

”Från organiserat kaos till rutinartat förfarande
– en pilotutvärdering av hur diskussionen om
miljöproblem utvecklats i Miljödomstolen”

Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Stockholm, 7-9
oktober 2004,
Arbetsgruppen ”Förvaltningspolitik”

Författare: Erland Sköllerhorn
Länsstyrelsen Västerbotten,
FD i Statskunskap vid Umeå universitet

INLEDNING

Problemställning

Diskussion om samhällsproblem sker på ett flertal olika arenor. En rimlig grundidé är att institutionella faktorer har stor betydelse, både för form och innehåll, i aktörers diskussioner på olika avgränsade arenor. Centrala institutionella faktorer är hur varje institution är utformad, legal avgränsning av dess verksamhetsområde, erfarenheter av att tillämpa en bestämd lagstiftning och rutiner för detta.

Esping hävdar att varje gestaltning av verkligheten i sig, sker efter en samlad ”filtrering” genom ideologiska, institutionella och kognitiva filter. Det institutionella filtret hör ihop med olika organisationers utseende och hur verksamhetsområden avgränsas i relation till varandra (Esping 1983: 118-122). March och Olsen menar att en central egenskap hos institutioner är att de ökar kapaciteten att handla, just genom att bara betrakta delar av omgivningen runt dem. En enskild institution bortser alltså från eller undertrycker vissa tänkbara deltagare, frågor, perspektiv och värden för att öka sin handlingskapacitet (March och Olsen 1989:17). March och Olsen betonar samtidigt reglers stora betydelse, när det gäller hur institutioner fungerar:

”By ”rules” we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines. It is a commonplace observation in empirical social science that behavior is constrained or dictated by such cultural dicta and social norms. Action is often based more on identifying the normatively appropriate behavior than on calculating the return from alternative choices. Routines are independent of the individual actors who execute them and are capable of surviving considerable turnover in individuals.” (March and Olsen 1989:22).

Institutionalisering, dels av handlingar genom rutiner, dels av idéer och värden genom meningsskapande, påverkar det politiska livet. Institutioner bidrar till ordning och stabilitet i en kaotisk värld. De begränsar dels rationella aktörers fria konkurrensbeteende, dels ett fritt flöde av personer, problem och lösningar enligt s.k. soptunnemodeller för beslutsfattande (garbage can models) (Ibid, s. 53). Man kan också hävda att när idéer en gång institutionaliserats kommer de att styra handlingar, i frånvaron av kostsamt nytänkande (Goldstein och Keohane 1993:5). March och Olsen samt Goldstein och Keohane är ense om nytänkandets svaga ställning gentemot stabiliteten hos institutionaliserade handlingssätt. Här får de stöd av Habermas.

Precis som Weber betonar Habermas i sin kommunikativa handlingsteori hur enskilda individers ändamålsrationella handlande, via organisationer, blir institutionaliserat och rutinmässigt (Sköllerhorn 2001a:9, del II). Från ett kulturellt perspektiv, som ser utöver formella institutionella gränser, hör det rutinmässiga ihop med att den gemensamma bakgrundskunskapen normalt är oproblematisk bland medlemmarna. Enligt Habermas byts slentrianen i rutinbeteenden mot aktivt deltagande och ifrågasättande bara

- i de sociala situationer där det uppstår problem med gemensam förståelse av ett problem, och
- i de sociala situationer där individer upptäcker någon oönskad konsekvens av ekonomin (spontan marknadseffekt), eller av statlig reglering (normativt orättfärdigad effekt av politisk styrning). Endast i dessa två typer av situationer ändras gemensamma idéer och rutiner (Ibid, s. 12f, del II).

Från ett kulturellt perspektiv bör man också uppmärksamma Haas (1992) beskrivning av s.k. 'epistemic communities', som består av grupper av experter med vissa gemensamma egenskaper. De har gemensamma normativa idéer, syn på orsakssamband, kriterier för kunskap, och yrkesmässig träning i att hantera vissa problem.

En möjlighet att empiriskt studera hur diskussionen utvecklats på en avgränsad arena, efter en institutionell reform, finns inom svensk miljöpolitik. Sveriges medlemskap i EU innebar krav på anpassningar av nationell lagstiftning till EU:s regelverk och rättstraditioner. En viktig aspekt i detta sammanhang är rätten för en enskild att få sin sak prövad i en domstolsförhandling. Ett sådant förfarande skiljer sig i flera fall från svensk förvaltningstradition, där myndigheter getts beslutskompetensen att avgöra avvägningar mellan olika intressen vid prövning av ansökningar om tillstånd. En samlad svensk miljölagstiftning trädde i kraft den 1 januari 1999 i form av miljöbalken. I och med införandet av miljöbalken tillståndsprövas nu de verksamheter som anses mest miljöfarliga i en riktig domstolsförhandling. Tidigare prövades dessa verksamheter av den s.k. koncessionsnämnden för miljöskydd enligt miljöskyddslagen. Även vattenverksamhet ingår i miljöbalken, från att tidigare ha prövats enligt vattenlagen av sex regionala vattendomstolar och en vattenöverdomstol. Dessa domstolar och koncessionsnämnden lades ner 1999. De ersattes av fem regionala miljödomstolar och en miljööverdomstol.

Syftet med denna studie är att jämföra miljödiskussionen inför ett tunnelbygge för den nya kustjärnvägen Botniabanan år 1999, med miljödiskussion inför några följande tunnelbyggen för Botniabanan år 2000 och år 2003. Man kan anta att det efterhand utformas synsätt och rutiner för hur miljöbalken bör tillämpas, när det gäller tillstånd att leda bort och ta hand om yt- och grundvatten i samband med ett tunnelbygge. Dessa synsätt och rutiner antas framgå i diskussionen vid Miljödomstolens huvudförhandling i varje ärende. Vilka tecken på institutionalisering syns?

Material och metod samt avgränsningar

Utgångspunkt för jämförelsen är resultatet från en tidigare studie inför ett tunnelbygge 1999, när miljöbalken var ny (Sköllerhorn 2001b). Dessa resultat presenteras i denna studie i form av matriser (tabeller), med stöd av idéerna för kvalitativ metod hos Miles och Huberman (1994). I den tidigare studien undersöktes tre analytiskt viktiga aspekter på en miljöpolitisk diskussion: hur den avgränsas, vilka egenskaper tas upp, samt på vilket sätt miljöproblem beskrivs (Hedréon 1995). Dessa tre aspekter förtydligades att gälla

- använda begrepp, generaliseringar och jämförelser,
- aspekter som hör ihop med dikotomin enskilda/allmänna intressen, respektive
- typer av förekommande språkbruk.

Idén som testades 2001 var om argument om enskilda intressen dominerade över argument om allmänna intressen, alltså om diskussionen inriktades mer på ekonomisk ersättning till enskilda och privat egendom, än på olika generella miljö- och hälsoaspekter.

Efter att resultaten i den tidigare studien omtolkats i matriser, sker en tolkning på samma sätt av två tunnelbyggen under år 2000 och tre tunnelbyggen under år 2003. Genom att presentera resultaten i likadana matriser, underlättas upptäckter av skillnader och likheter.

Studien avgränsas av tidsbrist till tolkning av diskussionen i offentliga protokoll från huvudförhandlingen inför varje tunnelbygge. För år 2003 används istället Miljödomstolens domar, eftersom man upphört med att skriva ut och anslå protokollen från de bandinspelade huvudförhandlingarna (se nedan under resultat).

Denna begränsade utvärdering visar indikatorer på hur diskussionen om miljöproblem utvecklas i en av fem regionala miljödomstolar. Resultaten kan ligga till grund för fortsatta studier av samma typ av ärenden (tunnelbyggen) hos övriga fyra miljödomstolar, eller av andra typer av ärenden hos en eller flera av miljödomstolarna.

För mer detaljerade data hade det krävts intervjuer med deltagande aktörer. Behov av detta är särskilt tydligt för år 2003, när det inte längre finns utskrivna protokoll från huvudförhandlingarna. Denna brist bör beaktas vid bedömning av resultaten.

