt vilken nivå det är rimligt att lägga sig på. Respondenten på Naturvårdsverket diskuterade kring problematiken med att förstå vilka planer och program som behöver en miljöbedömning. Han menade att det kan bli problem, både om för många eller för få planer och program miljöbedöms. Om för få bedöms såg han en risk för att de som egentligen skulle behöva en miljöbedömning slinker igenom, och om för många bedöms såg han en risk för att resurserna inte skulle räcka till för de planer och program som verkligen behöver en miljöbedömning.

Respondenten på länsstyrelsen diskuterade också kring problematiken med vilka planer och program som ska miljöbedömas, samt vad som räknas som betydande miljöpåverkan. Han menade att det kan finnas en risk att de som ska implementera beslutet försöker hålla sin plan eller sitt program utanför de nya bestämmelserna, om de inte riktigt förstår hur de ska användas och upplever risken att göra fel som allt för stor. Han menade vidare att kommuner jobbar så olika med sina planrutiner och trodde därför att det skulle krävas en del tankemöda för kommunerna att fasa in de nya bestämmelserna.

Respondenten på kommunen hade lite svårt att förstå hur de nya bestämmelserna skiljer sig åt från de bestämmelser som fanns innan de kom. Redan innan har det, som nämndes i avsnitt 2.1.3, krävts en miljökonsekvensbeskrivning på vissa detaljplaner, och som jag förstod det hade respondenten svårt att se skillnaden mellan det förfarandet och det förfarande som krävs nu i och med de nya bestämmelserna. Respondenten tyckte också att det var problematiskt att veta vilken nivå miljöbedömningen, enligt de nya bestämmelserna, ska ligga på. Hon menade att de nya bestämmelserna överhuvudtaget orsakade ganska mycket förvirring på den avdelning där hon är anställd.

En annan faktor som jag tycker borde kunna påverka hur väl det går att förstå ett politiskt beslut är hur preciserad lagstiftningen är. Enligt Lundquist brukar lagstiftarna lämna någon grad av flexibilitet till implementerarna eftersom det är svårt att förutse alla fall som kan uppkomma med en ny lagstiftning (Lundquist 1998, s 83). Detta tycker jag är bra, eftersom jag inte tror att politikerna som stiftar lagarna är lika insatta i området, som de berörda tjänstemännen eller andra utövare som jobbar med det dagligen. Därför anser jag att det är bra att det finns en viss flexibilitet i lagstiftningen som utövarna kan utnyttja om det till exempel dyker upp en problemställning som lagstiftarna inte har räknat med. Sannerstedt diskuterar dock kring problematiken med politiska beslut som är vaga. Ett problem med ett sådant beslut är att de öppnar upp för flera tolkningsmöjligheter. (Sannerstedt, 2001 s 30) De nya bestämmelserna angående miljöbedömningar av planer och program är, enligt mig, på vissa sätt ganska vaga även om de också består av regler som är ganska detaljerade. Vagheten hos dem tycker jag främst ligger i formuleringen *betydande miljöpåverkan*. Vad som räknas som betydande miljöpåverkan tycker jag är en tolkningsfråga, och något som skulle kunna försvåra förståelsen för när de nya bestämmelserna ska användas. Om de nya bestämmelserna dessutom kommer uppfattas som tunga och byråkratiska och utövarna inte riktigt förstår hur

de ska användas, tror jag, liksom respondenten på länsstyrelsen, att vissa utövare försöker hålla sina planer och program utanför bestämmelserna, av rädsla att göra fel. Ett vagt politiskt beslut behöver dock inte bara vara dåligt, enligt Sannerstedt. Vagheten kan vara ett resultat av en förhandlingsprocess där det har varit möjligt att nå enighet men priset har blivit en viss vaghet. Enighet kan vara bra om det till exempel skulle bli ett politiskt maktskifte, för då kan bestämmelsen fortfarande stå fast eftersom den är avförd från den politiska striden. (Sannerstedt, 2001 s 31)

## **6.2 Kunna**

Det andra nödvändiga villkoret för en lyckad implementering är att förvaltaren ska kunna genomföra beslutet. Implementeraren måste ha de resurser som krävs för att ett genomförande ska vara möjligt. Det kan vara resurser som exempelvis personal, tid, pengar och lokaler. (Sannerstedt 2001, s 29) Även resurser i form av personer med rätt utbildning kan krävas och om inte sådana finns att tillgå kan implementeringen fördröjas (Vedung 1998, s 181).