Vidare bör det betonas att de naturgivna förutsättningarna delvis torde skilja sig mellan olika planerade tunnlar, även om de ligger inom samma kustregion runt Örnsköldsvik. Därför kan det förmodas att inte samma typer av förväntade miljöproblem diskuteras inför varje tunnelbygge. Avståndet till närboende och naturvärdena hos olika vattendrag kan t.ex. variera. En fördel i detta sammanhang är att utgångspunkten för jämförelsen, diskussionen om Kalldalstunneln 1999, var mycket omfattande och berörde ett flertal miljöproblem. Därmed finns relativt heltäckande matriser att utvärdera de följande miljödiskussionerna mot.

För att underlätta läsningen för dem som inte är bekanta med miljöbalken, behövs lite mer information. Miljödomstolen tillståndsprövar de mest miljöpåverkande verksamheterna (s.k. A-verksamhet), samt vattenverksamhet som är föremål för denna studie. Länsstyrelsen tillståndsprövar vissa andra miljöpåverkande verksamheter (s.k. B-verksamhet) medan kommunen tar ställning i anmälningsärenden (s.k. C-verksamhet). Inför en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet har verksamhetsutövaren ett s.k. tidigt samråd med bl.a. ”enskilda särskilt berörda”. Det tidiga samrådet avslutas med att länsstyrelsen beslutar om planerad verksamhet ska anses innebära ”betydande miljöpåverkan” (som fordrar ett utökad samråd med en bereddare krets berörda inför ansökan och miljökonsekvensbeskrivning), eller ”inte betydande miljöpåverkan” (då ansökan och miljökonsekvensbeskrivning kan lämnas in utan ytterligare samråd).

RESULTAT

Nedan redovisas en översikt över tunnlar som ingår i utvärderingen (källa: Botniabanan 2004)

| Namn | Längd | Kostnad | Byggstart |
|----------------------|--------|-------------|----------------|
| Kalldalstunneln | 1100 m | 62 milj kr | September 1999 |
| Hjältatunneln | 1250 m | 50 milj kr | Augusti 2000 |
| Öbergstunneln | 480 m | 40 milj kr | November 2001 |
| Hällbergstunneln och | 600 m | tillsammans | Mars 2004 |
| Finnborgstunneln | 400 m | 192 milj kr | Mars 2004 |
| Gålnästunneln | 390 m | 93 milj kr | Januari 2004 |

Kalldalstunneln i oktober år 1999

Diskussionen om miljöproblem 1999 inför tillstånd att leda bort och ta hand om yt- och grundvatten i samband med bygget av Kalldalstunneln gav följande resultat (Sköllerhorn 2001b):

Protokollet från huvudförhandlingen omfattar 156 sidor. Deltagare är Banverket, Botniabanan AB, Länsstyrelsen i Västernorrland, Örnsköldsviks kommun, företrädare för fiskevårdsområden och enskilda (företrädare av ombud). Deltagarna är medvetna om att

Kalldalstunneln är principiellt intressant, eftersom det är den första som sakprövas enligt miljöbalken.

Med stöd av Miles och Hubermans idéer om kvalitativ metod (1994) kan den långa diskussionen kondenseras till resultat i två matriser (se nedan).

Matris 1. Idéer om förväntade miljöproblem, diskuterade med stöd av speciella begrepp, generaliseringar och jämförelser (först redovisas miljöproblem som hör ihop med landmiljön, därefter problem som hör samman med vatten, samt andra typer av problem.)

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---|---|---|--|
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag | Skador på enskilt skogsbruk (försämrade skogstillväxt vid tunneln) | Bryngeåns naturvärden (riksintresse), lokalt friluftsliv (bärplockning på våtmark), "hänsyn till naturen i sig" | Mer utrymme för enskilt, Notera en biocentrisk idé |
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | Markägaransvar för åtgärder ang upplag på enskild mark | Hur handläggning bör ske (vem ska pröva olika ärenden), fordonstransporter av material, igenväxning pga kväveutsläpp | Likartat utrymme, Både enskilt o allmänt berörs av vad som ska prövas i aktuellt tunnelärende |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | Vilken tidsbegränsning?, rening av vatten, ersättningsregler enl vattenlag, torkskador på skog | Vilken tidsbegränsning?, rening av vatten, påverkan på recipienten | Lite mer utrymme för enskilt |
| Grundvatten och grundvattenkontroll | Vattentillgång o -kvalitet i brunnar, torkskador på skog, "marknadsvärde-minskning" på mark, | Explicit inget intresse utöver tillgång på dricksvatten, sänkt grundvatten försura pga svartmocka i luft men cement neutralisera, kontrollprogram | Mer utrymme för enskilt |
| Påverkan på fisket | "ett slags köttvärde i naturen" för att privatisera ersättning inom ett fiskevårdsområde, kapitalisera förstört rekreativvärde, angränsande fiskevårdsområde är berört | Fiskeriverket kolla påverkan på vattendragen av "stor betydelse ur allmän fiskesynpunkt" | Mer utrymme för enskilt, Finns idé om gemensam skadereglering för enskilt o allmänt fiske, Undvika kräftpest gäller både enskilt o allmänt |
| Risk för tungmetallläckage i vatten | | Sänkt grundvatten försura pga svartmocka i luft, som medför risk för tungmetaller, kontrollmäta | Bara allmänna aspekter |
| Utsläpp av suspenderat material | Ersatt fiskevårdsområde med 10 000 kr för första grumlingen, enskilda föreslagit ett stort antal billiga o enkla lösningar men Banverket lyssnade inte och "en ny katastrof" blev följden | Bästa reningsteknik mot samhällsekonomiskt försvarbart, åtaganden om skyddsåtgärder för naturen, svårt sätta gränsvärde, Bryngeån mycket värdefull, "våra uppdragsgivare, det biologiska livet" | Likartat utrymme o alla överens om att det viktigare är att skydda recipienten, Notera en andra biocentrisk idé här |
| Kväveutsläpp till vatten | | Hantering av sprängämnen, tippor med sprängsten, tillskott av kväve, rening i våtmark, flodpärlmussla, fågelsjö nedströms kan växa igen | Bara allmänna synpunkter |
| Risk för oljeutsläpp | | Små mängder från sprängning o läckage från fordon | Bara allmänna synpunkter |
| Kemikaliehantering | försök begränsa allmänhets insyn med hänvisning | Botniabanans kemikalieprogram bör vara ett vill- | Mer utrymme för allmänt än enskilt |

| | | | |
|----------------------|--|--|------------------------------------|
| | till miljöledningssystem, kemikalieråd med bolag o tillsynsmyndigheter utan enskilda eller allmänhet | kor, så tillsynsmyndighet formellt kan kontrollera efterlevnad o bättre offentlig insyn, flexibel reglering av kemikaliefrågor | |
| Buller o vibrationer | försök begränsa till skada på egendom istället för mänsklig komfort | mänsklig komfort, risk för störning jfr risk för teknisk skada | Mer utrymme för allmänt än enskilt |

Beslutsregler: Med "enskilda intressen" avses typ av språkbruk, idéer om miljöproblem och argumentation om privat egendom, ersättning till enskilda och enskilda angelägenheter. Försök att begränsa diskussionen kan i vissa fall betraktas som "privatisering" av vissa frågeställningar. Det är när hänvisning sker till enskilda angelägenheter, som motiv för att inte diskutera en framförd idé om ett miljöproblem som en allmän angelägenhet.

Med "allmänna intressen" avses typ av språkbruk, idéer om miljöproblem och argumentation om miljö, hälsa och hushållning med naturresurser som generaliserbara att gälla alla medborgare eller det allmänna miljötillståndet. Bedöm utrymmet för enskilda resp. allmänna intressen utifrån omfattning på argumentationen och hur många aspekter som framförs om respektive miljöproblem.