Respondenten på Naturvårdsverket menade att tid är en resurs som alltid behövs när det kommer nya saker. Han liknade tidsåtgången vid en puckel som planar ut, i början är det alltid mest att göra. Något som respondenten på Naturvårdsverket tyckte försvårade deras arbete med att till fullo kunna implementera de nya bestämmelserna, var att regeringens förordning inte hade kommit ut. Det respondenten framförallt efterfrågade var en precisering av vilka planer och program som kommer att omfattas av de nya bestämmelserna. Jag kan tänka mig att det kan vara svårt för Naturvårdsverket att utbilda andra instanser om hur de nya bestämmelserna ska användas, om regeringen ännu inte har kommit med en precisering om vilka planer och program som de nya bestämmelserna gäller för. Jag fick uppfattningen att respondenten på Naturvårdsverket tyckte att implementeringen av de nya bestämmelserna kommer att innebära en del utmaningar, som exempelvis problematiken han nämnde med att avgöra vilka planer och program som ska miljöbedömas. Trots att han såg en del problem med de nya bestämmelserna uppfattade jag det som han trodde att Naturvårdsverket har de flesta resurser för att en lyckad implementering ska vara möjlig.

Respondenten på länsstyrelsen trodde inte det var uteslutet att länsstyrelsen kan komma att behöva mer resurser i form av pengar, för att kunna genomföra de nya bestämmelserna. En resurs som han med säkerhet menade skulle gå åt var tid. Enligt respondenten ska kommunerna samråda med länsstyrelsen angående omfattning och innehåll i miljöbedömningen som ska göras enligt de nya bestämmelserna, och då krävs det, enligt honom, att de ansvariga på länsstyrelsen kan svara på frågor vid samrådet. För att kunna svara på frågor krävs det, enligt respondenten, att de ansvariga på länsstyrelsen är väl insatta i de nya bestämmelserna och det är något som han trodde kommer ta tid. Han trodde vidare att länsstyrelsen kan tjäna på att få till en bra utbildningsinsats i början, för desto mer kommunerna lär sig om de nya bestämmelserna ju mindre hjälp trodde han de skulle behöva från länsstyrelsen. Respondenten på länsstyrelsen kände folk som höll på med miljöbedömningar enligt de nya bestämmelserna. Enligt vad han har hört från dem tyckte de att de nya bestämmelserna innebar mycket nytt, och trodde att de skulle krävas mycket resurser i form av tid innan arbetet kan flyta på smärtfritt. Respondenten på länsstyrelsen trodde att det var möjligt för länsstyrelsen att klara av att implementera de nya bestämmelserna, men att det skulle gå åt mycket resurser i form av tid innan arbetet med dem flyter på bra. Han tyckte att de nya bestämmelserna består av ganska speciella och ganska detaljerade regler och att det därför inte är helt triviala att arbeta med. Respondenten menade dock att det är en begränsad krets människor som jobbar med kommunala planer i länet och han trodde det var möjligt att ringa in dem och utbilda dem vid behov.

Respondenten på kommunen tyckte också att de nya bestämmelserna innebar mycket resurser i form av tid för kommunerna. Liksom de andra tillfrågade trodde hon att mest tid skulle gå åt i början innan kommunerna lärt sig att arbeta med de nya bestämmelserna. Respondenten upplevde de nya bestämmelserna som ganska förvirrade och visste inte riktigt hur de ska tacklas. Hon upplevde det som att kommunerna fick allt mer utredningsarbete som slukar tid, allt ifrån miljö till andra faktorer, som att exempelvis ta hänsyn till jämställdhet i planeringsprocessen. Respondenten upplevde det som att hennes avdelning gjorde många nyanställningar för att kunna klara av allt som läggs på planeringsprocessen. Hon tyckte också att det ofta kom något nytt att ta hänsyn till när de på hennes avdelning väl lärt sig att arbeta med det gamla. Respondenten trodde vidare att de på hennes avdelning kunde behöva resurser i form av kompetensutveckling för att lära sig att arbeta med allt det nya som kommer, bland annat för att kunna arbeta med de nya bestämmelserna. Hon menade också att allt nytt som läggs på planeringsprocessen börjar kräva kompetens som är svår att rekrytera. Som jag uppfattade respondenten på kommunen, tyckte hon att kommunen skulle behöva resurser i form av utbildning för att på ett lyckat sätt kunna implementera de nya bestämmelserna. Något hon efterfrågade var också att få tillgång till en enkel lathund som kommunen kan följa i sitt arbete med de nya bestämmelserna.

Något som jag tror har påverkat alla administrativa nivåers förmåga att på ett bra sätt kunna implementera de nya bestämmelserna, är att det dröjde så länge innan regeringens gav ut sin förordning angående de nya bestämmelserna. Enligt Grant et al är det vanligt att medlemsstater är sena med sin implementering av direktiv från EU (Grant et al 2000, s 72). Om förordningen hade kommit i tid tror jag att det skulle ha varit enklare för Naturvårdsverket att ge bra information till länsstyrelsen, och för länsstyrelsen att i sin tur ge bra information till kommunerna. Mer om informationsflödet mellan nivåerna kommer att diskuteras i kapitel 6.4.

### **6.3 Vilja**

Den sista punkten för att en lyckad implementering ska vara möjlig är att de som ska tillämpa de nya bestämmelserna ska vilja genomföra beslutet. Vedung diskuterar kring detta och menar att förvaltningen ofta befördrar sina egna själviska intressen. Särskilt om det är tal om nedskärning av förvaltningens verksamhet minskar förvaltningens intresse att genomföra det politiska beslutet (Vedung 1998, s 181).

Ingen av personerna på de tre förvaltningsmyndigheterna verkar riskera att få resurser indragna på grund av de nya bestämmelserna. Jag fick uppfattningen att ingen av de intervjuade verkade vara direkt emot de nya bestämmelserna. Respondenten på Naturvårdsverket tyckte snarare att den nya lagstiftningen var lite snål och att Sverige hade lagt ribban lite lågt. Han trodde att de som ska använda sig av de nya bestämmelserna, i vissa fall, kan tjäna på att gå längre än vad lagen kräver. Detta menade han eftersom han trodde att en miljöbedömning av vissa planer och program som inte krävs i lagen, kan bidra till att lösa och klara ut problem som kan uppkomma i ett senare skede. Ingen av de andra tillfrågade nämnde något om att de tyckte att lagstiftningen var platt, vad det sedan beror på är svårt att spekulera om. En skillnad mellan respondenterna är dock att respondenten på Naturvårdsverket förmodligen inte kommer att behöva arbeta med de nya bestämmelserna i något konkret fall. Ifall Naturvårdsverket i framtiden kommer att behöva göra någon miljöbedömning skulle det i så fall, enligt respondenten, vara på nationalparker. Han visste dock inte om så skulle bli fallet. Respondenten på länsstyrelsen verkade inte heller i nuläget använda de nya bestämmelserna i något konkret fall, dock var det andra på länsstyrelsen som gjorde det. En möjlig tolkning är att respondenten på Naturvårdsverket inte ser de nya bestämmelserna ur ett brukarperspektiv och därför tycker att lagstiftningen borde gå längre än vad de gör i nuläget. Sedan kan det också hända att han är mer insatt på vissa punkter än vad



de andra är, eftersom Naturvårdsverket är högst upp i informationskedjan. Det är möjligt att det går att spara tid senare i processen genom att även miljöbedöma planer och program som inte träffas av lagen, jag är i alla fall inte tillräckligt insatt för att hävda motsatsen.

Respondenten på länsstyrelsen verkade inte heller ha något emot de nya bestämmelserna utan hoppades att de skulle leda till att det blev bättre utredningar angående miljöpåverkan och miljöförändringar. Han tyckte också att det var bra att de nya bestämmelserna kräver en obligatorisk uppföljningsåtgärd. Detta var något som han trodde skulle gynna miljön. Han menade dock, som nämndes ovan, att han såg en risk för att vissa kommuner kommer att försöka testa var undre gränsen för betydande miljöpåverkan går. Enligt honom så är det svårt för beslutsfattarna att avgöra var den gränsen går innan det finns några rättsfall, och således inte heller någon utarbetat rättspraxis att gå efter.