Matris 2. Omfattning på argumentationen och hur olika idéer om miljöproblem rättfärdigas och hur deltagarna ställer sig till processfrågor om vad förhandlingen bör handla om.

| Rättfärdiga idé resp. Processsyn /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|--|--|--|--|
| Rättfärdiga vetenskapligt | | "osäkerhet om framtida miljöeffekter och risk för skador", "aktuellt kunskapsläge", "oklart kunskapsläge" | Främst allmänna intressen |
| Rättfärdiga juridiskt | "prövotid", "uppskjutna frågor", skador på skog o fiske | | Främst enskilda intressen, då mest civilrätt |
| Rättfärdiga förtroende | Enskilda vill ha någon att vända sig till med sin kritik, Banverket samråda i förväg med båda fiskevårdsområdena inför varje åtgärd o vid oenighet gå till miljödomstolen - tillsynsmyndigheter inte få avgöra tvister (misstroende) | Förtroende för handlande, tappat förtroende p.g.a. tidigare miljöskador, dåliga skyddsåtgärder, ovilja att föra dialog med allmänhet, vid incidenter sammankallas snabbt "alla berörda parter" – där enskilda sakägare inte nämns (uteslutning från denna krets) | Främst allmänna intressen, då temat demokratiskt deltagande. Finns en implicit frågeställning om vem som bör företräda det allmänna, myndigheter eller den lokala allmänheten (närhetsprincip) |
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet | Även själva tunnelbygget, avfall etc (helhetsprovning) o konsekvenser beroende på vad miljödomstolen tar upp | Även själva tunnelbygget, avfall etc (helhetsprovning) o konsekvenser beroende på vad miljödomstolen tar upp. Dock ej ta med länsstyrelsens tillståndsärenden o kommuns anmälningsärenden | Främst allmänna intressen, då mest offentlighetsrättsliga aspekter Oenighet om tillsynsansvar mellan kommun o länsstyrelse, främst om avfall |
| Syn på processfrågor – provning av bygglov enligt PBL kontra provning enligt miljöbalken | | "konstigt" pröva luftutsläpp, buller o vibration från tunnelbygge i bygglov, ta olycksrisker ang kemikalier i bygglov och ej i vattendom | Främst allmänna intressen, då mest offentlighetsrättsliga aspekter |
| Syn på processfrågor – lantmäteriförrättning | om inlösen av mark: ekonomisk ersättning o hur denna ska regleras, där ej inlösen med äganderätt vid lantmäteriförrättning, | | Främst enskilda intressen, då mest civilrätt |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | inlösen med servituträtt värderar inte skogen | | |
|--|---|--|--|

Beslutsregler: Med "enskilda intressen" avses typ av språkbruk, idéer om miljöproblem och argumentation om privat egendom, ersättning till enskilda och enskilda angelägenheter. Försök att begränsa diskussionen kan i vissa fall betraktas som "privatisering" av vissa frågeställningar. Det är när hänvisning sker till enskilda angelägenheter, som motiv för att inte diskutera en framförd idé om ett miljöproblem som en allmän angelägenhet.

Med "allmänna intressen" avses typ av språkbruk, idéer om miljöproblem och argumentation om miljö, hälsa och hushållning med naturresurser som generaliserbara att gälla alla medborgare eller det allmänna miljötilståndet.

Bedöm utrymmet för enskilda resp. allmänna intressen utifrån omfattning på argumentationen. Bedöm på vilket sätt rättfärdigande av ståndpunkter görs. Bedöm väckta processfrågor om vad som ska prövas av miljödomstolen i det aktuella målet

Angående typ av språkbruk, alltså om språket är inriktat på privatekonomiska termer eller på termer som hör ihop med allmänna kvalitéer i miljön och störning av medborgare (allmänhet) går det att dra en slutsats. Språket är mindre inriktat på privatekonomiska termer och civilrättsliga begrepp, än på termer som hör ihop med offentlighetsrättsliga begrepp och kvalitéer i miljön, hälsa samt demokratiskt inflytande. Det framgår om man gör en samlad tolkning av omfattning och antal aspekter som berör enskilda respektive allmänna intressen, för bedömning av förhållandet mellan dessa två.

Slutsatser om Kalldalstunneln

Allmänna intressen har större utrymme än enskilda. Detta ger goda förutsättningar för allsidig diskussion om artikulerade miljöproblem. (Hur miljödomstolen beslutar är en annan fråga.)

De miljöproblem som diskuteras mest handlar om skogsmark, grundvatten, fiske, suspenderat material, kväveutsläpp till vatten, samt i något mindre grad buller och vibrationer. Diskussion om processfrågor har störst omfattning. Här dominerar frågan om vad den aktuella prövningen ska omfatta. I andra hand diskuteras lantmäteriförrättning. Man ser att idéer om miljöproblem är ofta komplementära, snarare än motstridiga. När få aspekter gäller "det allmänna" dominerar frågor om skadeersättning till enskilda. I några enstaka fall finns en direkt motsättning allmänt/enskilt: "privatisera" begärd ersättning för skador på fisket till vissa inom fiskevårdsområdet, "privatisera" kemikaliehantering med hänvisning till miljöledningssystem, och att vibrationer vid sprängning bara ska bedömas utifrån skaderisk på byggnader. Det finns konflikter om två ansvarsfrågor som berör gränsen mellan allmänt/enskilt: var upplag ska läggas och vem som ansvarar för deras innehåll (samt vem som ska vara tillsynsmyndighet) och hur ersättning för skogsskador ska hanteras processmässigt. Det framgår att enskilda argumenterar även om allmänna angelägenheter rätt så mycket: misstro mot tillsynsmyndigheternas förmåga att bedriva kontroll, allmän påverkan av utsläpp av suspenderade ämnen. Det visar sig att folkligt deltagande är lågt i frågor om kväveutsläpp, olja, tungmetaller, kemikalier, buller och vibrationer vid sprängning, alltså inom områden där många fackuttryck förekommer.

Hjältatunneln i maj år 2000

Protokollet från huvudförhandlingen omfattar 9 sidor. Deltagare är Banverket, Botniabanan AB, Länsstyrelsen i Västernorrland, Örnsköldsviks kommun, företrädare för enskilda (företrädare av ombud).

Matris 3. Idéer om förväntade miljöproblem, diskuterade med stöd av speciella begrepp, generaliseringar och jämförelser (först redovisas miljöproblem som hör ihop med landmiljön, därefter problem som hör samman med vatten, samt andra typer av problem.)

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------|
|---------------------------------------|--------------------|--------------------|-----------|

| | | | |
|---|---|---|---|
| Påverkan på fauna | | Riva en bäverdamm OK | Ny, av allmänt intresse |
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag | Inverkan på växande skog förhandlas mellan parterna o vid oenighet hänskjuts till Miljödomstolen, tveksamt om ersättningsgilla skador uppstår, inte i torrzonerna i alla fall | Värnar Banafjälssån, Oenigt om avleda vatten till Hjältabäcken (för liten översilningsmark,) eller Hjältatjärnen (buffert i byggskedet före rivning av bäverdamm, stor energigång att pumpa hit, kosta minst 100 000 kr o orsakar troligen driftstörningar) | Lite mer utrymme för allmänt |
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | | | Berörs inte |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | Oförutsedd skada 10 år | Oförutsedd skada 10 år | Oklart p g a litet utrymme |
| Grundvatten och grundvattenkontroll | Godtar ej uttag av obegränsad mängd grundvatten, stoppa inläckage av grundvatten, annan drivningsriktning, saknas redovisning av olika val o ekonomiska överväganden en huvudman mkt beroende av vatten o snabbt få ny tillgång om brunn påverkas, kontrollmäta brunnar, om brunn sinar fastighet förses med vatten för hushållsbehov | inte redovisat ekonomiska fördelar, vinst 1-3 milj kr o minskad drivningstid 3 mån som ”miljömässig vinst” för kringboende vid yrkad drivningsriktning | Mer utrymme för enskilt |
| Påverkan på fisket | Oklart hur o om fisket påverkas, liten påverkan på fisket, koppla detta mål till provotid för Kalldalstunneln o tidigare bromål | Ordna fri passage för fisk vid Hjältatjärns utlopp i samråd med Fiskeriverket, liten påverkan på fisket, koppla detta mål till provotid för Kalldalstunneln o tidigare bromål, Fiske villkoras som för Kalldalstunneln | Likartat utrymme |
| Risk för tungmetallläckage i vatten | | | Berörs inte |
| Utsläpp av suspenderat material | | Villig ha reningssteg o avskiljning i utströmmande vatten från tunneln | Berörs lite från allmän synpunkt, nämns inte explicit i samband med översilning |
| Kväveutsläpp till vatten | Lösa markfrågan om översilningsmark | Avleda till Hjältatjärn via översilningsmark p g a risk för igenväxning av Kroktjärnen, återställning av Kroktjärnen, välj optimal utsläppspunkt o lösa markfrågan om översilningsmark, enkelt använda ”naturens metoder” för att rena vattnet | Mer allmänna synpunkter |
| Risk för oljeutsläpp | | | Berörs inte |
| Kemikaliehantering | | | Berörs inte |
| Buller o vibrationer | | Konsekvenser av sprängning: luftstöt o vibrationer | Berörs lite från allmän synpunkt |

Beslutsregler: samma som för Matris 1 ovan.