Respondenten på kommunen verkade tycka att de nya bestämmelserna är nödvändiga, även om hon samtidigt tyckte att det är svårt att veta hur de ska tacklas. Eftersom hon menade att mark, luft och vatten är ändliga resurser tyckte hon det var nödvändigt att ta hänsyn till miljön, vilket de nya bestämmelserna syftar till. Respondenten menade också att hon trodde att de nya bestämmelserna kan bidra till att kvaliteten på planer och program ökar. Som hon hade förstått det ska de nya bestämmelserna tillämpas på de flesta planer och program de utför på kommunen, och hon trodde att det bara är i undantagsfall som de inte ska tillämpas.

Det som respondenten på länsstyrelsen nämnde om att han såg en risk för att vissa kommuner kommer att testa var undre gränsen för betydande miljöpåverkan går, var inget som kom upp till diskussion med respondenten på kommunen. Däremot menade hon att om miljöhänsyn och sysselsättning kommer i konflikt med varandra skulle den plan eller det program som ger mest sysselsättning väljas. Sysselsättning är, enligt respondenten, av historiska skäl väldigt viktigt för kommunen och något som de är beredda att driva långt för att hämta in, om det inte finns några rimliga miljömässigt bättre alternativ. Hon tyckte dock att hon hade kompetenta människor på sin avdelning som är skickliga på att hitta bra alternativa lokaliseringar.

Lundquist menar att implementering erbjuder utövarna ”betydande tillfällen att slutligt påverka utformningen av den förda politiken” (Lundquist 1998, s 99). Ett exempel på detta skulle, enligt mig, kunna vara att den berörda kommunen kan tänkas vilja sätta ribban ganska högt för vad som ska räknas som betydande miljöpåverkan, om det finns sysselsättning att hämta in. Detta eftersom, som nämndes ovan, sysselsättning verkar vara en väldigt viktig faktor för kommunen. Respondenten på Naturvårdsverket verkade vara intresserad av att påverka lagstiftningen i den riktningen att den blir lite mer heltäckande, eftersom han i dagsläget uppfattade den som snålt tilltagen. Han nämnde att de har planer på Naturvårdsverket att utforma en slags idéskrift där de kan framföra poängen med att ibland även miljöbedöma planer och program som faller utanför de nya bestämmelserna.

#### **6.4 Informationsflödet mellan nivåerna**

Enligt Lundquist är en viktig del av implementering att förvaltningsorgan på högre nivåer ger ut information och föreskrifter till förvaltningsorgan som befinner sig på lägre administrativa nivåer (Lundquist 1998, s 99). I det studerade fallet har jag uppfattat det som att Naturvårdsverket ger information och föreskrifter till länsstyrelserna samt till kommunerna, angående de nya bestämmelserna. Länsstyrelserna ger i sin tur information och föreskrifter till kommunerna, som är den nivå där de nya bestämmelserna framförallt används i konkreta fall. Naturvårdsverket tar i sin tur emot direktiv från regeringen. Jag ställde frågan till samtliga respondenter hur de uppfattade att informationsflödet kring de nya bestämmelserna hade fungerat. Nedan redogörs för deras svar.

Respondenten på Naturvårdsverket kommenterade inte informationsflödet särskilt mycket, utan menade att eftersom Naturvårdsverket är så högt upp i informationskedjan har de som ansvar att sprida ut information om nya bestämmelser. Däremot hände det, enligt respondenten, att de tog emot klagomål från andra som efterfrågar mer information, bland annat om de nya bestämmelserna. Något som respondenten trodde skulle ha underlättat informationsspridningen för Naturvårdsverket var dock om regeringens förordning hade kommit ut tidigare. Det respondenten på Naturvårdsverket framförallt sakade var en specificering av vilka planer och program som kommer att träffas av de nya bestämmelserna.