Matris 4. Omfattning på argumentationen och hur olika idéer om miljöproblem rättfärdigas och hur deltagarna ställer sig till processfrågor om vad förhandlingen bör handla om.

| Rättfärdiga idé resp. Processyn /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|--|---|---|--|
| Rättfärdiga vetenskapligt | | ”stor osäkerhet ” ang Krok tjärnen, inventering bör ske o vid behov restaurering, inventering gjord för Kroksjön, Hjältatjärn o Tävrasjön | Främst allmänna intressen |
| Rättfärdiga juridiskt | Koppla detta mål till prövotid för Kalldalstunneln o tidigare bromål (fiske), Inverkan på växande skog förhandlas mellan parterna o vid oenighet hänskjuta frågan till Miljödomstolen, Skada på täckdikningsrör | Koppla detta mål till prövotid för Kalldals-tunneln o tidigare bromål | Mer utrymme för enskilt, då mer civilrätt |
| Rättfärdiga förtroende | | | Berörs inte. |
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet | Även själva tunnelbygget, som är byggande i vatten | Själva tunneln ej följdverksamhet o utsläpp av avloppsvatten fordrar ej MKB men underlag ändå tagits fram, För snäv syn på följdverksamhet, alternativt villkora mer än bortleda grundvatten, helhetsprovning där alla miljöaspekter beaktas, Motsätter sig villkor om nivå på luftstöt, vibrationer, kväveläckage, påverkan på recipient – ej lagligt meddela sådant enl Kalldalsdomen utan följdverksamhet, Ej anmälan av utsläpp pga överklagat villkor för Kalldalstunneln o först få praktisk erfarenhet av denna men ska anmäla det, Kommun sköter tillsyn i samarbete med länsstyrelsen – delegation till tillsynsmyndighet att förelägga etc, MKB:n innefatta miljöaspekterna för olika alternativ o ej bara provning av bortleda vatten (ex/ omhändertat vatten, kostnader, redovisningar, bedömning), ”många frågor hänger i luften”, Viktigt skilja på bygg- o driftskedet | Främst allmänna intressen, då mest offentlighetsrättsliga aspekter Nu mer av samsyn om tillsynsansvar mellan kommun o länsstyrelse, men inte helt ense: ”bör ordet ”länsstyrelse” bytas ut mot ”tillsynsmyndigheten”” (sida 8) Hänvisning till ärendet om Kalldalstunneln på 5 ställen i protokollet |
| Syn på processfrågor – provning av bygglov enligt PBL kontra provning enligt miljöbalken | | | Berörs inte |
| Syn på processfrågor – lantmäteriförrättning | Lösa markfrågan om överlåtningssmark (för kväve- | | Främst enskilt, då mer civilrätt, (frågan om ersätt- |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | rening), inte tvångsrätt för ägande utan nyttja begränsad tid | | ning för inverkan på skog förhandling i detta mål) |
|--|---|--|--|

Beslutsregler: samma som för Matris 2 ovan.

Om vi sammanfattar sker hänvisning till ärendet om Kalldalstunneln på fem ställen i protokollet. De miljöproblem som mest diskuteras är avledning av vatten och frågor om grundvatten. Ett nytt miljöproblem är påverkan på fauna, här i form av en bäverdam. Mest diskuterad är processfrågan om vad prövningen ska omfatta. Här råder oenighet, precis som för Kalldalstunneln, om följdverksamhet bör ingå. Banverket anser, i strid med andras syn, att miljöfarlig verksamhet som bl.a. utsläpp av avloppsvatten bör hanteras i ett senare anmälningsärende enligt miljöbalken till kommunen. Vidare framgår att länsstyrelse och kommun fortfarande inte helt ense om vem som är tillsynsmyndighet för följdverksamheter.

Öbergstunneln i november år 2000

Protokollet från huvudförhandlingen omfattar 5 sidor. Deltagare är Banverket, Länsstyrelsen i Västernorrland, Örnsköldsviks kommun, och företrädare för enskilda (företrädna av ombud).

Matris 5. Idéer om förväntade miljöproblem, diskuterade med stöd av speciella begrepp, generaliseringar och jämförelser (först redovisas miljöproblem som hör ihop med landmiljön, därefter problem som hör samman med vatten, samt andra typer av problem.)

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---|---|--|-----------------------------------|
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag | | Vattenföring i bäck, vatten från tunnel o skärning, av MKB framgår ej hur klara bäckens skyddsvärde om avloppsvatten leds dit o knapphändig naturbeskrivning av livet i bäcken | Bara allmänna aspekter |
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | | | Berörs inte |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | När enighet om oförutsedd skada 10 år (förslag på 5 år), Arbetstid 5 år | När enighet om oförutsedd skada 10 år (förslag på 5 år), Arbetstid 5 år | Oklar p g a litet utrymme |
| Grundvatten och grundvattenkontroll | | Geologi, hydrologi o geohydrologi, inläckande grundvatten o uttag av processvatten, begränsa inläckage inte bortledande av vatten, lydelse för villkor för inläckande vatten | Mer utrymme för allmänna aspekter |
| Påverkan på fisket | | | Berörs inte |
| Risk för tungmetallläckage i vatten | | | Berörs inte |
| Utsläpp av suspenderat material | | | Berörs inte |
| Kväveutsläpp till vatten | | Effekter av ammoniumkväve o pH på akvatiska organismer o praktisk erfarenhet av spädningseffekter från Kalldalstunneln (efter tunneldrivning uppmätt extremt höga pH-värden), "otroliga mängder" vatten krävs för utspädning i Dombäcks- | Bara allmänna synpunkter |

| | | | |
|----------------------|--|---|------------------------------------|
| | | bäcken, därför istället avleda förorenat grundvatten direkt till havet, annan syn på utspädning | |
| Risk för oljeutsläpp | | | Berörs inte |
| Kemikaliehantering | | | Berörs inte |
| Buller o vibrationer | | Vid sprängningar göra vibrationsmätningar som vid tidigare tunnelbyggen | Mer utrymme för allmänt än enskilt |

Beslutsregler: samma som för Matris 1 ovan.

Matris 6. Omfattning på argumentationen och hur olika idéer om miljöproblem rättfärdigas och hur deltagarna ställer sig till processfrågor om vad förhandlingen bör handla om.

| Rättfärdiga idé resp. Processyn /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|--|---|---|---|
| Rättfärdiga vetenskapligt | | Toxicitet hos ammoniumkväve ökar med ökande pH och ökar med sjunkande temperatur | Främst allmänna intressen |
| Rättfärdiga juridiskt | Synpunkter på markåtkomsten, mark upplåten åt skytteförening enl kontrakt som nog ej behandlades vid lantmäteriförrättningen, förhandla om nyttjanderättens värde o vid oenighet hänskjuta frågan till Miljödomstol | | Enskilda intressen, då civilrätt |
| Rättfärdiga förtroende | | | Berörs inte |
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet | Även själva tunnelbygget o anläggningar som krävs för bortleda vatten o villkor om halter i utsläpp | Prövningen omfattning, Tidigare ärenden inte avgjorda av Miljööverdomstol o vidare prövning med villkor för följdverksamhet, Om Miljödomstol villkorar följdverksamhet godtas avledning av grundvatten direkt till havet, ”betydande miljöpåverkan” innebär MKB utifrån fullständig prövning, men får avvakta Miljööverdomstols dom (framgår ej hur klara bäckens skyddsvärde om avloppsvatten leds dit o knapphändig naturbeskrivning av livet i bäcken), Först i anmälningens ärende ange utsläppspunkt o mer om effekterna av utsläppet, Länsstyrelsen i samråd med kommun vara tillsynsmyndighet för ev villkor följdverksamhet | Främst allmänna intressen, då mest offentligrättsliga aspekter Hänvisning till ärendet om Kalldalstunneln på 2 ställen och om Hjältatunneln på 1 ställe samt om Miljööverdomstolens pågående prövning av överklagade domar på 2 ställen Nu än mer samsyn om tillsynsansvar mellan kommun o länsstyrelse angående ev villkor för följdverksamheter |
| Syn på processfrågor – prövning av bygglov enligt PBL kontra prövning enligt miljöbalken | | | Berörs inte |

| | | | |
|---|--|--|-------------|
| Syn på processfrågor – lantmåteriförrättning | | | Berörs inte |
|---|--|--|-------------|

Beslutsregler: samma som för Matris 2 ovan.