Respondenten på länsstyrelsen tyckte att informationen kring de nya bestämmelserna har varit i stort sett obefintlig. Han trodde inte att Europaparlamentet och rådet hade hunnit tänka riktigt klart, när de gav ut direktivet angående de nya bestämmelserna. Enligt honom har de kommit med en del specificeringar i efterhand. Den information som respondenten främst har tagit del av har varit pressmeddelanden samt andra korta meddelanden från Naturvårdsverket. Men han tyckte helt klart att mer information behöver spridas. Något som han efterfrågade var utbildningsmaterial som länsstyrelsen kan använda sig av för att på ett bättre sätt kunna utbilda kommunerna. Den information som länsstyrelsen, enligt respondenten, har gett till kommunerna är bland annat ett presentationsmaterial som de har spridit ut. Han nämnde också att länsstyrelsen hade anordnat ett seminarium i höstas, angående de nya bestämmelserna, samt haft föredrag för enskilda kommuner vid några tillfällen. Respondenten trodde dock att det skulle komma mer bearbetat material från centrala myndigheter så småningom.

Respondenten på kommunen tyckte inte heller att informationen kring de nya bestämmelserna har varit bra. Hon och några kollegor hade besökt ett seminarium i förhoppningen att förstå vad de nya bestämmelserna innebar, men hon kände inte att det hade gett särskilt mycket. På frågan om hon hade fått någon information från Naturvårdsverket, svarade hon att det hade hon fått tack vare att hon besökte ovannämnda seminarium. Hon tyckte däremot inte att Naturvårdsverket varit särskilt aktiva i att sända ut information till kommunerna. När intervjun utfördes hade hon dock fått ett informationsmaterial utskickat från Naturvårdsverket som hon ännu inte hade hunnit ta del av. Respondenten hade vidare besökt ett länsråd där länsstyrelsen haft en kort genomgång angående de nya bestämmelserna. Det hon efterfrågade var dock att på ett konkret sätt få veta hur arbetet med de nya bestämmelserna ska gå till, samt hur miljöbedömningen skiljer sig från de miljöbedömningar som kommunen utfört förut på detaljplaner. Hon hoppades att förvirringen kring de nya bestämmelserna skulle släppa något när kommunen hunnit praktisera bestämmelserna i några konkreta fall.

Som jag tolkade respondenterna fanns det ett visst missnöje hos alla tre angående hur informationsflödet kring de nya bestämmelserna har gått till. Respondenten på Naturvårdsverket menade att det hade underlättat för dem om regeringen hade kommit ut med sin förordning i tid. Som jag förstod honom var den ganska försenad. Respondenten på länsstyrelsen efterfrågade i sin tur utbildningsmaterial så att de på ett bättre sätt kunde utbilda kommunerna och även sig själva. Respondenten på kommunen efterfrågade mer konkret information om hur de nya bestämmelserna ska användas i praktiken. Något som jag tror har påverkat samtliga administrativa nivåers förmåga att kunna implementera de nya bestämmelserna är att det dröjde så pass länge innan regeringens förordning kom ut. Jag tror, som jag nämnde ovan, att Naturvårdsverket kunde ha gett ut bättre information till underliggande nivåer om den hade funnits. Eftersom Naturvårdsverket är så högt upp i informationskedjan tror jag att samtliga led påverkas om Naturvårdsverket inte får tillräckligt med information. Enligt Knill och Lenschow har EU haft problem med att få sina miljödirektiv implementerade. 1995 implementerades endast 91 procent av miljödirektiven och kommissionen registrerade även 265 fall av lagbrott där det visade sig att 20 procent av dessa var brott mot miljölagar. (Knill & Lenschow, 2000 s 4) Regeringens förordning

angående de nya bestämmelserna har, som jag nämnde ovan, till slut kommit ut och jag hoppas att den på ett bra sätt kan bidra till en lyckad implementering av de nya bestämmelserna.