Om vi sammanfattar sker hänvisning till ärendet om Kalldalstunneln på två ställen, till Hjältatunneln på ett ställe och till Miljööverdomstolens pågående prövning av överklagade domar på två ställen i protokollet. De miljöproblem som mest diskuteras är en berörd bäcks naturvärden och påverkan på bäcken samt kväveutsläpp till vatten. Mest diskuterad är processfrågan om vad prövningen ska omfatta. Här råder oenighet, precis som för Kalldals- och Hjältatunneln, om följdverksamhet bör ingå. Banverket anser, i strid med andras syn, att miljöfarlig verksamhet som bl.a. utsläpp av avloppsvatten bör hanteras i ett senare anmälningsärende enligt miljöbalken till kommunen. Vidare framgår att länsstyrelse och kommun tycks vara mer ense om vem som är tillsynsmyndighet för följdverksamheter.

Efter detta ärende om Öbergstunneln märks en mycket tydlig, intressant policyändring hos Miljödomstolen, när det gäller att skriva ut och anslå protokollen från huvudförhandlingarna: "Numera skriver vi endast mycket små protokoll och ofta görs bara anteckningar från huvudförhandling. I målen om Finnborgstunneln, Hällbergstunnel och Gålnästunneln är det endast fört anteckningar från huvudförhandlingen så där är inga protokoll uppsatta." (Karin Alfredsson 2004, personlig kommentar). Skälen till denna policyförändring sägs vara att Miljödomstolen började tillämpa gällande regelverk mer strikt, beroende på dels mer begränsade personalresurser, dels fler mål att pröva (Lena Nilsson 2004, personlig kommentar).

Hällbergstunneln i juni 2003

Domen för Hällbergstunneln omfattar 13 sidor. Deltagare (med yttranden) är Banverket, Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Västernorrland, Örnsköldsviks kommun, företrädare för ett fiskevårdsområde, två enskilda sakägare och en enskild.

Matris 7. Idéer om förväntade miljöproblem, diskuterade med stöd av speciella begrepp, generaliseringar och jämförelser (först redovisas miljöproblem som hör ihop med landmiljön, därefter problem som hör samman med vatten, samt andra typer av problem.)

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---|--|--|-------------------------|
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag | | Ödenbäcken saknar kända naturvärden o av mindre betydelse ur naturvårds-synpunkt, omgrävas vid lågvatten "i görligaste mån" | Mer utrymme för allmänt |
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | | Ger i princip inte upphov till något avfall | Mer utrymme för allmänt |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | Oförutsedd skada 10 år, arbetstid 5 år, Vattenanläggningar utformas så att ev skada på miljön kan avhjälpas | Oförutsedd skada 10 år, arbetstid 5 år, Vattenanläggningar utformas så att ev skada på miljön kan avhjälpas | Likartat utrymme |
| Grundvatten och grundvattenkontroll | Enstaka brunnar i anslutning till järnvägslinjen, en brunn inom beräknat influensområde kan få lägre vattennivå, men svårt förutsäga i detalj pga berget ej homogent, om brunn oanvändbar pga vattenbrist eller förändrad vat- | Geologi, hydrologi o geohydrologi, under bygge inläckande grundvatten avledas med självfall till reningsanordningar, injektering minimera läckage, processvatten från brunnar eller Skrikesjön, under drift grundvatten ledas åt | Mer utrymme för enskilt |

| | | | |
|-------------------------------------|---|---|--------------------------|
| | tenkvalitet Banverket ersätter behov för hushåll o djurhållning, garanti för att brunn ej påverkas o full ersättning vid påverkan | samma håll men vidare genom dagvattensystem till Skrikesjön, spränga så att onödiga sprickbildningar i berg undviks, lite elenergi för pumpning | |
| Påverkan på fisket | Ödenbäcken av mindre betydelse ur fiskesympunkt | Ödenbäcken av mindre betydelse ur fiskesympunkt, Under drift innebär avloppsvatten ökat tillskott av suspenderat material, kan påverka fisks lekbottnar o kräftor | Mer utrymme för allmänt |
| Risk för tungmetallläckage i vatten | | | Berörs inte |
| Utsläpp av suspenderat material | | Under drift innebär avloppsvatten ökat tillskott av suspenderat material, kan påverka fisks lekbottnar o kräftor, Under bygge ha sedimentationsanläggning, Omgrävd bäck i rörledning istället för grävd fåra för undvika onödig grumling, orimligt enligt försiktighetsprincip pga högst tillfällig o liten o långt till känsliga området, inga föroreningar eller grumling bör nå Skrikesjön | Mer utrymme för allmänt |
| Kväveutsläpp till vatten | | Under bygge förorenas avloppsvatten från tunnlar av sprängämnen o cementinjektering ger högre pH som kan innebära att kväve blir ammoniak | Bara allmänna synpunkter |
| Risk för oljeutsläpp | | Under bygge ha anläggning för oljeavskiljning, arbetsmaskiner o fordon så långt möjligt ha miljöklassade oljor (vegetabiliska) o drivmedel, spill av olja o andra miljöskadliga ämnen undviks | Bara allmänna synpunkter |
| Kemikaliehantering | | | Berörs inte |
| Buller o vibrationer | | | Berörs inte |

Beslutsregler: samma som för Matris 1 ovan.

Matris 8. Omfattning på argumentationen och hur olika idéer om miljöproblem rättfärdigas och hur deltagarna ställer sig till processfrågor om vad förhandlingen bör handla om.

| Rättfärdiga idé resp. Processyn /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---|--------------------|--|---------------------------|
| Rättfärdiga vetenskapligt | | En brunn inom beräknat influensområde kan få lägre vattennivå, men svårt förutsäga i detalj pga berget ej homogent, Avloppsvatten förorenat av sprängämnen o cementin- | Främst allmänna intressen |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | jektering ger högre pH som kan innebära att kväve blir ammoniak, Omgräva bäck vid lågvatten ”i görligaste mån” pga oklar innebörd av termen ”lågvatten”, tolkas som normal lågvattenföring där kraftig nederbörd kan påverka | |
| Rättfärdiga juridiskt | En person med yrkanden ej ägare till någon berörd fastighet så ej sakägare, Förfoga över område för vattenanläggningar via avtal | Förfoga över område för vattenanläggningar via järnvägsplan | Främst enskilda intressen, då mest civilrätt |
| Rättfärdiga förtroende | | | Berörs inte |
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet | | ”ej betydande miljöpåverkan” enligt miljöbalken, Miljödostol i flera deldomar meddelat villkor om följdverksamhet, Miljööverdostol 2002 funnit att det ej var möjligt o upphävt dessa villkor: prövning bara avse bortleda grundvatten o anläggningar för det o denna vattenverksamhets inverkan, Släppa ut avloppsvatten därför anmälas till kommun, Verkställighetsförordnande pga handlingstid hos Miljööverdostol o anpassa anläggningar till utvecklingen inom Botniabanebygget | Främst allmänna intressen, då mest offentligrättsliga aspekter Hänvisning till 2 domar av Miljödostol (Hjalta- o Öbergstunnlarna) o 3 domar av Miljööverdostolen ang överklagade domar (Hjalta-, Öbergs- och Strannetunnlarna) |
| Syn på processfrågor – detaljplan enligt PBL | | Berör inte detaljplan eller områdesbestämmelser, fördjupad översiktplan 1998 | Ny aspekt, främst allmänna intressen, då mest offentligrättsliga aspekter |
| Syn på processfrågor – prövning av bygglov enligt PBL kontra prövning enligt miljöbalken | | | Berörs ej |
| Syn på processfrågor – lantmäteriförrättning | | | Berörs inte |

Beslutsregler: samma som för Matris 2 ovan.

Om vi sammanfattar sker hänvisning till två domar av Miljödostolen om Hjalta- och Öbergstunnlarna och tre domar från Miljööverdostolen 2002 om överklagade domar för Hjalta-, Öbergs- och Strannetunnlarna, där det klargörs att följdverksamhet av bortledande av vatten inte kan villkoras i det tillståndsärendet. De miljöproblem som mest diskuteras är grundvatten och utsläpp av suspenderat material, där omgrävning av en bäck ingår. Mest diskuterad är processfrågan om vad prövningen ska omfatta, utifrån de domar som vunnit laga kraft om följdverksamhet. En ny processaspekt är nämnandet av detaljplan enligt PBL. Deltagardemokratiskt är det intressant att den enskilde som yrkar att Skrikesjön inte får

förorenas delvis avfärdas med att inte vara sakägare, då han inte äger någon berörd fastighet. Det torde vara ett kännetecken på ”domstolskultur” att argumentera strikt på formella grunder, för att inte behöva bemöta argument i sak. (Det andra formella argumentet är att denna fråga om vattenförorening inte ingår i prövningen av vattenverksamheten.)

Finnborgstunneln i juni 2003

Domen för Finnborgstunneln omfattar 11 sidor. Deltagare (med yttranden) är Banverket, Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Västernorrland, Örnsköldsviks kommun, företrädare för ett fiskevårdsområde och en enskild.

Matris 9. Idéer om förväntade miljöproblem, diskuterade med stöd av speciella begrepp, generaliseringar och jämförelser (först redovisas miljöproblem som hör ihop med landmiljön, därefter problem som hör samman med vatten, samt andra typer av problem.)

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---|---|--|-------------------------|
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag | | | Berörs inte |
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | | Ger i princip inte upphov till något avfall | Mer utrymme för allmänt |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | Oförutsedd skada 10 år, arbetstid 5 år, Vattenanläggningar utformas så att ev skada på miljön kan avhjälpas | Oförutsedd skada 10 år, arbetstid 5 år, Vattenanläggningar utformas så att ev skada på miljön kan avhjälpas | Likartat utrymme |
| Grundvatten och grundvattenkontroll | En brunn påträffade intill järnvägslinjen men utanför beräknat influensområde så finns inte anledning föreslå ersättningar eller åtgärder | Geologi, hydrologi o geo-hydrologi, under bygge inläckande grundvatten avledas med självfall till reningsanordningar, injektering minimera läckage, processvatten från brunnar eller kommunalt nät, spränga så att onödiga sprickbildningar i berg undviks, lite elenergi för pumpning, Inläckande vatten från tunnlar o skärningar dubbelt så stort under byggtid som under drift, inläckage i södra skärning variera kraftigt då naturligt grundvattenflöde skärs av, kan stiga 15-20 ggr vid snösmältning o kraftig nederbörd, tillsammans med dagvatten ledas genom tunneln efter rening till Skrikesjön eller Nätraån | Mer utrymme för allmänt |
| Påverkan på fisket | | Under drift innebär avloppsvatten ökat tillskott av suspenderat material, kan påverka fisks lekbottnar o kräftor | Mer utrymme för allmänt |
| Risk för tungmetallläckage i vatten | | | Berörs inte |
| Utsläpp av suspenderat material | | Under drift innebär avloppsvatten ökat tillskott | Mer utrymme för allmänt |

| | | | |
|--------------------------|--|--|--------------------------|
| | | av suspenderar material, kan påverka fisks lekbottnar o kräftor, Under bygge ha sedimentationsanläggning,, inga föroreningar eller grumling bör nå Skrikesjön | |
| Kväveutsläpp till vatten | | Under bygge förorenas avloppsvatten från tunnlar av sprängämnen o cementinjektering ger högre pH som kan innebära att kväve blir ammoniak | Bara allmänna synpunkter |
| Risk för oljeutsläpp | | Under bygge ha anläggning för oljeavskiljning , arbetsmaskiner o fordon så långt möjligt ha miljöklassade oljor (vegetabiliska) o drivmedel, spill av olja o andra miljöskadliga ämnen undviks | Bara allmänna synpunkter |
| Kemikaliehantering | | | Berörs inte |
| Buller o vibrationer | | | Berörs inte |

Beslutsregler: samma som för Matris 1 ovan.

Matris 10. Omfattning på argumentationen och hur olika idéer om miljöproblem rättfärdigas och hur deltagarna ställer sig till processfrågor om vad förhandlingen bör handla om.

| Rättfärdiga idé resp. Processyn /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|--|--|--|---|
| Rättfärdiga vetenskapligt | | En brunn påträffade intill järnvägslinjen men utanför beräknat influensområde så finns inte anledning föreslå ersättningar eller åtgärder | Främst enskilt intresse, som konsekvens av vetenskapliga argument |
| Rättfärdiga juridiskt | En person med yrkanden ej ägare till någon berörd fastighet så ej sakägare, Förfoga över område för vattenanläggningar via avtal | Förfoga över område för vattenanläggningar via järnvägsplan | Främst enskilda intressen, då mest civilrätt |
| Rättfärdiga förtroende | | | Berörs inte. |
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet | | ”ej betydande miljöpåverkan” enligt miljöbalken, Miljödomstol i flera deldomar meddelat villkor om följdverksamhet, Miljööverdomstol 2002 funnit att det ej var möjligt o upphävt dessa villkor: prövning bara avse bortleda grundvatten o anläggningar för det o denna vattenverksamhets inverkan, Släppa ut avloppsvatten därför anmälas till kommun, Verkställighetsförordnande pga handläggningstid hos Miljööverdomstol o anpassa an- | Främst allmänna intressen, då mest offentlighetsrättsliga aspekter Hänvisning till 2 domar av Miljödomstol (Hjälta- o Öbergstunnlarna) o 3 domar av Miljööverdomstolen ang överklagade domar (Hjälta-, Öbergs- och Strannetunnlarna) |

| | | | |
|--|--|--|-------------|
| | | läggningar till utvecklingen inom Botniabanebygget | |
| Syn på processfrågor – prövning av bygglov enligt PBL kontra prövning enligt miljöbalken | | | Berörs inte |
| Syn på processfrågor – lantmäteriförrättning | | | Berörs inte |

Beslutsregler: samma som för Matris 2 ovan.

Om vi sammanfattar sker hänvisning till två domar av Miljödomstolen om Hjalta- och Öbergstunnlarna och tre domar från Miljööverdomstolen 2002 om överklagade domar för Hjalta-, Öbergs- och Strannetunnlarna, där det klargörs att följdverksamhet av bortledande av vatten inte kan villkoras i det tillståndsärendet. De miljöproblem som mest diskuteras är grundvatten samt utsläpp av suspenderat material, kväve och risk för oljeutsläpp. Mest diskuterad är processfrågan om vad prövningen ska omfatta, utifrån de domar som vunnit laga kraft om följdverksamhet. Deltagardemokratiskt är det intressant att den enskilde som yrkar att Skrikesjön inte får förorenas delvis avfärdas med att inte vara sakägare, då han inte äger någon berörd fastighet. Det torde vara ett kännetecken på ”domstolskultur” att argumentera strikt på formella grunder, för att inte behöva bemöta argument i sak. (Det andra formella argumentet är att denna fråga om vattenförorening inte ingår i prövningen av vattenverksamheten).

Gålnästunneln i augusti år 2003

Domen för Gålnästunneln omfattar 13 sidor. Deltagare (med yttranden) är Banverket, Fiskeriverket, Länsstyrelsen i Västernorrland, Örnsköldsviks kommun och företrädare för ett fiskevårdsområde.

Matris 11. Idéer om förväntade miljöproblem, diskuterade med stöd av speciella begrepp, generaliseringar och jämförelser (först redovisas miljöproblem som hör ihop med landmiljön, därefter problem som hör samman med vatten, samt andra typer av problem.)