## 7 Sammanfattande slutsatser

Till intervjustudien valdes tre personer ut som alla på något sätt jobbar med planering i sitt dagliga arbete. Personerna representerar tre olika administrativa nivåer: den nationella, den regionala och den lokala. De olika nivåerna har lite olika strategier kring arbetet med att implementera de nya bestämmelserna, bland annat beroende på deras skilda arbetsuppgifter. Respondenten på den nationella nivån och den regionala har framförallt rollen som informationsspridare, kring de nya bestämmelserna, medan respondenten på den lokala nivån jobbar med dem i konkreta plan- och programprojekt. Samtliga respondenter är eniga om att de nya bestämmelserna kommer att innebära mycket arbete för deras respektive avdelningar, men att den ökade arbetsbördan kan avta när erfarenheten av att arbeta med de nya bestämmelserna blir större. Det finns en viss tvekan hos respondenterna huruvida de nya bestämmelserna kommer att leda till att tidsåtgången för samhällsplanering, totalt sett, kommer att minska. Två förhoppningar som de hyser är att de nya bestämmelserna leder till att tidsåtgången för efterkommande projekt kan minskas, samt att miljöbedömningar som ska göras enligt de nya bestämmelserna kan samköras med miljöbedömningar som utförts innan de nya bestämmelserna kom. Respondenterna var något oense om huruvida de nya bestämmelserna kommer att leda till ett bättre miljöskydd. Däremot tror de att de kan vara ett steg på vägen mot en hållbar utveckling för Sverige.

Samtliga respondenter verkar, enligt mig, ha förstått vad de nya bestämmelserna ska syfta till, däremot finns det en viss förvirring kring hur arbetet med dem ska ske i praktiken. Jag tror även att respondenterna kan implementera dem men att de behöver lite mer resurser, möjligen i form av pengar och framförallt i form av utbildning. Som jag uppfattade det är det inget fel på respondenternas vilja att implementera de nya bestämmelserna, det de saknar är bra rutiner för att arbeta med dem vilket det kommer att ta tid att skapa. Samtliga respondenter är delvis missnöjda med hur informationsflödet kring de nya bestämmelserna har fungerat. En bidragande orsak till det tror jag är att det dröjde så länge innan regeringens förordning kom ut, vilket har påverkat samtliga nivåers förmåga att på ett lyckat sätt kunna implementera de nya bestämmelserna.

Jag tror att de nya bestämmelser – för att återknyta till titeln – som härrört från EU:s direktiv kan bidra till en effektivare samhällsplanering, samt vara ett steg på vägen till en hållbar utveckling för Sverige. Däremot tror jag att det kommer att ta tid innan samtliga utövare har hittat bra rutiner för att på ett effektivt sätt kunna arbeta med dem. Det behövs mer information kring hur arbetet med dem ska fortlöpa och min förhoppning är att regeringens nyutgivna förordning kan bidra till detta.

## 8 Referenser

### 8.1 Rapporter

Boverket (2004) *Vattendirektivet och fysisk planering – hur kommer den nya vattenplaneringen att påverka den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen*, Karlskrona: Boverket

Direktiv 2001/42/EG *Om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, I: Proposition 2003/04:116 *Miljöbedömningar av planer och program* Stockholm: Regeringskansliet

Europeiska kommissionen (2004) *Genomförande av direktiv 2001/42 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan*, Luxemburg: Generaldirektorat miljö

Johansson, Jessica et al. (2004) *Strategisk miljöbedömning inom energisektorn*, Centrum för miljöstrategisk forskning

Pettersson, Bert & Wahrby, Johan (2004) *Implementering av EU-direktiv i Sverige – En jämförande fallstudie av vattendirektivet och direktivet för elektriska och elektroniska produkter*, Norrköping: Linköpings universitet, Campus Norrköping

Proposition 2003/04:116 *Miljöbedömningar av planer och program* Stockholm: Regeringskansliet

SOU 2003:70, *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program – Delbetänkande av PBL-kommittén*, Stockholm: Regeringskansliet

### 8.2 Tryckta källor

Andersen, Heine (1994) *Vetenskapsteori och metodlära*, Lund: Studentlitteratur

Brandt, Nils & Gröndahl, Fredrik (2000) *Miljöeffekter – kompendium i miljöskydd, del 4*, Stockholm: Industriellt Miljöskydd, KTH

Grant, Wyn et al (2000) *The effectiveness of European union environmental policy*, London: Macmillian Press LTD

Jonsson, Gunnel (2000) *Boken om MKB för detaljplan*, Boverket

Knill, Christopher & Lenschow, Andrea (2000) *Introduction: new approaches to reach effective implementation – political rhetoric or sound concepts?* I: Knill, Christopher & Lenschow, Andrea (eds) (2000) *Implementing EU environmental policy – New directions and old problems*. Manchester: Manchester University Press

Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*, Lund: Studentlitteratur

Lantz, Annika (1993) *Intervjumethodik*, Lund: Studentlitteratur

Lewin, Leif (2002) *Ideologi och strategi – svensk politik under 130 år*, Lund: Studentlitteratur

Lidskog, Rolf et al (1997) *Samhälle, risk och miljö*, Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart (1998) *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur

Merriam, B Sharan (1994) *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur

Pihl, Håkan (1997) *Miljöekonomi för en hållbar utveckling*, Stockholm: SNS förlag

Sannerstedt, Anders (2001) *Implementering I*: Rothstein, Bo (red) (2001) *Politik som organisation*, Stockholm: SNS Förlag

Rubenson, Stefan (2001) *Miljöbalken – den nya miljöretten*, Norstedts juridik AB

Tallberg, Jonas (2001) *EU:s politiska system*, Lund: Studentlitteratur

Vedung, Evert (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur

### **8.3 Elektroniska källor**

Naturvårdsverket (2004) Hämtat från:  
<http://www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/planer/samsmer/a.htm> Hämtat: 2005-06-19

Naturvårdsverket (2005a) Hämtat från:  
<http://www.naturvardsverket.se/index.php3?main=/dokument/hallbar/planer/samsmer/info/direktiv.htm> Hämtat: 2005-06-19

Naturvårdsverket (2005b) Hämtat från:  
<http://www.naturvardsverket.se/dokument/hallbar/planer/samsmer/info/smb.pdf> Hämtat: 2005-06-10

Regeringen (2005) Hämtat från: <http://www.regeringen.se/sb/d/2813/a/15788#15788>  
Hämtat: 2005-06-10

SLU (2005) Hämtat från: <http://www-mkb.slu.se> Hämtat: 2005-06-17

### **8.4 Muntliga källor**

Intervju med en biträdande länsarkitekt, 2005-05-02

Intervju med en handläggare på Naturvårdsverket, 2005-05-03

Intervju med en översiktsplanerare, 2005-05-04

## 9 Bilagor

### ***Bilaga 1 Intervjufrågor till Naturvårdsverket***

#### **Frågor**

Vad har du för yrke/vilka är dina arbetsuppgifter?

Hur jobbar ni på Naturvårdsverket för att implementera den nya lagstiftningen?

Hur har det varit med informationsflödet kring de nya bestämmelserna? Ger Naturvårdsverket information till länsstyrelsen, kommunen? Tar ni mot information från staten?

Har ni på Naturvårdsverket huvudansvar för att föra ut denna lagstiftning eller ligger ansvaret hos någon annan?

Har ni på Naturvårdsverket gjort någon miljöbedömning på någon plan respektive program?  
Hur fungerade det i så fall?

Vad är mest positivt med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Vad är mest negativt med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Vad tycker du är svårast med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Hur tror du att tidsåtgången för samhällsplaneringen totalt kommer att påverkas av de nya bestämmelserna? Varför? På kort respektive lång sikt?  
Är det möjligt att spara tid senare i planeringsprocessen om en grundlig utredning görs redan på plan och program stadiet?

Är det möjligt tror du att samköra miljöbedömningen av planer och program med andra typer av miljöbedömningar för att undvika dubbelarbete?

Tror du att de nya bestämmelserna kan leda till en effektivare planeringsprocess? Varför?

Hur kommer arbetssituationen och resursbehovet att påverkas av de nya bestämmelserna?  
Kan denna eventuellt förhöjda arbetsbelastning, ökade resursbehovet minska på längre sikt, vid mer vana t ex?

Tror du att den nya lagstiftningen kommer att leda till ett bättre skydd för miljön? Varför?

Hur tungt tror du att miljöfaktorn kommer att väga i förhållande till andra faktorer som t ex sysselsättning vid ett övervägande om vilken plan eller program som ska väljas?

Tror du att de nya bestämmelserna kan bidra till en hållbar utveckling? Varför?