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
|---------------------------------------|--------------------|---|---------------------------------------|
| Påverkan på fauna | | Trummor ha s.k. sidewalk för småviltpassage | Ny aspekt som berör allmänna aspekter |
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag | | Hälften av våtmark schaktas bort o resten dräneras, Stenbrottsbäcken grävs om relativt mkt o läggs i dykarledning, Svartbäcken av stort fiskeintresse grävs om o läggs i trumma o halvtrumma (ej schakta i rinnande vatten för undvika grumling), återställning med erosionsskydd o landskapsplanering, grävning så eventuell skada kan avhjälpas, Bäckar med förändrade flöden mynnar i Moälven, av riksintresse pga natur- o kulturvärden i form av ”opåverkat vatten-system med bl.a. fiskeri-biologiska värden” | Mer utrymme för allmänt |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | | | Berörs inte |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | Tidsbegränsning 5 år | Tidsbegränsning 5 år | Oklart p g a litet utrymme |
| Grundvatten och grundvattenkontroll | Inga brunnar inom influensområdet, Banverk åtar sig tillhandahålla vatten för hushåll o djurhållning, om husbehovsvattenförsörjning förstörs | Inläckande vatten från tunnel o skärningar leds tillsammans med processavloppsvatten bort genom självfall, Miljööverdomstol i 2 domar begränsat mängd inläckande grundvatten per minut o 100 m tunnel (rikt- o årsmedelvärden) | Mer utrymme för allmänt Hänvisning till Miljööverdomstolens 2 domar för Kalldals- o Hjältatunnlarna |
| Påverkan på fisket | Svartbäcken av stort fiskeintresse grävs om o läggs i trumma o halvtrumma, undvika grumlande arbeten under örings lek o lekvandring (sep-okt) | Svartbäcken av stort fiskeintresse grävs om o läggs i trumma o halvtrumma, erosionskydd med natursten vid vattenytor, undvika grumlande arbeten under örings lek o lekvandring (sep-okt) | Likartat utrymme |
| Risk för tungmetallläckage i vatten | | | Berörs inte |
| Utsläpp av suspenderat material | | Bortlett vatten pumpas till anläggning för sedimentation o oljeavskiljning – åtgår mindre mängd energi, Svartbäcken: ej schakta i rinnande vatten för undvika grumling | Mer utrymme för allmänt |
| Kväveutsläpp till vatten | | Ingen avskiljning av kväve från sprängning, viktigt utspädning tillräcklig så total påverkan temporär o försumbar o marginellt tillskott, genom utspädning ej risk för toxiska halter av ammoniak | Bara allmänna synpunkter |
| Risk för oljeutsläpp | | Bortlett vatten pumpas till anläggning för sedimentation o oljeavskiljning, krav på bara ha vegetabiliska hydrauloljor (miljövänliga) i maskiner o annan utrustning | Bara allmänna synpunkter |
| Kemikaliehantering | | | Berörs inte |
| Buller o vibrationer | | | Berörs inte |

Beslutsregler: samma som för Matris 1 ovan.

Matris 12. Omfattning på argumentationen och hur olika idéer om miljöproblem rättfärdigas och hur deltagarna ställer sig till processfrågor om vad förhandlingen bör handla om.

| | | | |
|---|--------------------|--|----------------------------|
| Rättfärdiga idé resp. Processyn /Typ av intressen | Enskilda intressen | Allmänna intressen | Kommentar |
| Rättfärdiga vetenskapligt | | Utspädning av kväve ej risk för toxiska halter av ammoniak i recipient | Främst allmänna intressen |
| Rättfärdiga juridiskt | ”oförutsedd skada” | ”oförutsedd skada” | Oklart p g a litet utrymme |
| Rättfärdiga förtroende | | | Berörs inte |

| | | | |
|--|--|---|--|
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet | Omgrävning av Svartbäcken i samråd med Fiskeriverket – tillgodose vad fiskevårdsområdesföreningen anfört | Miljödomstol i flera deldomar meddelat villkor om följdverksamhet, Miljööverdomstol 2002 funnit att det ej var möjligt o upphävt dessa villkor: prövning bara avse bortleda grundvatten o anläggningar för det o denna vattenverksamhets inverkan (nödvändig följdverksamhet, som utsläpp av inläckande vatten, ska beaktas men ej prövas i detta ärende), vattenverksamhet i Svartbäcken ”betydande miljöpåverkan” vattenverksamhet i Stenbrottsbäcken o tunneldrivning ”ej betydande miljöpåverkan” | Främst allmänna intressen, då mest offentligrättsliga aspekter Hänvisning till 2 domar av Miljödomstol (Hjälta- o Öbergstunnlarna) o 2 domar av Miljööverdomstolen ang överklagade domar (Hjälta-, och Öbergstunnlarna) |
| Syn på processfrågor – upphävning av detaljplan enligt PBL | | Kommun upphävt delar av 2 detaljplaner för Gålnäs industriområde som berörs av järnvägen | Ny aspekt, främst allmänna intressen, då mest offentligrättsliga aspekter |
| Syn på processfrågor – prövning av bygglov enligt PBL kontra prövning enligt miljöbalken | | | Berörs inte |
| Syn på processfrågor – lantmäteriförrättning | | | Berörs inte |

Beslutsregler: samma som för Matris 2 ovan.

Om vi sammanfattar sker hänvisning till två domar av Miljödomstolen om Hjälta- och Öbergstunnlarna och två domar av Miljööverdomstolen 2002 om överklagade domar för Hjälta- och Öbergstunnlarna, där det klargörs att följdverksamhet av bortledande av vatten inte kan villkoras i det tillståndsärendet. Det hänvisas också till två domar av Miljööverdomstolen om Kalldals- och Hjältatunnlarna angående villkor om inläckage av grundvatten. De miljöproblem som mest diskuteras är naturvärden och värden för fisket när det gäller påverkan på en berörd bäck samt grundvatten. Ett nytt miljöproblem är påverkan på fauna, här i form av att trummor bör ha en s.k. sidewalk för småviltpassage. Mest diskuterad är processfrågan om vad prövningen ska omfatta, utifrån de domar som vunnit laga kraft om följdverksamhet. En ny processaspekt är upphävande av delar av två detaljplaner enligt PBL.

SAMLADE RESULTAT OCH DISKUSSION

Ger de samlade resultaten i matriserna 13 och 14 stöd för bedömning av om det efter Kalldalstunneln utformats synsätt och rutiner för hur miljöbalken bör tillämpas, när det gäller att bortleda och ta hand om vatten i samband med ett tunnelbygge? Syns några tecken på institutionalisering, som verkar vara kopplad till diskussionen om Kalldalstunneln?

Matris 13. Idéer om förväntade miljöproblem: diskussionen om Kalldalstunneln jämförd med fem följande tunnlar.

| Typ av miljöproblem /Typ av intressen | Förändring i relationen allmänt intresse jfr enskilt intresse | Förekomst och Betydelse utifrån omfattning |
|---|---|---|
| Påverkan på fauna | Ny aspekt som berör allmänt | Ny aspekt som berörs i två fall |
| Skogsmark, våtmarker o vattendrag Viktig i Kalldal | Från mer enskilt <i>till</i> allmänt | Berörs i nästan alla fall, Från skogsmark till vattendrag, Viktig |
| Materialhantering, avfall o efterbehandling av mark | Från likartat utrymme <i>till</i> allmänt | Berörs i få fall och i liten omfattning |
| Oförutsedd skada orsakad av vattenverksamhet | Från mer enskilt <i>till</i> oklart | Berörs i alla fall, men i liten omfattning |
| Grundvatten och grundvattenkontroll, Viktig i Kalldal | Från mer enskilt <i>till</i> varierande mer enskilt eller allmänt | Berörs i alla fall, Viktigast |
| Påverkan på fisket, Viktig i Kalldal | Från mer enskilt <i>till</i> likartat eller mer allmänt | Berörs i alla fall, Ganska viktig |
| Risk för tungmetalläckage i vatten | Från allmänt <i>till</i> att saknas | Berörs inte i något fall |
| Utsläpp av suspenderat material, Viktig i Kalldal | Från likartat <i>till</i> mer allmänt | Berörs i nästan alla fall, Viktig |
| Kväveutsläpp till vatten, Viktig i Kalldal | Allmänt hela tiden | Berörs i alla fall, Ganska viktig |
| Risk för oljeutsläpp | Allmänt hela tiden | Berörs i några fall, Viss betydelse |
| Kemikaliehantering | Från mest allmänt <i>till</i> att saknas | Berörs inte i något fall |
| Buller o vibrationer | Allmänt hela tiden | Berörs i några fall, i liten omfattning |

Beträffande synsätt är en tendens att sammantaget berörs allmänna intressen i än större omfattning än enskilda intressen när olika miljöproblem diskuteras, jämfört med Kalldal. Angående specifika miljöproblem är påverkan på fauna på land en ny fråga som dyker upp. Den tycks inte ha förekommit i Kalldalsärendet, men borde ha haft relevans även där.

Några miljöproblem kvarstår som viktiga precis som för Kalldalstunneln: påverkan på skogsmark, våtmarker och vattendrag (där vattendrag växer i betydelse), grundvatten, samt utsläpp av suspenderat material. Kvarstående som ganska viktiga är också fiske och kväveutsläpp. Här är det tänkbart att Kalldalstunneln påverkar synsätt, genom att vissa deltagande aktörer fick upp ögonen för en speciell miljöfråga i det ärendet. Å andra sidan kan man hävda att dessa miljöproblem är välkända bland miljötjänstemän och att de etablerade aktörer som deltar i följande tunnelärenden anpassar sina argument efter varje tunnels unika lokalisering. Av de miljöproblem som domineras av fackuttryck och lågt folkligt deltagande i Kalldalsärendet (se Sköllerhorn 2001b) förekommer kväveutsläpp, oljeutsläpp, samt i liten omfattning buller och vibrationer, i följande tunnelärenden. Däremot diskuteras inte alls risk för läckage av tungmetaller eller kemikaliehantering. En möjlig förklaring för tungmetaller är att utsläppskontroll visat att detta inte är något problem. Angående kemikaliehantering är en möjlig förklaring att tillsynsmyndigheter och bolag utarbetat rutiner för hantering av denna fråga i annan ordning än i Miljödömsstolen.

Apropå rutiner görs hänvisning ”bakåt” till Kalldalstunneln, t.ex. om inläckage av grundvatten och erfarenheter av dålig utspädning av kväve i vatten. I senare tunnelärenden hänvisas också till tunnelbyggen efter Kalldalstunneln, som därmed får en mer indirekt och ”uttunnad” betydelse i diskussionerna.

Matris 14. Omfattning på argumentationen, hur rättfärdigande går till och synen på processfrågor, Kalldalstunneln jämförd med fem följande tunnlar

| | | |
|---|--|---|
| Rättfärdiga idé resp. Processsyn / Typ av intressen | Förändring i relationen allmänt intresse jfr enskilt intresse | Förekomst och Betydelse utifrån omfattning |
| Rättfärdiga vetenskapligt | Allmänt hela tiden, utom i ett fall där konsekvensen berör enskilt | Berörs i alla fall, Ganska viktig |
| Rättfärdiga juridiskt | Enskilt hela tiden | Berörs i alla fall, Viktig som ersätter diskussion om lantmäteriförrättning |
| Rättfärdiga förtroende | Allmänt <i>till</i> att saknas | Berörs inte i något fall |
| Syn på processfrågor – utöver bortleda vatten även pröva annan vattenverksamhet o miljöfarlig verksamhet Viktig Kalldal | Allmänt hela tiden | Berörs i alla fall, Viktigast |
| Syn på processfrågor – detaljplan enligt PBL, upphävande / ej berörd | Ny aspekt som berör allmänt | Ny aspekt som berörs i två fall |
| Syn på processfrågor – prövning av bygglov enligt PBL kontra prövning enligt miljöbalken | Allmänt <i>till</i> att saknas | Berörs inte i något fall |
| Syn på processfrågor – lantmäteriförrättning, Viktig i Kalldal | Enskilt hela tiden | Berörs i ett fall, ersätts av diskussion om att Miljödomstol får lösa tvist om parter är oeniga efter förhandling (se ovan) |

Även när det gäller omfattning på argumentation, typ av rättfärdigande och syn på processfrågor berörs allmänna intressen mer än enskilda, precis som i Kalldalärendet. Beträffande synsätt finns en oenighet om tillsynsansvar mellan kommun och länsstyrelse kvar efter Kalldal, för att senare övergå i mer samsyn. En möjlig förklaring är att tillsynsmyndigheterna i annan ordning utarbetat en gemensam policy för tillsyn av olika verksamheter som hör ihop med Botniabanan. Från deltagardemokratiskt perspektiv är det intressant att rättfärdigande av förtroende inte berörs alls efter Kalldal. En förklaring kan vara att enskilda deltog i liten utsträckning i följande tunnelärenden, vilket också är intressant. Det var enskilda som tog upp denna fråga i Kalldal. Tyvärr saknas redovisning om vad den enskilde, som yrkade mot vattenföreningar, ansåg om att avfärdas på formella grunder (ej sakägare och att prövning av följdverksamhet inte skulle ske) och inte i sak. Frågan om bygglov enligt PBL kontra prövning enligt miljöbalken berörs inte heller. Det indikerar att frågan hanterats i annan ordning, för att skapa rutiner för handläggning. Detaljplaner enligt PBL verkar vara en ny aspekt. Den kan ha att göra med vissa tunnlar lokaliserade närmare bebyggelse.

Apropå rutiner rättfärdigas argument i processfrågan om vad som prövas, med hänvisning ”bakåt” till Kalldalstunneln och senare även till följande tunnelärenden och Miljööverdomstolens prövning av överklagade domar. I de tre ärendena under 2003 hänvisas till domar av Miljööverdomstolen 2002 att följdverksamhet inte kan villkoras, vilket Miljödomstolen delvis gjorde i några domar. I frågan om skadeersättning till enskilda, ändras diskussionen från mycket tal om lantmäteriförrättning i Kalldal, till att Miljödomstolen får lösa tvister om parterna efter förhandlingar är oeniga. Här verkar en ny rutin bli etablerad. ”Oförutsedd skada” behandlas i varje ärende, men mycket kortfattat och inriktat på tiden för sådan skada.

Sammanfattningsvis stödjer denna studie antagandet att den första miljödomen enligt ny lagstiftning på ett visst område påverkar diskussionen i efterföljande ärenden av samma typ. Kalldalstunneln påverkade synsätt och rutiner inför följande tunnelbyggen, alltså

institutionaliseringen av samtal om hanteringen av bortledande av vatten enligt miljöbalken. Jämförs diskussionen om denna tunneln med de efterföljande, går utvecklingen i Miljödomstolen från organiserat kaos till ett rutinartat förfarande. Det bör dock betonas att efterföljande skriftligt material, utformat i en standardiserad språklig stil, är mycket knapphändigare än det första mycket utförliga och talspråksnära protokollet om Kalldal. Det är olyckligt för empirisk forskning och från ett medborgarperspektiv att Miljödomstolen saknar skyldighet och möjlighet att redovisa allt det som sägs vid en huvudförhandling. Det innebär också att en metod som bara bygger på innehållsanalys av Miljödomstolens offentliga dokument ger mindre tillförlitliga resultat. En framtida forskningsuppgift vore att intervjua dem som deltog både i Kalldalstunneln och något efterföljande tunnelbygge, för att jämföra och nyansera resultaten i denna utvärdering.

REFERENSER

- Alfredsson, K (2004): personlig kommentar från domstolssekreterare vid Miljödomstolen via e-post 2004-06-22
- Esping, H (1983): "Att planera för ett komplext samhälle", s. 115-138, i Abrahamsson, K och Ramström, D (red): *Vägen till Planrike. Om start, sektor och sammanhang*. Studentlitteratur, Lund.
- Botniabanan (2004): Hemsida för Botniabanan 2004-09-01: "Byggprojekt (Färdigställda entreprenader)":
<http://www.botniabanan.se/templates/BotniaLista.asp?id=2002>
- Haas, P M (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" i *International Organization* 46, winter 1992:1-35.
- Goldstein, J and Keohane R O (eds) (1993): *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press, New York.
- March, J G and Olsen, J P (1989): *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Miles, M B and Huberman, A M (1994): *Qualitative Data Analysis – an Expanded Sourcebook*, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Nilsson, L (2004): personlig kommentar från miljöråd vid Miljödomstolen via telefon 2004-09-10
- Sköllerhorn, E (2001a): *Habermas kommunikativa handlingsteori för studier av miljöpolitik – ett kulturteoretiskt förslag*. Doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Sköllerhorn, E (2001b): *Från allmänt intresse till enskilt intresse? – en pilotstudie av diskussionen om miljöproblem i miljödomstolen*. Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg, Göteborg 7-9 oktober 2001.

Domstolshandlingar

- Finnborgstunneln, dom från Miljödomstolen 2003-06-13, mål nr 30-03
- Gålnästunneln, dom från Miljödomstolen 2003-08-15, mål nr 48-03
- Hjältatunneln, protokoll från Miljödomstolens huvudförhandling i Örnköldsvik 2000-05-16, mål nr 3-00
- Hällbergstunneln, dom från Miljödomstolen 2003-06-13, mål nr 19-03
- Kalldalstunneln, protokoll från Miljödomstolens huvudförhandling i Örnköldsvik 1999-10-04, mål nr 644-99
- Öbergstunneln, protokoll från Miljödomstolens huvudförhandling i Husum 2000-11-10, mål nr 60-00