Tror du att de nya bestämmelserna kan medföra positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering på lång sikt? Varför?

## **Bilaga 2 Intervjufrågor till Länsstyrelsen**

### **Frågor**

Vad har du för yrke/vilka är dina arbetsuppgifter?

Hur jobbar ni på länsstyrelsen med att implementera den nya lagstiftningen? Vad har länsstyrelsen för roll? Ger ni direktiv till kommunerna? Tar ni emot direktiv från staten?

Har ni hunnit göra någon miljöbedömning på någon plan respektive program? Hur fungerade det i så fall?

Vad är mest positivt med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Vad är mest negativt med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Vad tycker du är svårast med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Hur har det varit med informationsflödet kring de nya bestämmelserna? Bra/dålig?  
Tillräcklig?

Om dålig vilken typ av information efterfrågar ni/du? Ger ni information till kommunerna?  
Får ni information från staten?

Hur tror du att tidsåtgången för samhällsplaneringen totalt kommer att påverkas av de nya bestämmelserna? Varför? På kort respektive lång sikt? Är det möjligt att spara tid senare i planeringsprocessen om en grundlig utredning görs redan på plan och program stadiet?

Är det möjligt tror du att samköra miljöbedömningen av planer och program med andra typer av miljöbedömningar för att undvika dubbelarbete?

Tror du att de nya bestämmelserna kan leda till en effektivare planeringsprocess? Varför?

Hur kommer arbetssituationen och resursbehovet att påverkas av de nya bestämmelserna?  
Kan denna eventuellt förhöjda arbetsbelastning, ökade resursbehovet minska på längre sikt, vid mer vana t ex?

Tror du att den nya lagstiftningen kommer att leda till ett bättre skydd för miljön? Varför?

Hur tungt tror du att miljöfaktorn kommer att väga i förhållande till andra faktorer som t ex sysselsättning vid ett övervägande om vilken plan eller program som ska väljas?

Tror du att de nya bestämmelserna kan bidra till en hållbar utveckling? Varför?

Tror du att de nya bestämmelserna kan medföra positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering på lång sikt? Varför?



### **Bilaga 3 Intervjufrågor till kommunen**

#### **Frågor**

Vad har du för yrke/vilka är dina arbetsuppgifter?

Hur jobbar ni på kommunen med att implementera den nya lagstiftningen?

Har ni hunnit göra någon miljöbedömning på någon plan respektive program? Hur fungerade det?

Vad är mest positivt med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Vad är mest negativt med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Vad tycker ni/du är svårast med de nya bestämmelserna?  
Varför?

Hur har det varit med informationsflödet kring de nya bestämmelserna? Från länsstyrelsen?  
Har ni fått ta del av länsstyrelsens presentationsmaterial? Från staten? Bra/dålig? Tillräcklig?  
Om dålig vilken typ av information efterfrågar ni/du?

Hur tror du att tidsåtgången för samhällsplaneringen totalt kommer att påverkas av de nya bestämmelserna? Varför? På kort respektive lång sikt?

Är det möjligt att spara tid senare i planeringsprocessen om en grundlig utredning görs redan på plan och program stadiet?

Är det möjligt tror du att samköra miljöbedömningen av planer och program med andra typer av miljöbedömningar för att undvika dubbelarbete?

Tror du att de nya bestämmelserna kan leda till en effektivare planeringsprocess? Varför?  
Om inte hur ska de ändras?

Hur kommer arbetssituationen och resursbehovet att påverkas av de nya bestämmelserna?  
Kan denna eventuellt förhöjda arbetsbelastning, ökade resursbehovet minska på längre sikt, vid mer vana t ex?

Tror du att den nya lagstiftningen kommer att leda till ett bättre skydd för miljön? Varför?

Hur tungt tror du att miljöfaktorn kommer att väga i förhållande till andra faktorer som t ex sysselsättning vid ett övervägande om vilken plan eller program som ska väljas?

Tror du att de nya bestämmelserna kan bidra till en hållbar utveckling? Varför?  
Om inte hur ska de ändras?

Tror du att de nya bestämmelserna kan medföra positiva konsekvenser för svensk samhällsplanering på lång sikt? Varför?